

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO

Gustavo Batista de Medeiros

ESTATUTO DA METRÓPOLE: Uma análise das transformações provocadas na gestão
de regiões metropolitanas brasileiras

BELO HORIZONTE
2020

Gustavo Batista de Medeiros

ESTATUTO DA METRÓPOLE: Uma análise das transformações provocadas na gestão
de regiões metropolitanas brasileiras

Dissertação apresentada ao Centro de Pós- Graduação
e Pesquisas em Administração da Universidade
Federal de Minas Gerais, como requisito à obtenção
do título de Mestre em Administração.

Orientador: Ivan Beck Ckagnazaroff

BELO HORIZONTE
2020

Ficha Catalográfica

Medeiros, Gustavo Batista de.
M488e Estatuto da metrópole [manuscrito] : uma análise das
2020 transformações provocadas na gestão de regiões
metropolitanas brasileiras / Gustavo Batista de Medeiros. –
2020.
187 f.: il.

Orientador: Ivan Beck Ckagnazaroff.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais,
Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração.

Inclui bibliografia (f. 135-144) e apêndices.

1. Governança – Teses. 2. Administração pública – Teses.
3. Administração de regiões metropolitanas – Teses. I. Ckagnazaroff,
Ivan Beck. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Pós-
Graduação e Pesquisas em Administração. III. Título.

CDD: 658

Elaborado por Leonardo Vasconcelos Renault CRB-6/2211

Biblioteca da FACE/UFMG – LVR/058/2021



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CENTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS EM ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

ATA DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE Mestrado em Administração do Senhor **GUSTAVO BATISTA DE MEDEIROS**, REGISTRO Nº 713/2020. No dia 30 de março de 2020, às 9:00 horas, reuniu-se remotamente, por videoconferência, a Comissão Examinadora de Dissertação, indicada pelo Colegiado do Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração do CEPEAD, em 10 de março de 2020, para julgar o trabalho final intitulado "**ESTATUTO DA METRÓPOLE: uma análise das transformações provocadas na gestão de regiões metropolitanas brasileiras**", requisito para a obtenção do **Grau de Mestre em Administração**, linha de pesquisa: **Gestão Organizacional e Tecnologias Gerenciais**. Abrindo a sessão, o Senhor Presidente da Comissão, Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff, após dar conhecimento aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra ao candidato para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores com a respectiva defesa do candidato. Logo após, a Comissão se reuniu sem a presença do candidato, para julgamento e expedição do seguinte resultado final:

APROVAÇÃO

REPROVAÇÃO

O resultado final foi comunicado publicamente ao candidato pelo Senhor Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, o Senhor Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ATA, que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora. Belo Horizonte, 30 de março de 2020.

Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff
ORIENTADOR (CEPEAD/UFMG)

Prof. Dr. Mauro César da Silveira
FJP/MG

Prof. Dr^a. Heloisa Soares de Moura Costa
IGC/UFMG

Prof^a. Dr^a. Flávia de Paula Duque Brasil
FJP/MG



Documento assinado eletronicamente por **Flavia de Paula Duque Brasil, Usuário Externo**, em 13/04/2021, às 14:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Heloisa Soares de Moura Costa, Professora do Magistério Superior**, em 13/04/2021, às 14:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ivan Beck Ckagnazaroff, Professor do Magistério Superior**, em 13/04/2021, às 14:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Mauro César da Silveira, Usuário Externo**, em 13/04/2021, às 14:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0663180** e o código CRC **4AE19D1E**.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço aos meus pais, pelo dom da vida, exemplo, educação, apoio incondicional, carinho, cuidado, zelo e amor, muito amor!

A minha mamãe que, da maneira mais pura, se colocou a rezar e pedir a Deus a benção e a luz para guiar e iluminar o meu caminho. Agradeço por buscar sempre as melhores condições, as melhores oportunidades, por correr atrás da primeira escola e por, mesmo sem saber ao certo, estar lado a lado para me apoiar e incentivar. Por, ao primeiro sinal de cansaço, estar pronta para dizer que é hora de descansar, afinal a preocupação comigo é muito maior que qualquer título ou certificado.

Ao meu pai pela companhia nos trabalhos de escola desde o jardim, fazendo os ‘para casa’, montando maquetes, mandando refazer para melhorar a caligrafia, apoiando, incentivando, irritando às vezes, perguntando qual o próximo curso, dizendo que não pode parar, preparando a marmita e, acima de tudo, vibrando de maneira contida por cada conquista e cada vitória.

Aos meus pais, dedico esta conquista e meu mais sincero e verdadeiro amor e agradecimento.

Agradeço também minha namorada que, ao longo dessa caminhada, esteve sempre presente, lado a lado, acompanhando nos finais de semana de estudo, com amor, carinho e principalmente compreensão. Obrigado por entrar na minha vida. Te amo!

Ao Professor Ivan, por me acolher nesse mestrado, pela confiança, pela tranquilidade com que conduziu todo o processo e conhecimentos compartilhados. Foi um grande aprendizado.

A todos os amigos e colegas que passaram pela Agência RMBH, nos últimos 9 anos e, de alguma maneira, proporcionaram crescimento pessoal e profissional e foram fundamentais na conclusão dessa etapa. Em especial a Flavia Mourão pelos ensinamentos, compreensão e apoio.

A todos os amigos e familiares que emanaram energias positivas e souberam compreender as minhas ausências.

Por fim, agradeço a Deus, por tornar a minha caminhada mais fácil ao colocar tantas oportunidades e pessoas maravilhosas em meu caminho.

A todos vocês meu muito obrigado!

EPÍGRAFE

Quando a bênção chegar
Nunca foi sorte, sempre foi Deus!
Quando o Sol clarear
Nunca foi sorte, sempre foi Deus!

(Leandro Sapucahy)

RESUMO

A história brasileira mostra que o processo de crescimento das cidades brasileiras aconteceu de maneira desordenada, com a oferta de oportunidades e emprego centralizadas em poucas cidades, o que acentuou as desigualdades e amplificou os problemas urbanos. Esse processo gerou o transbordamento das cidades para as cidades vizinhas, o que culminou no surgimento das regiões metropolitanas, demandando uma integração das políticas públicas entre os municípios conurbados, o que ganhou maior complexidade com a Constituição de 88, que elevou os municípios a entes federados autônomos. Após algumas experiências de governança das regiões metropolitanas no ano de 2015, a Lei Federal nº 13.089, intitulada Estatuto da MetrÓpole, estabeleceu ações a serem empreendidas no âmbito das regiões metropolitanas. Considerando que a população das regiões metropolitanas brasileiras representa, hoje, 55% da população nacional, o presente estudo julgou pertinente analisar os efeitos dessa norma sobre a governança das regiões metropolitanas brasileiras. Para alcançar esse objetivo, o presente trabalho realizou uma análise de multicasos das Regiões Metropolitanas de Belo Horizonte, Vitória e São Luiz. Após a conclusão do estudo, destacam-se como contribuições da pesquisa: um resgate histórico do processo de evolução da governança nas três regiões metropolitanas; a identificação de atores-chave, entraves e gargalos para a efetivação de uma gestão metropolitana eficiente; as transformações promovidas após a sanção do Estatuto da MetrÓpole; as deficiências no processo de participação popular na governança das regiões metropolitanas; a necessidade de se buscar fontes alternativas de financiamento para as políticas metropolitanas e forte intervenção política na governança das regiões metropolitanas.

Palavras-chave: Gestão Metropolitana. Governança Metropolitana. Região Metropolitana. Governança Pública

ABSTRACT

Brazilian history shows that the growth process of Brazilian cities occurred in a disordered way, with the offer of opportunities and jobs centralized in a few cities, which accentuated the inequalities and increased urban problems. This process generated the spillover of cities to neighboring cities, which culminated in the emerging of metropolitan regions, demanding an integration of public policies among the conurbated municipalities, which became more complex with the Constitution of 88, that elevated municipalities to autonomous federated entities. After some experiences of governance of metropolitan regions in 2015, the Federal Law No. 13,089, entitled Statute of the Metropolis, established actions to be undertaken in the scope of metropolitan regions. Taking into consideration that the population of the Brazilian metropolitan regions represents, currently, 55% of the national population, the present study considered pertinent to analyze the effects of this norm on the governance of the Brazilian metropolitan regions. In order to achieve this goal, the present study carried out a multi-case analysis of the Metropolitan regions of Belo Horizonte, Vitória and São Luiz. After the conclusion of the study, the following stand out as contributions of the research : a historical rescue of the governance process in the three metropolitan regions; the identification of key actors, obstacles and bottlenecks for effective metropolitan management; the changes promoted after the sanction of the Metropolis Statute; deficiencies in the process of popular participation in the governance of metropolitan regions; the need of seeking alternative sources of financing for metropolitan policies and strong political intervention in the governance of metropolitan regions.

Key words: Metropolitan Management. Metropolitan Governance. Metropolitan Region. Public Governance.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Dinâmica Imobiliária da RMBH.....	22
Figura 2 - Esquema de análise.....	60
Figura 3 - Mapa da Região Metropolitana de Belo Horizonte e Colar Metropolitano.....	70
Figura 4 - Mapa da Região Metropolitana da Grande Vitória.....	72
Figura 5 - Mapa da Região Metropolitana da Grande São Luiz.....	73
Figura 6 - Arranjo de Governança da RMBH.....	98
Figura 7 - Arranjo de Governança da RMGV.....	102
Figura 8 - Arranjo de Governança da RMSL.....	107

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Regiões Metropolitanas criadas no Brasil.....	27
-----------------------------------------------------------	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Percentual de população urbana por região.....	18
Quadro 2 – Entrevistados.....	67
Quadro 3 - População por município da RMBH.....	71
Quadro 4 - População por município da RMGV.....	73
Quadro 5 - População por município da RMSL.....	73
Quadro 6 -Comparativo escala geográfica das Regiões Metropolitanas.....	88
Quadro 7 - Comparativo escopo funcional das Regiões Metropolitanas.....	92
Quadro 8 - Aderência ao Estatuto da Metrópole.....	127

Sumário

1- INTRODUÇÃO	13
2 - OBJETIVOS DA PESQUISA	17
3 - JUSTIFICATIVAS DA PESQUISA	17
4 - REFERENCIAL TEÓRICO	20
4.1 - GESTÃO METROPOLITANA	20
4.1.1 - O processo de urbanização e seus desdobramentos: a metropolização no Brasil	20
4.1.2 - A formação das regiões metropolitanas	26
4.1.3 - O federalismo brasileiro	32
4.2 - GOVERNANÇA PÚBLICA	35
4.3 - GOVERNANÇA EM REDE	41
4.4 - GOVERNANÇA METROPOLITANA	47
5 - ESQUEMA DE ANÁLISE	61
6 - METODOLOGIA	64
6.1 - Delineamento da pesquisa	64
6.2 - Delimitação dos sujeitos de pesquisa	66
6.3 - Coleta de dados	68
6.4 - Análise e tratamento dos dados	71
7 - ANÁLISE DOS DADOS	72
7.1 – Contextualização das regiões metropolitanas	72
7.1.1 – Região Metropolitana de Belo Horizonte	72
7.1.2 – Região Metropolitana da Grande Vitória	74
7.1.3 – Região Metropolitana da Grande São Luiz	76
7.2 – Trajetória institucional e contexto político	77
7.3 - Escala geográfica e escopo funcional	90
.4 - Arquitetura, estruturas e processos	99
7.5 - Aderência ao Estatuto da Metrópole	127
8 - CONSIDERAÇÕES FINAIS	131
7 - REFERÊNCIAS	135

1- INTRODUÇÃO

Durante o século XX, o Brasil e toda a América Latina passaram por um acelerado processo de urbanização em consequência do capitalismo industrial vigente no período e em razão da migração da população do campo para as cidades. Contudo, no caso brasileiro, em especial na segunda metade do século XX, o crescimento das cidades não ocorreu de maneira concomitante a uma distribuição igualitária dos benefícios e oportunidades oferecidas pelo avanço industrial e econômico do país. Além disso, esse processo gerou uma conurbação entre os municípios limítrofes, ou seja, uma cidade se encontrou com outra (BRASIL; QUEIROZ, 2010). O jurista Edésio Fernandes (2013) afirma que todo o contexto à época — segunda metade do século XX — evidenciava a necessidade de maior atenção às questões que perpassam as fronteiras municipais, fazendo com que a pauta metropolitana ganhasse cada vez mais relevância. Assim, a Constituição Federal de 1967 incluiu a temática metropolitana e estabeleceu os parâmetros para institucionalização de regiões metropolitanas.

A primeira iniciativa brasileira de institucionalização de regiões metropolitana ocorreu no governo gaúcho, que estabeleceu a Região Metropolitana de Porto Alegre, em 1968, formada por 13 municípios. Em 1973, foram criadas as regiões metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba e São Paulo (FREITAS, 2009). Com a Constituição de 1988, foi transferida do governo federal para os governos estaduais a competência para criação das regiões metropolitanas, *in verbis*:

“Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

[...]

§ 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.” (BRASIL, 1988).

Com base na Constituição de 1988, é possível identificar que o federalismo brasileiro tem caráter cooperativo, sendo ordem constitucional a elaboração de leis capazes de fixar obrigações de cooperação entre os entes federados, conforme disposto no art. 23, parágrafo único. Um desses mecanismos que busca estabelecer uma maior interação entre entes federados, nesse caso municípios, é o que permite a possibilidade de criação de regiões metropolitanas

pelos estados para execução das funções públicas de interesse comum¹ — art. 25, § 3º, CF/88 (SILVA; MEDEIROS; FRANCO, 2014). Para que o sistema federativo mostre-se efetivo, é preciso que o conjunto dos entes estabeleça uma relação de cooperação em que a soma das partes represente mais que o todo, compartilhando responsabilidades para o bom provimento de serviços à sociedade (ABRUCIO, 2005).

De 1988 até os dias de hoje, inúmeras foram as regiões metropolitanas criadas sem que as questões relativas à integração e coordenação fossem enfrentadas de maneira decisiva por parte dos entes políticos (ARAGÃO, 2018). Atualmente, existem 83 regiões metropolitanas espalhadas por todo o país, cada qual com suas características específicas, apresentando uma enorme heterogeneidade nos seus critérios de criação e nos modelos de gestão adotados. Inúmeros são os conceitos utilizados por legisladores, urbanistas e acadêmicos para a definição de “região metropolitana”. Atendo-se aos conceitos legalmente previstos, o Estatuto da Metrópole, em seu art. 2º, define:

“Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

[...]

V – metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

[...]

VII – região metropolitana: aglomeração urbana que configure uma metrópole.”

De maneira complementar, cabe a definição expressa na Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989:

“Art. 45 – Considera-se região metropolitana 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.” (MINAS GERAIS, 1989).

Com o intuito de aprofundar o entendimento acerca das regiões metropolitanas, é importante verificar como alguns autores descrevem o que é uma região metropolitana. Para Ruskin Freitas (2009), as Regiões Metropolitanas são reconhecidas enquanto fenômeno

¹ Função pública de interesse comum: política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes. ESTATUTO DA METRÓPOLE. Lei Federal nº 13.089 de 12 de janeiro de 2015, art. 2, II.

geográfico e institucional, com o objetivo de implantação de gestão comum. Freitas (2009) afirma que algumas características são intrínsecas às regiões metropolitanas como grande concentração populacional urbana, conurbação — entendida como a conexão entre manchas urbanas de municípios limítrofes — ou forte tendência de tal fato vir a ocorrer a médio prazo, alto grau de urbanização e existência de relação funcional de interdependência, relativa a evidentes fluxos migratórios de natureza pendular, nos quais a população reside em um município, se desloca para trabalhar em outro município e retorna no final do dia. De forma a complementar a definição apresentada por Freitas, Santos (2008) defende que são áreas nas quais diversas cidades interagem com grande frequência e intensidade, a partir de uma interdependência funcional baseada na unidade das infraestruturas urbanas.

Abrantes (2011) aponta que uma região metropolitana é uma maneira de organização territorial da metrópole voltada para fins administrativos, políticos, estatísticos e de gestão. Já Cunha (2015) entende que uma região metropolitana é mais que uma realidade geoespacial, econômica ou política; é uma construção histórica cultural que se faz a partir e levando em conta outras dimensões sendo uma estrutura territorial urbana complexa, um recorte político-espacial que envolve uma metrópole e distintos centros urbanos que requer institucionalização para seu funcionamento.

Para Monte-Mor (2006), a formação de uma região metropolitana está ligada ao fato de as cidades perderem seus limites, explodindo sobre a periferia como tecido urbano contínuo e/ou descontínuo, estendendo-se ao longo dos eixos de integração regional, muito além dos limites da metrópole. Além disso, destaca que o fenômeno contemporâneo da urbanização extensiva está ligado à formação de uma paisagem urbana metropolitana cada vez mais ampla e difusa. Isso se deve à criação de um desenvolvido sistema de vias rápidas e de infraestrutura viária, somado à crescente motorização individual da sociedade, ampliando, portanto, a acessibilidade a áreas da metrópole cada vez mais distantes.

Assim como o debate relacionado ao conceito de região metropolitana é antigo, (início dos anos 1950) os problemas e desafios a serem superados na gestão metropolitana também são. Borja (1996) já apontava para os desafios da gestão metropolitana. Segundo o autor, apesar de os processos sociais, culturais e populacionais apresentarem uma tendência de universalização, seus efeitos concentram-se nas aglomerações urbanas, o que requer do poder público atuação política integrada na definição de ações e provimento de serviços à população.

Apesar dos processos de institucionalização das regiões metropolitanas brasileiras terem ocorrido em períodos próximos, cada região encontra-se em um estágio

distinto de desenvolvimento social e econômico. Além disso, cada região metropolitana apresenta um modelo institucional legal distinto para coordenação da ação coletiva entre os municípios integrantes de região metropolitana (JÚNIOR; SILVA; RIBEIRO; MEDEIROS, 2014).

Em 12 de janeiro de 2015, foi promulgada a Lei Federal n 13.089 que institui o Estatuto da Metrópole e estabeleceu diretrizes gerais para o planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas. O Estatuto veio definir parâmetros mínimos de governança para regiões metropolitanas com vistas a estabelecer relações equilibradas entre os governos estaduais e municipais e a sociedade civil. Ademais, estabeleceu metas e um prazo de três anos para que os estados, em conjunto com os municípios e sociedade civil, implantassem um sistema efetivo de planejamento e gestão das regiões metropolitanas, bem como todo um arcabouço legal para tal.

Após a promulgação da Lei Federal, é possível verificar algumas iniciativas na gestão das regiões metropolitanas. O estudo intitulado “Brasil Metropolitano em foco: Desafios à implementação do Estatuto da Metrópole”, publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, em 2018, relata, ainda que de maneira superficial, ações em várias regiões, como Vitória, que teve seu Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado aprovado em lei estadual; Belo Horizonte, que apresentou avanços na definição de parâmetros urbanísticos a nível metropolitano; e a Grande São Luiz que pela primeira vez realizou uma Conferência Metropolitana para eleição dos representantes da Sociedade Civil, entre outras iniciativas que acompanham o estabelecido pelo Estatuto da Metrópole.

Para Aragão (2018), atualmente, o tema metropolitano é um dos maiores desafios da agenda urbana brasileira para que as cidades consigam superar os seus passivos históricos e consigam entrar na rota do desenvolvimento. A complexidade das metrópoles envolve múltiplos fatores, como a organização político-administrativa, gestão de serviços públicos e as relações interfederativas, tanto no que diz respeito à regulação quanto ao financiamento das políticas públicas. Tomando como referência a Nova Agenda Urbana, aprovada em 2016 pela Organização das Nações Unidas (ONU), em Quito, no Equador, os temas da governança, do planejamento e da cooperação metropolitana passaram a fazer parte oficialmente dos países urbanizados e em processo de urbanização, o que coloca o tema ainda mais em evidência (ARAGÃO, 2018).

Assim, tendo em vista a relevância do tema, o projeto aqui apresentado pretende responder à seguinte pergunta de pesquisa:

Como o Estatuto da Metrópole influenciou o arranjo de governança das regiões metropolitanas brasileiras?

2 - OBJETIVOS DA PESQUISA

2.1 - Objetivo geral

Analisar as mudanças promovidas pelos governos estaduais na gestão das regiões metropolitanas brasileiras em decorrência da promulgação do Estatuto da Metrópole.

2.2 - Objetivos Específicos

- Identificar e descrever os arranjos de gestão metropolitana a serem estudados;
- Investigar e compreender o processo construtivo dos modelos de governança metropolitana em consolidação e as mudanças implementadas;
- Realizar uma análise comparativa dos arranjos de governança existentes nas regiões metropolitanas brasileiras;
- Verificar a aderência do modelo de gestão vigente em cada uma das regiões metropolitanas estudadas aos requisitos estabelecidos pelo Estatuto da Metrópole;
- Identificar os fatores que contribuíram para os avanços implementados na gestão de regiões metropolitana no Brasil.

3 - JUSTIFICATIVAS DA PESQUISA

Primeiramente, cabe destacar a relevância do tema metropolitano, uma vez que atualmente existem 83 regiões metropolitanas, que reúnem 1.183 municípios (21% dos municípios brasileiros) e aproximadamente 113 milhões de habitantes, o que representa 55% de toda a população nacional (COSTA, FAVARÃO, TAVARES, JÚNIOR, 2018). Além da grande relevância quantitativa em termos populacionais e de municípios, as regiões metropolitanas destacam-se pela pungência das trocas econômicas e sociais.

Garson, Ribeiro e Gomes (2010) corroboram o entendimento de expressiva relevância econômica das regiões metropolitanas ao destacar que, em 2010, 79,4% das sedes de empresas entre as 500 maiores do Brasil estão em regiões metropolitanas, assim como grande parte das operações bancárias e financeiras (73,7%), dos empregos em atividades de ponta

(67,2%), da massa de rendimentos (52,4%), das agências bancárias (41,2%), bem como do movimento de passageiros no tráfego aéreo (84,3%). Levando-se em conta apenas os 15 principais espaços considerados metropolitanos, cabe notar que, no ano 2000, os mesmos detinham 39% da população economicamente ativa (PEA), 37% do total das pessoas ocupadas (PO) do Brasil e 43% das pessoas ocupadas na indústria de transformação.

Soma-se a esse grande fluxo econômico e populacional das regiões metropolitanas a multiplicidade de interações e trocas entre os diferentes atores que participam da gestão metropolitana, à luz de um recente marco legal — Estatuto da MetrÓpole — que pretende avançar no desenvolvimento de práticas e modelos de gestão que favoreçam e reforcem a cooperação nos ambientes metropolitanos, permitindo a exploração das sinergias potenciais entre os atores envolvidos (FILHO, 2015). Essa análise é de especial importância no presente contexto em que os arranjos de gestão metropolitana não possuem a solidez necessária para aperfeiçoar os resultados e/ou adequar-se ao novo modelo imposto pela legislação federal. Portanto, este estudo pretende também contribuir com a investigação dos arranjos institucionais em consolidação, bem como compreender o seu processo construtivo e as mudanças implementadas, tendo em vista a relevância das metrópoles para a população brasileira.

Ademais, outra justificativa para este estudo baseia-se na afirmação do jurista Edésio Fernandes (2013), atestando que, apesar do consenso em relação à relevância das regiões metropolitanas, não existe uma ordem jurídico-institucional metropolitana que possa ser aclamada sem reservas. A ausência de um padrão estabelecido capaz de produzir os resultados esperados de uma gestão metropolitana eficiente fomenta a busca incansável pela melhoria dos processos e interações com vistas a produzir melhores resultados.

A análise empreendida até o momento apresenta indícios, que o panorama normativo sobre as regiões metropolitanas no Brasil, embora possa parecer consolidado com o Estatuto da MetrÓpole, está longe de ser unânime e livre de polêmicas. A ausência de consenso é um dos fatores que justifica estudar e acompanhar os próximos passos da institucionalização das regiões metropolitanas para que se possa cogitar uma gestão metropolitana eficiente (SANTOS, 2018).

Por fim, cabe ressaltar que o caráter dinâmico das relações metropolitanas, o fato de concentrarem parte significativa das relações econômico-social-culturais do país e a promulgação recente do Estatuto da MetrÓpole fizeram ferver a necessidade de se (re)estudar as transformações recentes na gestão metropolitana brasileira (SANTOS, 2018).

Após realizar uma pesquisa em bancos de dados virtuais, verificou-se uma escassez de estudos voltados a compreender as dinâmicas da gestão metropolitana no Brasil. Em uma pesquisa feita no repositório de teses e dissertações da Universidade Federal de Minas Gerais, Universidade de São Paulo e Universidade Federal do Rio de Janeiro, foram encontradas apenas 7 pesquisas relacionadas ao tema e todas anteriores à sanção do Estatuto da Metrópole. Avançando nas pesquisas, foram consultados os repositórios da Revista de Administração Contemporânea e *Scientific Periodicals Electronic Library (SPELL)* nos quais foram localizados apenas mais 6 trabalhos, sendo todos também anteriores ao Estatuto da Metrópole. Cabe destacar que, nos campos da economia, direito e planejamento urbano, foram encontrados alguns estudos que poderão ser utilizados para auxiliar a elaboração dessa pesquisa. Sendo assim, o presente trabalho pretende contribuir para aprofundar as discussões, no âmbito da administração, no tema da Governança das Regiões Metropolitanas, com um olhar atualizado após a aprovação do novo regramento jurídico.

Considerando os importantes desafios a serem enfrentados pela gestão metropolitana, como o ambiente de insegurança jurídica (fruto da cultura municipalista vigente), entraves burocráticos, ausência de transparência em processos liderados pelos poderes Executivo e Legislativo, além da necessidade de se avançar tecnicamente no sentido de viabilizar a integração de políticas públicas setoriais e investimentos racionais no território metropolitano, é relevante ampliar o entendimento acerca dos processos de governança dessas regiões (ROSSBACH, KLINTOWITZ, ROYER, SCHMIDT, UEMURA, 2018).

Avançar no conhecimento sobre a gestão e o planejamento das regiões metropolitanas é uma demanda latente em decorrência das graves e intensas crises sociais, econômicas e ambientais que vivemos e que explicitam a extrema desigualdade e exclusão socioespacial da maior parcela da população. A criação de governos locais autônomos e desprovidos de mecanismos efetivos de articulação e integração supramunicipal na escala metropolitana faz emergir um urgente clamor para que as regiões metropolitanas sejam assumidas como escala de planejamento e gestão territorial (TONUCCI, 2012).

A presente pesquisa pretende analisar as mudanças promovidas pelos governos estaduais na gestão das regiões metropolitanas brasileiras em decorrência da promulgação do Estatuto da Metrópole.

4 - REFERENCIAL TEÓRICO

4.1 - GESTÃO METROPOLITANA

4.1.1 - O processo de urbanização e seus desdobramentos: a metropolização no Brasil

Para Blumer (1959), o conceito de urbanização pode ser útil para indicar o simples fato demográfico de crescimento da população que vive em núcleos urbanos; ou referir-se à influência crescente do modo de vida urbano sobre as populações não urbanas; e por fim, no seu sentido mais amplo, confunde-se com o processo de constituição da sociedade urbano-industrial. Para Léfèbvre (2004) a urbanização não se define como a realidade acabada, situada, em relação à realidade atual, de maneira recuada no tempo, mas, ao contrário, como horizonte, como processo, como virtualidade iluminadora.

Para Léfèbvre (2004), existe uma forte correlação entre urbanização e industrialização, sendo a urbanização um produto do processo de industrialização. A urbanização, no caso brasileiro, passa a assumir um papel mais preponderante na estrutura das cidades por volta dos anos 1950 como um dos principais desdobramentos da política desenvolvimentista do governo Juscelino Kubitschek. O crescimento das cidades ocorre de maneira concomitante ao forte processo de industrialização, o qual desempenhou um papel catalisador do movimento migratório da população das áreas rurais em direção aos centros urbanos em busca das oportunidades oferecidas pelas cidades (LOPES, 2008).

O crescimento e o desenvolvimento do Brasil a partir dos anos 50 impulsionaram o surgimento de diversas cidades, sobretudo com a implementação de várias indústrias, em especial alimentícias e têxteis, que permitiram novos empregos, atraindo a população que vivia no campo para as cidades (LOPES, 2008).

Além dos fatores de atração da população para as cidades, Jacinto (2013) destaca também os fatores repulsivos que expulsam a população do campo e as direcionam para as cidades. Ainda segundo o autor, um dos fatores é a modernização da produção agrícola que propiciou a substituição do homem do campo por máquinas agrícolas mais produtivas, e o segundo fator são os conflitos de terras muitas vezes decorrentes do processo de concentração fundiária.

Para George Martine (1994), o processo de urbanização decorre da conjunção de três fatores. Primeiramente a industrialização como grande indutor da urbanização das

idades, seguida da ampliação das divisões econômicas e produtivas, entre o campo produzindo matérias-primas, e as cidades produzindo mercadorias industrializadas e realizando atividades características do setor terciário. Em consequência desses dois fatores, cria-se um exacerbado êxodo rural, com a formação de grandes cidades, na maioria das vezes despreparadas para responder a essa nova demanda. E em terceiro lugar, George Martine (1994) aponta para a relevância do componente vegetativo da população urbana que a partir da década de 80 tornou-se o principal responsável pelo crescimento dos centros urbanos.

Um ponto que merece especial atenção em relação ao processo de urbanização brasileiro é a intensidade e velocidade com que ocorreu entre os anos de 1950 e 2000. O Brasil passou de 18,7 milhões de pessoas vivendo em centros urbanos em 1950 para 81,1 milhões de pessoas em 1980 (mais de 60 milhões em cidades de mais de 20 mil habitantes). Já no final do século XX, nos anos 2000, os brasileiros vivendo em cidades eram 137,9 milhões. Isto é, entre 1980 e 2000, mais de 50 milhões de pessoas foram incorporadas ao sistema urbano, o que equivale à população total das cidades de 1970 (SEMEGHINI, 2006).

Um segundo ponto que merece especial destaque é o fato dessa rápida urbanização ter ocorrido de maneira heterogênea entre as diferentes regiões do país. As Regiões Sul e Sudeste assumiram um protagonismo no processo de industrialização, ao receber políticas públicas que favoreceram historicamente a concentração de indústrias nessas regiões (SEMEGHINI, 2006). A concentração de indústrias nessas regiões impulsionou um forte movimento migratório das Regiões Norte e Nordeste para as Regiões Sul e Sudeste em busca das novas oportunidades criadas pelas indústrias, o que fez crescer rapidamente o número de cidades e de pessoas morando nesses centros urbanos (SEMEGHINI, 2006).

O quadro abaixo apresenta um histórico do processo de urbanização por região.

Quadro 1- Percentual de população urbana por região

Região	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2007	2010
Brasil	31,24	36,16	44,67	55,92	67,59	75,59	81,23	83,48	84,36
Norte	27,75	31,49	37,38	45,13	51,65	59,05	69,83	76,43	73,53
Nordeste	23,42	26,4	33,89	41,81	50,46	60,65	69,04	71,76	73,13
Sudeste	39,42	47,55	57	72,68	82,81	88,02	90,52	92,03	92,95
Sul	27,73	29,5	37,1	44,27	62,41	74,12	80,94	82,9	84,93
Centro-Oeste	21,52	24,38	34,22	48,04	67,79	81,28	86,73	86,81	88,8

Fonte: IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Por fim, mais um ponto que merece especial atenção no processo de urbanização brasileiro é o fato de esse ter ocorrido de maneira desorganizada, sem o devido planejamento urbano e o equacionamento das demais políticas públicas necessárias (COUTO, 2011). Para Monte-Mór; Almeida (2011), Couto (2011) e Tonucci (2012), a ausência de planejamento urbano no processo de urbanização brasileiro é um dos grandes cerne de inúmeros problemas enfrentados pela sociedade urbana.

Tonucci (2013) destaca que o processo de industrialização por si é responsável por gerar oportunidades à população que rapidamente migraram do campo na expectativa de encontrar melhores condições nas cidades que se criaram no entorno das indústrias instaladas. Todavia, esse processo migratório desordenado acaba por ampliar as desigualdades sociais, ampliar os custos de gestão das cidades, bem como dificulta a implementação de políticas públicas de mobilidade, saneamento, saúde, educação, segurança, entre outras, de maneira eficiente.

Essas dificuldades ficam mais evidentes nas regiões metropolitanas das grandes cidades brasileiras, principalmente nos espaços rejeitados pelo mercado imobiliário privado e nas áreas públicas situadas em regiões desvalorizadas que não despertam o interesse dos agentes imobiliários. Essas são justamente áreas desvalorizadas nas quais a população trabalhadora pobre se instala, nas encostas dos morros, em terrenos sujeitos à enchente e áreas alagadas, regiões poluídas e sujeitas a outros tipos de riscos (COUTO, 2011).

Entre os inúmeros conflitos gerados pela urbanização não planejada destacam-se os conflitos de terras que impactam diretamente a habitação. Uma vez que a população migra, das zonas rurais para as áreas urbanizadas, para poder atuar nas novas indústrias, essa população almeja alojar-se o mais próximo possível dessas indústrias, gerando ganhos de eficiência no deslocamento e qualidade de vida. Contudo, Matos (2010) e Tonucci (2013) explicam que esse desejo generalizado de alojar-se próximo aos centros industriais faz com que os valores das terras e moradias se elevem por uma relação direta de oferta e demanda. Essa supervalorização da habitação nas regiões próximas aos locais de trabalho faz com que a população trabalhadora e mais pobre seja expulsa para as periferias das cidades gerando um primeiro processo de segregação entre ricos e pobres. Esse processo é acompanhado de uma constante elevação do preço dos terrenos e das benfeitorias, inerente aos grandes centros urbanos, o que acaba por selecionar quem vai viver em cada espaço.

Com o crescimento cada vez mais acentuado das cidades, esse processo de valorização e especulação das terras se intensifica, e a classe trabalhadora cada vez mais é

forçada a buscar moradia em locais mais afastados. Atrélado a esse processo de expulsão da população de baixa renda surgem os primeiros problemas de mobilidade para os recém-criados centros urbanos. À medida que a classe trabalhadora vai buscando moradia em locais mais afastados, a necessidade por maiores deslocamentos vai aumentando, e os investimentos públicos em infraestrutura e transporte público muitas das vezes não são capazes de acompanhar o crescimento dessa demanda. Com essa situação, a população passa a gastar cada vez mais tempo deslocando-se da casa para o trabalho, enfrentando engarrafamentos e causando prejuízos à economia (TONUCCI, 2013).

Tonucci (2013) relata os avanços dos problemas de mobilidade, hídricos e ambientais em decorrência do processo de expulsão da população para as periferias. Com o intuito de viver cada vez mais próximo dos centros geradores de riquezas, a população desencadeia um processo de ocupação do território de forma desordenada, ocupando áreas importantes para a preservação ambiental e preservação dos rios e lençóis freáticos. Em troca de maior proximidade com o local de trabalho, a população se vê obrigada a ocupar locais importantes para a preservação ambiental, ou até mesmo locais inadequados para a construção de moradias como encostas e terrenos íngremes que se tornam verdadeiros riscos em períodos chuvosos (TONUCCI, 2013).

Em complemento aos problemas relatados em decorrência da urbanização desordenada das cidades brasileiras, Monte-Mór; Almeida (2011) e Couto (2011) destacam a forte elevação dos custos de manutenção das cidades fruto dessa ocupação desordenada que tende a impor ao poder público a responsabilidade por sempre correr atrás da população que cada vez mais se estabelece em locais afastados dos centros urbanos, em decorrência do preço da terra. Esse movimento faz com que as cidades brasileiras de maneira geral apresentem uma estrutura monocêntrica — altamente dependente de um único centro provido de serviços públicos e privados — e dispersa — espalhada por grandes extensões territoriais e com baixa densidade populacional. Essa dispersão da população pelo território obriga o poder público a realizar investimentos cada vez mais elevados em saneamento, saúde, educação e infraestrutura para ofertar os serviços públicos por todo o território à população. Isso porque, em uma ocupação planejada e compacta, os custos em infraestrutura poderiam ser otimizados proporcionando maior inclusão da população de baixa renda e melhor eficiência e efetividade dos serviços públicos.

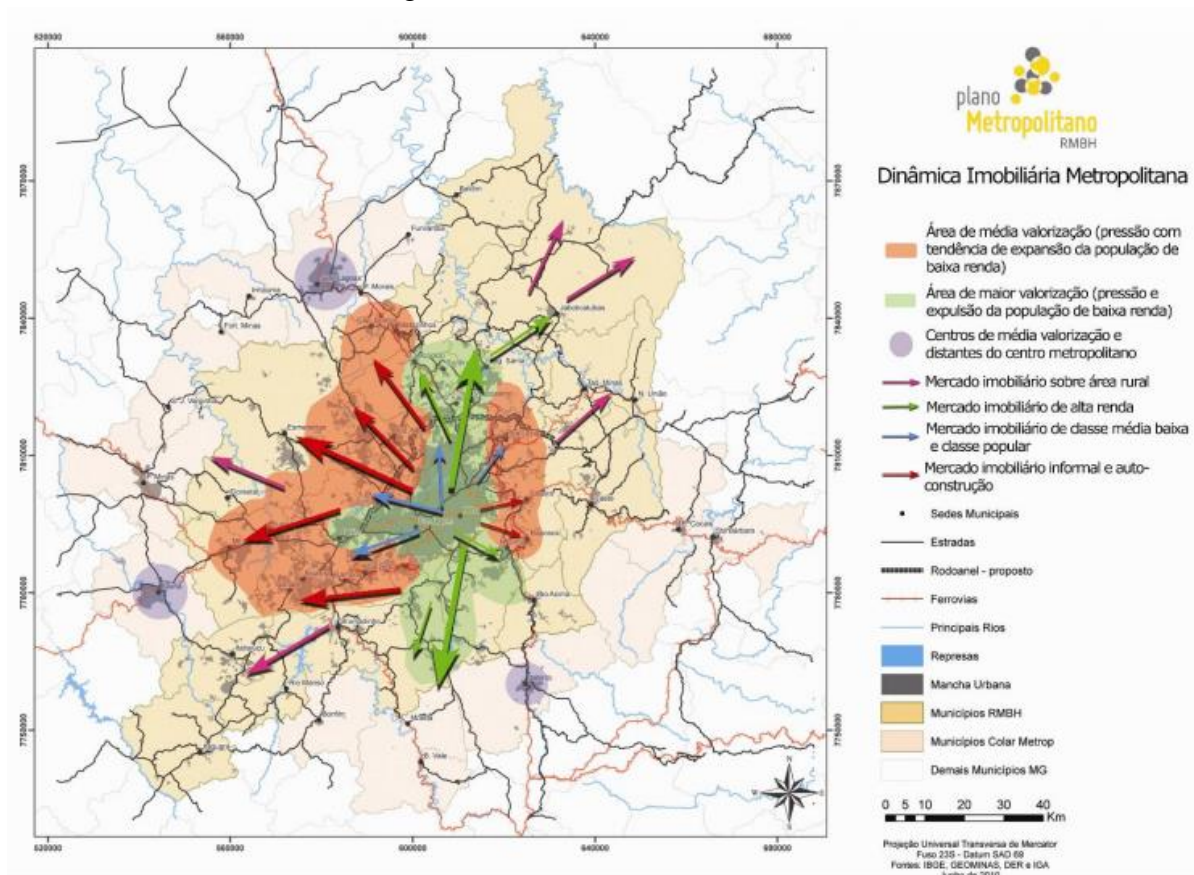
Para Santos (2008), o inchaço das cidades gera graves consequências econômicas e sociais nos países, sobretudo aqueles em desenvolvimento, devido à rapidez do

processo de urbanização e a carência de infraestruturas urbanas (sistema de transportes, de energia, de água, de esgoto, de saúde e de moradia). Com o decorrer do tempo e o crescimento intensificado das cidades, os problemas mencionados passam a transbordar os limites territoriais de uma cidade para as cidades vizinhas, o que gera um processo de metropolização. A cidade-polo que faz transbordar suas demandas para as cidades vizinhas, segundo Carlos (2011), é denominada metrópole. Essa cidade, metrópole, é capaz de gerar influência nas demais cidades vizinhas, sendo um elo entre a região e o mundo.

De acordo com Carlos (2013), o processo de metropolização é um processo de ocupação do espaço urbano, reflexo de uma prática socioespacial definida pela lógica capitalista, intensificada pela industrialização, expressa pelos seguintes fundamentos: propriedade privada, concentração de riqueza, subordinação do trabalho ao capital e relações diferenciadas de classe. A colocação do autor retrata a realidade de quase todo processo de metropolização ocorrido no Brasil, no qual se desenvolve um centro urbano no entorno das indústrias, e a população deseja residir o mais próximo possível das indústrias, uma vez que a região que circunda as indústrias oferece mais oportunidade e infraestrutura. Aqueles que reúnem condições financeiras adquirem as terras mais próximas às indústrias enquanto os menos favorecidos economicamente acabam tendo que buscar moradia em regiões cada vez mais distantes. A classe trabalhadora, subordinada aos donos das indústrias, é obrigada a buscar condições de moradia cada vez mais distante dos centros urbanos formando as metrópoles, o que acaba por gerar uma segregação espacial entre diferentes classes sociais.

Sob esse ponto de vista, Tonucci (2013) destaca que o desenvolvimento da metrópole acontece na contramão das boas práticas de planejamento urbano no movimento dialético de implosão do centro urbano (restrito às classes mais ricas) e crescimento desordenado das periferias heterogêneas e dispersas para acomodação da massa de trabalhadores. Sendo assim, a cidade é deteriorada pela especulação imobiliária, curvando-se ao interesse de poucos detentores do capital imobiliário. A intensificação do processo de mercantilização do espaço urbano gera uma mobilização intensa do capital em busca de novas áreas de expansão e, concomitantemente, o aprofundamento da desigualdade socioespacial, a intensificação do processo de periferização e favelização, segregação e a privação dos direitos de acesso e uso da metrópole (TONUCCI, 2013). Um exemplo claro desse processo pode ser visualizado ao se analisar a dinâmica imobiliária da Região Metropolitana de Belo Horizonte, como pode ser visto no mapa abaixo.

Figura 1- Dinâmica Imobiliária da RMBH



Fonte: UFMG, 2011, p. 57.

Os autores Gomes e Haesbaert (1988) relatam que, do ponto de vista territorial, o crescimento da metrópole não ocorre de maneira uniforme e padronizada, uma vez que se dá por meio da interação da sociedade com o espaço, o que não se pode prever. Esse comportamento imprevisível desafia o caráter isomórfico do planejamento urbanístico e a total homogeneização do espaço sob o capitalismo (GOMES; HAESBAERT, 1988). Se por um lado a diferenciação dificulta uma abordagem padronizada, por outro lado, a diferenciação imprevisível e a experiência muitas vezes assustadora do desconhecido e do inesperado possibilita que o cidadão crie identificação e enraizamento, fortalecendo grupos e/ou modificando a metrópole. O espaço metropolitano constituído por inúmeros atores se apresenta como um território complexo em que se misturam diferentes identidades. Sendo assim, cada grupo constituído que habita o território, em maior ou menor grau, acaba interferindo no desenvolvimento da metrópole. Além de garantir suas áreas de reprodução social, os grupos lutam para se apropriar e ocupar as áreas ainda “comuns”, públicas ou desocupadas (GOMES, HAESBAERT, 1988).

Por fim, os autores Gomes e Haesbaert, (1988) apontam que a identidade geral do indivíduo metropolitano compreende suas variabilidades, sua diversidade, a mistura incessante de planos de convivência entre diferentes e reflete a sua relação com o território. Essa diversidade de atores e de interações entre as pessoas e o território tem representado a razão central dos fracassos na implementação de planos urbanísticos tecnocratas (GOMES, HAESBAERT, 1988). Os projetos urbanos estanques e *top-down* não são capazes de sobreviverem às ambiguidades e mutabilidade do espaço metropolitano. Mesmo os esforços de compreensão das formas da metrópole, através do estabelecimento de tipologias e padrões, esbarram na indeterminabilidade do fenômeno estudado. Impõe-se, assim, “o imperativo de uma perspectiva de entendimento das regiões metropolitanas que alie o particular (a diferença) e o geral (a unidade), e que dê visibilidade à criação, pelas próprias coletividades, de "territórios" originais que atendam não só às suas aspirações de reprodução material, como também à expressão das especificidades culturais que animam os grupos sociais” (AGÊNCIA RMBH, 2015).

4.1.2 - A formação das regiões metropolitanas

Segundo Milton Santos (2008), as regiões metropolitanas são [...] “áreas onde diversas ‘cidades’ interagem com grande frequência e intensidade, a partir de uma interdependência funcional baseada na unidade de infraestruturas urbanas e nas possibilidades que esse fato acarreta para uma divisão do trabalho interna bem mais acentuada que em outras áreas” (p. 75). Quanto à organização interna “caótica” das metrópoles brasileiras, o autor assim as interpreta:

“As cidades, e, sobretudo as grandes, ocupam, de modo geral, vastas superfícies entremeadas de vazios. Nessas cidades espalhadas, características de uma urbanização corporativa, há interdependência do que podemos chamar de categorias espaciais relevantes desta época: tamanho urbano, modelo rodoviário, carência de infraestruturas, especulação fundiária e imobiliária, problemas de transportes, extroversão e periferização da população, gerando, graças às dimensões da pobreza e seu componente geográfico, um modelo específico de centro-periferia. Cada uma dessas realidades sustenta e alimenta as demais, e o crescimento urbano é, também, o crescimento sistêmico dessas características” (Santos, 2008, p. 106).

Monte-Mór (1994) relata que, nas regiões metropolitanas, o tecido urbano estendeu-se pela periferia. Espaços industriais, serviços, conjuntos habitacionais e loteamentos irregulares, linhas de ônibus e serviços de eletricidade estenderam a forma urbano-industrial

pelo espaço vizinho. A região ganhou autonomia, o tecido urbano estendeu-se para além das cidades.

O processo de constituição dos grandes aglomerados urbanos passou a ser mais pronunciado a partir dos anos 60, o que levou o Brasil a instituir formalmente as primeiras regiões metropolitanas no ano de 1973, por meio de Lei Complementar de maneira *top-down*. Independentemente de suas características específicas (dimensão, população, capacidade econômica, etc.), todas foram tratadas de maneira homogênea ao receberem o mesmo formato institucional e competências (LOBO; TAVARES, 1991).

Essa primeira iniciativa de institucionalização das regiões metropolitanas ocorreu no contexto de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano formulada pelo governo militar, que estimulou a industrialização e a consolidação de centros urbanos conurbados. Esse processo culminou na promulgação da Lei Complementar federal nº 14, de 8 de junho de 1973, que regulamentou o artigo 164 da Constituição e criou oito RMs (São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza), além de estabelecer quais seriam os serviços comuns de interesse metropolitano. Um ano depois, a Lei Complementar federal nº 20, de 1º de julho de 1974, instituiu a RM do Rio de Janeiro (SANTOS, 2018). Dessa maneira, Grau (1983) afirma que, somente após a promulgação da Lei Complementar 14/73, é possível relatar atividades de planejamento metropolitano, de maneira institucionalizada.

O novo marco legal avançou na definição dos serviços comuns a serem entendidos como metropolitanos e determinou uma estrutura de governança básica. Apesar de não se prever uma entidade metropolitana ou formatação jurídica específica, nos Arts. 2º a 4º, a Lei estabeleceu a criação de um Conselho Deliberativo e um Conselho Consultivo, ambos presididos pelo Governador do Estado e a serem criados por lei estadual. O Conselho Consultivo composto por um representante de cada Município era responsável por opinar sobre as questões de interesse da região, somente por solicitação do Conselho Deliberativo. Já o Conselho Deliberativo tinha competência para coordenar a execução de programas e projetos de interesse comum, com o objetivo de unificá-los mediante concessão do serviço a entidade estadual, bem como para realizar o planejamento, por meio da elaboração do Plano Metropolitano Integrado (SANTOS, 2017).

Com esse primeiro marco para a gestão metropolitana vigorou um modelo tecnocrático e centralizador conduzido pelo Governo Federal que concentrou investimentos significativos nos grandes centros urbanos, em especial na Região Sudeste fazendo dessas

localidades as regiões mais relevantes no processo de alavancagem do modelo de crescimento econômico promovido pelo regime militar, entre os anos de 1969 a 1973, que ficou conhecido como o milagre econômico e culminou na institucionalização, por meio de lei, das primeiras regiões metropolitanas do Brasil (SANTOS, 2017).

Futuramente, toda essa pungência econômica proporcionada pelos fortes investimentos federais nas regiões metropolitanas ficará guardada na memória de parcela significativa dos gestores públicos, o que desencadeará um acelerado processo de criação de novas regiões metropolitanas na expectativa de que a nova região metropolitana pudesse desfrutar de todos os investimentos federais voltados para as metrópoles. Todavia, Baines, Souza, Gialdi e Schurgelies (2013) destacam que, já na década de 80, em decorrência da crise econômica, os investimentos nas regiões metropolitanas começam a serem reduzidos, sem que sejam retomados na mesma intensidade em momentos posteriores.

Outro importante apontamento, que influenciou nos rumos da gestão metropolitana no Brasil, ressaltado por Eros Roberto Grau (1983), é o fato de que os órgãos de deliberação metropolitana, instituídos pela lei complementar 14/1973, passaram a ter existência meramente simbólica e nominal em decorrência do planejamento metropolitano ter sido desenvolvido por órgãos e entidades federais, responsáveis pela aplicação dos recursos. A ausência de uma estrutura de governança bem delineada, articulada e com poderes específicos pode ser considerada como um dos pontos críticos da gestão metropolitana durante o período de criação, dos anos 70 em diante.

Celina Souza (2001) chama a atenção para a ausência de cooperação entre União, estados e municípios quando do surgimento das primeiras RMs. Para a autora, o modelo de RM implantado pelos militares, nos anos 70, não criou incentivos para a cooperação, como por exemplo, a criação de conselhos interfederativos com poder de decisão sobre aplicação de recursos ou definição de políticas públicas, o que seria crucial para uma gestão metropolitana em períodos pós-ditadura. Dessa maneira, o modelo também não gerou uma consciência coletiva ou um senso de identidade regional em torno da importância das questões metropolitanas, o que dificulta avanços na gestão desses territórios.

O processo de metropolização continuava a crescer durante os anos seguintes à criação das primeiras Regiões Metropolitanas chegando a 67,59% a taxa de urbanização do país no início dos anos 80 (SANTOS 2017). Concomitantemente a esse contínuo processo de urbanização, a redemocratização do país e a descentralização política promovida pela

Constituição de 1988, o Brasil passa a viver um segundo momento de institucionalização das regiões metropolitanas.

Foi inserido no artigo 25 da Constituição o §3º, dispondo que “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” (CF, 88), Sendo assim, a pauta metropolitana sai do plano nacional e passa a fazer parte das atribuições dos governos estaduais.

O §3º do artigo 25 da Constituição de 1988 foi o único momento, em toda a nova Constituição, que a gestão das Regiões Metropolitanas foi abordada, o que, para a jurista Marcela Santa, (2017) traz grande significado, no sentido de expressar o clamor existente no período por mais autonomia para os municípios e menos intervenção da União.

“A singeleza do tratamento constitucional pode ser explicada pela associação, feita não apenas pelos constituintes, mas também por juristas, urbanistas e outros estudiosos da questão urbana, entre centralização, regiões metropolitanas e autoritarismo, ou entre descentralização e democracia. Tomou conta das discussões o sentimento de que qualquer decisão que indicasse o caminho da centralização estaria associada à ausência de democracia e, por outro lado, as escolhas direcionadas à descentralização e ao aumento da autonomia local se aproximariam do novo ideal democrático que pautou a constituinte.” (SANTOS, 2017, p. 41).

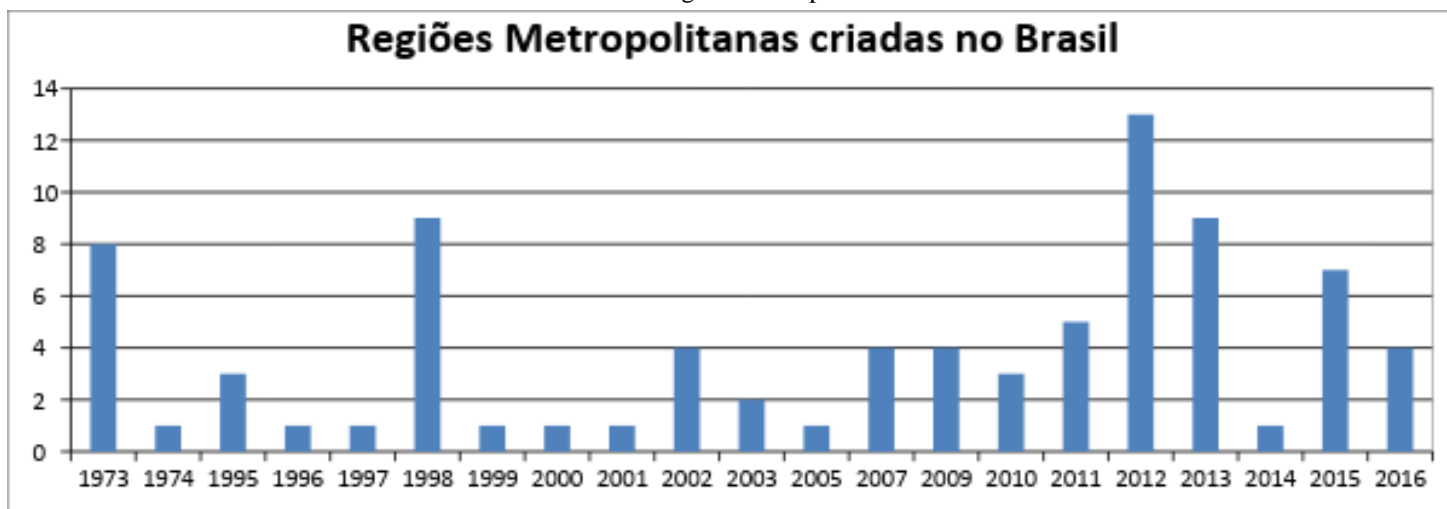
Segundo Gustavo Gomes Machado (2009), durante o período de elaboração da nova Constituição, o país vivia um clamor por maior descentralização política e consequente ampliação da autonomia municipal, o que divergia da atuação metropolitana até então empreendida. Dessa maneira, a gestão metropolitana era diretamente associada ao centralismo tecnocrático do período militar e fazia alusão a um processo de recentralização — uma nova centralização agora em nível estadual — da gestão das regiões mais conurbadas e desenvolvidas economicamente. Logo, a gestão metropolitana, naquele momento, representava uma afronta às premissas básicas da redemocratização que pressupunha uma autonomia municipal a qualquer custo.

Após a criação das nove regiões metropolitanas no início dos anos 70, foram 20 anos sem que novas regiões metropolitanas surgissem. Esse período abarca tanto o período pré-Constituição de 88, no qual a União era responsável pela institucionalização das RMs, quanto o período imediatamente pós-Constituição em que a competência foi transferida para os estados. Somente sete anos após a Constituição Federal, em 1995, o discurso do municipalismo

exacerbado começou a ser enfrentado por gestores públicos, e estudos do tema e novas regiões metropolitanas foram criadas.

Após superar a desconfiança, em relação à redução das autonomias municipais, no período imediatamente pós-redemocratização, acelera-se profundamente o processo de institucionalização de novas regiões metropolitanas atingindo seu ápice no ano de 2012, no qual 13 Regiões Metropolitanas foram instituídas (COSTA, FAVARÃO, TAVARES, JUNIOR, 2018). O gráfico abaixo demonstra a evolução desse processo de metropolização institucional.

Gráfico 1- Regiões Metropolitanas criadas no Brasil



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018.

Segundo os autores, é relevante destacar a possível discrepância entre a institucionalização de tantas regiões metropolitanas e as características socioespaciais vivenciadas pelas localidades. Parte significativa dessas iniciativas possui um viés mais político do que técnico-administrativo.

Durante o processo constituinte, o fortalecimento dos municípios foi colocado como condição para a descentralização do poder, e os municípios foram colocados como entes federativos autônomos. Dessa maneira, o artigo 30 da Constituição coloca as competências exclusivas para os municípios.

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir Distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Além das competências definidas pelo artigo 30 da Constituição Federal de 1988, os municípios receberam inúmeras outras atribuições sem o devido repasse de recursos para o seu financiamento. O artigo 23 traz as competências comuns:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Por sua vez, o artigo 24 traz as competências concorrentes:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

II - orçamento;

III - juntas comerciais;

IV - custas dos serviços forenses;

V - produção e consumo;

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;

XI - procedimentos em matéria processual;

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

XIII - assistência jurídica e defensoria pública;

XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;

XV - proteção à infância e à juventude;

XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Para o jurista Bercovici (2004), para a implementação das competências tidas como comuns, faz-se necessária uma interação cooperativa entre os entes federados, que é dificultada pelo ambiente competitivo criado pela descentralização fiscal empreendida pela Constituição que, ao mesmo tempo, prega a cooperação interfederativa. Ou seja, apesar de a Constituição apresentar a existência de competências comuns entre os diferentes entes e mencionar a necessidade de cooperação, ela não desenvolve instrumentos para essa cooperação e ainda cria um ambiente de disputa entre os entes que dificulta ainda mais a implementação de competências comuns de maneira compartilhada. Dessa forma, a Constituição abre uma lacuna ao não explicitar a maneira pela qual União, Estados e Municípios devem atuar para a execução das competências compartilhadas, em especial nos territórios metropolitanos.

Frente essa lacuna, o Estatuto da Metrópole vem preencher, de certa maneira, a lacuna deixada pela Constituição, no que concerne à política metropolitana cabendo aos implementadores compreenderem e utilizarem-se do novo pacto federativo imposto pela Constituição de 1988.

4.1.3 - O federalismo brasileiro

Para compreender os desafios da gestão metropolitana brasileira, é fundamental compreender as premissas do sistema federalista brasileiro que, antes da Constituição de 1988,

estabelecia uma submissão muito grande do poder local em relação ao governo estadual. Victor Nunes Leal (2012) destaca que a compreensão da relação desigual entre esses poderes é fundamental, uma vez que motivou as várias lutas em busca do municipalismo no Brasil. Melo (1995) aponta que “a ideologia municipalista constitui uma das construções discursivo-programáticas mais antigas e resilientes da cultura política brasileira”. Para Leal (2012), a ausência de autonomia municipal caracterizava-se como um grave problema institucional, uma vez que fazia do governo local mero expectador das decisões estaduais e fragilizava o sistema representativo e foi acentuando-se na segunda metade do século XX. Para o autor, era questão de tempo para que a situação dos municípios fosse modificada.

Longo (2017) menciona que, no ano de 1988, com a nova Constituição, o municipalismo atingiu o seu ápice, quando o município foi colocado na condição de ente federado, sendo assegurada sua autonomia política, administrativa e financeira. Segundo Abrucio (2010), todo o contexto histórico que levou ao modelo proposto pela Constituição de 88 mantinha a crença na plena capacidade do município de, isoladamente, executar todas as políticas públicas. Longo (2017) destaca que essa ideologia municipalista não condiz com a realidade, uma vez que os municípios possuem limites financeiros e operacionais, além da natureza dos problemas que não respeitam os limites territoriais.

Em um primeiro momento, pode-se compreender que o municipalismo previsto na Constituição de 88 incentivou uma atuação isolada dos municípios, principalmente pelos incentivos fiscais que promoviam a criação de municípios e a pulverização dos recursos financeiros, tornando a gestão das políticas públicas mais complexas e não coordenadas e gerando resultados desastrosos e ineficientes (LONGO, 2017).

A escolha por um federalismo tridimensional, com a elevação dos Municípios a entes federados, representou inovação mundial. E a “autonomia municipal”, que já era prevista desde a Constituição de 1891, foi incrementada, passando a abranger a autonomia, política, a autoorganização, a competência legislativa, administrativa e financeira. Essa estrutura estabelece uma lógica de autodeterminação, na qual os municípios devem cuidar dos serviços e assuntos de interesse local. Contudo, como dito anteriormente, os problemas a serem enfrentados pelos municípios perpassam as fronteiras locais e necessitam ser enfrentados de maneira sistêmica por diferentes entes federados (SANTOS, 2017).

A Carta Magna consagrou um sistema federativo cooperativo, ao elencar como objetivos constitucionais a promoção do desenvolvimento e redução das desigualdades regionais, objetivos que não se concretizam sem a interdependência e o esforço conjunto dos

entes federados (JÚNIOR; SILVA; RIBEIRO; MEDEIROS, 2014). Sendo assim, a Constituição de 88 aponta para um importante desafio dos entes federados que é estabelecer um extenso processo de negociação e compartilhamento de decisões e responsabilidades para o alcance de resultados efetivos.

Cabe salientar que essa interpretação cooperativa em momento algum pretende reduzir, em qualquer dimensão, a autonomia municipal, uma vez que essa autonomia consiste em um princípio constitucional. Segundo Marcela Santos (2017), a intenção é estabelecer uma nova ótica de análise das relações interfederativas, à luz da cooperação, levando em consideração diversos dispositivos que venham a complementar o entendimento do art. 25, § 3º (competência estadual para criação das regiões metropolitanas) e o art. 30 (competências dos municípios, especialmente para organizar e prestar os assuntos de interesse local), ambos da Constituição.

Primeiramente cabe revisitar o artigo 23, que estabelece as competências comuns aos três entes federados e posteriormente analisar o art. 241, que estabelece que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência, entre entes, total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”.

Ao se falar de competências comuns, todos os entes federados devem colaborar para a execução das atividades, uma vez que, de maneira isolada, esses entes não poderão alcançar os resultados desejados. Além disso, a Constituição abre a possibilidade de se estabelecer a criação de normas de cooperação entre os entes federados e a instituição de regiões metropolitanas para a execução de funções públicas de interesse comum, bem como de instrumentos jurídicos para gestão associada de recursos públicos. Em se tratando de região metropolitana, o desafio federalista de constituir relações de interdependência e cooperação equilibradas remonta para a necessidade de um pensar metropolitano, capaz de conformar os diversos interesses dos entes federados na busca de diagnósticos reais e soluções compartilhadas (JÚNIOR; SILVA; RIBEIRO; MEDEIROS, 2014).

Todavia, apesar de apontar para o problema da cooperação entre entes federados, a Constituição não estabelece de maneira clara como essa cooperação, em especial nos espaços metropolitanos deverá ocorrer. Essa indefinição, segundo Abrucio (2005), acaba por dificultar a responsabilização dos entes federados proporcionando em muitos casos a duplicação de

esforços e um aumento de custos para a máquina pública, sem um aumento significativo da eficiência.

Por fim, os autores César Jr., Fernanda Alen, Frederico Ribeiro e Gustavo Medeiros (2014) destacam que esse sistema federalista brasileiro encapsula o dilema da ação coletiva, na medida em que os entes federados buscam maximizar seus resultados, adotando, muitas vezes, um comportamento de *free-rider*, sem participação e cooperação. E como alternativa para esse cenário está a disseminação do conceito de interesse metropolitano preponderante ao interesse local. A criação de uma consciência metropolitana, que privilegia o interesse metropolitano, poderia levar os atores envolvidos na definição das políticas públicas a compreenderem os benefícios de uma atuação supralocal e os prejuízos de uma atuação local isolada. Trata-se de uma alternativa para esse dilema a criação de espaços efetivamente capazes de conformar interesses diversos, viabilizar a negociação e a deliberação de soluções compartilhadas, o que pode ser alcançado mediante a criação de um arcabouço institucional, bem como se fazendo uso de instrumentos que já se fazem presentes na legislação existente como consórcios, parcerias público-privadas e outros trazidos pelo arcabouço legal previsto no estatuto da metrópole.

No debate contemporâneo sobre administração pública, observam-se reflexões sobre o modo pelo qual diferentes atores muitas vezes de diferentes setores se arranjam ou são arranjados para lidarem com questões ditas públicas. Assim, a próxima seção vai tratar do tema da governança pública como dimensão/categoria ou conceito relevante para a pesquisa proposta aqui e para a questão da gestão metropolitana.

4.2 - GOVERNANÇA PÚBLICA

Inúmeros são os desafios impostos às instituições públicas para o provimento adequado dos serviços públicos à população. A limitação de recursos soma-se às constantes mudanças no contexto social e político, e obriga o poder público a se reinventar constantemente para superar os desafios e cumprir com suas atribuições. Esse contexto, segundo Raquel, Van Bellen e Hans (2012), possibilita o desenvolvimento constante de estudos sobre as transformações na administração pública.

Nessa linha, Secchi (2009) identifica três modelos de Administração Pública:

- i) o modelo burocrático, de matiz weberiano, formal, impessoal e legalista;

- ii) os modelos organizacionais ou modelos gerencialistas, que incluem a Nova Gestão Pública — definida pelo autor como “modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da Administração Pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade” (SECCHI, 2009, p. 354) — e o Governo Empreendedor, inaugurado por Osborne e Gaebler (1995), e tido como um estilo pragmático de gestão pública, prescritivo e claramente inspirado na teoria administrativa e nas ferramentas gerenciais do setor privado; e
- iii) a Governança Pública, em que a governança aqui é tratada como “um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas” (SECCHI, 2009, p. 358). Essa categorização é similar à encontrada em Osborne (2010), embora este trate o modelo burocrático apenas como Administração Pública, o que alguns autores, como Bourgon (2010) e Hughes (2003), chamariam de modelo clássico da Administração Pública.

O primeiro modelo é delineado a partir dos estudos de Max Weber sobre burocracia. Para Weber (2001), ela é caracterizada por um domínio denominado racional-legal, que estabelece a utilização de um estatuto construído com parâmetros técnicos e sancionado para o alcance dos direitos. Nesse modelo, o respeito às normas, regras e métricas técnicas são premissas básicas de subsistência, contudo, assim como o respeito às normas são premissas para o funcionamento do modelo e serviu para enfrentar um período em que a personificação e o patriarcado eram dominantes. Merton (1978) aponta que a utilização indiscriminada das normas acaba por gerar o formalismo colocando as regras em primeiro plano frente à execução dos serviços públicos. A limitação da administração pública em modificar as regras na mesma velocidade em que o ambiente externo se modifica faz com que as regras se transformem em disfunções do modelo que levam à ineficiência (Merton, 1978). Além disso, o autor salienta outras disfunções do modelo burocrático como a centralização exacerbada das decisões, o que gera lentidão nos processos decisórios, e o distanciamento do cidadão, o que acaba potencializando a ampliação da assimetria informacional entre a ação pública e a demanda da população.

Segundo Bevir (2011), a grave crise enfrentada pelo sistema capitalista na década de 70 juntamente com as disfunções do modelo burocrático vigente explicitam novas

demandas sociais que o modelo até então vigente não é capaz de responder de maneira satisfatória. A ineficiência decorrente da utilização do modelo burocrático, no contexto vigente, faz emergir movimentos reformistas que culminam na ascensão da Nova Administração Pública.

As primeiras experiências de implementação da Nova Administração Pública ocorreram no final da década de 70, com Margaret Thatcher, no Reino Unido, e no início dos anos 80, nos Estados Unidos, com Ronald Reagan. Posteriormente, outros países anglo-saxônicos e demais países europeus começaram a adotar o modelo que chegou até a América Latina, Chile, nos anos 90 (MATIAS-PEREIRA, 2010). Para Denhardt (2012), as principais referências de implementação do modelo são Nova Zelândia, Canadá, Grã-Bretanha e Estados Unidos.

No Brasil, a Nova Administração Pública chega em 1995 por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado que pretendia flexibilizar os processos para combater a inércia vigente em decorrência da saturação do modelo burocrático vigente (BRESSER PEREIRA, 2010).

Segundo Osborne e Gaebler (1994), o modelo da Nova Administração Pública contou com o movimento “reinventando o governo” e ficou conhecido como Governo Empreendedor ou Inovador. Na perspectiva intraorganizacional, medidas como descentralização, avaliação de desempenho, plano de meta, PDCA, gestão de projetos e processos eram práticas recorrentes. Já na perspectiva externa, foram marcantes as privatizações, *accountability*, parcerias público-privadas, parcerias entre outras iniciativas.

Esse novo modelo buscava tornar a Administração Pública mais eficiente e efetiva por meio da inserção de práticas bem sucedidas da administração privada. Atualmente, as opiniões sobre os resultados alcançados pela Nova Gestão Pública não são consensuais. Se por um lado as transformações geraram maior dinamismo, eficiência e profissionalização do setor público, por outro lado geraram distorções em decorrência da ampliação da influência do mercado sobre a prestação do serviço público e vivencia uma crise de legitimidade em decorrência da pouca articulação entre atores fundamentais.

Os autores Bovard e Löffler (2003) destacam o processo de substituição parcial da Administração Pública Burocrática pela Nova Administração Pública vivenciado nos últimos 30 anos e atualmente surge um possível novo paradigma denominado Governança Pública. Os autores ainda deixam claro que a transição de um modelo para o outro não se dá

por meio de rupturas, e sim por meio de um espectro no qual novas práticas são incorporadas sem que todo o anterior seja descartado.

Para alcançar os objetivos deste trabalho, é fundamental compreender a concepção da governança pública que para Robichau (2011) vem sendo construída por meio de caminhos diversos, o que pode gerar alguns obstáculos do ponto de vista teórico.

O termo governança pública, conforme Martins e Marini (2014), Peters (2001), Osborne (2010), Offe (2009) e Levi-Faur (2012) discutem, não é novo nas ciências sociais e apresenta uma extensa variedade de definições e de perspectivas de estudos, especialmente, na literatura de ciência política e de administração pública. Essa multiplicidade de abordagens e conceitos levou Offe (2009) a suscitar a dúvida sobre essa expressão ter se tornado um significante vazio, isto é, um conceito inerentemente contraditório, por ser tão utilizado quanto impreciso. Segundo Offe (2009, p. 554), isso decorre do fato da governança pública ter sido tomada sob uma dupla interpretação.

A priori é como um modo de estudo da participação dos agentes — públicos e privados — na experiência pública de construção de soluções para necessidades de uma comunidade. A posteriori é como uma esperança de melhoria na efetivação de políticas públicas, ou seja, “o termo evoca uma experiência fundamentalmente problemática feita por atores na vida pública e, ao mesmo tempo, parece implicar uma resposta promissora para questões decorrentes dessa experiência” (BOVAIRD E LÖFFLER, 2003, p. 8). Justamente por ser esse termo ambíguo é que os autores afirmam que tentar definir governança pública é uma tarefa complexa.

Por focar, de um lado, os arranjos possíveis na relação Estado e Sociedade para atender as demandas desta, e, de outro, uma esperança de melhoria no atendimento aos seus anseios, Kissler e Heidemann (2006, p. 480) afirmam que “sob a ótica da ciência política, a governança pública está associada a uma mudança na gestão política”. Neste aspecto, a governança é intrínseca à proposição de uma nova forma de se organizar a implementação de políticas públicas. Ao ser encarada dessa maneira, tal como Bovaird e Löffler (2003, p. 6) argumentam, falar de governança pública passa a ser necessariamente falar de política, de Estado e de gestão pública, daí ela passa a ser entendida como “o modo como às partes interessadas [*stakeholders*] interagem umas com as outras para influenciar os resultados das políticas públicas”.

Para além dessa noção de interação para influenciar resultados, autores como Osborne (2010, p. 1) defendem que não se trata de um novo paradigma de gestão pública, e,

sim, apenas mais um dos possíveis “regimes de política e implementação” de políticas públicas e de prestação e entrega de serviços públicos. Em contrapartida, tal como Martins e Marini (2014, p. 43) argumentam: a “governança pública tem sido proclamada como um novo paradigma, distinto da nova gestão pública e da administração pública burocrática ortodoxa”. A governança seria, portanto, não apenas esse modo genérico de interação entre os agentes envolvidos na construção de políticas, mas uma evolução — ainda em construção — na dinâmica da prestação de serviços públicos, que envolveria mudanças na forma de gerenciar a própria administração pública bem como de construir políticas. Essa visão de que a governança pública é também uma nova forma de gestão pública decorre da ideia geral de governança. De acordo com McNabb (2009, p. 193), “governança é também o termo usado para definir o processo de controle das operações das organizações”, sua administração interna. Sendo assim, falar de governança pública, além de significar falar da interação de agentes para influenciar resultados de políticas públicas, é também falar de gestão.

Destarte, apesar das dificuldades de definição, trataremos a governança pública aqui como o processo de definição das formas e arranjos de construção de soluções para demandas da sociedade que requeiram, para a sua implementação, uma multiplicidade de atores e de interesses articulados entre representantes e participantes do Estado e da Sociedade (OSBORNE, 2010; MARTINS & MARINI, 2014; OFFE, 2009). Em face ao exposto, por cuidar de alternativas de construção e efetivação de políticas públicas envolvendo o Estado e a Sociedade, a governança pública será entendida também como um modelo de desenho institucional que vem sendo construído, a partir do final do século XX, como uma alternativa aos modelos de gestão pública tradicionais, em especial, o da Administração Pública tradicional e o da Nova Gestão Pública (*New Public Management*), embora não esteja consolidado o suficiente para ser tomado como um novo paradigma científico (DE VRIES, 2010; SECCHI, 2009; BENISH, 2010).

Na visão de Kissler e Heidemann (2006, p. 480), a governança pública é uma alternativa quando se apresenta como “uma tendência para se recorrer cada vez mais à autogestão nos campos social, econômico e político, e a uma nova composição de formas de gestão daí decorrentes”, para trazer melhores respostas de governos, em seus mais variados níveis, às demandas da sociedade. Com foco nessa ideia, a sua proposta geral é mudar-se da gestão tecnocrática, imposta hierarquicamente pelo Estado e seus representantes sobre a sociedade, presente no modelo da Administração Pública tradicional, para buscar-se aumentar os mecanismos de participação e mesmo de autogestão da própria sociedade sobre os temas de seu

interesse, só que esses mecanismos não seriam simplesmente a importação de tecnologias gerenciais do setor privado para o público nem o mero incentivo à delegação ao mercado, tal como preconizados pela Nova Gestão Pública. Nessa linha, Martins e Marini (2014, p. 44) afirmam que “governança pública é um processo de geração de valor público a partir de determinadas capacidades e qualidades institucionais; da colaboração entre agentes públicos e privados na coprodução de serviços, políticas e bens públicos e da melhoria do desempenho”.

No início da década de 90, parte significativa dos organismos internacionais de desenvolvimento e agências de fomento incorporou o conceito de governança como a maneira pela qual a autoridade é exercida no gerenciamento de recursos para o alcance das metas. Ainda no início da década de 90, o conceito foi utilizado em publicações do Banco Mundial, fator decisivo para a disseminação desse conceito de governança. O Banco Mundial fez uso de um conceito de governança para orientar os países em desenvolvimento que se encontravam em crise econômica e dependiam de recursos externos a implementarem as práticas de ‘boa governança’.

O conceito de governança adotado pelo Banco Mundial (1992) considerava características relacionadas ao tipo de autoridade, controle e poder de governar:

- “(a) o regime político (se parlamentarista ou presidencialista, militar ou civil, autoritário ou democrático);
- (b) os processos nos quais a autoridade é exercida na gestão de recursos sociais e econômicos de um país em direção ao desenvolvimento; e,
- (c) a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas, e, em geral, desempenhar funções governamentais.” (World Bank, p.3, 1992).

Em 1989, o Banco Mundial definiu governança como a “maneira pela qual o poder é exercido na gestão de recursos econômicos e social em um país para o seu desenvolvimento” e, em um segundo relatório, definiu a governança como “a capacidade institucional das organizações públicas para fornecer o público e outros bens exigidos por um país de cidadãos ou seus representantes de maneira efetiva, transparente, imparcial e responsável, sujeita a restrições de recursos” (CAPELLA, 2008, p. 4). Segundo Costa (2015), a segunda conceituação diferencia-se da primeira, em essência, por passar a considerar também os recursos sociais na definição dos assuntos públicos.

Melo (1995) corrobora a segunda versão apresentada pelo Banco Mundial e destaca que a governança não se restringe aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, tampouco ao funcionamento eficaz do aparelho de Estado. Além disso, refere-se à governança como o *modus operandi* das políticas governamentais que deve considerar tanto as questões

ligadas ao formato político-institucional dos processos decisórios quanto a delimitação adequada da participação do público/privado nas políticas, a participação e descentralização, os mecanismos de financiamento das políticas e o alcance global dos programas.

Para Rosenau (2000), a governança é um conceito mais amplo que o de governo e abrange as instituições governamentais formais e os mecanismos informais, de caráter não governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas.

Apesar de ser utilizado desde o final dos anos 80, Pierre e Peters (2005) reconhecem que o conceito de governança ainda incorre em imprecisão, o que acaba por gerar certa confusão na aplicação do conceito. Todavia, atribuem essa multiplicidade de conceitos às diferentes formas de pensar a governança. Apesar de o termo governança ser utilizado de múltiplas maneiras, Stoker (1998) e Rhodes (1996) destacam que as revisões de literatura apontam para uma convergência, uma vez que, em sua maioria, referem-se ao desenvolvimento de várias formas de governar que consideram o limite entre o público e o privado.

Após a apresentação de diversos conceitos sobre governança pública, o próximo item apresentará uma discussão sobre redes e sistemas de governança.

4.3 - GOVERNANÇA EM REDE

Os autores Klijn e Koppenjan (2016) afirmam que os governos, empresas e sociedade civil no mundo contemporâneo são cada vez mais confrontados com problemas sociais complexos, que envolvem questões difíceis, que exigem conhecimento aprofundado, envolvem muitos atores, o que pode resultar em um processo caótico, com resultados inesperados e indesejados. Frente a essa realidade, as tentativas de lidar com estes problemas complexos podem resultar em processos duradouros de formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas com intensos debates e conflitos que não podem ser facilmente resolvidos. Para Klijn e Koppenjan (2016), a natureza perversa dos dilemas complexos não é causada apenas pela falta de informação ou conhecimento ou pela natureza logicamente avançada do problema; mas provavelmente pela presença de vários atores, com interesses e percepções divergentes ou até mesmo conflitantes entre os atores envolvidos. Outra característica dessas questões é que elas perpassam a jurisdição tradicional das organizações,

as divisões de responsabilidades entre camadas de governo (local, regional, nacional, supranacional) e as fronteiras entre o público, privado e social.

Considerando essa complexidade, arranjos interorganizacionais estão se tornando frequentes como forma de melhor enfrentar as complexas questões do cotidiano das organizações (CRUZ, 2017). Cruz, Rosa, Guindani e Martins (2007) observam que as organizações não possuem isoladamente todos os recursos, competências e condições necessárias para o enfrentamento de dilemas complexos, o que leva as organizações a buscarem ações articuladas e integradas com outras organizações que possam complementar suas deficiências. Essas interações, segundo Borch e Arthur (1995), constituem as redes que envolvem relações cooperativas interorganizacionais para troca ou compartilhamento de recursos ou informações, de forma a incorporar trocas econômicas e laços sociais por meio de processos de negócios cumulativos e dependência entre as organizações.

Rezende (2014) relata que, nesse contexto, as redes surgem como maneira de coordenação não hierarquizada capaz de auxiliar as organizações a alcançarem seus objetivos. Tanto no setor público quanto no privado, as vantagens da coordenação da rede envolvem questões relativas ao uso mais eficiente dos recursos, ao reforço de aprendizagem e ao aumento da capacidade de planejar e resolver problemas complexos com mais competitividade e melhores serviços para clientes e consumidores.

Para os autores Cruz, Rosa, Guindani e Martins (2007), o conceito de redes surge como alternativa cognitiva na compreensão das alterações de grande amplitude que ocorrem nas relações nas esferas política, econômica e social. Os autores destacam a necessidade de as organizações colaborarem entre si para a aquisição de recursos e competências, que não teriam isoladamente. Ademais, afirma que a aglomeração das organizações em estruturas de redes amplia a capacidade de enfrentarem problemas complexos, o que não ocorre com organizações dispersas que atuam de maneira isolada.

Apesar de existirem inúmeros conceitos para a governança de redes, os autores Klijn e Koppenjan (2016) apresentam quatro características comumente presentes em todos os conceitos:

- As redes são caracterizadas por problemas políticos complexos que não podem ser resolvidos apenas por um ator, mas exigem ações coletivas de vários atores.
- As redes têm interdependências relativamente altas entre os atores, uma vez que os recursos necessários para resolver os problemas pertencem a diferentes atores.

- As fortes interdependências causam um alto grau de complexidade estratégica nas relações, uma vez que não é possível prever como as ações de um ator irão afetar os interesses e estratégias de outros atores.

- As redes têm interações complexas porque cada um dos atores é autônomo e tem sua própria percepção de problemas, soluções e estratégias.

Levando em consideração essas características, Klijn e Koppenjan (2014) definem redes de governança como padrões mais ou menos estáveis de relações sociais entre atores mutuamente dependentes, que se agrupam em torno de um problema de política, uma política, programa, e/ou um conjunto de recursos que emergem e são sustentados e alterados através de uma série de interações.

Provan e Kenis (2008) apresentam o conceito de “redes interorganizacionais orientadas para objetivos”, o qual se refere a uma rede com identidade distinta, que necessita de alguma maneira de governança para gerar o engajamento necessário para que os integrantes participem de ações coletivas e solidárias, em que exista o conflito e os recursos da rede sejam adquiridos e utilizados de forma eficiente e eficaz. Para os autores, as redes orientadas por objetivo é um mecanismo fundamental para o alcance de resultados multiorganizacionais, especialmente no setor público e no de organizações sem fins lucrativos, em que a ação coletiva é indispensável para o enfrentamento de problemas sociais.

Os autores Klijn e Koppenjan (2016) argumentam que as redes de governança são caracterizadas por três tipos de complexidade: substantiva, estratégica e institucional.

- A complexidade substantiva decorre da natureza dos problemas que estão sendo tratados. As redes de governança lidam com problemas com alto nível de maldade/complexidade. A complexidade substantiva vai além de um problema cuja solução requeira elevado conhecimento técnico ou tecnológico, uma vez que envolve a percepção dos atores em relação à natureza dos problemas e à conveniência da solução a ser implementada.
- A complexidade estratégica é causada pela imprevisibilidade das estratégias que os vários atores envolvidos nos processos da rede de governança podem implantar nas diversas arenas que estão disponíveis para eles. Essa situação geralmente leva à tomada de decisões irregulares e pode resultar em resultados inesperados.

- A complexidade institucional resulta de padrões específicos de interações e percepções, de regras da rede e interação que orientam o comportamento e do nível de confiança dentro da rede de governança. Se essas características institucionais não são bem desenvolvidas ou são ambíguas ou rígidas, podem criar complexidades que dificultam as interações.

Além disso, problemas e serviços frequentemente se cruzam com diferentes redes sociais, com o resultado de que muitas regras diferentes se aplicam ao mesmo tempo resultando em um elevado grau de complexidade institucional que é gerado pela incompatibilidade das instituições envolvidas.

A governança em rede é em sua essência um exercício cotidiano de lidar com interdependências, diversidade de percepções na busca por promover a coprodução entre os atores interdependentes. Na visão de Klijn e Koppenjan (2016), essa situação ocorre por vários motivos:

- na situação do problema e no processo de solução de problemas, os interesses de múltiplos atores mutuamente dependentes estão envolvidos;
- o fato de responder à questão de saber se existe um problema ou se é necessário um serviço não é uma atividade intelectual objetiva, mas sim baseada nos valores, normas e percepções dos atores envolvidos e, portanto, podem ser respondidas de maneiras diferentes;
- um tratamento adequado de situações problemáticas requer esforços mútuos para estabelecer uma combinação única e inovadora de recursos, atividades e ideias.

Além disso, os autores ainda relatam que a produção em redes leva a melhores resultados do que as estratégias independentes, porque:

- dependências de recursos fornecem a vários atores poder de veto que eles podem utilizar se eles não gostarem da estratégia independente traçada. Assim, estratégias independentes levam a bloqueios e à estagnação e, portanto, à ineficiência e ineficácia da tomada de decisão.
- recursos e especialmente conhecimento estão dispersos por muitos atores. Estratégias isoladas levam a soluções ruins, uma vez que os recursos e ideias de outros atores não são utilizadas da maneira ideal. Portanto, estratégias independentes resultam em soluções e políticas que são substancialmente aquém do combate aos problemas complexos ou prestação de serviços complexos.

- estratégias autônomas geralmente se concentram na otimização de um único valor (o valor mais importante para esse ator). No entanto, em redes múltiplas, vários são os valores estão em jogo, e, portanto, soluções, para serem eficazes e democraticamente legítimas, precisam levar em consideração esses vários valores.

Assim, estratégias independentes nas redes de governança geralmente levam a soluções subótimas, políticas substancialmente pobres, ineficazes e pouco legitimadas. Cabe salientar ainda que apesar dos pontos positivos trazidos pelos autores Klijn e Koppenjan (2016), os mesmos também relatam que a governança em rede também apresenta seus dilemas, uma vez que obriga atores com valores, interesses e crenças divergentes a atuarem conjuntamente na construção de soluções compartilhadas. Essa situação em muitas oportunidades acaba gerando conflitos acentuados, lentidão do processo decisório e consequente elevação dos custos para atuação em rede.

Rezende (2014) relata que, apesar da expansão das pesquisas relacionadas à compreensão da governança em rede, é necessário um aprofundamento ainda maior tanto em termos conceituais quanto empíricos sobre a dinâmica e desenvolvimento das redes. Para o autor, os estudos podem ser divididos em dois momentos: um momento inicial em que os estudiosos se dedicaram a compreender o fenômeno em si, buscando demonstrar sua importância, suas causas e diferenças em relação aos demais acordos até então estabelecidos; já um segundo momento visa compreender questões como: a formação, funcionamento e desenvolvimento, as causas para suas falhas ou sucesso e o modo como são regulados e gerenciados. Por fim, o autor aponta que poucas pesquisas discutem as limitações e dificuldades em termos da gestão em rede, o que inclui aspectos ligados a processos, a obstáculos para o alcance dos resultados pretendidos e relacionamento entre a burocracia e os arranjos multiorganizacionais.

Para Sorsen e Torfing (2009), apesar de as redes de governança terem sido criadas como uma alternativa capaz de proporcionar uma governança mais flexível, dinâmica e proativa, a supervalorização dos benefícios advindos das redes tende a negligenciar os problemas e limitações relacionados à instabilidade, dificuldade de estabelecimento de sinergia e a existência de interesses difusos. Klijn e Koppenjan (2016) relatam que a estagnação pode se originar das diferentes percepções sobre a natureza, causas e efeitos dos problemas e suas soluções. A característica desse tipo de discussão é que as partes conversam uma com a outra e estão, na realidade, discutindo coisas diferentes, uma vez que cada parte descreve e adere às suas próprias ideias independentemente da argumentação apresentada.

Klijn e Koppenjan (2016) afirmam que o objetivo da governança em rede não é a criação de consenso (embora isso às vezes possa ser útil), mas sim o aprimoramento da construção de imagens conjuntas, reflexões e desenvolvimento de soluções interessantes e atraentes que geram apoio entre atores. Dessa maneira, a governança em rede é uma busca constante por um terreno comum, uma base mínima para comunicação que permita maior interação e aprendizagem conjunta. Isso significa que deve haver espaço no processo para diferentes percepções e preferências.

No que tange à avaliação das redes de governança, os autores Klijn e Koppenjan (2016) relatam que essa avaliação não deve ser limitada a valores de eficácia e eficiência, devem levar em consideração um conjunto mais amplo de valores públicos, necessidades e percepções dos atores que podem afetar e são afetados pelos problemas, políticas e serviços abordados, incluindo interesses que não estão diretamente representados, como os de terceiros e gerações futuras. Além disso, critérios como legitimidade democrática e responsabilidade, resiliência e confiabilidade, que receberam atenção limitada da literatura sobre governança em rede até recentemente, devem fazer parte das avaliações para determinar sucesso ou fracasso das redes.

Dessa maneira, a avaliação de redes de governança não levará a uma simples declaração sobre o sucesso ou fracasso de uma rede de governança; resultará em uma avaliação diferenciada, mostrando que o processo ou a rede é bem-sucedida em um aspecto e menos bem-sucedida em outro. Essas informações fornecem aos atores dentro de um processo de governança em rede informações valiosas sobre direções em que os esforços podem ser desenvolvidos para melhorar o processo e o desempenho da rede (KLIJN; KOPPENJAN, 2016).

Portanto, Klijn e Koppenjan (2016), ao analisar os processos da rede de governança, destacam que devemos estar cientes das correlações e interações entre os vários fatores, interesses e atores. Ao invés de investigar o impacto de vários fatores isoladamente, devemos analisar a configuração dos fatores que juntos produzem determinados resultados. Um fator específico pode ser uma causa necessária para produzir um resultado, mas pode não ter força suficiente para que isoladamente gere o impacto desejado.

Considerando que cada rede de governança é única, os autores Klijn e Koppenjan (2016) destacam que os efeitos de ações idênticas, aplicadas em diferentes redes de governança, não necessariamente irão gerar os mesmos resultados. O mesmo vale para ações idênticas em diferentes períodos de uma mesma rede de governança. O que se torna possível no final do

processo pode não ter sido possível no início por causa da dinâmica na configuração do conjunto de fatores envolvidos.

Levando em conta os aspectos apresentados sobre governança pública e governança em rede, o presente trabalho, à luz do conceito de redes orientadas para objetivos de Provan e Kenis (2008), apresentará diferentes dimensões de análise das redes de governança metropolitanas, que serão consideradas a seguir.

4.4 - GOVERNANÇA METROPOLITANA

Segundo Blatter (2006), a consolidação do neoliberalismo juntamente com a globalização da economia contribuiu para o aprofundamento dos problemas urbanos nas grandes aglomerações urbanas. Blatter (2008) justifica que esse contexto levou a academia a buscar novos caminhos para a gestão das regiões metropolitanas migrando seu foco de atuação, até então voltado para as estruturas governamentais hierarquizadas, para a governança. Segundo Bevir (2011) na prática, o que ocorre é uma grande dificuldade da burocracia em responder aos problemas sociais. Lentidão, leitura ruim da realidade, corrupção e outros problemas levaram ao questionamento do modelo burocrático e a busca por novas formas de se organizar, entre elas o modelo de governança em rede.

Barcelos (2013) aponta para uma considerável mudança no debate metropolitano. Segundo o autor, no início da década de 90, os embates teóricos contrapunham os regionalistas e os localistas, bem como os centralizadores e os descentralizadores. Já no transcorrer da década, os debates passaram a incorporar novos mecanismos de regulação política e de governança, bem como níveis institucionais superiores (ex: União Europeia). Além disso, aprofundou-se o debate acerca da necessidade de se estabelecer diferentes níveis de governança destacando que as estruturas formais de gestão das cidades e Estados-Nação devem permanecer, mas não bastam para solucionar as questões metropolitanas devendo ser complementadas por novas estruturas de regulamentação e governança.

Segundo Frey (2009), os conceitos de governança metropolitana surgiram nos países desenvolvidos da Europa nos anos 90. E, apesar de contribuírem para o entendimento de realidades mais complexas, como as vivenciadas pelos países latino-americanos, que, muitas das vezes, possuem estruturas institucionais instáveis e frágeis no âmbito regional e metropolitano, além de uma cultura político-administrativa pouco participativa e cooperativa, são insuficientes para a plena compreensão de suas dinâmicas. Essa insuficiência acaba

obrigando a utilização de uma combinação de conceitos para tentar compreender as dinâmicas sul-americanas, em especial as brasileiras.

Provan e Lemaire (2012) apontam que existem sistemas de governança egocêntricos e por objetivos. Os modelos egocêntricos, centralizados, muitas das vezes, possuem o poder público como ator preponderante. Já a governança por objetivos seria construída por múltiplos atores em processo de articulação para alcançar determinado resultado, sem necessariamente usar-se de modelos hierárquicos.

Feiock (2009) afirma que o debate sobre governança metropolitana ao abordar questões relacionadas à autoridade, legitimidade e autonomia, deve levar em conta os dilemas da Ação Coletiva Institucional (ACI), uma vez que interesses de instituições individualmente podem prejudicar os interesses coletivos. Essa abordagem extrapola as discussões pautadas em atores individuais e avalia os dilemas da Ação Coletiva sob a ótica de instituições como organizações públicas, municípios, jurisdições e etc. Barcelos (2013) vai afirmar que os problemas da ACI foram acentuados com a redemocratização e a descentralização administrativa ocorrida na América Latina durante os anos 1980, uma vez que deu voz a atores anteriormente excluídos do processo decisório, dificultando ainda mais a mobilização coletiva em detrimento dos interesses individuais.

A boa governança, apresentada no tópico anterior, apoiada por agentes internacionais como Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e Banco Interamericano de Desenvolvimento, inspirou Rojas (2005) a definir parâmetros para a boa governança metropolitana. Entre os elementos, o autor aponta a necessidade de delimitação de um arcabouço legal institucional capaz de direcionar os gestores para o uso transparente e eficiente dos recursos para gerar os resultados à população. Para tal, o autor estabelece alguns fatores a serem levados em consideração:

- Os que derivam do sistema de relações intergovernamentais, que definem as responsabilidades e os recursos disponíveis para cada nível de governo.
- Os que se originam na estrutura de governo local, que determina o grau de participação da comunidade nas decisões, assim como o controle que exerce sobre os mandatários.
- Os relacionados com a capacidade institucional dos governos locais para desempenhar as funções que lhes são atribuídas.
- Os que se originam nos mecanismos de financiamento das atividades de investimentos dos governos locais (ROJAS 2005, p. 49).

Os autores Pierre e Peters (2005) compreendem que essa boa governança abarca múltiplos atores, instituições governamentais e não governamentais atuando em sintonia em

prol de um determinado objetivo e que pode facilitar a coordenação dos interesses e aumentar a eficiência na implementação de políticas públicas. Sendo ainda mais objetivo, Rojas (2005) defende que um sistema de governança metropolitana deve ser pautado em transparência, legitimidade, participação popular, definição clara de atribuições e responsabilidades, além de seguir os seguintes fundamentos:

- Eleição de mandatários;
- Corpos colegiados (representativos);
- Instituições formais;
- Regime regulatório que favoreçam a *accountability*.

De forma a complementar o entendimento relativo à governança metropolitana, Barcelos (2013) destaca que:

“ (...) os governos locais disponham de capacidade institucional, bases legais e operacionais, para a administração de pessoal, administração financeira e gestão criativa do desenvolvimento local. Ele postula um sistema de administração de pessoal que evite favorecimentos na designação de funcionários, fomenta sua especialização e crescimento profissional; que seja flexível o suficiente para outorgar às autoridades eleitas o ajuste de dotações orçamentárias que permitam a execução das tarefas para as quais foram eleitas. Também defende sistemas eficientes de arrecadação, de planejamento e de provisões orçamentárias, com meios efetivos de fiscalização e controle capazes de aperfeiçoar o planejamento e execução financeira plurianual exigidos pelos investimentos e serviços advindos dos governos locais.” (BARCELOS, 2013, p. 121).

Por fim, considerando Bevir (2011), acredita-se que a estrutura de governança metropolitana deve distanciar-se um pouco das concepções técnicas e burocráticas, e se aproximar dos mercados e da população para a formulação e implementação das políticas públicas; ou seja, o conceito de governança deve incorporar concepções mais plurais e participativas de democracia.

Para compreender a realidade da gestão metropolitana brasileira serão apresentados alguns estudos realizados em metrópoles europeias e norte-americanas. Os estudos a serem apresentados de maneira geral abordam: trajetória institucional e contexto político-administrativo; escala geográfica e escopo funcional; arquitetura, estruturas e processos.

Primeiramente, o tópico trajetória institucional e contexto político-administrativo visa apresentar o contexto em que as transformações foram ocorrendo com vista a possibilitar uma melhor compreensão do arranjo atual vigente, levando em consideração experiências passadas e os fatores que influenciaram essas ações. Posteriormente buscou-se

compreender as relações entre escala geográfica e escopo funcional tomando em conta uma situação fática, na qual as regiões metropolitanas brasileiras apresentam constante pressão pela sua ampliação tanto do ponto de vista territorial quanto funcional. Assim, o intuito foi tentar compreender as possíveis relações entre essa dimensão e os possíveis impactos na efetivação das políticas metropolitanas. Por fim, escolheu-se compreender as arquiteturas, estruturas e processos que são os meios para se atingir a finalidade de uma governança metropolitana efetiva.

Sendo assim, apesar da existência de outras dimensões passíveis de análise, este estudo limitar-se-á às variáveis apresentadas por compreender que estas proporcionam uma adequada compreensão das dinâmicas de governança das regiões metropolitanas brasileiras e ainda possibilitaram alcançar o objetivo geral da pesquisa que é analisar as mudanças promovidas pelos governos estaduais na gestão das regiões metropolitanas brasileiras em decorrência da promulgação do Estatuto da Metrópole, uma vez que essas dimensões estão diretamente relacionadas com o novo regramento jurídico.

4.4.1- Trajetória institucional e contexto político-administrativo

Frey (2000) destaca duas relevantes dimensões — trajetória institucional e contexto político-administrativo — capazes de influenciar a definição do arranjo de governança metropolitana a ser utilizado. Trajetória Institucional, segundo Dosi (2006), é o conjunto de experiências vivenciadas pela organização que influenciam o seu comportamento futuro. A trajetória é constituída de ideias, lógicas e costumes que são difundidos através do sistema social da organização ao longo do tempo. A trajetória conforma as influências internas e externas sofridas pela organização ao longo de sua história. Já o contexto político-administrativo, segundo Braltter (2006), diz respeito às condições políticas do ambiente que podem favorecer ou não determinado modelo de governança metropolitana. Contextos mais democráticos, a nível nacional, podem favorecer a utilização de conselhos participativos com voz para a sociedade; por outro lado, contextos mais autoritários podem favorecer modelos mais centralizados com estruturas fortes e poder decisório centralizado. Considerando essa colocação, é fundamental compreender como essas dimensões se relacionam dentro do processo de institucionalização da governança das regiões metropolitanas para alcançar os objetivos propostos nesse estudo.

Frey (2009) vai justificar algumas das modificações nos arranjos de governança metropolitana considerando a herança institucional existente e o contexto político-ideológico,

baseado na teoria desenvolvida por North (1993) de *path dependency*. Para North (1993), o processo de transformação é o resultado de ajustes pontuais em questões problemáticas que merecem correções imediatas, e esses ajustes serão delineados pela negociação dos atores envolvidos. Ou seja, para compreender a realidade atual, a governança metropolitana atual, faz-se necessário compreender o processo histórico vivenciado pela localidade e pelo país.

Considerando a teoria de North (1990), Frey (2009) diagnosticou que a trajetória institucional da gestão metropolitana, na América Latina, sofreu fortemente com o processo de conurbação das cidades, o transbordamento dos problemas sociais para além das fronteiras municipais, a imensa dificuldade gerencial e a política partidária ao longo dos anos 70, 80 e 90. E, as regiões metropolitanas não foram capazes de promoverem mudanças significativas nos modelos de governança metropolitana até então vigentes. Frey (2009) questiona os motivos que levam os gestores a não promoverem mudanças significativas nos modelos de governança metropolitana, uma vez que as estruturas existentes não estavam conseguindo enfrentar os problemas existentes.

Para compreender a inércia descrita, mais uma vez Frey recorre a North (1993) que, em seus estudos, avaliou os resultados da utilização, por parte dos países latino-americanos, após proclamação de independência, dos mesmos princípios constitucionais dos Estados Unidos. O autor verificou que, apesar de utilizarem-se dos mesmos princípios os resultados eram muito distintos e justificou essa diferença pelo fato da população latino-americana ter sofrido forte influência de países ibéricos que pregam a utilização de modelos mais subjetivos. E por isso, mesmo os países latino-americanos utilizando-se do mesmo arcabouço jurídico dos Estados Unidos, os resultados são diferentes, uma vez que a forma da população interagir com esse sistema é diferente.

Assim, baseado na teoria de North, Frey (2009) relata uma dificuldade generalizada entre os países latino-americanos de promoverem reformas nos sistemas de governança metropolitana, em decorrência da trajetória institucional vivenciada e o medo de romper com estruturas já conhecidas para empreender o novo. O receio é alterar uma estrutura já consolidada e romper os elos já constituídos de modo a criar dificuldades desconhecidas. Por outro lado, o autor, ao analisar a governança metropolitana na Alemanha, verifica que mesmo em uma mesma nação que teoricamente tem uma mesma herança institucional, pode haver mudanças significativas nos modelos de governança, em decorrência dos diferentes contextos políticos administrativos a que estão sujeitas. Frey (2009) destaca a importância do ambiente

para definição da governança e a possibilidade de regiões de um mesmo país utilizar arquiteturas diferentes em razão das condições políticas particulares daquela localidade.

Considerando os estudos de Blatter (2006) na Alemanha, Frey (2009) conseguiu identificar e classificar três diferentes modelos de governança metropolitana na Alemanha. Primeiramente diagnosticou em Munique e Frankfurt a presença de um modelo pautado pelo princípio da escolha racional que classificou como econômico-gerencial. O segundo modelo encontrado em Stuttgart e Hannover apresentava órgãos representativos eleitos de maneira direta e denominou-o de político-democrático. Por fim, em Bremen e Hamburgo, identificou-se um modelo pautado em interações livres, com atuação diferenciada em cada sub-região da metrópole que ficou conhecido por redes de instituições. Apesar das cidades vivenciarem um mesmo contexto político-administrativo no âmbito nacional, cada localidade possui as suas interações, seus grupos predominantes e suas necessidades. Ao trazer o estudo de Frey (2009) para a presente dissertação, o intuito não é descrever em detalhes a realidade alemã, e sim explicitar como, em uma mesma nação, os caminhos a serem percorridos para alcançar uma boa gestão são particulares e dependem das experiências locais.

Sendo assim, baseado em Frey (2009), North (1993) e Blatter (2006), é possível concluir que a herança institucional é um fator muito relevante para a definição do modelo de governança metropolitana vigente e que a cultura político-administrativa também deve ser levada em consideração para tentar compreender a realidade atual das regiões metropolitanas do Brasil.

Dessa maneira, o presente estudo pretende estudar o contexto político e a trajetória institucional de cada uma das três regiões metropolitanas analisadas buscando levantar elementos que possam ter sido determinantes para a escolha de um modelo de governança em detrimento de outro. Questões como qual o contexto político à época, quais foram os motivos por trás de tal iniciativa (urbanos ou políticos) e quais foram os atores que auxiliaram e aqueles que atrapalharam o processo serão utilizadas pra tal análise.

4.4.2- Escala geográfica e escopo funcional

Dentre os estudos realizados sobre governança metropolitana, na Europa, no início da década de 1990, dois fatores ganharam grande destaque, sendo eles a escala geográfica e o escopo funcional.

Escala geográfica, segundo Baltter (2006), é a dimensão espacial territorial da região metropolitana. A escala geográfica está diretamente relacionada com tamanho e quantidade de municípios. Assim, Firkowsk (2012) entende que avaliar a escala geográfica de uma região metropolitana significa avaliar as interações existentes entre os diferentes municípios que integram aquela região metropolitana. Para além do dado populacional, é necessário analisar a inter-relação entre os municípios que integram determinada região metropolitana. Segundo Castells (2012), a definição da escala geográfica de uma região metropolitana reduz a relevância do ambiente físico e evidencia relações funcionais e sociais, anula a distinção rural e urbana e coloca em primeiro plano da dinâmica espaço/sociedade, a conjuntura histórica das relações sociais que constituem sua base.

Escopo funcional, de acordo com Blatter (2006), é o campo de atuação da instância de governança metropolitana. Representa os temas desenvolvidos pela instância metropolitana como transporte intermunicipal, saneamento, uso e ocupação do solo, gestão hídrica entre outros. Já Firkowsk (2012) vai destacar que, na definição do escopo funcional, além de compreender quais os temas desenvolvidos, é importante compreender qual a abrangência desse tema selecionado. Isso significa compreender se, dentro do tema estabelecido, a atuação dar-se-á no âmbito do planejamento, da execução ou do monitoramento.

Para Frey (2009), inúmeros são os fatores que influenciam a definição de uma escala geográfica e o escopo funcional na gestão metropolitana. De acordo com o autor, existe uma tendência de correlação inversamente proporcional entre escala geográfica e escopo funcional. Em menores escalas de atuação, é possível abarcar um leque mais abrangente de iniciativas, uma vez que as características costumam ser mais similares e a articulação é favorecida por conter um número menor de atores. Por outro lado, em escalas geográficas muito grandes, costuma ser mais difícil a convergência de interesses em razão de especificidades locais, bem como maior dificuldade na articulação das ações.

Cuadrado-Roura e Guel (2005) questionam a necessidade e a razoabilidade da utilização, pelos países latino-americanos, desse modelo de desenvolvimento econômico estruturado em grandes escalas geográficas. Questionam os autores se as escalas utilizadas pelas regiões metropolitanas não estariam ultrapassando o tamanho ótimo funcional, uma vez que geram inúmeras externalidades negativas e dever-se-ia buscar cidades menores. Cuadrado-Roura e Guel (2005) defendem a utilização de menores escalas geográficas para o estabelecimento de sistemas de governança para que esse modelo possa ampliar o seu escopo funcional e aprofundar em cada um dos temas. Além disso, os autores argumentam a favor da

existência de diferentes modelos ótimos para cada situação, fazendo-se necessário que as especificidades locais sejam levadas em consideração.

Blatter (2006) também discute a interferência do escopo funcional na determinação da escala geográfica. Em algumas ocasiões, os sistemas de governança são estabelecidos para atender a um escopo específico. Algumas políticas para atingirem os ganhos de escala necessários precisam ser implantadas em grandes escalas geográficas como a implantação de meios de transporte de massa. Assim, o escopo funcional é determinante para a escala geográfica. Barcelos (2013) menciona as dificuldades de se estabelecer sinergia dentro dos arranjos de governança metropolitana ao estabelecer um escopo funcional muito abrangente. Quando se fala de uma determinada política, exemplo mobilidade, os atores são conhecidos e, mesmo que apresentem divergências, podem buscar o alinhamento. À medida que o escopo vai sendo expandido, novos atores são inseridos no arranjo de governança ampliando a complexidade das interações.

De acordo com Blatter (2006), apesar de existir uma propensão em correlacionar a expansão geográfica das atividades socioeconômicas à expansão na escala da governança e regulação política, por outro lado existem defensores da utilização de escalas menores de governança e manutenção de uma visão regional. Dentro dessa corrente, a utilização de escalas menores é defendida como forma de fortalecer a participação democrática, uma vez que as decisões podem ser mais bem legitimadas se tomadas em nível mais próximo ao cidadão. É uma preocupação fortemente negligenciada na vertente predominante de governança metropolitana e regional.

A criação de uma governança entre cidades e Estado é consequência do processo de descentralização da gestão pública. Barcelos (2013) aponta para a existência de defensores da regionalização como maneira de ampliar a participação democrática, uma vez que as decisões ganham maior legitimidade por serem tomadas mais próximas da população. Blatter (2006) menciona que, nos Estados Unidos, a dispersão das grandes cidades e a suburbanização acentuada acaba gerando a redução da dependência dos subcentros em relação às grandes cidades, tornando os subúrbios cada vez mais independentes. Apesar da redução da dependência, o autor destaca que algumas inter-relações independem da consolidação política da governança metropolitana e irão ocorrer de maneira natural. Blatter (2006) ainda menciona algumas pesquisas relacionadas à proliferação de movimentos emancipatórios de bairros, cidades, distritos e regiões, fortalecendo cada vez mais o papel desempenhado pelas associações de bairros e as instâncias de governança mais próximas da realidade de seus partícipes.

Barcelos (2013) e Blatter (2006) concordam que, apesar do debate acerca da escala ideal de governança, as instituições formais de governança se mantêm. Blatter (2006) afirma que os governos locais, cidade, Estado-Nação devem ser assessorados e sustentados por outras escalas de regulação e de governança para que possam prover as políticas públicas necessárias. Dessa forma, Barcelos (2013) identificou um consenso entre os autores em relação a uma relativização de escalas, sendo possível e necessário fazer uso de diferentes escalas de governança para tratar de diferentes questões sociais. Castells (2012) também corrobora a abordagem, uma vez que diagnosticou o surgimento de uma multiplicidade de espaços, cidades, bairros e estado, sendo substituída por um espaço único de interação caracterizado pela existência de intensos fluxos informacionais por meio das novas tecnologias de informação.

Blatter (2006), após avaliar as diversas vertentes dos estudos metropolitanos contemporâneos, explicita duas questões fundamentais que delinearão suas investigações em relação à escala geográfica e escopo funcional na Alemanha. Seus estudos que abordaram as regiões metropolitanas de Frankfurt, Munique, Hamburgo, Bremen, Stuttgart e Hannover apresentaram questões que, se respondidas, podem contribuir para a compreensão das regiões metropolitanas:

A) Podem-se encontrar escalas ampliadas de governança tanto sob a forma de expansão geográfica de instituições de governança quanto sob a forma de deslocamento das capacidades de governo para níveis mais elevados ou será que a multiplicação de escalas/níveis é a forma mais adequada de descrever as transformações em curso?

B) Está acontecendo um processo de desterritorialização no qual o sistema de governo multifuncional e provedor vem sendo substituído por um arranjo de unidades especializadas de governança, ou as novas escalas de governança são igualmente caracterizadas por uma lógica também multifuncional e territorial de espaços e lugares?

Considerando o que foi apresentado nesse item, o presente estudo buscou compreender os fatores que influenciaram a delimitação das regiões metropolitanas no Brasil: número de municípios, real conurbação, interdependência e movimentos pendulares; quais Funções Públicas de Interesse Comum são efetivamente trabalhadas de maneira integrada na Região Metropolitana e as razões para a escolha; como essa escala interfere no escopo funcional dos arranjos de governança; quais as divergências entre o escopo determinado legalmente e o realmente trabalhado; e a influência que o Estatuto da MetrÓpole tem nessa dinâmica.

4.4.3- Arquitetura, estruturas e processos

O urbanista Lefèvre (2005) afirma que existem duas arquiteturas possíveis para a criação de uma governabilidade metropolitana, uma supramunicipal, a qual colocaria de lado as estruturas locais e estabelece uma nova instância governamental. Já em 1995, Sharpe denomina esse tipo de arranjo de “modelo metropolitano”, o qual conta com grande independência em relação aos governos locais, eleições diretas, fontes de recursos próprios, equipe, competências legais bem estabelecidas e coincidentes com o território funcional e autonomia para definir as políticas públicas. Para Lefèvre (2005), é um tipo de arquitetura mais rara no mundo.

A segunda arquitetura de gestão metropolitana possível, segundo Lefèvre (2005), é por meio de arranjos intermunicipais, o qual não prevê a criação de novos níveis de governo e deve funcionar a partir da integração e cooperação dos entes locais existentes. Segundo o autor, esses arranjos intermunicipais podem ser subdivididos em outros três.

- Autoridades conjuntas intermunicipais com sentido metropolitano: Esse tipo de arranjo assemelha-se um pouco ao modelo metropolitano por possuir regras mais rígidas, destinação de recursos e equipe própria e elevada competência legal para o desempenho das políticas públicas. Contudo, difere-se em sua essência por não contar com eleições diretas e ser gerido por colegiados, o que leva a uma baixa legitimidade, se comparado ao modelo metropolitano.
- Autoridades conjuntas “inframetropolitanas”: São agrupamentos menores destinados à integração das localidades por afinidades, ou por abrangência de recursos disponíveis, ou temas. Não possui a abrangência de todo o território.
- Autoridades conjuntas intermunicipais “monosetoriais”: Normalmente sua atuação se dá em todo o território, porém em políticas e temas específicos. Os acordos até podem abarcar mais de uma política, porém sua principal característica é ter um objeto de atuação bastante focado.

Lefèvre (2005) coloca que a gestão metropolitana pode ser forte ou fraca dependendo da quantidade e a qualidade de características que seu modelo abarca, e aponta para a existência de dois arranjos possíveis: fragmentacionista (sem a presença de um governo metropolitano forte) e consolidacionista (com a presença de um governo metropolitano forte). Oakerson (2004) defende uma gestão metropolitana com arranjos intermunicipais sem a presença de uma instância de governo metropolitana, mesmo em territórios fragmentados com

governos locais pequenos e dispersos. Barcelos (2013) destaca que essa colocação de Oakerson em 2004 contrapõe-se às correntes dominantes do debate norte-americano que acreditavam nos arranjos metropolitanos consolidados, com a presença de uma instância metropolitana, como o melhor caminho para a gestão do território metropolitano. Corroborando a corrente majoritária norte-americana, Klink (2005) relata a realização de um estudo realizado entre 1947 e 1978, em 63 regiões metropolitanas que tentaram implementar modelos com a existência de uma instância forte de gestão metropolitana e que apenas 28% obtiveram resultados satisfatórios.

Para Peters (2001), o modelo de governança deve seguir uma orientação mais descentralizada do que a prevista pelos adeptos da reforma do Estado (consolidacionistas) e argumenta que as redes podem promover ideias democráticas e esperam um “mundo novo” de descentralização, envolvimento público e cessão de poder.

Assim, a partir da década de 70, Barcelos (2013) afirma que os contrários à consolidação de uma instância de governo metropolitano ganharam mais força fortalecendo os defensores da gestão metropolitana fragmentada, sem a existência de um governo metropolitano forte, que acreditavam que essa fragmentação seria uma forma eficiente de fomentar o desenvolvimento por meio da competição entre os agentes locais.

A partir dos anos 1990, os fragmentacionistas ganharam um contraponto com a retomada dos debates em torno do consolidacionismo. Klink (2005) relata que o motivo da discussão tem como pano de fundo a teoria da escolha social que aponta a fragmentação em estruturas menores como mais eficiente para a governabilidade metropolitana porque reduz o custo com grandes estruturas burocráticas, estimula a competição entre os territórios locais, facilita a fiscalização e o acesso do cidadão.

Fazendo um contraponto, a governabilidade metropolitana consolidada apresenta como ponto positivo a economia de escala. Ademais, os defensores da consolidação criticam o modelo fragmentado considerando que o modelo não é capaz de garantir a equidade entre governos locais com diferentes realidades econômico-financeiras.

Lefèvre (2005), além de apresentar os dois modelos institucionais de governabilidade, também aborda a existência de uma governabilidade não institucional que pode acontecer em temas específicos, entre atores específicos e por meio de instrumentos específicos, exemplo disso são as demandas de algumas associações de bairros. Para Barcelos (2018), existem dois tipos de colaboração não institucionais. Primeiramente apresenta as coordenações de estruturas existentes muito comuns em regiões metropolitanas sem a devida

institucionalização, sendo as políticas públicas metropolitanas desenvolvidas intrametropolitanas e monosetoriais sem capacidade para abarcar todo o território.

A segunda diz respeito aos instrumentos legais criados para incentivar a atuação conjunta dos atores. Esses acordos formalizados costumam ater-se a temas específicos alinhados às vontades políticas, o que, para Lefèvre (2005), torna os processos frágeis e propensos a sofrerem com as constantes alterações político partidárias. A maneira como os processos de governança são estabelecidos — formais ou informais — é muito influenciada pela arquitetura escolhida. Os processos podem definir o funcionamento dos conselhos, a aplicação e arrecadação dos recursos financeiros, a definição das políticas públicas, além de estabelecer como se dará toda a interação entre os atores relevantes e conseqüentemente como irão ocorrer as decisões.

Oakerson (2004), em seus estudos sobre a governança das regiões metropolitanas altamente fragmentadas, conclui que existem dois modelos distintos de governança: um policêntrico e outro monocêntrico. A diferença entre ambos os modelos está na maneira como o poder decisório se dá. No modelo monocêntrico, existe a presença de um ator ou pequeno grupo de atores que possuem o poder decisório. Nesse tipo de modelo, os processos de governança podem ser estabelecidos de maneira mais informal, uma vez que a linha de comando é muito clara. Já no modelo policêntrico, esse poder decisório é diluído, e o diálogo entre os atores é o caminho encontrado para definição dos rumos da gestão metropolitana de maneira mais flexível. Dessa forma, os processos de governança precisam ser definidos com muita clareza e pautados em instrumentos legais, pois o comando pode vir de várias partes.

Frey (2000), ao analisar regiões metropolitanas fragmentadas nos Estados Unidos, verificou que a existência de modelos policêntricos estava relacionada com a presença de múltiplos atores detentores de autoridade e independentes entre si. Além disso, destaca a relevância do papel desempenhado pelas entidades sociais para a perpetuação da democracia nos Estados Unidos.

Para avançar na análise da governança metropolitana, cabe destacar a abordagem feita por Oakerson (2004) que estabelece dois parâmetros fundamentais: a arquitetura institucional dos entes governamentais (estruturas formais e instituídas legalmente) e as estruturas de governança que surgem naturalmente do processo formal (mobilizações da sociedade civil organizada).

No que tange à arquitetura institucional das regiões metropolitanas norte-americanas estudadas por Oakerson (2004), é predominante a existência de regiões metropolitanas com muitos municípios, com população inferior a 20 mil habitantes e que possuem sua autonomia gerencial. Contudo, a arquitetura institucional vigente estabelece um regramento capaz de estabelecer um interesse maior que os interesses dos municípios isoladamente, o que estabelece um sentido de unidade para a localidade.

Por outro lado, as estruturas de governança que surgem naturalmente do processo formal, como associações e organizações não governamentais, estão diretamente relacionadas com o grau de engajamento da sociedade com os entes governamentais formais. Oakerson (2004) vai chamar a atenção para a interação entre os indivíduos de dentro e fora das instituições formais e destacar que essa interação vai constituir a governança. Assim, Oakerson (2004) vai evidenciando a relevância da interação entre estruturas de governança, arranjos governamentais e os processos de governança que acabam se desenvolvendo por meio do engajamento social, e que tudo vai sendo integrado à gestão metropolitana. Barcelos (2013) vai relacionar esse modelo de governança mais interativa de maneira mais direta com as metrópoles policêntricas, uma vez que essas estruturas propiciam uma maior participação popular, decisões políticas mais voltadas para o consenso, diferentes forças políticas conseguem influenciar o processo decisório, além de possibilitar maior transparência e *accountability*. Apesar das estruturas em municípios menores possibilitarem condições mais favoráveis para o controle social, na visão de Barcelos (2013), a *accountability* é muito complicada de ser exercida pela população em geral:

(...) um elemento crucial do processo de governança determinado pelas estruturas de governança metropolitanas. Ele constata que a organização social em regiões metropolitanas começa de baixo para cima, levando a sobreposições e acúmulos de funções e responsabilidades, o que torna quase impossível a fiscalização pelo cidadão comum (Barcelos, 2013, p. 132).

Acerca da participação popular na governança metropolitana, verifica-se uma relação mais intensa naqueles municípios menores, ou em grupos populares específicos de grandes cidades, uma vez que estes possibilitam ao cidadão estarem mais próximos dos atores que decidem e acabam se sentindo mais empoderados e diretamente responsáveis pelos rumos da sua localidade. Além disso, localidades menores favorecem as políticas de consenso por apresentar proporcionalmente maior homogeneidade entre os interesses da população possibilitando um peso maior aos critérios técnicos e reduzindo a influência política (Barcelos,

2013). Contudo, existem experiências que vão contrapor o apontamento feito por Barcelos (2013), por exemplo a existência de conselhos populares pujantes em grandes cidades.

Em relação à incorporação da sociedade civil no processo de governança das regiões metropolitanas, Oakerson (2004) vai destacar as dificuldades de um diálogo em decorrência da assimetria de informações entre a sociedade e os agentes públicos. Barcelos (2013), por sua vez, vai chamar atenção para o papel que essa sociedade tem em trazer à discussão as demandas sociais.

Frey (2000), ao analisar as estruturas norte-americanas, identificou um relevante papel exercido pela sociedade no que tange à manutenção da democracia e na perenidade das instâncias de governança. Considerando as constantes alternâncias no poder, a sociedade civil exerce um papel de manutenção das políticas desenvolvidas ao longo das diferentes gestões. Apesar das limitações para sua atuação, a sociedade civil representa o interesse da população na condução das políticas metropolitanas, o que pode vir a minimizar mudanças drásticas de rumos e manutenção de algumas políticas que são entendidas como essenciais. De acordo com Oakerson (2004), de modo geral, a sociedade civil enfrenta grandes dificuldades para interferir nos processos decisórios dos conselhos e demais instâncias de deliberação. Essa dificuldade é decorrente dos espaços reduzidos que são concedidos a esses grupos ou pela própria dificuldade de se organizar, uma vez que a sociedade é heterogênea possui interesses múltiplos e divergentes.

Por fim, baseado nas teorias de Oakerson (2004), Klink (2005) e Barcelos (2013), é possível identificar diferenças significativas entre os modelos de governança metropolitana identificados como possíveis por Lefèvre (2005). As teorias apontam de maneira predominante para um modelo supramunicipal, com um certo grau de restrição em relação à participação da população, os níveis de representatividade e empreendedorismo costumam ser baixos, além disso o processo de *accountability* é bastante precário e/ou inexistente. Por outro lado, os modelos intermunicipais, altamente fragmentados e mais comuns em regiões metropolitanas policêntricas, de maneira preponderante, apresentam maior flexibilidade, menor estruturação dos processos de governança e por consequência uma maior participação popular.

Considerando as referências colocadas neste item, o presente estudo buscou avaliar aspectos como arquitetura, estruturas e processos vigentes nas regiões metropolitanas, e aderência dos mesmos ao Estatuto da Metrôpole. A análise das arquiteturas e estruturas buscou compreender o arcabouço jurídico institucional e em quais arenas decisórias a governança metropolitana se dá. Questões sobre como acontecem o funcionamento, processo

de formação de agenda, processo decisório, conselhos, fonte de financiamento; sobre quais atores estão inseridos e qual o peso dado a cada um desses atores no processo decisório; e sobre qual a representatividade do governo estadual frente à capital e aos municípios menores foram tratadas. Já a análise dos processos buscou compreender como as relações acontecem efetivamente; qual o papel desempenhado pela sociedade civil; qual a voz dada a essa sociedade; e qual a sua representatividade dentro da governança metropolitana.

Diante dos conceitos apresentados, para verificar as transformações decorrentes do Estatuto da Metrópole e a aderência dos arranjos à legislação, analisou-se a governança das regiões metropolitanas segundo as dimensões escala geográfica, escopo funcional, arquitetura, estruturas, processos, trajetória institucional e contexto político-administrativo.

5 - ESQUEMA DE ANÁLISE

Em um sistema federalista, no qual os municípios possuem elevada autonomia, pressupõe-se que, para o enfrentamento de temas que perpassam as fronteiras municipais, é necessária a implementação de redes de governanças sólidas e colaborativas. Essa concepção apresenta-se de maneira ainda mais latente nas regiões metropolitanas, uma vez que a conurbação entre as áreas urbanas intensifica a interdependência entre os diferentes municípios.

Considerando a grande interdependência entre os municípios limítrofes de uma região metropolitana, espera-se que a autonomia municipal seja relativizada para que o interesse metropolitano possa se sobrepor ao interesse municipal possibilitando uma ação pública coordenada, planejada, eficaz e eficiente. Para tal, supõe-se a consolidação de uma governança metropolitana em rede, em que as estruturas hierarquizadas autônomas se integrem a uma rede mais horizontalizada com espaço para que diferentes atores governamentais ou não possam construir políticas públicas benéficas para o território.

A relevância de um sistema de governança metropolitana bem estruturado, no âmbito das funções públicas de interesse comum, é salientado por diversos autores; não obstante, inúmeros são os desafios de coordenação e financiamento para que a governança metropolitana possa produzir resultados efetivos para a população.

Apesar da operacionalização de determinadas políticas públicas estar sob a responsabilidade dos governos municipais e estes possuírem autonomia administrativa e financeira, no contexto brasileiro, em virtude da Constituição de 1988, cabe aos governos estaduais estabelecerem um sistema de governança das regiões metropolitanas capaz de

delinear diretrizes para a efetivação das funções públicas de interesse comum. Com o advento do Estatuto da Metrópole em janeiro de 2015, a União apresentou um ordenamento jurídico mínimo para as regiões metropolitanas cuja real implantação carece ser avaliada.

Considerando essas observações e tantas outras presentes no referencial teórico nos motivou a responder a seguinte pergunta de pesquisa: como o Estatuto da Metrópole influenciou os arranjos de governança das regiões metropolitanas brasileiras?

Assim, apresenta-se o esquema de análise que irá nortear este trabalho e que deve ser compreendido à luz do contexto apresentado a seguir:

- Após a redemocratização, com a Constituição de 88 como grande marco, o Brasil viveu um longo período de aversão à política metropolitana tendo em vista a descentralização da gestão, a criação de municípios autônomos e um sentimento de municipalismo exacerbado. Nos anos seguintes à Constituição de 88, pouco foi estabelecido sobre o tema no arcabouço jurídico do país. Nesse cenário, os governos estaduais detinham as competências para estabelecer a gestão metropolitana sem nenhum tipo de diretriz estabelecida pela União. Somente 28 anos após a Constituição, o governo federal apresenta o estatuto da metrópole como regramento básico para a implementação da gestão metropolitana no país. Sendo assim, para fins desta tese, entende-se que o governo federal assume certo protagonismo, mesmo que de maneira tardia, ao apresentar diretriz para implementação de uma política metropolitana, contudo delega/reafirma aos governos estaduais liberdade e autoridade para implementação da política sem prestar apoio financeiro para tal. Cabe mencionar que o arcabouço legal não definiu competências aos municípios no que tange à constituição de novas regiões metropolitanas. Assim, possuem atuação apenas no momento de implementação das políticas específicas para o provimento das funções públicas de interesse comum.

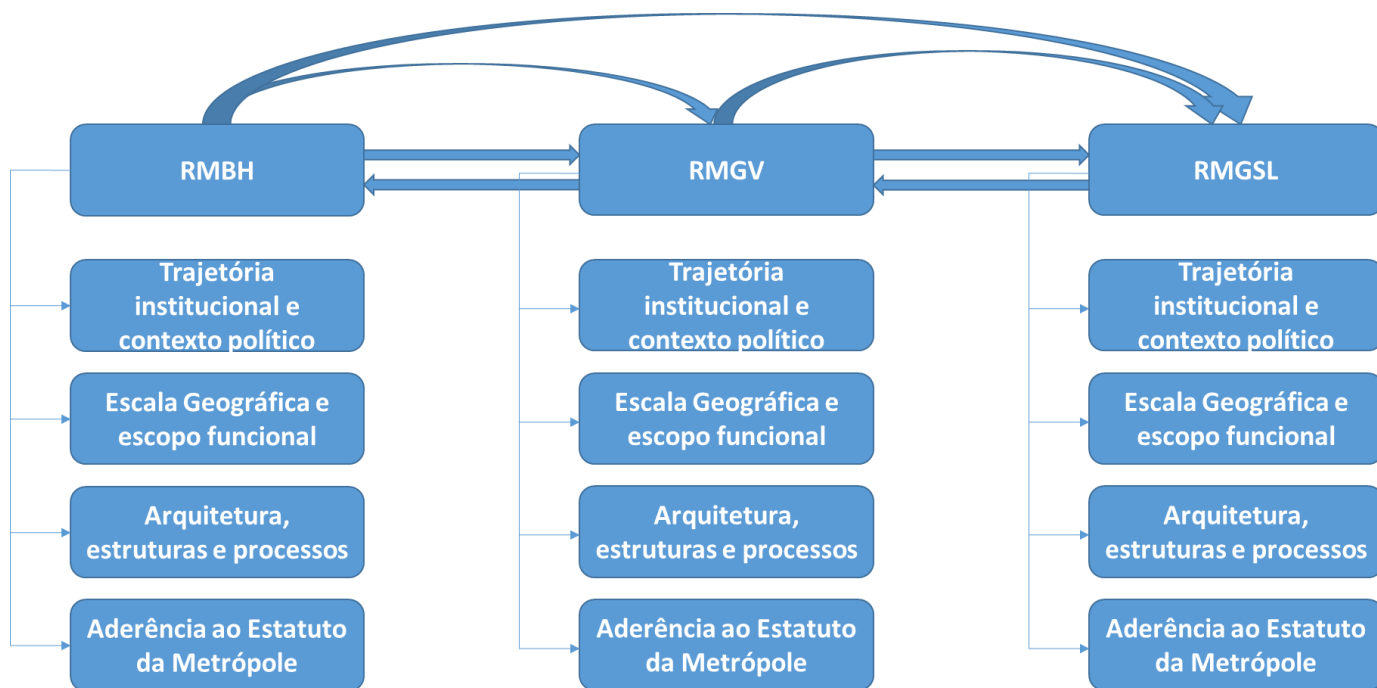
- Pressupõe-se que o estatuto da metrópole induzirá ao estabelecimento de uma governança metropolitana entre o governo estadual, municípios e sociedade civil capaz de estabelecer a sinergia necessária para o enfrentamento dos dilemas metropolitanos coordenando suas ações de planejamento e execução de políticas públicas. Dessa forma, ressalta-se a necessidade de que se estabeleça um entendimento entre as partes, para alcançar o objetivo da coordenação interfederativa de políticas públicas, além de se estabelecer melhorias no ambiente institucional municipal, especialmente da estrutura de coordenação da política e atores, da estrutura e do processo de governança da política utilizado, além de uma melhor coordenação dos diferentes segmentos da sociedade civil.

- Os governos municipais precisarão conseguir extrapolar o entendimento vigente de que apenas a sua municipalidade deve ser analisada para uma visão mais global e regionalizada capaz de compreender os benefícios de uma atuação conjunta, além de colocarem os ganhos coletivos acima dos interesses e conflitos político partidários. Dessa forma, a compreensão de como a demanda metropolitana é trabalhada pela governança e como é possível ser dada a resposta à sociedade são essenciais para o entendimento do problema de pesquisa.

Após apresentação do contexto, com base no federalismo brasileiro vigente, os conceitos de governança pública, governança em rede e governança metropolitana, tem-se, na figura abaixo, uma proposta de instrumento de análise para avaliar a governança das regiões metropolitanas brasileiras, por meio de uma análise comparativa de três diferentes regiões, bem como os desdobramentos do estatuto da metrópole.

A figura a seguir detalha a proposta do trabalho de analisar os desdobramentos na governança metropolitana após a promulgação do estatuto da metrópole por meio da análise de três diferentes metrópoles sob as seguintes dimensões de análise, a saber: escala geográfica e escopo funcional; arquitetura, estruturas e processos; trajetória institucional e contexto político; e aderência ao Estatuto da Metrópole.

Figura 2 – Esquema de análise



Fonte: Elaborado pelo autor.

Partindo-se do pressuposto de que o Estatuto da Metrópole é uma diretriz da União a ser seguida pelas regiões metropolitanas, que mantêm elevado grau de discricionariedade aos Estados para sua implantação, é esperado que cada Estado busque desenhar um arranjo capaz de adequar-se às suas especificidades proporcionando condições para a execução de políticas públicas.

A implementação do Estatuto da Metrópole, em cada uma das regiões metropolitanas, sucede experiências locais, exitosas ou não, já vivenciadas pelos atores locais. Essas experiências devem ser consideradas como ponto de partida para compreender os rumos que levaram ao sistema de governança metropolitana vigente atualmente.

Em todas as três regiões estudadas, os governos estaduais, bem ou mal, assumem um protagonismo na busca pela consolidação de uma governança metropolitana, mas, para isso, faz-se necessário o envolvimento dos atores municipais e da sociedade civil. Para avançar na compreensão dos impactos gerados pelo Estatuto da Metrópole, faz-se imprescindível detalhar cada uma das três regiões selecionadas, descrevendo suas características, estrutura, especificidades e histórico. A partir do detalhamento de cada uma das estruturas, é possível iniciar uma análise comparativa dos diferentes desdobramentos decorrentes de uma mesma diretriz estabelecida pela União, Estatuto da Metrópole.

6 - METODOLOGIA

Para alcançar os objetivos deste trabalho, essa seção apresenta os procedimentos metodológicos utilizados, a saber: delineamento da pesquisa; delimitação dos sujeitos de pesquisa; coleta de dados; e análise dos dados.

6.1 - Delineamento da pesquisa

Para conseguir compreender as mudanças institucionais promovidas pelos governos estaduais após a sanção do Estatuto da Metrópole e os modelos de governança metropolitana existentes, optou-se pela utilização de uma abordagem qualitativa. Para alcançar esse objetivo, são necessários métodos científicos que, segundo Lakatos e Marconi (2004), consistem em atividades sistemáticas e racionais que permitem alcançar um objetivo, estabelecendo o caminho a ser seguido e auxiliando as decisões do pesquisador.

Esta pesquisa não pretendia coletar dados amostrais com embasamento estatístico, sendo a intenção trabalhar com dados qualitativos, os mais diversificados possíveis, a fim de encontrar aquelas informações ricas em aspectos de interesse da análise. Creswell (2007) defende que, apesar dos questionamentos enfrentados pela abordagem qualitativa no passado, a mesma ganhou notoriedade e atualmente ocupa papel relevante nos estudos organizacionais. A pesquisa qualitativa possibilita uma visão mais abrangente do objeto estudado, dando ao pesquisador uma melhor possibilidade de interpretar os dados. Rey (2005) ainda corrobora a defesa das pesquisas qualitativas ao destacar a relevância e a capacidade da abordagem em relacionar distintas categorias em si e proporcionar inteligibilidade sobre o objeto de estudo. Para Denzin e Lincoln (2006), a abordagem qualitativa é interdisciplinar podendo conectar diferentes conceitos, termos e pressupostos de maneira a colocar o observador no contexto do objeto de estudo.

Apesar das primeiras regiões metropolitanas terem surgido no Brasil na década de 70, muito pouco se avançou na produção acadêmica acerca do tema, mesmo quase 50 anos depois. Soma-se a isso, a recente promulgação do Estatuto da Metrópole que vem provocar significativas mudanças que carecem ser mais bem compreendidas. A baixa produção acadêmica acerca de um assunto tão dinâmico, complexo e de direto impacto em parte significativa da população brasileira justifica a necessidade de maior exploração do tema. Sendo assim, visando auxiliar o desenvolvimento de pesquisas relacionadas à gestão dos grandes centros urbanos brasileiros, esta dissertação se classifica como descritivo-exploratória. A pesquisa exploratória é compreendida por Gil (2006) como voltada a proporcionar uma visão abrangente do objeto estudado. Na maioria das vezes, essas pesquisas ocorrem quando o tema em questão ainda carece de maior aprofundamento e “têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores” (GIL, 2008, p. 27). No que tange às pesquisas descritivas, Gil (2006) acredita que elas têm por objetivo detalhar as características de um determinado objeto e estabelecer relações entre variáveis relacionadas. Ademais, o autor entende que os dois tipos de pesquisa aproximam-se demasiadamente quando o objetivo é estabelecer uma visão diferenciada sobre a realidade e/ou realizar uma atuação prática em relação ao objeto de estudo.

6.2 - Delimitação dos sujeitos de pesquisa

Tendo em vista que atualmente existem 83 Regiões Metropolitanas espalhadas pelo território brasileiro, o presente estudo concentrou seus esforços em compreender as medidas empreendidas em três regiões metropolitanas, a saber: Belo Horizonte, Grande Vitória e Grande São Luiz. Uma vez que se espera obter informações acerca das regiões metropolitanas, a unidade de análise definida a foi Região Metropolitana.

O quantitativo de regiões metropolitanas selecionadas encontra resposta nas limitações de tempo e recursos para a realização do estudo. Além disso, a escolha por estas três regiões deu-se pelo fato de serem três regiões que, segundo o Observatório das Metrôpoles, já cumpriram ou estão em estágio avançado, com o requisito estabelecido pelo Estatuto da Metrópole de elaborar o seu Plano Diretor Urbano Integrado (PDUI) e conseqüentemente já produziram diagnósticos e elaboraram diretrizes para o desenvolvimento das metrôpoles, o que possibilita aprofundar na compreensão do planejamento dessas regiões.

Além disso, cabe destacar que a Região Metropolitana de Belo Horizonte foi selecionada também pelo seu pioneirismo na criação de um arranjo de gestão compartilhada em 2006 com as Leis Complementares 88, 89 e 90. Thêmis Aragão chama atenção para os avanços empreendidos na RMBH ao dizer:

“A experiência de elaboração do PDDI da RM de Belo Horizonte e do macrozoneamento representa um processo de planejamento metropolitano pioneiro dentre todas as regiões metropolitanas brasileiras. Para além das arenas de discussão e elaboração de estratégias, o arranjo institucional garantiu recursos, embora limitados, para a continuidade dos projetos previstos por intermédio do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. Com isso, essa RM tem formalizado e implementado grande parte dos instrumentos de planejamento e gestão contidos no Estatuto da Metrópole antes mesmo da sanção desta lei.” (ARAGÃO, 2018, p. 212).

Já a Região Metropolitana de Vitória foi selecionada considerando os avanços normativo-legais alcançados após a promulgação do Estatuto da Metrópole. Para os autores Venerano; Miranda; Silva e Lira (2018), é possível considerar que o arranjo de gestão implementado na Região Metropolitana da Grande Vitória, atualmente, apesar de carecer de alguns ajustes, já é capaz de atender em grande medida as imposições legais colocadas pelo Estatuto da Metrópole. Um ponto de destaque é que a RM da Grande Vitória foi a primeira Região Metropolitana do país a ter o seu Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado aprovado como lei estadual, o que coloca a RM da Grande Vitória em uma posição de destaque no cenário nacional.

Por fim, a última Região Metropolitana selecionada foi a Região Metropolitana da Grande São Luiz que, apesar de não ter um histórico muito consolidado de governança metropolitana, após a sanção do Estatuto da Metrópole empreendeu uma série de medidas na busca pela gestão plena. Para os autores José Lopes e Yata Masullo (2018), a Região Metropolitana de São Luiz ganhou bastante destaque no tema metropolitano após empreender uma série de medidas significativas para atender à legislação federal, a saber:

- Em quatro de fevereiro de 2015, o governador realizou a primeira reunião com os prefeitos da RM;
- Aprovou a Lei Complementar Estadual nº 174 de 25 de maio de 2015, que estabeleceu o sistema de gestão da Grande São Luiz;
- Durante o ano de 2016, organizou uma série de eventos abertos à comunidade, denominados Diálogos Metropolitanos, com o objetivo de criar uma dinâmica de debates e discussão de ideias em busca de soluções efetivas para os problemas enfrentados pelos municípios da RM da Grande São Luís;
- Criou o Programa de Implantação e Reestruturação das Regiões Metropolitanas do Maranhão;
- Criou a Agência Executiva Metropolitana da Grande São Luís;
- Realizou o I Workshop de Governança Metropolitana: Experiências Metropolitanas, evento promovido pela Secretaria de Estado de Cidades – Secid –, o qual reuniu gestores, técnicos, acadêmicos e a sociedade civil para discutir temas relacionados ao planejamento metropolitano (PDDI).

Considerando, ainda, que cada região metropolitana possui atores com visões distintas que precisam ser compreendidos, foram selecionados atores pertencentes a diferentes grupos que atuam na gestão das regiões metropolitanas. Para possibilitar uma confrontação entre as visões de representantes de um mesmo seguimento, foram selecionados dois representantes por seguimento. Cabe salientar que, ao longo das entrevistas, foi possível verificar grande convergência entre os posicionamentos de representantes de um mesmo seguimento, o que dispensou a realização de entrevistas com novos representantes de um mesmo seguimento. Sendo assim, foram realizadas 18 entrevistas ao todo, sendo entrevistados por região:

- Dois membros do órgão estadual responsável pela Gestão Metropolitana;
- Dois membros da sociedade civil integrante do Conselho Administrativo;

- Dois membros do executivo municipal participante do Conselho Administrativo.

Levando em conta a complexidade de cada arranjo de governança metropolitana, a multiplicidade de atores envolvidos, as limitações de tempo, as distâncias geográficas envolvidas e o número de entrevistados, corre-se o risco de o estudo não ter sido capaz de captar todas as percepções. Assim, a impossibilidade de captar todas as percepções pode ser caracterizada como uma limitação deste trabalho.

6.3 - Coleta de dados

A coleta de dados combinou fontes de dados primários e secundários a fim de identificar os elementos necessários para avaliar a governança das regiões metropolitanas brasileiras e a influência do Estatuto da Metrópole. A primeira técnica utilizada para a coleta de dados foi a pesquisa documental que, para Vergara (2005), pode ser realizada por meio de documentos físicos ou virtuais, em bom estado de conservação, em órgãos públicos e/ou privados de qualquer natureza ou com pessoas. Cabe destacar também a visão de Godoy (2006) que aponta para o fato de a pesquisa documental utilizar materiais que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reexaminados, possibilitando interpretações inovadoras ou complementares.

Os documentos de uma organização podem trazer informações extremamente relevantes para as pesquisas, mas, conforme aponta Flick (2009), é fundamental que o pesquisador consiga compreender que os documentos, ora analisados, foram produzidos para atender a um objetivo específico e em um contexto específico. Sendo assim, é importante que o pesquisador analise quem produziu o documento, para quem, com qual finalidade e em qual contexto.

Cabe destacar que, em sua totalidade, os documentos utilizados nessa pesquisa foram acessados por meio digital e encontravam-se disponíveis na rede mundial de computadores, sendo assim caracterizados como públicos. Entre os documentos analisados estão os diagnósticos produzidos no processo de elaboração dos Planos Diretores Urbanos Integrados e o próprio PDUI de cada uma das três regiões metropolitanas, a legislação de criação das regiões metropolitanas e arranjos de gestão; regimento interno dos conselhos e

demais instâncias de governança, leis municipais, estaduais e federais; atas de reuniões e *websites* dos governos estaduais e municipais.

Além disso, a coleta de dados ocorreu por meio de 18 entrevistas semiestruturadas com atores relevantes do processo de consolidação das três regiões metropolitanas selecionadas, membros dos conselhos deliberativos, representantes da sociedade civil, gestores municipais e estaduais e representantes das instituições estaduais responsáveis pela gestão metropolitana. A utilização de entrevistas como técnica de coleta de dados pressupõe que as visões dos atores envolvidos com o tema são relevantes e capazes de contribuir para o sucesso da pesquisa. O procedimento revela as perspectivas dos entrevistados, definidos como atores estratégicos da governança metropolitana local.

Yin (2005) aponta que as entrevistas semiestruturadas, contendo questões abertas, possibilitam ao pesquisador analisar a opinião e as experiências dos entrevistados em maior profundidade. Além disso, a escolha pelas entrevistas semiestruturadas justifica-se uma vez que proporcionam ao entrevistador melhor entendimento e captação da perspectiva dos entrevistados, enquanto as entrevistas livres resultam em um acúmulo de informações difíceis de analisar que, muitas vezes, não oferecem visão clara e objetiva do objeto da pesquisa (SILVA; FOSSÁ, 2015). Sendo assim, esperava-se que as entrevistas possibilitassem uma exploração mais completa da temática, bem como o entendimento das relações não formais inerentes ao processo tendo em vista a liberdade que essa técnica possibilita (MARCONI; LAKATOS, 2004).

O roteiro das entrevistas (Anexo I) foi estruturado com vistas a responder aos objetivos da pesquisa e organizado em 5 pilares.

- Trajetória institucional e contexto político-administrativo;
- Escala geográfica e escopo funcional;
- Arquitetura, estruturas e processos;
- Aderência ao Estatuto da Metrópole.

O fato de ser uma entrevista semiestruturada possibilitou que alguns entrevistados seguissem sua própria linha de raciocínio. Considerando a classificação adotada por Santo (1992), a técnica de amostragem utilizada foi classificada como não probabilística e por conveniência. Segundo o autor, essa escolha é aceitável por basear-se na experiência do pesquisador e porque os membros da amostra definidos são os mais adequados para o estudo em questão. Além disso, o autor defende que a decisão baseia-se no fato de a pesquisa ser

classificada como qualitativa e não ter como finalidade reduzir o fenômeno em discussão a variáveis numéricas.

Foram selecionados para as entrevistas 6 representantes de cada uma das três regiões metropolitanas selecionadas. Com vistas a possibilitar a captação de diferentes visões do arranjo de governança metropolitana, foram escolhidos atores do executivo estadual, executivo municipal e sociedade civil. Considerando as três regiões metropolitanas foram entrevistadas 18 pessoas, identificadas por meio de um código, com o intuito de preservar a identidade conforme o quadro abaixo.

Quadro 2- Entrevistados

Sujeito	Região Metropolitana	Código	Função Desempenhada
Entrevistado 01	RMBH	EBH01	Representante do Governo Estadual
Entrevistado 02	RMBH	EBH02	Representante do Governo Estadual
Entrevistado 03	RMBH	EBH03	Representante do município
Entrevistado 04	RMBH	EBH04	Representante do município
Entrevistado 05	RMBH	EBH05	Sociedade Civil
Entrevistado 06	RMBH	EBH06	Sociedade Civil
Entrevistado 07	RMGV	EGV01	Representante do Governo Estadual
Entrevistado 08	RMGV	EGV02	Representante do Governo Estadual
Entrevistado 09	RMGV	EGV03	Representante do município
Entrevistado 10	RMGV	EGV04	Representante do município
Entrevistado 11	RMGV	EGV05	Sociedade Civil
Entrevistado 12	RMGV	EGV06	Sociedade Civil
Entrevistado 13	RMGSL	ESL01	Representante do Governo Estadual
Entrevistado 14	RMGSL	ESL02	Representante do Governo Estadual
Entrevistado 15	RMGSL	ESL03	Representante do município
Entrevistado 16	RMGSL	ESL04	Representante do município
Entrevistado 17	RMGSL	ESL05	Sociedade Civil
Entrevistado 18	RMGSL	ESL06	Sociedade Civil

Fonte – Elaborado pelo autor.

As entrevistas foram realizadas nos meses de dezembro/2019 e janeiro/2020, tendo sido todas gravadas de modo a possibilitar a reprodução fidedigna dos depoimentos e para possibilitar ao pesquisador atenção plena à fala do entrevistado. Além disso, todas as entrevistas foram transcritas. Considerando que a pesquisa enfrentou grandes distâncias geográficas por tratar de regiões metropolitanas dispersas no território nacional, as entrevistas foram realizadas sempre que possível presencialmente, mas algumas foram realizadas por telefone.

6.4 - Análise e tratamento dos dados

Após a coleta dos dados, foi realizada uma sistematização das informações levantadas de modo a possibilitar uma distinção entre o que é relevante para o estudo e quais informações poderiam ser descartadas. A análise dos dados utilizou a técnica de Análise de Conteúdo, segundo a qual os dados coletados serão interpretados a partir de análise de categorias, com o intuito de ordenar os elementos constitutivos do que está sendo comunicado. Para Vergara (2005), a técnica de análise de conteúdo deve ser utilizada para o tratamento de dados que visa identificar o que está sendo dito sobre determinado tema. Oliveira (2008) cita que a Análise de Conteúdo possibilita:

O acesso a diversos conteúdos, explícitos ou não, presentes em um texto, sejam eles expressos na axiologia subjacente ao texto analisado; implicação do contexto político nos discursos; exploração da moralidade de dada época; análise das representações sociais sobre determinado objeto; inconsciente coletivo em determinado tema; repertório semântico ou sintático de determinado grupo social ou profissional; análise da comunicação cotidiana seja ela verbal ou escrita, entre outros (OLIVEIRA, 2008, p.570).

Vergara (2005) menciona que a análise de conteúdo, uma vez que utiliza procedimentos de cunho qualitativo, foca as peculiaridades e as relações entre os elementos, enfatizando o que é significativo, relevante, o que pode não estar frequentemente presente no texto. Segundo Silva e Fossá (2015) e Bardin (2006), a análise de conteúdo é uma técnica de análise das comunicações, que irá analisar o que foi dito nas entrevistas ou observado pelo pesquisador. Na análise do material, busca-se classificá-los em temas ou categorias que auxiliem na compreensão do que está por trás dos discursos e permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção das informações prestadas.

Fazendo uso da análise de conteúdo, os dados foram classificados e agrupados em consonância com as dimensões estabelecidas para o estudo e separados por região metropolitana. Todas as entrevistas foram transcritas, e os documentos, após serem separados por região metropolitana, foram segmentados por dimensão de análise, para posterior interpretação. Bardin (2006) aponta que o pesquisador, ao utilizar a análise de conteúdo, assume a responsabilidade por delimitar unidades de codificação ou registro. Destaca-se que essas unidades não são fixas e podem variar de acordo com a pesquisa. Ainda de acordo com Bardin (2006), para tratar o material a ser analisado, o autor necessita realizar três escolhas: recorte das unidades de registro, enumeração (escolha das regras de classificação e contagem) e agregação por categorias. Nesse trabalho, foi desenvolvido primeiramente um recorte por unidade de registro, no caso região metropolitana e posteriormente uma análise por categorias. Essas

categorias podem ser entendidas como rubricas orçamentárias, que reúnem um tipo de informação sobre o mesmo guarda-chuva. Esse tipo de análise possibilita verificar os núcleos de sentido que integram a comunicação e cuja presença, ou reincidência, pode representar algo para o objetivo pretendido (BARDIN, 2006).

No presente trabalho, as dimensões de análise surgiram a partir da literatura sobre o tema e também a partir do objetivo da pesquisa e sempre foram replicadas igualmente para as três regiões metropolitanas em análise. Tendo sido apresentadas as estratégias para análise e coleta dos dados, na seção seguinte serão apresentados os resultados obtidos.

7 - ANÁLISE DOS DADOS

O governo federal, ao sancionar a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 que instituiu o Estatuto da MetrÓpole, passou a estabelecer diretrizes para a gestão das regiões metropolitanas que até então eram estabelecidas livremente por cada um dos governos estaduais. Sendo assim, levando em consideração as especificidades de cada metrÓpole, os governos estaduais passaram a perseguir uma adequação ao arranjo institucional proposto pelo governo federal.

Com o intuito de analisar as transformações empreendidas pelos governos estaduais e as principais variáveis que influenciam esse processo de transformação, foi elaborado um esquema teórico analítico apresentado no item 5, construído a partir da literatura sobre governança pública, em rede e metropolitana, abordando as dimensões: escala geográfica e escopo funcional; arquitetura, estruturas e processos; trajetória institucional e contexto político-administrativo; e aderência ao estatuto da metrÓpole.

Primeiramente, será apresentado um descritivo de cada uma das três regiões metropolitanas estudadas com vistas a nivelar informações básicas sobre as regiões e possibilitar uma análise estruturada nas 4 dimensões estabelecidas. Posteriormente, na sequência em que foram dispostas as dimensões, será apresentado um detalhamento analítico de cada região e um comparativo entre elas.

7.1 – Contextualização das regiões metropolitanas

7.1.1 – Região Metropolitana de Belo Horizonte

Figura 3 – Mapa da Região Metropolitana de Belo Horizonte e Colar Metropolitano



Fonte: Site AGÊNCIA RMBH, 2020.

A Região Metropolitana de Belo Horizonte possuía uma população estimada, em 2010 (Censo, IBGE) de cerca de 4.883.970 habitantes, 29% da população de todo o estado e, contando com os municípios do Colar Metropolitano, cerca de 5.429.969 habitantes. O Produto Interno Bruto (PIB), em 2015, segundo o IBGE, é de aproximadamente R\$ 191.555.594,964 mil, o que representa algo próximo de 40% do PIB estadual. Com uma área de 9.471,7 quilômetros quadrados, possui a maior densidade demográfica comparada com as outras duas Regiões Metropolitanas analisadas nesse trabalho, e o maior IDH de 0,774 (CENSO, 2010), O PIB per capita da região era de: R\$ 25.756,807 (Censo, 2010), ficando atrás da RMGV nesta perspectiva. Possui atualmente 34 municípios — 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. Já o Colar Metropolitano é composto por mais 16 municípios.

Destaca-se a figura do Colar Metropolitano da RMBH, figura única entre todos os arranjos de gestão metropolitana do país. Os municípios do colar não integram nenhuma das instâncias decisórias e, de acordo com a legislação, apenas devem ser inseridos em alguns projetos quando da conveniência e oportunidade. São municípios que não vivenciam a dinâmica da governança metropolitana efetivamente. A população da RMBH, desconsiderando o colar Metropolitano, é distribuída da seguinte maneira segundo os dados do IBGE (2010):

Quadro 3 – População por município da RMBH

Município	População	Município	População
Belo Horizonte	2375151	Sarzedo	25814
Contagem	603442	São Joaquim De Bicas	25537
Betim	378089	Juatuba	22202
Ribeirão Das Neves	296317	São José Da Lapa	19799
Santa Luzia	202942	Jaboticatubas	17134
Ibirité	158954	Raposos	15342
Sabará	126269	Mário Campos	13192
Vespasiano	104527	Itaguara	12372
Nova Lima	80998	Itatiaiuçu	9928
Esmeraldas	60271	Rio Acima	9090
Pedro Leopoldo	58740	Capim Branco	8881
Lagoa Santa	52520	Baldim	7913
Caeté	40750	Florestal	6600
Igarapé	34851	Confins	5936
Brumadinho	33973	Nova União	5555
Matozinhos	33955	Rio Manso	5276
Mateus Leme	27856	Taquaraçu De Minas	3794

Fonte: IBGE, 2010.

7.1.2 – Região Metropolitana da Grande Vitória

Figura 4 – Mapa da Região Metropolitana da Grande Vitória



Fonte: IPEA, 2015.

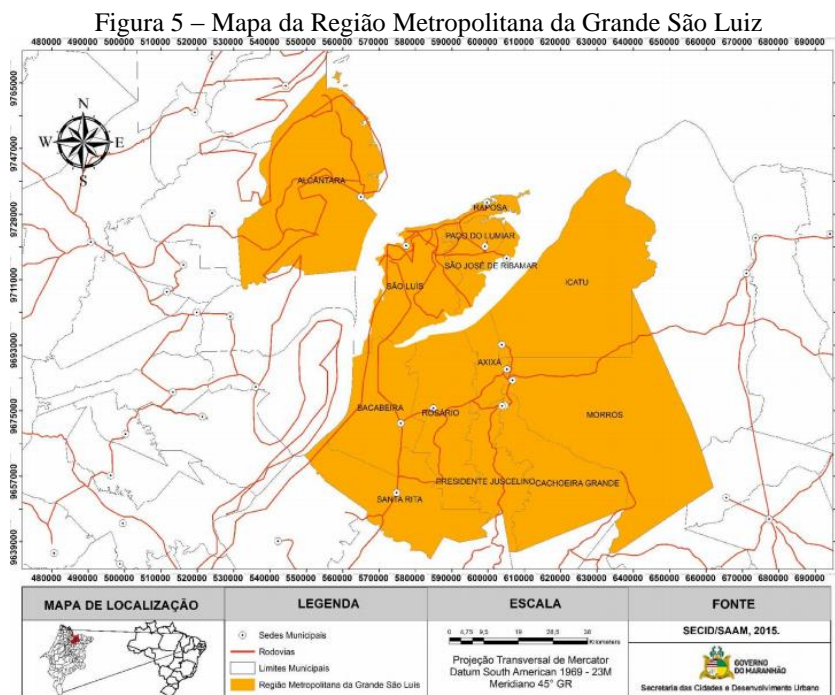
A Região Metropolitana da Grande Vitória possuía uma população estimada, em 1.687.704 habitantes segundo o último censo de 2010. O Produto Interno Bruto (PIB), em 2015, segundo o IBGE, é de aproximadamente R\$ 64.319.395,6 mil, o que representa algo próximo de 49% da população de todo o estado e aproximadamente 58% do PIB do Espírito Santo. Com uma área de 2.331, seu IDH (Censo, 2010) é de 0,772. O PIB per capita (Censo, 2010) da região era de R\$ 29.554,678 sendo o maior dentre as três regiões analisadas. Possui atualmente 7 municípios — Cariacica, Guarapari, Fundão, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória.

Quadro 4 – População por município da RMGV

Cariacica	348738
Guarapari	105286
Fundão	17025
Serra	409267
Viana	65001

Vila Velha	414586
Vitória	327801
Fonte: IBGE, 2010.	

7.1.3 – Região Metropolitana da Grande São Luiz



Fonte: SECID/SEAM, 2015.

A Região Metropolitana da Grande São Luiz possuía uma população estimada, em 2010 (Censo, 2010) de cerca de 1.492.370 habitantes e um Produto Interno Bruto (PIB) em 2015 de cerca de R\$ 30.771.745,1 mil, segundo o IBGE. Com uma área de 9.417,61 quilômetros quadrados, possui a menor densidade demográfica comparada com as outras duas Regiões Metropolitanas analisadas e o menor IDH (CENSO, 2010), de 0,755. O PIB per capita (CENSO,2010) da região era de R\$ 13.494,059, também o menor comparado com a RMBH e RMGV. Possui atualmente 13 municípios integrantes — Alcântara, Axixá, Bacabeira, Cachoeira Grande, Icatu, Morros, Presidente Juscelino, Paço do Lumiar, Raposa, Rosário, Santa Rita, São José de Ribamar e São Luís — cuja população é distribuída da seguinte forma:

Quadro 5 – População por município da RMSL

São Luiz	1014837
São José do Ribamar	163045
Paço do Lumiar	105121
Rosário	39576
Santa Rita	32366

Raposa	26327
Icatu	25145
Alcântara	21851
Morros	17783
Bacabeira	14925
Presidente Juscelino	11541
Axixá	11407
Cachoeira Grande	8446

Fonte: IBGE, 2010.

7.2 – Trajetória institucional e contexto político

Após breve caracterização das regiões estudadas, é importante destacar a trajetória institucional e o contexto político para melhor compreender e analisar o arranjo de governança existente atualmente. Como cada região possui uma trajetória e um contexto político específicos, cada território vivenciou diferentes caminhos para chegar até as condições atuais.

Segundo afirmam Frey (2000), Dosi (2006) e Blatter (2006), a trajetória institucional e o contexto político-administrativo são capazes de influenciar a definição do arranjo de governança metropolitana a ser utilizado. Dessa forma, é importante conhecer o caminho percorrido por cada região metropolitana.

O pano de fundo nacional que permeou as três regiões ao longo de suas histórias é de um modelo centralizador e ditatorial do início dos 70 (quando surgem formalmente as primeiras regiões metropolitanas) até 88 com a nova Constituição. Durante esse período, o governo federal ditava as regras de maneira *top down* estabelecendo quais regiões seriam alvo de uma atuação metropolitana ou não. Nesse período, os governos estaduais de maneira tecnocrata, sem nenhuma participação social, eram responsáveis pelo planejamento e gestão dos territórios metropolitanos. Os municípios, por sua vez, eram meros coadjuvantes nesse processo.

Com a Constituição de 88, com o processo de emancipação dos municípios, a elevação dos municípios a ente federado autônomo, a ampliação das competências para definirem seu ordenamento territorial e a delegação para os governos estaduais de criarem regiões metropolitanas, a questão metropolitana foi esvaziada por bater de frente com o conceito de autonomia municipal extremamente difundido na nova Constituição. Segundo Tonucci (2012), o tema ressurge em razão de uma expansão espacial dos territórios metropolitanos com dispersão urbana e fragmentação crescente, que exigem novas formas de gestão consorciada e negociadas. Além disso, em 2001, com as discussões decorrentes do então sancionado Estatuto

da Cidade, a questão metropolitana volta a ser colocada em discussão. Essas discussões são reforçadas considerando a incapacidade do Estatuto da Cidade em tratar temas que perpassam os limites municipais, que é o caso do problema metropolitano. Além disso, Tonucci (2012) ainda vai chamar atenção para a atuação do Governo Federal ao criar, em 2003, o Comitê de Articulação Federativa, composto por representantes do governo federal e entidades municipalistas, com a competência de debater o tema metropolitano.

Avançando no contexto nacional, ocorre a eleição de um governo de esquerda em 2003, que privilegia a participação social na concepção das políticas públicas, incentiva e fomenta a criação de conselhos populares e destaca a necessidade de ações integradas entre municípios para a solução de questões maiores, o que pode ser evidenciado pela publicação da lei de consórcios públicos em 2005. A nível nacional, o direcionamento político ideológico da presidência foi mantido até a sanção do Estatuto em 2015. Destaca-se que, após a sanção do Estatuto da Metrópole, o país viveu uma grande transformação política, instabilidade econômica, em decorrência de um polêmico processo de *impeachment*, em 2016, da então presidente, o que pode ter gerado impactos no processo de implementação do Estatuto da Metrópole.

A seguir, serão apresentados a trajetória institucional e o contexto político administrativo de cada uma das três regiões metropolitanas analisadas.

Região Metropolitana de Belo Horizonte

A RMBH foi instituída pela Lei Complementar Federal nº 14 em 1973, durante o governo ditatorial. Naquela época, o governo federal definiu a criação de 14 regiões metropolitanas, sendo a RMBH composta por 14 cidades, a saber: Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano. Apesar de ter sido institucionalizada em 1973, já em 1971 foi celebrado um convênio entre o governo estadual e a Fundação João Pinheiro com o objetivo de elaborar o Plano Metropolitano de Belo Horizonte, que viria a ser intitulado de Plambel. Tendo passado por diversas nomenclaturas e definições organizacionais, em 1974 o Plambel deu origem a uma autarquia, de mesmo nome, que foi o órgão responsável até 1996 pelo planejamento e, durante algum tempo, pela execução de ações de caráter metropolitano. Nesse período, o Plambel era constituído de servidores públicos de caráter bem

técnicos, que eram responsáveis pelo planejamento das ações metropolitanas de maneira centralizada sem uma atuação efetiva dos municípios.

Em 1975, o Plambel aprovou o primeiro plano integrado da região, o Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social (PDIES). O Plambel também foi responsável por diversos diagnósticos e planos setoriais da região, que permanecem até hoje como grande fonte para o entendimento da história da urbanização da capital mineira e de seu processo de urbanização desigual. Além da função de planejamento, durante o auge do governo federal e de sua intervenção no espaço público, por meio de grandes investimentos em obras de infraestrutura, o Plambel também teve a função de intermediar o repasse de recursos para os municípios, colocando o Plambel como ponto-chave na estrutura institucional de gestão da RMBH à época.

Além do Plambel, foi criado também o Conselho Deliberativo, que era presidido pelo Governador do Estado, e composto por mais cinco membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, sendo que um seria o Secretário-Geral do Conselho, um escolhido entre lista tríplice organizada pelo Prefeito da Capital e outro mediante indicação dos demais municípios integrante da Região Metropolitana. Competia ao Conselho Deliberativo promover a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado da região metropolitana e a programação dos serviços comuns; além de coordenar a execução de programas e projetos de interesse da região metropolitana, sempre que possível, promover a unificação quanto aos serviços comuns, em caráter de coordenação ou execução direta mediante delegação dos municípios. A lei ainda especificava que a unificação da execução dos serviços comuns seria efetuada tanto pela concessão do serviço a entidade estadual, ou pela constituição de empresa de âmbito metropolitano, ou, ainda, mediante outros processos que, através de convênio, viessem a ser estabelecidos.

Ademais, foi criado o Conselho Consultivo que era composto por um representante de cada Município, integrante da região metropolitana, que estava sob a direção do Presidente do Conselho Deliberativo. Competia ao Conselho Consultivo opinar, por solicitação do Conselho Deliberativo, sobre questões de interesse da região metropolitana; e sugerir ao Conselho Deliberativo a elaboração de planos regionais e a adoção de providências relativas à execução dos serviços comuns. Cabe ressaltar que em nenhum dos dois Conselhos havia participação popular.

A mesma lei estabeleceu também que os municípios da região metropolitana, que participassem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns, teriam

preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamentos, bem como de garantias para empréstimos. Ainda, a lei definiu, em seu art. 5º, os serviços comuns da região:

“Art. 5º - Reputam-se de interesse metropolitano os seguintes serviços comuns aos Municípios que integram a região:
I - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;
II - saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública;
III - uso do solo metropolitano;
IV - transportes e sistema viário,
V - produção e distribuição de gás combustível canalizado;
VI - aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal
VII - outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal” (BRASIL, LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 14 DE 8 DE JUNHO DE 1973).

Ao longo de 11 anos após ter sido transformado em autarquia, o Plambel foi responsável por diversas pesquisas e propostas de macrozoneamento, pelo apoio aos municípios na redação de suas Leis de Uso e Ocupação do Solo, projetos de infraestrutura e até mesmo de vias metropolitanas. Apesar de sua atuação intensa, em 1983, com o governo federal já demonstrando pouca capacidade de investir e governar, o Plambel foi vinculado ao Conselho Deliberativo, tornando-se órgão metropolitano. A proximidade com o fim da ditadura militar e a redação da nova Constituição Federal trouxeram à tona a agenda metropolitana, mas, dessa vez, sob a ótica municipalista.

Nesse contexto, apesar de já ter diminuído suas atribuições, após a Constituinte de 1988, e até a sua extinção em 1996, o Plambel acabou funcionando como um órgão de pesquisas, deixando de lado a antiga função de implementador. A falta de recursos direcionados para ação da autarquia foi uma das causas de sua extinção, sendo que seu quantitativo de servidores foi sendo diminuído ao longo dos anos, com suas atividades de planejamento, a exemplo do que acontecera com outros órgãos deste tipo pelo país, terem sido colocadas em cheque com o fortalecimento do municipalismo, além do descrédito na capacidade estatal para as atividades de planejamento com o fortalecimento do neoliberalismo nos anos 1990. Um dos entrevistados aponta:

“Mesmo que a gente tenha tido processos muito interessantes do ponto de vista técnico, não tinha essa articulação política, então que a gente tinha era essa crítica, a elaboração do marco após a constituição de 88 e após a discussão do governo do estado, a partir dessa semente que não dava pra ser um arranjo que tivesse só o espaço coordenado, tinha que ter uma participação maior do município e a gente tinha tido também uma experiência na década de 70, 80, que foi o arranjo da Ambel.” (EBH02).

Cabe destacar também a criação da AMBEL (Assembleia Metropolitana de Belo Horizonte), que foi uma arena deliberativa criada em 1996, na qual cada um dos prefeitos da RMBH tinha voto em mesmo peso. Essa situação causava grande desconforto no governo estadual e nos municípios de maior pungência econômica e número de habitantes, o que acabou levando ao esvaziamento dessa instância pelos municípios maiores como a própria capital Belo Horizonte.

Essa situação, conforme afirma um dos entrevistados, foi crucial para a modelagem do arranjo atualmente vigente, como se observa no depoimento a seguir:

“Esse arranjo é decorrente, ele é uma medida para corrigir uma situação que em Minas Gerais a gente tinha percebido, de governança metropolitana. Isso já tinha sido identificado, diagnosticado na literatura, e também por técnicos que trabalhavam na área metropolitana que a gente tinha um problema de tomada de decisão no arranjo velho, no antigo arranjo metropolitano. O problema de tomada de decisão que a gente tinha antes dessa emenda à constituição e das leis complementares, a gente tinha uma lei complementar e uma Constituição que colocava uma grande Assembleia... Isso é pós 1988 e aconteceu no Brasil inteiro... O município vira ente federativo, as regiões metropolitanas se esvaziam, perdem força, e isso não foi diferente com Belo Horizonte. Então, do jeito que estava colocado aqui, tinha uma grande Assembleia que funcionava como um conselho, todos os temas metropolitanos deveriam vir dela, e ela era um conselho que cada prefeito tinha um voto, um assento e um voto, e mais o governador do Estado. Então isso quer dizer que você tinha lá 34 assentos de cada município e mais um do Governador. Isso quer dizer que os prefeitos de Taquaraçu de Minas, Igarapé, Capim Branco, e Brumadinho juntos tinham o mesmo peso de Belo Horizonte, Contagem, Betim e do governo do Estado. O que esse modelo de arranjo de gestão propiciou foi o esvaziamento do próprio conselho, porque os grandes atores não queriam ir lá serem mandados e endossar decisões de prefeitos pequenos da região, que não representam percentualmente (população) nem uma parcela significativa, nem economicamente, né?” (EBH01).

Posteriormente, na seção 7.4, será descrita em detalhes a situação atual do arranjo de governança metropolitana da RMBH.

Região Metropolitana da Grande Vitória

Na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), apesar de não ter sido incluída na LC Federal nº 14/1973, que estabeleceu as primeiras 14 regiões metropolitanas no Brasil, diversos órgãos com vistas a integrar e gerir a unidade territorial da Grande Vitória foram criados ao longo dos anos sem muito sucesso. Em 1988, com a delegação aos estados da instituição de suas próprias regionalidades, a Constituição Estadual do Espírito Santo abriu

espaço para a criação da RMGV, impulsionando as discussões acerca do tema territorial e que culminaram na instituição da RMGV em 1995, por meio da LC nº 58.

Além da própria RMGV, a LC nº 58/1995 também estabeleceu:

“Art. 5º - A gestão da Região Metropolitana da Grande Vitória – RMGV compete ao Conselho Metropolitano da Grande Vitória – CMGV, constituído pelo Governador do Estado e pelos prefeitos dos municípios integrantes da RMGV.

§ 1º - Os membros do CMGV elegerão, entre si, um coordenador para um período de 02 (dois) anos, vetada a reeleição.

§ 2º - As decisões do CMGV serão tomadas à unanimidade dos votos de seus membros, sob a forma de Resolução, assegurado a cada um o direito de voto.

§ 3º - A Secretaria Executiva do CMGV será exercida pela Secretaria de Planejamento ou Administração do município do Coordenador em exercício, eleito.

§ 4º - A atividade dos Conselheiros é considerada serviço público relevante devendo ser exercida sem remuneração pecuniária e sem prejuízo das funções próprias de seus titulares” (LC ESTADUAL Nº 58 DE 23 DE FEVEREIRO DE 2005).

Especificamente, a LC dispõe:

“Art. 8º - Ao CMGV compete:

I – declarar as atividades, os empreendimentos e os serviços que devem ser considerados entre as funções públicas de interesse comum no âmbito metropolitano;
II – estimular a ação integrada dos agentes públicos envolvidos na execução das funções públicas de interesse comum no âmbito metropolitano, no intuito de assegurar eficiência a promoção do desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Vitória;

III – supervisionar a execução das funções públicas de interesse comum no âmbito metropolitano; IV – estabelecer as políticas de desenvolvimento da região Metropolitana da Grande Vitória e os padrões de desempenho dos serviços no âmbito metropolitano;

V – determinar a elaboração de planos, programas e projetos de interesse da Região Metropolitana da Grande Vitória, bem como deliberar as proposições neles contidas;

VI – sugerir à União, ao Estado e aos Municípios situados na região Metropolitana da Grande Vitória, a adoção de providências necessárias à normatização das deliberações relativas às funções públicas de interesse comum no âmbito metropolitano;

VII – instituir e promover os instrumentos de planejamento do interesse metropolitano, entre eles o Plano de Desenvolvimento, os Planos Diretores e o Sistema de Informações Metropolitano; e

VIII – definir sua forma de funcionamento e a do CRMGV nos termos do Regimento Interno, planejado e elaborado por ambos” (LC ESTADUAL Nº 58 DE 23 DE FEVEREIRO DE 2005).

Além da instituição da RM e do Conselho Metropolitano, a LC em questão também definiu os recursos que custeariam os estudos, projetos, obras e atividades que fossem definidos pelo CMGV, que eram difusos, sem um fundo específico. Apesar de não prever a participação social em sua estrutura, a lei também estabelecia que o Conselho deveria considerar em suas deliberações as proposições do Comitê de Planejamento Metropolitano da Grande Vitória — CPMGV. O Comitê era constituído pelo Secretário de Estado de Ações Estratégicas e Planejamento — SEPLAE —, pelos Secretários Municipais de Planejamento ou representantes indicados pelos Prefeitos, por um representante da Assembleia Legislativa, por um

representante da Câmara de Vereadores de cada município integrante da RMGV, por um representante do Movimento Popular de cada município da RMGV e um representante do Movimento Popular do Estado ou seus respectivos suplentes, cujas competências foram atribuídas internamente, por seu regimento.

Já no ano de 2005, a LC nº 318 reestrutura a RM da Grande Vitória e cria o Conselho Metropolitano da Grande Vitória (Comdevit) e institui o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Fumdevit). Também em 2005, é promulgada a LC nº 325, de 16 de junho, com o objetivo de viabilizar a operacionalização do Sistema Gestor da RM da Grande Vitória e adequar o IJSN (Instituto Jones dos Santos Neves), para o exercício da função de Secretaria Executiva do Comdevit e de execução orçamentária e financeira do Fumdevit (Relatório de Pesquisa IPEA Componente 1 – RMGV, p. 11). Cabe mencionar que o Instituto Jones dos Santos Neves é uma autarquia do governo do Espírito Santo criada em 1975 com a finalidade de produzir conhecimento e subsidiar políticas públicas através da elaboração e implementação de estudos, pesquisas, planos, projetos e organização de bases de dados estatísticos e georreferenciados, nas esferas estadual, regional e municipal.

Para Venerano, Mattos e Oliveira (2013), apesar da tentativa do governo de otimizar o funcionamento da estrutura de governança, a legislação de 2005 gerou entraves relativos ao engajamento dos atores para a operacionalização da estrutura de gestão da RM da Grande Vitória, o que repercutiu na não consecução de seus objetivos. Para um dos entrevistados:

“(...) outra dificuldade é isso também porque politicamente ninguém vai, os prefeitos não estão muito dispostos, embora eu acho que é uma questão de maturidade de discussão, houveram alguns avanços na nossa região durante a elaboração do PDUI, mas não está muito disposto a ajudar o outro município, ele quer trazer os benefícios pro seu município, porque ele quer dar resultado pros seus eleitores dentro do seu município, né. Então eu acho que isso é um alinhamento difícil de ser feito mesmo, na discussão que precisa ir amadurecendo com o tempo, mas eu vejo uma grande dificuldade nesse entendimento mesmo de ser.” (EGV02).

Com base na fala acima, é possível identificar entraves relacionados à ausência de uma cidadania metropolitana, que, como a Agência RMBH (2015) define, é um sentimento de pertencimento à região metropolitana como um todo, e não apenas a um município. A ausência dessa chamada cidadania metropolitana acaba sendo causa e consequência ao mesmo tempo do baixo engajamento dos atores que, conseqüentemente, compromete o funcionamento do sistema de governança.

Além disso, os autores destacam que a nova legislação deixou lacunas, por exemplo a não instituição de um órgão de apoio técnico para assessoramento ao conselho; por outro, não

definiu instrumentos de gestão, como um fundo financeiro para subsidiar as ações relacionadas às funções públicas e serviços supramunicipais.

Segundo um dos entrevistados, o fato é que a governança da RMGV já passou por inúmeras tentativas até chegar ao modelo atual. Segundo o entrevistado EGV01: “houve uma série de tentativas para finalizar nessa gestão, nesse sistema gestor que está proposto desde 2005, e por alguns motivos essas coisas foram migrando”.

O processo de mudanças relatado pelo entrevistado reflete as dificuldades de se encontrar uma estrutura de governança capaz de dar respostas completas a todas as demandas de uma governança metropolitana, o que acaba gerando um processo pautado em tentativa e erro. Além disso, fatores supervenientes também provocam transformações nas estruturas de governança como é o caso de novas legislações em outras instâncias de governo como o caso estudado nessa dissertação, o Estatuto da Metrópole.

Posteriormente, na seção 7.4, será descrita em detalhes a situação atual do arranjo de governança metropolitana da RMGV.

Região Metropolitana da Grande São Luiz

A Região Metropolitana da Grande São Luiz passou, durante os anos 1980 e 1990, por um período de rápida urbanização, ainda mais recente e mais acelerada do que as metrópoles tradicionais brasileiras, acompanhada de um alto grau de periferização e de metropolização da pobreza a partir da capital, São Luiz, em direção aos municípios da ilha. Durante esse processo, e semelhante às outras capitais brasileiras, surgiram anseios, especialmente da sociedade civil, por uma institucionalidade que desse conta da expansão urbana acelerada e desigual vinda da metropolização (IPEA, 2018).

Em 1987, um fórum foi realizado pela então Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Urbano, em conjunto com os prefeitos de São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar, Alcântara e Rosário, de onde saiu, em 13 de novembro do mesmo ano, a Carta de Urbanização da Grande São Luiz, que tratava não apenas sobre a constatação da então metropolização da região, mas também da definição de temas emergenciais e da possibilidade de elaboração de um Plano Diretor da região. Esta carta foi encaminhada dois anos depois para acompanhar a construção da Constituição Estadual, mas seu projeto de lei foi elaborado durante 1990 e aprovado apenas em 1998.

O projeto aprovado deu origem à Lei Complementar nº 038/1998, que criou a Região Metropolitana da Grande São Luiz, formada primeiramente pelos cinco municípios

supracitados. A legislação de 1998 previa 13 funções públicas de interesse comum para a região:

“Art. 4º- Consideram-se de interesse metropolitano os seguintes serviços comuns aos municípios que integram a Região Metropolitana da Grande São Luís;
I – planejamento integrado de desenvolvimento econômico e social;
II – saneamento básico, notadamente abastecimento d’água e rede de esgoto e serviços de limpeza pública;
III – uso do solo metropolitano;
IV – transporte e sistema viário;
V – aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental;
VI – habitação;
VII – saúde e educação;
VIII – definição dos limites municipais;
IX – regularização fundiária;
X – produção e abastecimento;
XI – proteção do patrimônio cultural;
XII – turismo regional;
XIII – distribuição de energia elétrica”. (MARANHÃO, 1998)

Além de elencar os serviços comuns, a mesma lei também já previa a estrutura principal de gestão da metrópole, o Conselho Deliberativo da Grande São Luís (CODEGS) e também um fundo específico, o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande São Luís (FDRMGSL). Apesar de especificar a finalidade dos recursos do Fundo, que seriam destinados ao planejamento, execução e fiscalização dos objetivos, programas e projetos definidos na própria Lei Complementar 038/1998, os recursos não foram bem delimitados quanto à composição das dotações orçamentárias que lhe compunham.

Já o CODEGS teve suas finalidades mais bem explicitadas, de onde se destacam as de promover a elaboração e a permanente atualização do Plano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Luís; coordenar os investimentos e recursos revertidos para a execução dos serviços comuns e elaborar as normas gerais referentes à execução destes serviços; além de prestar assistência técnica aos municípios da RMGSL. O CODEGS era composto pelos prefeitos das então cinco cidades da GSL e os presidentes das referentes Câmaras Municipais; pelo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão (ALEMA); pelo Secretário de Estado do Planejamento; pelo secretário indicado pelo prefeito municipal com mais de 100 mil habitantes; e pelo secretário indicado pelo Governo do Estado.

Apesar de ter sido previsto na legislação do ano de 1998, o CODEGS não foi implementado. Em 2003, com a Lei Complementar nº 069/2003, foi acrescentado o município de Alcântara à RMGSL e reestruturado o CODEGS. A maior parte da legislação anterior ao CODEGS foi mantida, alterando a sua estrutura de representação. Foram mantidas as cadeiras dos prefeitos e presidentes das Câmaras Municipais, tendo sido acrescentados o Governador do

Estado, o Gerente de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão; um representante da ALEMA; e um Secretário Municipal indicado pelo Prefeito de cada Município. Um dos artigos que tratava do fundo metropolitano foi vetado, mas a legislação continuou tratando dos objetivos do mesmo. Mesmo com os esforços para a sua reestruturação, a discussão metropolitana na RMGSL não avançou diante de entraves quanto às divisas municipais. De acordo com o Ipea:

“Seja por falta de vontade política do governo estadual, seja por desconhecimento sobre as estruturas e práticas de gestão metropolitana, ou ainda pela falta de referências claras na política urbana nacional para as metrópoles, criou-se o argumento de que a RM da Grande São Luís seria inviável enquanto persistissem os problemas e as indefinições entre as divisas municipais” (IPEA, 2018, p. 395).

Com a instabilidade e pouca articulação política em torno do tema, as discussões metropolitanas permaneceram esvaziadas por mais quatro anos. A partir de 2007, a sociedade civil passou a se organizar em torno da pauta metropolitana, mas, mesmo com os esforços de reivindicação e deliberação, a questão metropolitana não foi levantada pelo governo estadual com a força necessária. Em 2011, o Estado do Maranhão deu uma pequena resposta aos anseios populares criando a Secretaria Adjunta de Assuntos Metropolitanos (SAAM), que:

“não possuía as atribuições de órgão executivo que caracterizam uma agência metropolitana, capaz de propor e executar funções públicas de interesse comum, nem dispunha da estrutura e dos recursos, passando, então, a atuar principalmente na tentativa de articular as municipalidades e produzir conhecimento técnico sobre a realidade da região. Com esse formato, o governo estadual não apresentou interesse e perspectivas para implementar outros órgãos ligados à temática, arrefecendo a dinâmica do debate, tornando-o centralizado e pontual” (IPEA, 2018, p. 396).

Diante da situação pouco amadurecida, outros seminários foram realizados pela sociedade civil em torno da pauta, o que culminou na aprovação da Lei Complementar Estadual nº 161 em 2013, que incorporava à RMGSL os municípios de Bacabeira, Rosário, Santa Rita e Icatu, sendo que a inserção de Icatu não foi acompanhada de um laudo técnico da ALEMA (IPEA, 2018).

Os fatos ocorridos demonstram as limitações do órgão responsável por instituir e articular a governança metropolitana no estado, ficando evidente que o contexto político se sobrepõe às demandas sociais, mesmo em contexto de alteração da dinâmica territorial da região, ampliando as distâncias, os vazios demográficos e as desigualdades socioeconômicas. Assim, a configuração da RM da Grande São Luís vigente refletia as fragilidades e as lacunas

da legislação aprovada no período de 1998 a 2013. Entre as lacunas, destacam-se a inconstitucionalidade de dispositivos que exigiam a aprovação das câmaras municipais para a inclusão de municípios na região metropolitana (como a própria Constituição Estadual e as LCEs nº. 038/1998 e nº 069/2003); a falta de critérios técnicos para incluir municípios na RM; a ausência de instrumentos de planejamento para as funções públicas de interesse comum; e a criação, mas não efetivação, de um conselho de desenvolvimento com funções deliberativas, sem, contudo, prever um órgão executivo, um fundo comum para alocação de recursos ou mesmo a participação popular no referido conselho, que não chegou a ser instalado (IPEA, 2018).

Contudo, uma das entrevistadas relata a movimentação interna prévia ao Estatuto da Metrópole, que foi publicado em 2015, para redefinir o arranjo de governança da RMGSL. “Antes mesmo da promulgação do Estatuto da Metrópole já vinha se discutindo e se pensando um novo modelo de institucionalização. E aí foi quando foi promulgado o Estatuto da Metrópole, eu acho que “deu a deixa”. Então desde 2015 o Governo do Estado tomou para si essa pauta na agenda política do Estado” (ESL01).

Para o entrevistado ESL04, o contexto político à época da implantação do arranjo vigente e até os dias atuais é um fator relevante para os avanços ocorridos na RMGSL, como se vê a seguir:

Olha, eu acredito que o governo do estado ele foi muito sábio ou intencionalmente em fazer a escolha desses 13 municípios até mesmo por essa questão política. Hoje, felizmente os municípios, os 13 municípios têm uma ligação bem próxima da questão política, há uma participação há uma interatividade dos gestores e não se foi percebido a diferenciação por parte do governo de estado, por parte do executor das obras, das atividades da metropolização para os 13 municípios. Acredito que nós estamos sendo tratados igualmente, os 13 municípios sem o beneficiamento de um ou de outro (ESL04).

Para o entrevistado, mais que o número de municípios, o ponto fundamental para que a governança metropolitana gere resultados é o alinhamento político entre os municípios partícipes da gestão metropolitana e o governo do estado. Como foi mencionado anteriormente, a inclusão de Icatu, sem um devido laudo técnico, evidencia essa atuação política do governo estadual no sentido de criar convergências políticas, conforme destacou o ESL04.

Posteriormente, na seção 7.4, será descrita em detalhes a situação atual do arranjo de governança metropolitana da RMGSL.

Constatações gerais da seção trajetória institucional e contexto político

Considerando as três trajetórias institucionais descritas e as entrevistas realizadas, é possível realizar algumas constatações gerais. Primeiramente é possível verificar a existência de um processo de transformação pautado em tentativas e erros. O fato de o tema ser complexo e envolver um grande número de *stakeholders* leva à necessidade de buscar alternativas inovadoras. O preço dessa inovação acaba por gerar maiores riscos e historicamente à necessidade de alterações no sistema proposto. Somam-se a isso os ciclos político-partidários que, a cada dois anos, no caso da gestão metropolitana (eleições municipais alternadas com eleições estaduais), provocam alterações drásticas nos atores envolvidos impossibilitando a criação de uma sinergia mais duradoura entre os atores envolvidos.

Outro ponto destacado durante as entrevistas é a necessidade de alinhamento político partidário para avanços na governança metropolitana. Pelos trechos abaixo, é possível verificar essa característica nas três regiões.

No caso da RMBH, é interessante destacar o papel político-partidário que, após um convencimento técnico, da necessidade de transformação do arranjo de gestão metropolitana vigente, buscou consenso, até mesmo abrindo mão de autoria de projetos, para levar adianta a proposta.

“É importante dizer que tanto a emenda constitucional, quanto aos projetos de lei foram aprovados por unanimidade, ou seja, acordo, o acordo político, foi costurado entre o governo e oposição. Tanto é que uma das condições para isso ser aprovado pela oposição foi a autoria do projeto. Então a autoria de todos os projetos, seja da PEC proposta de emenda à Constituição, que foi aprovada em 2004, quanto dos projetos de lei, que então se tornaram as leis complementares, todos foram de autoria formalmente do então Deputado Roberto Carvalho que era do PT, que era oposição do Aécio Neves que é do PSDB. Então foi feito um acordo que era situação- oposição, executivo-legislativo, e esse grande acordo que possibilitou a mudança do modelo de gestão.” (EBH01).

E, no caso da RMGV, ficam destacadas as dificuldades enfrentadas para dar andamento ao PDUI elaborado, uma vez que houve mudanças no governo estadual.

“Assim, políticos mesmo, diretores, deputados e tal, pouca coisa entendeu? A própria entrega do PDUI só tinha um prefeito, são sete municípios e tinha um lá presente, né. Então assim me parece que como muitos planos que são feitos por aí, algumas leis, são planos feitos para atender a uma necessidade, uma determinação federal. Vai fazer quase dois anos que ele foi aprovado e até agora nada aconteceu, sabe? Está parado. Assim, foi aprovado e esqueceu, parou, acabou. Então me parece que assim não sei, até porque entrou agora outro Governador, que não é o que fez, então não sei se essa questão política, se essa divergência interfere também, dificulta... Mas me parece isso, que foi feito mais pela necessidade da legislação federal, e eu não sei se vai para frente, não.” (EGV04).

Na RMGSL, ressalta-se o fato de o alinhamento político partidário ter sido crucial para a retomada da pauta metropolitana e a realização de várias transformações.

“Eu acrescento que a ação do governo do Estado ela fez mais enfática em razão também do cenário político apresentado desde então, desde 2015. É quando o governo do Estado tem a prefeitura da cidade polo como parceira e os demais municípios também tendo aquele alinhamento político com o Governo do Estado. Então, a meu ver, e até enquanto pesquisadora, ajudou bastante ” (ESL01).

Um ponto relevante a ser extraído desses três trechos é o papel preponderante que o alinhamento político tem sobre a governança metropolitana. Todavia, faz-se mister salientar o papel desempenhado pelos quadros técnicos em todo esse processo de transformação da governança metropolitana. Apesar da preponderância do fator alinhamento político-partidário, a atuação dos técnicos acaba influenciando também algumas transformações, mesmo que em menor intensidade.

Considerando todas as informações apresentadas neste item, é possível constatar o grande peso do contexto político administrativo para definição do arranjo institucional e para o desenvolvimento efetivo das políticas metropolitanas. O fato de a governança metropolitana envolver, em uma mesma arena, tantas forças políticas distintas, governo estadual, diferentes prefeituras autônomas, diferentes segmentos da sociedade civil entre outros elevam ainda mais a preponderância do fator político sobre o técnico.

Assim, restam duas questões relevantes a serem enfrentadas pelos arranjos de governança metropolitana. Primeiramente, cabe destacar o grande desafio de conciliar o tempo de maturação de políticas complexas e abrangentes com os ciclos políticos. Construir políticas de respostas às Funções Públicas de Interesse Comum requer tempo para consolidação de um robusto diagnóstico, delineamento das ações, escuta dos *stakeholders* e implementação. Esse tipo de política pública não é simples e requer tempo para maturação, o que fica muito prejudicado, uma vez que a alternância de poder dentro dos arranjos de governança metropolitana acontece a cada dois anos. Esse é um dos fatores que precisam ser melhor enfrentados por qualquer que seja o arranjo de governança vigente.

Em segundo lugar, cabe analisarmos a complexidade do dilema autonomia municipal versus interesse metropolitano. Para que as prefeituras possam verdadeiramente participar do sistema de governança metropolitano, é necessária uma melhor comunicação dos ganhos decorrentes dessa atuação conjunta. Ganhos esses que devem, sim, ir além dos ganhos de escala e de eficiência da política, abarcando os ganhos políticos e eleitorais dos prefeitos

partícipes. É preciso gerar valor para esses prefeitos para que eles colaborem com a governança metropolitana.

O arranjo de governança levará em conta a trajetória institucional do território, mas o contexto político à época sempre será extremamente relevante ou para a redefinição das estruturas ou para o efetivo funcionamento da estrutura proposta. A governança metropolitana vai além de fatores técnicos já que ela transborda para a convergência política.

A seguir será apresentada uma caracterização das três regiões metropolitanas tendo como referência as dimensões escala geográfica e escopo funcional.

7.3 - Escala geográfica e escopo funcional

A dimensão escala geográfica e escopo funcional refere-se à análise do tamanho da região metropolitana em extensão territorial, mas também em número de municípios, o que impactará diretamente a estrutura da rede de governança e o escopo funcional estabelecido para aquela região. O escopo funcional para efeitos da presente análise será compreendido como a função pública de interesse comum trabalhada efetivamente por cada um dos arranjos de governança estudados.

Primeiramente, iremos apresentar os dados levantados em relação à escala geográfica das regiões metropolitanas estudadas. Como ponto de partida da análise, este estudo levou em consideração o entendimento de Baltter (2006) que entende a escala geográfica como diretamente relacionada com extensão territorial e número de municípios. Adicionalmente, o estudo também utilizará as abordagens de Firkowsk (2012) e Castells (2012) que extrapolam o conceito trazido por Baltter (2006) e entendem que, para investigar a escala geográfica das regiões metropolitanas, é necessário avaliar as interações existentes entre os diferentes municípios, uma vez que, nas regiões metropolitanas, as relações funcionais e sociais se sobrepõem ao meio físico.

Primeiramente, é interessante notar que, nos três casos, a região metropolitana foi constituída com um determinado número de municípios, e, ao longo do tempo, esse quantitativo foi sendo ampliado. O quadro abaixo sintetiza os dados relacionados à escala geográfica das três regiões.

Quadro 6 – Comparativo escala geográfica das Regiões Metropolitanas

	RMBH	RMGV	RMGSL
Número de municípios no momento de criação	14	5	4
Número de municípios em 2020	34	7	9
Extensão Territorial atual	14.979,10 km ²	2.331,00 km ²	9.417,61 km ²
População da Região Metropolitana	5.961.895 hab.	1.960.213 hab.	1.621.102 hab.
Representatividade da pop. em relação à pop. do estado	28,6%	48,7%	23,7%

Fonte: Elaborado pelo autor.

É interessante notar que, entre os 18 entrevistados, 17 relataram que a sua região metropolitana tem um número excessivo de municípios e que essa situação era decorrente de intervenções políticas para inclusão de mais municípios.

O entrevistado da RMGV menciona que a região “poderia inclusive ser menor, né. Porque a gente tem assim, recentemente, os últimos municípios que entraram que é Guarapari e Fundão, eles são bem mais distantes. Você tem aí um vazio urbano entre os dois municípios” (EGV04). Já o entrevistado da RMBH relata: “Quando eu fiquei sabendo dos 34, que iam até Itaguara ali, então eu achei que a extensão estava muito grande, eu acho que o raio de atuação da agência não precisava ser tão grande” (EBH04).

Chama atenção o fato dos interesses políticos se sobreporem ao técnico, uma vez que o Estatuto da MetrÓpole estabelece que a característica fundamental para integrar uma região metropolitana diz respeito ao grau de conurbação da mancha urbana, e nos três casos é relatada a inexistência dessa conurbação na totalidade dos municípios.

Outro ponto muito abordado foi a influência política na definição do quantitativo de municípios. Segundo um entrevistado da RMGV, essa situação acontece “por questões políticas, questões meramente políticas, um governador que quer aquele município porque é brigado com o prefeito e quer de alguma forma um poder sobre ele, e acha que esse é o caminho, ou município que tenha algum interesse econômico” (ESL02). Para muitos municípios, fazer parte de uma região metropolitana significa poder acessar de maneira mais direta as estruturas do governo estadual. Em um contexto no qual os municípios brasileiros, em especial os de

menor porte, passam por grandes dificuldades financeiras estar mais próximo do governo estadual passa a ser condição de sobrevivência financeira.

O entrevistado da RMBH também corrobora essa afirmativa ao apontar que “na verdade a RMBH, ela foi definida muito mais política do que territorialmente, né? Se a gente pegar Itaguara que fica, o que... há uns 100 km de Belo Horizonte, né? Não vejo conexão nenhuma dela com a região metropolitana de Belo Horizonte. Eu acho que teria que ser feito até pelo próprio PDDI uma gestão de verificar mesmo a questão mais de um ponto de vista territorial efetivo do que político” (EBH06).

Por fim, o entrevistado da RMBH, EBH01, traz:

“Parece que tá ligado exclusivamente com questões políticas, né... 34 municípios, é uma região de 5 milhões de habitantes... São Paulo tem 39, né, e chega a 20 milhões. Então a gente percebe que quase o mesmo número de municípios e quatro vezes menor do que São Paulo, né. Se pegar Região de São Paulo, que também teve influência política para colocar alguns municípios, então só para gente buscar um pouco que a gente pode argumentar que a Região Metropolitana de Belo Horizonte é de fato bastante inchada. E o que motivou a inclusão gradativa dos municípios, que ela começou com 14 municípios, chegando a 20 municípios na década de 1990 e depois com a elevação do município a ente federado os municípios começam a querer seus próprios interesses e aí você vê esse número de 20 para 34... Quer dizer, quase dobrar sendo que nesse período a população, a mancha urbana não cresceu nem perto disso.” (EBH01).

Cabe destacar o caso da RMGSL, que vivenciou um fato diferenciado que também levou ao incremento de municípios na região metropolitana que foi a expectativa de implantação de uma refinaria em “Rosário em 2014, 2015, falou-se muito em levar para lá a refinaria Premium, uma refinaria dos chineses se não estou enganada. Aí teve muita euforia, gente se mudando, fazendo curso porque ia ser instalada essa refinaria... então lá se fez um projeto de lei em 2013 incluindo Rosário na composição da RMGSL” (ESL01).

É interessante observar que a simples expectativa de desenvolvimento econômico para um determinado município desencadeou um processo de alteração da dimensão da região metropolitana. Cabe apontar também que, mesmo não tendo sido concretizado o investimento, os municípios inseridos em razão da expectativa gerada não foram retirados do arranjo. Segundo os entrevistados da região, essa situação leva à existência de uma região metropolitana dispersa no que diz respeito aos municípios mais distantes, uma vez que não apresentam as características de interdependência e conurbação entre eles.

Na visão dos entrevistados, a sua região metropolitana deveria ter um número mais reduzido de municípios, medida que, na visão desses entrevistados, poderia facilitar o provimento das funções públicas de interesse comum. Como afirma a entrevistada de São Luiz:

“A atual configuração poderia ser mais enxuta, e talvez se conseguisse nesse primeiro momento alcançar o objetivo. Porque a partir do momento que você extrapola o limite dessa conurbação você também diminui seu poder de alcance do planejamento metropolitano” (ESL01). Entre os empecilhos, a entrevistada ainda apresenta as dificuldades relacionadas à criação de um sentimento de pertencimento que fica ainda mais complicado nos municípios mais afastados sem grandes vínculos entre eles:

“Aí você vai discutir a ideia de pertencimento, porque o fulaninho de Axixá, o ciclano ou a Maria José lá de Icatu eles não entendem nem do que você está falando (do que se trata), entendeu? Até nas reuniões que eu já participei nesses municípios, nas audiências públicas municipais, eles: “mas para que é isso mesmo? O que é isso? Para que vai servir para mim?” (ESL01).

Considerando todo o material analisado, fica claro que a interferência política para a inclusão de mais municípios está muito pautada no interesse de alguns atores políticos em poder obter benefícios, que inclusive em muitas das vezes não acontecem, pautados na possível proximidade com a capital e o governo estadual. Destaca-se, também, uma eventual possibilidade de recebimento de recursos que também não se comprova de maneira concreta.

De acordo com os dados analisados e a definição apresentada pelo Estatuto da Metrópole do que é uma área metropolitana, “representação da expansão contínua da malha urbana da metrópole, conurbada pela integração dos sistemas viários, abrangendo, especialmente, áreas habitacionais, de serviços e industriais com a presença de deslocamentos pendulares no território”, é possível concluir que as regiões metropolitanas estudadas apresentam uma extensão territorial dilatada em relação ao preconizado pela legislação federal.

Essa conclusão também encontra sustentação na fala de quase todos os entrevistados que creditam essa realidade à atuação político/partidária no intuito de fortalecer institucionalmente municípios que não necessariamente apresentam fluxos integrados à região metropolitana em questão. Segundo alguns entrevistados, o fortalecimento institucional implica pertencer a uma região metropolitana, para que possam receber a atenção do governo estadual. Além disso, os atores municipais ainda possuem a percepção da década de 70, na qual as regiões metropolitanas efetivamente possuíam fontes de financiamento específicas e eram beneficiadas em detrimento de outras regiões.

Além disso, os entrevistados mencionam essa extensão territorial dilatada como um dificultador para o pleno funcionamento da governança metropolitana, situação que fica ainda mais latente no caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte, onde foi unânime esse

apontamento entre os entrevistados e que possui o maior número de municípios e maior extensão territorial.

Na visão do autor desta dissertação, a grande extensão territorial torna-se um empecilho, uma vez que mais *players* são inseridos, na já complexa rede de governança, com interesses diversos e autônomos e que, por estarem mais afastados da dinâmica urbana metropolitana, trazem novos dilemas e questões que muitas das vezes não fazem parte da realidade do núcleo metropolitano. Ademais, ampliam-se as distâncias, pois passam a existir extensos vazios urbanos, o que acaba prejudicando o desenho de políticas urbanas integradas para as regiões metropolitanas.

Passamos à análise do escopo funcional das regiões metropolitanas estudadas que, segundo Blatter (2006), é o campo de atuação da instância de governança metropolitana. Representa os temas desenvolvidos como transporte intermunicipal, saneamento, uso e ocupação do solo, gestão hídrica, entre outros.

De forma geral, as três regiões metropolitanas apresentam grande similaridade, uma vez que os grandes temas tratados são comuns ficando a cargo do grau de maturidade ou efetividade da atuação as grandes diferenças. O quadro abaixo sintetiza em linhas gerais as funções públicas de interesse comum trabalhadas por cada uma das regiões metropolitanas bem como descreve brevemente a linha de atuação.

Quadro 7 – Comparativo escopo funcional das Regiões Metropolitanas

Função Pública de Interesse Comum	RMBH	RMGV	RMGSL
Uso e ocupação do solo	*Fiscalização do uso e ocupação do solo (poder de polícia) *Apoio à elaboração de Planos Diretores Municipais e demais instrumentos urbanísticos *Análise prévia de novos parcelamentos do solo *Elaboração de PDUI e Macrozoneamento com <u>parâmetros urbanísticos</u>	* Apoio à elaboração de Planos Diretores Municipais *Elaboração do PDUI e Macrozoneamento	*Elaboração do PDUI e Macrozoneamento
Mobilidade Urbana	*Desenvolvimento de pesquisas *Elaboração de estudos técnicos *Elaboração de planos	*Elaboração de estudos técnicos *Elaboração de planos	*Elaboração de estudos técnicos *Elaboração de planos *Elaboração de projetos executivos *Execução de pequenas obras
Resíduos Sólidos Saneamento	*Elaboração de estudos técnicos *Elaboração de Plano Metropolitano de Resíduos Sólidos *Elaboração de Plano Metropolitano de Resíduos da Construção Civil e Volumosas e Resíduos de Serviços de Saúde *Modelagem de uma Parceria Público-Privado para a destinação final de Resíduos Sólido	*Elaboração de estudos técnicos *Elaboração de Plano Metropolitano de Resíduos Sólidos	*Elaboração de estudos técnicos *Elaboração de Plano Metropolitano de Resíduos Sólidos
Drenagem	X	*Elaboração de estudos técnicos *Plano de desarreamento	X
Cartografia e informações básicas	X	*Elaboração de Base cartográfica metropolitana	X
Infraestrutura	X	X	* Requalificação de praças e logradouros

Fonte: Elaborado pelo autor.

Considerando a tendência apontada por Frey (2009) de uma correlação inversamente proporcional entre escala geográfica e escopo funcional e os dados levantados em relação às três regiões metropolitanas estudadas, é possível verificar uma contradição nessa tendência. Analisando as três regiões, é possível verificar que, mesmo a RMBH tendo maior extensão territorial e número de municípios, é a região que apresenta um maior escopo de atuação, além de um maior aprofundamento e maturidade dentro dos campos funcionais de sua atuação. Conforme destaca Frey (2009), a correlação inversamente proporcional é apenas uma tendência, e não uma regra. São diversos os fatores que influenciam essa situação, inclusive o fato da RMBH ter uma história mais antiga com a governança da RMBH.

Em relação ao escopo de atuação, é interessante observar os diferentes posicionamentos ao longo das entrevistas. A maioria entende que as funções públicas de interesse comum, já listadas nas leis estaduais, são suficientes; outros apontam ampliações a serem realizadas; outros destacam a necessidade de maior aprofundamento e efetividades das ações. Ou seja, não existe um consenso quanto ao escopo de atuação dos arranjos de governança metropolitana. Por exemplo, o representante da sociedade civil da RMBH destaca a ausência da educação:

“Agora eu estranho muito não ter tido no estado, nas funções de interesse comum dentro da região da grande BH, educação, que eu acho que é uma função pública de interesse comum, poderia se discutir entre níveis e categorias, como deveria ser, mas acho que faz falta educação ser uma função de interesse comum, e apesar de que no plano lista, a gente vê meios pra isso, mas eu creio também que seria muito importante se eles pudessem avançar um pouco nas funções públicas da saúde” (EBH05).

Por sua vez, os entrevistados da RMGV destacam a importância de conseguir avançar no escopo já definido e que futuras ampliações do escopo funcional estariam condicionadas ao sucesso daquelas já vigentes:

“São essenciais, não poderiam mudar para outras depois, se isso tudo conseguisse desenvolver, essas primeiras, mas eu acredito que as que foram elencadas, atendem, são de importância, necessitam serem tratadas e resolvidas, né? Não adianta também colocar muitas e não dar conta de fazer, então é melhor, pelo menos, tratar alguma quantidade, depois troca para outras, talvez vai desenvolvendo, vai consolidando, e aí a gente consegue tratar mais em conjunto, mais funções em conjunto, então, eu acredito que dure e que são importantes as que foram elencadas.” (EGV03).

“Na época da definição de quais seriam, o que a gente ia trabalhar no plano a gente tem uma lei a lei coloca lá várias funções públicas de interesse comum, mas a gente não trabalhou em todas no plano metropolitano, a gente trabalhou na questão da mobilidade, do meio ambiente, o desenvolvimento econômico e o de ocupação do solo. Trabalhamos nessas quatro áreas que foram definidas e do próprio conselho como prioritário, mas a legislação de formação da região metropolitana e do conselho, ele fala de vários campos funcionais e estabelecem mais de 12 que tão na lei, mas no plano especificamente ficou definido que tem que trabalhar essas quatro funções, até para criar uma maturidade de discussão conjunta e posteriormente ir agregando outras funções públicas também.” (EGV02).

Vale destacar também o fato da RMBH ter instituído o poder de polícia para a sua instância executora da política metropolitana, o que dota essa instância de força e legitimidade para ter uma ação efetiva e direta de definição dos rumos do desenvolvimento urbano da metrópole. Por outro lado, cabe salientar também o papel altamente executivo do arranjo de governança da RMGSL que realiza obras de pequeno porte no seu território. É importante destacar que essas obras acabam não sendo de abrangência metropolitana e, conforme discutido no tópico anterior, servem como moeda de troca para dar sustentação política para o arranjo de governança, segundo destacado pela entrevistada ESL02:

“(…) não existe uma deliberação sobre o que é prioritário pra região metropolitana, só decisões que são eminentemente políticas a cargo do presidente que obviamente respeita uma política acima dele. Não é ele propriamente dito, mas é a orientação que colocou ele ali então, a gente não tem uma governança metropolitana, a gente tem uma agência metropolitana que tem alguns trabalhos importantes do ponto de vista metropolitano” (ESL02).

Considerando todos os dados levantados, é possível verificar nas três regiões estudadas que a governança, até o presente momento, possibilitou avanços na produção de diagnósticos e planos, em especial no ordenamento territorial, mobilidade e resíduos sólidos como pode ser visto no quadro 7, sem contudo conseguir produzir resultados efetivos e tempestivos, como aponta o entrevistado EBH05 ao dizer que “eu sinto como se a gente tivesse um carro que ele tem um potencial de velocidade altíssima e ele está andando assim... de forma extremamente morosa”.

Além disso, pode ser considerando avanço o fato de se debater questões como uso e ocupação do solo, drenagem, cartografia, resíduos sólidos e mobilidade como temas que a solução perpassa as fronteiras municipais. Como exemplo, temos o processo de rebatimento do planejamento territorial da RMBH (PDDI) em 18 dos 34 planos diretores municipais da RMBH, as discussões para o planejamento da gestão integrada dos resíduos sólidos da RMGSL e o próprio processo de elaboração do PDDI da RMGV.

Ademais, os dados coletados demonstraram uma situação preocupante em relação à governança metropolitana, que pode ser colocada como um dos fatores cruciais para os questionamentos que existem em relação à governança metropolitana no Brasil, que é a efetividade das políticas e planos desenvolvidos. Nos três casos, é latente o sentimento de ineficiência e lentidão.

Na visão desse autor, a ausência de entregas efetivas é um dos principais fatores que colocam em cheque a continuidade do sistema de governança, bem como os instrumentos de planejamento e financiamento das políticas metropolitanas. Conforme pode ser visualizado no Quadro 7, são vários os estudos e planos elaborados, mas ações concretas e efetivas ainda são muito poucas.

Na RMBH, por exemplo, foi elaborado o Plano Metropolitano de Gestão Integrada de Resíduos de Serviços de Saúde e Resíduos da Construção Civil e Volume, e posteriormente nenhuma medida para implementação do plano foi tomada. Na RMGSL, foram feitos vários estudos em relação à gestão de resíduos sólidos urbanos, mas cada município continua tomando suas iniciativas de maneira isolada. Por fim, cabe o exemplo da RMGV que elaborou estudos relacionados à mobilidade da região sem que medidas fossem efetivamente implementadas.

De maneira complementar, cabe destacar uma interação existente entre escopo funcional, trajetória institucional e contexto político. É interessante observar como o escopo funcional de determinada região se molda ao contexto político vigente a época. A depender do

direcionamento dado pelo governo estadual, o sistema de governança metropolitana migra de uma ação prioritária para outra.

Exemplo claro é a situação da RMBH que, durante os anos de 2011 a 2014, em um governo social democrata, se dedicou intensamente à gestão de resíduos sólidos, e, com a alternância de governo em 2015, praticamente abandonou o tema e deu muito mais destaque à gestão do uso e ocupação do solo e atualmente. Com a nova alternância de governo, vem se centrando os esforços na pauta de mobilidade urbana. Durante os anos de 2011 a 2014, a gestão metropolitana elaborou um grande projeto para dar destinação final ambientalmente adequada aos resíduos dos municípios da RMBH de maneira unificada por meio de um grande contrato de Parceria Público-Privada que chegou a ser assinado em agosto de 2014. Contudo, mesmo com o contrato assinado, nenhuma tonelada de resíduo foi destinada por meio desse projeto.

Entre os fatores que inviabilizaram o início dessa operação está a mudança do governo estadual que não teve o mesmo interesse em levar o projeto adiante e o agravamento da situação fiscal do governo de Minas Gerais, o que também corroborou para o abandono do projeto. Frente a esse cenário, o governo que assumiu a gestão metropolitana a partir de 2015, de centro-esquerda, adotou uma estratégia diferente e passou a centrar seus esforços na gestão da Função Pública de Interesse Comum, Uso e Ocupação do Solo, por meio do Projeto Macrozoneamento da RMBH e de um intenso processo de suporte à revisão dos Planos Diretores municipais.

Considerando todos os fatores que levaram a essa escolha, encontra-se o fato de tal política não representar dispêndios financeiros tão elevados e possibilitar uma maior aproximação do governo estadual dos municípios e da sociedade civil que foi chamada a participar intensamente desses processos. Mais recentemente, com nova alternância de governo, com a entrada de um governo liberal, no ano de 2017, é possível verificar uma nova mudança no foco de atuação da gestão metropolitana da RMBH que vem atuando intensamente na pauta de Mobilidade Urbana por meio de uma atuação na elaboração do Plano de Mobilidade da RMBH e do Plano Estratégico Ferroviário de Minas Gerais.

Na seção seguinte será apresentada uma análise das três regiões acerca de suas arquiteturas, estruturas e processos organizacionais.

.4 - Arquitetura, estruturas e processos

Ao analisar o sistema federativo brasileiro e as três regiões metropolitanas em estudo, fica descartado o primeiro modelo apresentado por Lefèvre (2005), o qual prevê a criação de uma instância governamental que iria se sobrepor às instâncias municipais.

A arquitetura presente nas três regiões metropolitanas estudadas é compatível com o segundo modelo apresentado por Lefèvre (2005) que antevê a criação de arranjos intermunicipais, o qual não prevê a criação de novos níveis de governo e deve funcionar a partir da integração e cooperação dos entes locais existentes. Adicionalmente esse trabalho tentou avançar na análise da governança metropolitana segundo a abordagem de Oakerson (2004) que estabelece dois parâmetros fundamentais: a arquitetura institucional dos entes governamentais (estruturas formais e instituídas legalmente) e as estruturas de governança que surgem naturalmente do processo formal (mobilizações da sociedade civil organizada).

Para tal, apresentaremos a arquitetura institucional vigente em cada uma das regiões estudadas, bem como as percepções extraídas das entrevistas que possibilitaram aprofundar nas estruturas de governança que surgem naturalmente em decorrência do processo formal, conforme destaca Oakerson (2004). A seguir será apresentada uma descrição e análise pautadas no modelo vigente nos dias de hoje nos três casos estudados.

Região Metropolitana de Belo Horizonte

Após um longo período de intensa atuação do Plambel na RMBH, a região passou entre o final dos anos 1990 e início dos anos 2000 por um vazio institucional no que tange ao tratamento da questão metropolitana. Em face da expansão da metrópole e da necessidade de implementar uma gestão que desse conta dos desafios da RMBH, as discussões foram retomadas em âmbito estadual, e, em 2004, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 65, que incluiu uma subseção específica na Constituição Estadual (CE-MG) acerca das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

Com a emenda, a instituição das regiões metropolitanas passou a ser via lei complementar, além de terem sido definidos os critérios para sua institucionalização e para a inclusão de novos municípios às regiões criadas. Além destes pontos, a emenda previu em seu art. 46 as estruturas de gestão que lidariam com as metrópoles, como segue abaixo:

“Art. 46 – Haverá em cada região metropolitana:

- I – uma Assembleia Metropolitana;
- II – um Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano;
- III – uma Agência de Desenvolvimento, com caráter técnico e executivo;
- IV – um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado;
- V – um Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

§ 1º – A Assembleia Metropolitana constitui o órgão colegiado de decisão superior e de representação do Estado e dos municípios na região metropolitana, competindo-lhe:

- I – definir as macrodiretrizes do planejamento global da região metropolitana;
- II – vetar, por deliberação de pelo menos dois terços de seus membros, resolução emitida pelo Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano.

§ 2º – Fica assegurada, para fins de deliberação, representação paritária entre o Estado e os Municípios da região metropolitana na Assembleia Metropolitana, nos termos de lei complementar.

§ 3º – O Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano é o órgão colegiado da região metropolitana ao qual compete:

- I – deliberar sobre o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum;
- II – elaborar a programação normativa da implantação e da execução das funções públicas de interesse comum;
- III – provocar a elaboração e aprovar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da região metropolitana;
- IV – aprovar as regras de compatibilização entre o planejamento da região metropolitana e as políticas setoriais adotadas pelo poder público para a região;
- V – deliberar sobre a gestão do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

§ 4º – Fica assegurada a participação de representantes do Estado, dos Municípios da região metropolitana e da sociedade civil organizada no Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano” (MINAS GERAIS, CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, 1989).

Ainda, a nova redação instituiu o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, destinado a financiar os planos e projetos da região metropolitana. Com o novo arranjo institucional de gestão da RMBH previsto, as discussões se voltaram para a redação de leis complementares para a sua regulamentação. Em janeiro de 2006, foi aprovada a Lei Complementar nº 88, que buscou definir e ampliar as atribuições tratadas genericamente na Constituição Estadual. A LCE nº 88 dividiu as instâncias metropolitanas em três órgãos e dois instrumentos de planejamento, sendo os órgãos a Assembleia Metropolitana, o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano e Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte; e instrumentos como o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

Além da LCE nº 88, também em 2006, foi aprovada a LCE nº 89, que em seu art. 8º traz as 12 funções públicas de interesse comum da região. É visível certa continuidade nas

prioridades urbanas da região, visto que todas as funções elencadas na lei federal de 1973 continuam a fazer parte das especificações dadas pela nova legislação. São elas:

- Transporte intermunicipal;
- Uso do solo metropolitano;
- Cartografia e informações básicas;
- Proteção ambiental e combate à poluição;
- Aproveitamento de recursos hídricos;
- Sistema viário;
- Defesa civil e defesa contra sinistro;
- Distribuição de gás canalizado;
- Habitação;
- Saúde;
- Desenvolvimento socioeconômico; e
- Saneamento básico.

Cabe ressaltar o pioneirismo da legislação mineira quanto à instituição da gestão metropolitana, tendo servido de insumo para a posterior criação do Estatuto da MetrÓpole, nove anos após a institucionalização na RMBH. Segue abaixo diagrama esquemático ilustrando o arranjo de governança metropolitana existente na Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Figura 6 – Arranjo de Governança da RMBH



Fonte: Agência RMBH, 2019.

Assembleia Metropolitana

A Assembleia Metropolitana foi instituída pela LCE nº 89/2006. É o órgão de decisão superior e de representação do Estado e dos Municípios na RMBH, competindo-lhe definir as macrodiretrizes do planejamento global da região metropolitana e vetar, por deliberação de pelo menos dois terços do total de votos válidos na Assembleia, resolução emitida pelo Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano. Sua composição é de quatro representantes do Poder Executivo, indicados pelo Governador do Estado, um representante da Assembleia Legislativa (ALMG), e o prefeito e presidentes das Câmaras Municipais de cada um dos municípios integrantes da RMBH, totalizando 73 membros. Entretanto, o peso dos votos dos representantes do poder estadual, em conjunto com o representante da ALMG, compõe metade dos votos do Plenário da Assembleia. Além do plenário, a Assembleia Metropolitana também é composta por uma mesa, e suas reuniões ordinárias são anuais.

Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano

O Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano também foi instituído pela LCE nº 89/2006, e é um órgão de caráter deliberativo com extensas funções. São elas:

- deliberar sobre a compatibilização de recursos de distintas fontes de financiamento destinados à implementação de projetos indicados no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado;
- fixar diretrizes e prioridades e aprovar o cronograma de desembolso dos recursos da subconta do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano referente à sua região metropolitana;
- acompanhar e avaliar a execução do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, bem como aprovar as modificações que se fizerem necessárias à sua correta implementação;
- orientar, planejar, coordenar e controlar a execução de funções públicas de interesse comum;
- estabelecer as diretrizes da política tarifária dos serviços de interesse comum metropolitanos;
- aprovar os balancetes mensais de desembolso e os relatórios semestrais de desempenho do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano;
- aprovar os relatórios semestrais de avaliação de execução do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e de seus respectivos programas e projetos; e
- provocar a elaboração e aprovar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da região metropolitana (MINAS GERAIS, 2006).

A composição atual do Conselho é de cinco representantes do Poder Executivo estadual; dois representantes da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG);

dois representantes do Município de Belo Horizonte; um representante do Município de Contagem; um representante do Município de Betim; três representantes dos demais Municípios integrantes da RMBH; e dois representantes da sociedade civil organizada. As deliberações são aprovadas pelo voto de três quartos de seus membros, sem assimetria no peso dos votos, e suas reuniões ordinárias são bimestrais. Os representantes da sociedade civil e dos demais municípios integrantes são eleitos na Conferência Metropolitana, e seus mandatos são por dois anos.

Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte

A Agência RMBH foi o último órgão do sistema de gestão da RMBH a ser instituído, com a Lei Complementar nº 107 tendo sido aprovada em 2009. A Agência RMBH é uma autarquia estadual, de caráter técnico e executivo, vinculada atualmente à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e ao Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano. Suas competências também são extensas:

- elaborar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado;
- promover a implementação de planos, programas e projetos de investimento estabelecidos no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, bem como a execução das metas e prioridades estabelecidas;
- elaborar e propor, em caráter continuado, estudos técnicos com objetivos, metas e prioridades de interesse regional, compatibilizando-os com os interesses do Estado e dos Municípios integrantes da RMBH;
- propor normas, diretrizes e critérios para compatibilizar os planos diretores dos Municípios integrantes da RMBH com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, no tocante às funções públicas de interesse comum;
- manter permanente avaliação e fiscalização da execução dos planos e programas aprovados para a RMBH;
- articular-se com instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais, objetivando a captação de recursos de investimento ou financiamento para o desenvolvimento integrado da RMBH;
- articular-se com os Municípios integrantes da RMBH, com órgãos e entidades federais e estaduais e com organizações privadas, visando à conjugação de esforços para o planejamento integrado e o cumprimento de funções públicas de interesse comum;
- assistir tecnicamente os Municípios integrantes da RMBH;
- fornecer suporte técnico e administrativo à Assembleia Metropolitana e ao Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano;
- estabelecer intercâmbio de informações com organizações públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, na sua área de atuação;
- promover diagnósticos da realidade socioeconômica local e de âmbito metropolitano, com vistas a subsidiar o planejamento metropolitano;
- constituir e manter banco de dados com informações atualizadas necessárias ao planejamento e à elaboração dos programas e planos a serem desenvolvidos;
- auxiliar os Municípios da RMBH na elaboração e na revisão de seus planos diretores;
- colaborar para o desenvolvimento institucional dos Municípios do Colar Metropolitano quando necessário e tendo em vista a questão do planejamento;

- apoiar os Municípios na elaboração de projetos de desenvolvimento metropolitano, para fins de habilitação a recursos do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano; e
- exercer poder de polícia administrativa, notadamente no tocante à regulação urbana metropolitana (MINAS GERAIS, 2006).

Fundo de Desenvolvimento Metropolitano

O Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, como visto anteriormente, foi instituído pela Emenda Constitucional nº 65 de 2004 e opera com subcontas específicas para cada região metropolitana. Tem como objetivos o financiamento da implantação de programas e projetos estruturantes, e a realização de investimentos relacionados a funções públicas de interesse comum nas Regiões Metropolitanas do Estado, conforme diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH. Ainda, poderão ser beneficiárias do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano instituições públicas, organizações não governamentais, organizações sociais de interesse público, empresas prestadoras de serviços públicos de interesse comum e outras entidades executoras ou responsáveis por estudos, projetos ou investimentos direcionados à RMBH.

Quanto aos recursos, além de dotações orçamentárias, possíveis operações de crédito, retornos financeiros e doações, compõem o fundo de contribuições dos municípios e do Estado, de forma voluntária, na proporção de 50% de recursos do Estado e 50% de recursos dos Municípios que integram a região metropolitana, proporcionalmente à receita corrente líquida de cada Município. Fica a cargo da Agência RMBH especificar os valores que poderão ser investidos no Fundo por cada município de acordo com a RCL do ano anterior. O FDM financia projetos específicos do PDDI, mas também a manutenção dos servidores de informações específicos da RMBH, operados pela Agência RMBH, cujo orçamento geral advém de recursos estaduais ordinários.

Plano de Diretor de Desenvolvimento Integrado

O PDDI da RMBH foi concluído em 2011, fruto de um plano de trabalho democrático e participativo. Seu processo de elaboração contou com mais de 700 pessoas, entre técnicos, pesquisadores, representantes do poder público municipal e estadual e da própria sociedade civil. Suas macrodiretrizes foram estabelecidas pela Assembleia Metropolitana ainda em 2007, e o plano foi construído durante o ano de 2010 e parte de 2011. O Plano conta com seis volumes, sendo o primeiro a Proposta de Reestruturação Territorial e o último o Relatório

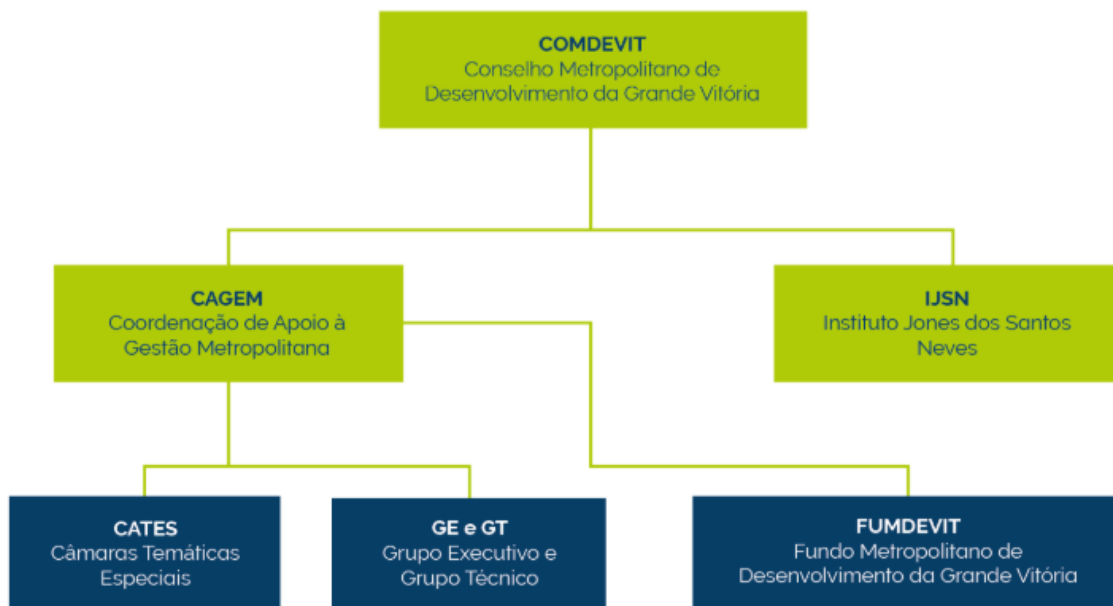
Final, enquanto os outros quatro são referentes aos Eixos Temáticos Integradores do plano: Mobilidade, Segurança, Urbanidade e Sustentabilidade.

Além do plano em si, durante os anos de 2013 e 2015 foi elaborado o Macrozoneamento da RMBH que passou a integrar o PDUI. Apesar de sua aprovação pelo Conselho e pela Assembleia, o projeto de lei do PDDI foi encaminhando à ALMG em 2017, mas encontra-se arquivado desde janeiro de 2019.

Região Metropolitana da Grande Vitória

Assim como no caso de Belo Horizonte, a RMGV possuía toda uma trajetória de gestão metropolitana, e várias foram as tentativas que antecederam o modelo atualmente vigente. Conforme confirma umas das entrevistadas: “Posso te adiantar que houve uma série de tentativas para finalizar nessa gestão, nesse sistema gestor que está proposto desde 2005, e por alguns motivos essas coisas foram migrando” (EGV01). A seguir, apresentamos um diagrama ilustrativo da governança vigente na RMGV.

Figura 7 – Arranjo de Governança da RMGV



Fonte: IPEA, Brasil Metropolitano, 2019.

COMDEVIT: Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória

É uma instância de caráter deliberativo, que tem em sua composição: sete representantes do estado, um representante de cada município que integra a RM da Grande

Vitória e três da sociedade civil. O mandato de cada membro do Comdevit é de 24 meses, permitida uma recondução, e a presidência do COMDEVIT será exercida pelo Diretor Presidente do Instituto Jones dos Santos Neves — IJSN —, tendo como Vice-Presidente um dos representantes dos Executivos Municipais, eleito pelos membros titulares do COMDEVIT.

Os membros do Comdevit são:

- 1) Sete representantes do estado e respectivos suplentes, que serão designados pelo governador do estado, representando as seguintes instituições:
 - a) Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEDURB;
 - b) Secretaria de Estado de Desenvolvimento - SEDES;
 - c) Secretaria de Estado de Economia e Planejamento - SEP;
 - d) Secretaria de Estado dos Transportes e Obras Públicas - SETOP;
 - e) Instituto Jones dos Santos Neves - IJSN;
 - f) Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SEAMA;
 - g) Secretaria de Estado do Governo – SEG (Decreto Estadual 4069-R/2017)
- 2) Um representante e respectivo suplente de cada um dos sete municípios que integram a RM da Grande Vitória, cujo titular será preferencialmente o prefeito e, excepcionalmente, o representante por ele indicado (sendo um desses representantes o vice-presidente do conselho, por eleição).
- 3) Três representantes e respectivos suplentes da sociedade civil, indicados pela Federação das Associações de Moradores e dos Movimentos Populares do Estado do Espírito Santo (Famopes), eleitos em assembleia de seu Conselho Federativo Estadual, na forma de seus estatutos.

De acordo com o Artigo 7º, o Comdevit tem por atribuições e competências legais:

- aprovar proposta de instituição e promoção dos instrumentos de planejamento do interesse metropolitano, entre eles o Plano de Desenvolvimento, os Planos Diretores e o Sistema de Informações Metropolitanas;
- propor a especificação dos serviços públicos de interesse comum do estado e dos municípios na RM da Grande Vitória, compreendidos nos campos funcionais referidos no § 1º do Artigo 4º desta LC, bem como, quando for o caso, as correspondentes etapas ou fases e seus respectivos responsáveis;
- aprovar objetivos, metas e prioridades de interesse metropolitano, compatibilizando-os com os objetivos do estado e dos municípios que o integram;
- aprovar os termos de referência e o subsequente plano elaborado para a RM da Grande Vitória;
- aprovar o plano de aplicação do Fumdevit;
- apreciar planos, programas e projetos, públicos ou privados, relativos à realização de obras, empreendimentos e atividades que tenham impacto regional;
- sugerir à União, ao estado e aos municípios situados na RM da Grande Vitória a adoção de providências necessárias à normatização das deliberações relativas às Fpic no âmbito metropolitano;
- aprovar e encaminhar, em tempo hábil, propostas relativas aos planos plurianuais (PPAs), às leis de diretrizes orçamentárias (LDOs) e às leis orçamentárias anuais (Loas);
- propor ao estado e aos municípios integrantes da RM da Grande Vitória alterações tributárias com finalidades extrafiscais necessárias ao desenvolvimento regional;
- comunicar aos órgãos ou entidades federais que atuem na RM da Grande Vitória as deliberações acerca de planos relacionados com os serviços por eles realizados;
- elaborar seu regimento; e

- deliberar sobre quaisquer matérias de impacto metropolitano relacionadas com a RM da Grande Vitória.

Câmaras Temáticas Especiais (Cates)

As Cates, criadas pelo Comdevit (por deliberação de dois terços de seus membros), são de caráter consultivo, de acordo com temas prioritários de interesse comum da RM da Grande Vitória, relacionados com os campos funcionais previstos no § 1º do Artigo 4º da LC nº 318/2005, tendo por objetivo apresentar e debater propostas e projetos relacionados com matérias específicas da competência para a qual foram criadas, sempre como instâncias prévias às deliberações do Comdevit.

As Cates são compostas de, no mínimo, três representantes efetivos e três suplentes de cada órgão, entidade ou segmento organizado, sendo:

- representantes dos órgãos públicos componentes do conselho;
- representantes do Poder Legislativo estadual e das câmaras municipais dos municípios que compõem a RM da Grande Vitória;
- representantes da sociedade civil organizada; e
- outros técnicos de comprovado conhecimento nos respectivos campos temáticos, com direito à voz, porém sem direito ao voto

As Cates serão instituídas pelo presidente do Comdevit, por proposição aprovada em plenário, com objetivo específico e prazo determinado. Suas conclusões terão caráter consultivo e serão encaminhadas ao Comdevit, a quem caberá a decisão final (Relatório de Pesquisa IPEA Componente 1 – RMGV, p. 12 e 13).

Grupo Executivo e Grupo Técnico

O Grupo Executivo (GE) e o Grupo Técnico (GT) são instituídos por resoluções do COMDEVIT. O GE, instituído pela Resolução COMDEVIT nº 05/2007, é formado geralmente por subsecretários estaduais, secretários municipais e representantes da FAMOPES, com responsabilidade no alinhamento das questões técnicas à perspectiva da gestão e governança metropolitana, com a interface direta do COMDEVIT. Em linhas gerais, é o GE que identifica e hierarquiza os projetos que devem ser priorizados pelo FUMDEVIT. O GT, instituído pela Resolução COMDEVIT 9/2007, como Grupo de Trabalho, passou a ser denominado Grupo Técnico a partir da resolução COMDEVIT nº 15/2011. É composto por técnicos indicados pelo GE, respeitando a composição do COMDEVIT (técnicos municipais, do estado e representantes

indicados pela FAMOPES), e são responsáveis por desenvolver atividades específicas, de cunho técnico-operacional (Brasil Metropolitano – Perfil RM da Grande Vitória, IPEA)

FUMDEVIT: Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória

Sua finalidade é dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas de interesse comum entre o estado e os municípios que integram a RM da Grande Vitória. É gerido por um comitê gestor, eleito pelo Comdevit e composto por dois representantes do estado, dois dos municípios e um da sociedade civil.

Instituto Jones dos Santos Neves

Autarquia responsável por produzir conhecimento, pesquisas e subsidiar políticas públicas no âmbito do governo do Estado do Espírito Santo. Atua como órgão de apoio técnico e Secretaria Executiva do Comdevit, cabendo-lhe as atribuições:

- “• assistir e assessorar tecnicamente os municípios integrantes da RM da Grande Vitória;
- estabelecer intercâmbio de informações com organizações públicas ou privadas, nacionais e internacionais, em sua área de atuação;
- promover e propor serviços técnicos relativos à consolidação de sistema de informações, unificação de bases cadastrais e cartográficas e à manutenção de sistema de dados socioeconômicos, territoriais, ambientais e institucionais da RM da Grande Vitória;
- proceder ao diagnóstico da realidade local e de âmbito metropolitano, com vistas a subsidiar o planejamento metropolitano; e
- propor políticas gerais sobre a execução de serviços comuns de interesse metropolitano” (Relatório de Pesquisa IPEA Componente 1 – RMGV, p. 14).

O IJSN conta ainda com a Coordenação de Apoio à Gestão Metropolitana, que exerce as funções de Secretaria Executiva do COMDEVIT e de execução orçamentária, e encontra-se subordinada hierarquicamente ao Diretor Presidente do IJSN.

Plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI)

Com o estabelecimento da perspectiva de gestão plena pelo Estatuto da MetrÓpole incluindo a presença de um plano de desenvolvimento integrado, o sistema gestor da RMGV incumbiu-se de organizar o planejamento, execução e aprovação do referido plano para a região. Para iniciar o processo de elaboração, foram realizados diversos seminários para o

nivelamento de informações e perspectivas acerca do plano, tendo sido realizado também um seminário com um representante da Agência RMBH, a fim de serem demonstradas as etapas de elaboração do PDDI da RMBH, a título de troca de experiências.

Após a realização destes seminários, ficou definido que “o Plano contemplaria o conteúdo mínimo estabelecido no Estatuto da Metrópole” (RELATÓRIO DE PESQUISA IPEA – RMGV, 2018, p. 20) e que as suas etapas de elaboração seriam:

- elaboração de um plano de trabalho;
- elaboração de um Plano de Mobilização Social;
- levantamento de dados e informações sobre estudos e projetos já realizados;
- consolidação do diagnóstico da situação atual da RM da Grande Vitória;
- criação de um Sistema Integrado de Informações Metropolitanas;
- construção de cenários e projeções para os próximos quinze anos;
- elaboração de propostas;
- elaboração de uma modelagem institucional para realizar a gestão metropolitana;
- elaboração do macrozoneamento;
- consolidação de um plano de ação com seus respectivos projetos estruturantes e instrumentos legais para serem implementados;
- elaboração da minuta de lei para aprovação na Assembleia Legislativa; e
- criação de um sistema de monitoramento das ações do plano” (RELATÓRIO DE PESQUISA IPEA – RMGV, 2018, p. 20).

O Comdevit elaborou um grupo de trabalho com membros das prefeituras municipais da RMGV, das secretarias de Estado e da sociedade civil para acompanhar e participar de todo o processo de elaboração do PDUI, que foi aprovado como Lei Complementar estadual nº 872, no dia 07 de dezembro de 2017. O Plano foi elaborado com um horizonte de planejamento de 30 anos e prevê sua revisão a cada dez anos, que deve ser acompanhado e controlado pelo IJSN, além da compatibilização em até três anos dos planos diretores municipais a partir da data de promulgação do mesmo. Possui como Eixos Integradores o Ordenamento Territorial, a Mobilidade Urbana, o Desenvolvimento Econômico e o Meio Ambiente e Áreas de Riscos, além de quatro políticas públicas principais:

“Art. 6º Ficam estabelecidas as políticas do PDUI da RMGV e seus respectivos objetivos, com fulcro em funções públicas de interesse comum estabelecidas no art. 4º, § 1º, da Lei Complementar nº 318, de 2005, nos eixos integradores e nas diretrizes estratégicas dispostas nesta Lei Complementar, que são:

I - Política Metropolitana Integrada de Fortalecimento de Centralidades: visa desenvolver e fortalecer a rede metropolitana de centralidades complementares para distribuição de acesso a serviços, ao trabalho, ao lazer e à cultura, promovendo o desenvolvimento socioeconômico e a melhoria da mobilidade urbana na metrópole;

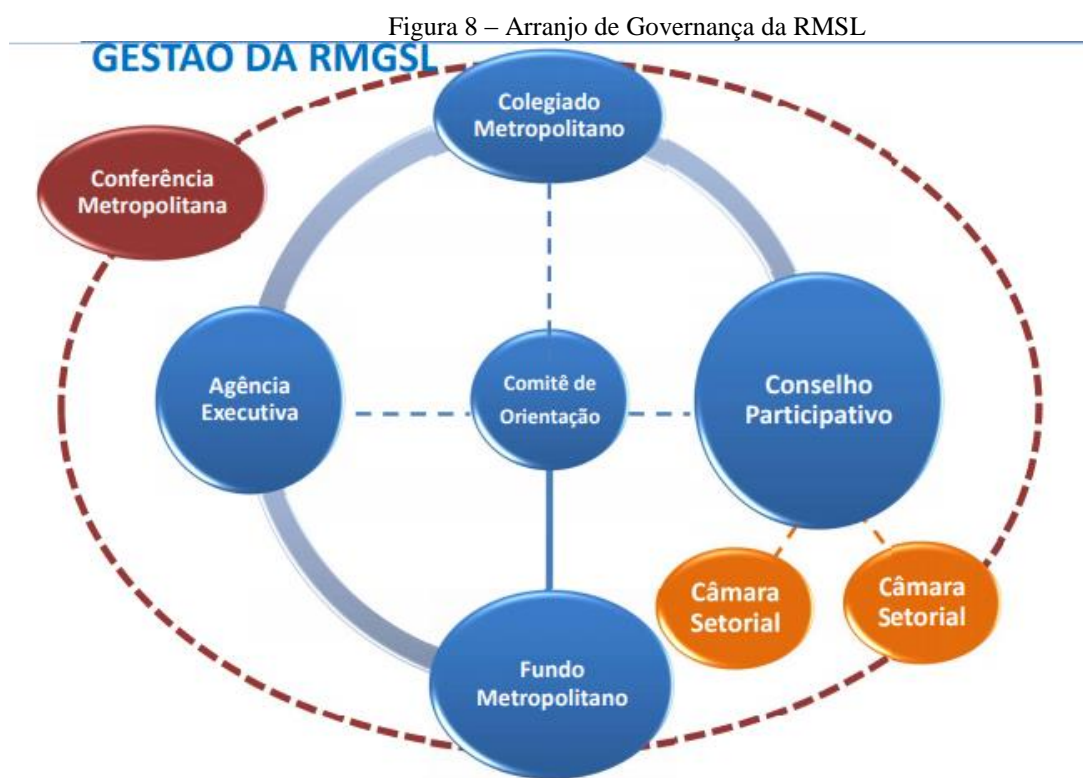
II - Política Metropolitana de Mobilidade Urbana: visa promover, de forma articulada e integrada com os entes federados da RMGV, intervenções que facilitem o fluxo de pessoas e de riquezas, promovendo a qualidade de vida e a competitividade econômica da metrópole;

III - Política Metropolitana de Cooperação Socioeconômica: visa promover uma rede metropolitana de atividades econômicas complementares e diversificadas, agregando valor às cadeias produtivas, potencializando a competitividade econômica da RMGV no cenário nacional e internacional;

IV - Política Metropolitana de Recuperação e Valorização do Meio Ambiente: visa promover de forma integrada a gestão, a proteção e a recuperação do meio ambiente, contribuindo para a qualificação urbana e social e para a potencialização da dinâmica econômica da Metrópole” (LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 872 DE 7 DE DEZEMBRO DE 2017).

Região Metropolitana da Grande São Luiz

A região metropolitana da Grande São Luiz em decorrência do Estatuto da Metrópole realizou uma grande transformação em seu arcabouço legal com vistas a atender as exigências legais, e seu arranjo é o mais recente entre as três regiões estudadas. Abaixo é possível ver um diagrama ilustrativo da governança da região.



Fonte: Secretaria de Estado de Cidades e Desenvolvimento Urbano – SECID/MA, 2016.

Com a chegada do Estatuto da Metrópole, em janeiro de 2015, foram estabelecidos novos parâmetros para a gestão metropolitana em nível nacional. Na esteira de sua criação, e com uma nova base estratégica do governo estadual maranhense, a RMGSL passou por uma reestruturação institucional. Em meio a diferentes iniciativas, após a promulgação do Estatuto,

o governo estadual procurou reunir-se com os prefeitos da então RMGSL com o objetivo de construir o Grupo de Trabalho da Região Metropolitana da Grande São Luís, a fim de repensar a última lei que estruturava a institucionalização metropolitana, mas também de compartilhar a compreensão de que os desafios metropolitanos são compartilhados entre os municípios e o próprio Estado, e que precisavam, portanto, de iniciativas conjuntas e coordenadas (IPEA, 2018).

Todo o processo culminou na aprovação da LCE nº 174, de 25 de maio de 2015, que dispõe sobre a instituição e a gestão da RM da Grande São Luís e revoga as LCEs nº 038/1998, nº 069/2003, nº 153/2013 e nº 161/2013 e as demais disposições em contrário, ou incompatíveis. A LCE nº 174/2015 surge com a finalidade de implementar, de maneira alinhada ao Estatuto da Metrópole, os instrumentos de gestão e planejamento necessários ao seu efetivo funcionamento, reconfigurando a região e readequando o arcabouço legal (IPEA, 2018).

Com a Lei Complementar Estadual nº 174/2015, foram incorporados outros cinco municípios à RMGSL: Morros, Bacabeira, Presidente Juscelino, Axixá e Cachoeira Grande, sendo explicitado que a execução das funções públicas de interesse comum aos municípios integrantes da Região ocorrerá a partir do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado — PDDI da RMGSL. Desta forma, o Colegiado Metropolitano, com base no PDDI, ficou responsável por explicitar as FPICs da região, mas a LCE nº 174 apresentou os campos funcionais que esta definição deverá seguir:

“Art. 4º O Colegiado Metropolitano, com base no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMGSL, especificará as funções públicas de interesse comum aos municípios que integram a Região Metropolitana da Grande São Luís, dentre os seguintes campos funcionais:

- I - o estabelecimento de planos, programas e projetos no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado para o desenvolvimento econômico e social;
- II - saneamento básico, incluindo os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e resíduos sólidos;
- III - planejamento e uso do solo;
- IV - transporte e sistema viário e hidroviário metropolitano;
- V - meio ambiente e recursos hídricos;
- VI - a política habitacional, regularização fundiária e fomento agrícola;
- VII - saúde, educação e capacitação dos recursos humanos;
- VIII - turismo, cultura, esporte e lazer;
- IX - segurança pública e defesa civil;
- X - atendimento e assistência social” (MARANHÃO, 2015).

Além das predefinições quanto às FPICs, uma parte de grande valia da nova legislação institucional da RMGSL é definição de dois sistemas: o de planejamento metropolitano e o de informações metropolitanas. No capítulo que trata do Sistema de

Planejamento Metropolitano são explicitados os instrumentos de planejamento importantes à metrópole, como os previstos no Estatuto da Cidade e da Metrópole, além de definir o prazo de revisão de dez anos e as diretrizes básicas do PDDI, quais sejam:

- as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos;
- o macrozoneamento da unidade territorial urbana; as diretrizes quanto à articulação dos municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano;
- as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana;
- a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem; e
- o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições.

Como parte integrante do Sistema de Planejamento Metropolitano, está o Sistema de Informações Metropolitanas, que deve reunir dados estatísticos, cartográficos, ambientais, geológicos e outros relevantes para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum na RMGSL, sendo responsável por construir base cartográfica georreferenciada da região metropolitana; modelar dados estatísticos referentes ao desenvolvimento da região; organizar e centralizar informações que estavam isoladas em bancos de dados dos governos federal, estadual e das prefeituras; definir os indicadores e índices de monitoramento do desenvolvimento da RMGSL; além de definir e caracterizar as Unidades de Desenvolvimento Humano (UDHs) da Região Metropolitana.

Ainda, o artigo 6º da mesma lei estabeleceu as estruturas de governança interfederativa da RMGSL: Colegiado Metropolitano; Conferência e Conselho Participativo Metropolitanos; Agência Executiva Metropolitana; e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

Colegiado Metropolitano

O Colegiado Metropolitano é o órgão de caráter executivo e deliberativo, que possui diversas competências. Entre elas, destacam-se: promover a elaboração, o acompanhamento e aprovar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e Planos Setoriais, bem como ratificar as revisões que se fizerem necessárias; definir e revisar as FPICs; compatibilizar e deliberar

sobre a aplicação de recursos oriundos de distintas fontes, destinados ao atendimento das funções públicas de interesse comum; estabelecer as diretrizes da política tarifária dos serviços de interesse comum metropolitanos; constituir Câmaras Setoriais para análises, debates e proposições dos programas e projetos relativos às funções públicas de interesse comum; entre outras.

Sua composição é vasta, engloba diversas autoridades do poder público e é composta pelos prefeitos de cada um dos municípios da RMGSL, o Governador do Estado e os seguintes secretários de Estado: Casa Civil, Cidades e Desenvolvimento Urbano, Planejamento, Orçamento e Gestão, Assuntos Políticos e Federativos, Infraestrutura, Saúde, Desenvolvimento Social, Meio Ambiente e de Recursos Naturais, Turismo; Trabalho e da Economia Solidária; Indústria e Comércio, e Educação.

Conselho Participativo da RMGSL

O Conselho Participativo da RMGSL é o órgão de caráter consultivo e deliberativo, e tem por finalidades elaborar propostas para apreciação das demais instâncias da Região Metropolitana da Grande São Luís; apreciar matérias relevantes previamente à deliberação do Colegiado Metropolitano; propor a constituição de Grupos de Trabalho para a análise e debate de temas específicos, e convocar audiências e consultas públicas sobre matérias de sua apreciação. O Conselho pode instituir Câmaras Técnicas Setoriais, unidades de apoio ao Conselho à Agência Executiva Metropolitana, criadas para dar suporte técnico a especificidades setoriais, no debate, análise e encaminhamento de proposições de projetos e programas relativos às funções públicas de interesse comum. Cabe ressaltar que as Câmaras Técnicas Setoriais do Conselho são diferentes das Câmaras Setoriais que podem ser instituídas pelo Colegiado Metropolitano. Diante da premissa de participação social do Conselho, possui uma composição diversa, totalizando 30 membros titulares com seus respectivos suplentes:

- o presidente da Agência Executiva Metropolitana;
- um representante de cada um dos municípios integrantes da RMGSL;
- dois representantes dos movimentos populares relativos a questões de moradia, saneamento ou transporte;
- dois representantes de entidades sindicais de trabalhadores;
- dois representantes de entidades empresariais;
- dois representantes de conselhos profissionais;

- dois representantes de instituições universitárias;
- três representantes de empresas concessionárias de serviços públicos (saneamento, iluminação, transporte, etc.); e
- quatro representantes dos Conselhos das Cidades dos municípios integrantes da RMGSL.

A escolha dos representantes dos segmentos da sociedade civil é realizada durante a Conferência Metropolitana, regulamentada pelo Colegiado Metropolitano, organizada e coordenada pela Agência Metropolitana. O mandato dos conselheiros é de dois anos, sendo permitida uma recondução em nova conferência.

Agência Executiva Metropolitana (AEM)

A Agência Executiva Metropolitana é uma autarquia estadual de caráter consultivo e de apoio técnico e operacional ao Colegiado e ao Conselho Metropolitano. Suas competências, de acordo com a LCE nº 174/2015, são:

“Art. 15. A Agência Executiva Metropolitana, autarquia estadual a ser criada em lei, possui as seguintes competências:

I - articular-se com os Municípios integrantes da RMGSL, com órgãos e entidades públicas e privadas, estaduais, federais e internacionais, visando à conjugação de esforços para o planejamento integrado e o cumprimento de funções públicas de interesse comum, na elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI;

II - consolidar as informações dos programas e projetos do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado para inclusão no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual do Estado e dos Municípios da RMGSL;

III - disponibilizar assessoria técnica e organizacional aos municípios da região metropolitana, acompanhando a elaboração e revisão dos planos diretores e leis de uso, ocupação e parcelamento do solo, para compatibilização de seus conteúdos com o interesse metropolitano expresso no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI;

IV - promover diagnósticos da realidade socioeconômica municipal e de âmbito metropolitano, em parceria com órgãos estaduais e municipais afins e com participação da sociedade civil, visando subsidiar o planejamento integrado;

V - elaborar e manter estudos técnicos de interesse regional e constituir banco de dados com informações atualizadas necessárias ao planejamento e à elaboração dos programas e planos a serem desenvolvidos;

VI - promover a implementação de programas e projetos estabelecidos no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI, bem como fiscalizar e avaliar sua execução, propondo ao Colegiado Metropolitano ajustes necessários;

VII - articular-se com instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais, objetivando a captação de recursos de investimento ou financiamento para o desenvolvimento integrado da RMGSL;

VIII - Fornecer suporte técnico e administrativo ao Colegiado Metropolitano, bem como articular e coordenar a atuação das Câmaras Setoriais instituídas por ele;

IX - gerir os recursos do Fundo Metropolitano, submetendo os instrumentos de controle financeiros à apreciação e deliberação do Comitê de Orientação e Fiscalização constituído por membros do Colegiado Metropolitano, do Conselho Participativo e Agência Executiva Metropolitana;

X - arrecadar as receitas próprias ou as que lhe sejam delegadas ou transferidas, inclusive multas e tarifas relativas a serviços prestados” (MARANHÃO, /2015).

Além das competências específicas do trabalho da AEM, ainda lhe compete o apoio técnico e operacional às atividades do Conselho Participativo e do Colegiado Metropolitano; e a responsabilidade pela coleta, sistematização, divulgação, controle e apreciação dos dados do Sistema de Informações Metropolitanas.

Fundo de Desenvolvimento Metropolitano

O Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da RMGSL tem o objetivo de financiar programas e projetos estruturantes, execução e operação das funções públicas de interesse comum da região, de acordo com o que será proposto pelo PDDI, visando à melhoria da qualidade de vida e para o desenvolvimento socioeconômico e ambiental da Região; a melhoria dos serviços públicos municipais, considerados de interesse metropolitano; e a redução das desigualdades sociais no âmbito da região metropolitana. A LCE nº 174/2015 reestruturou também a definição dos recursos que compõem o Fundo, que são:

- recursos orçamentários do Estado e Municípios integrantes da RMGSL, a ele destinados por disposição legal (PPA, LDO e LOA), mediante rateio com um percentual do Fundo de Participação Municipal (FPM) de cada município integrante da RMGSL, complementado no mínimo por igual valor pelo Governo do Estado.
- as dotações orçamentárias ou as transferências da União destinadas à execução de programas e projetos sob a orientação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado;
- empréstimos nacionais, internacionais e outros recursos provenientes da ajuda e cooperação e de acordos intergovernamentais;
- recursos provenientes de retorno financeiro de empréstimos efetuados para investimentos em obras, serviços e projetos de interesse metropolitano;
- produto das operações de crédito contraídas pelo Estado ou pelos municípios, para financiar obras e serviços de interesse comum, e rendas

provenientes da aplicação de seus recursos no mercado financeiro, entre outros;

- as dotações a fundo perdido, consignadas ao Fundo de Desenvolvimento da RMGSL por organismos nacionais ou internacionais, inclusive, por organizações não governamentais;
- doações de pessoas físicas ou jurídicas públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou multinacionais e outros recursos eventuais. RMGSL ao Fundo de Desenvolvimento da RMGSL será definido pelo Colegiado Metropolitano.

O caráter da contribuição dos municípios para o Fundo é obrigatório, uma vez que os casos de inadimplemento implicarão retenção pelo Estado do valor correspondente quando da efetivação de transferências obrigatórias ou voluntárias no Estado para o Município. Ainda, os municípios integrantes da RMGSL que não estiverem de acordo com as disposições da LEC nº 174/2015 ou não cumprirem as deliberações do Colegiado e do Conselho Participativo não poderão ser contemplados por recursos do Fundo Metropolitano.

Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado

A RMGSL ainda não possui um PDDI instituído em lei, mas já iniciou seu processo de construção. Baseado na participação popular, o PDDI previu sete etapas para o desenvolvimento de seu diagnóstico:

Etapa 01 - Plano de Trabalho

Etapa 02 - I Oficina de Capacitação de Técnicos Municipais

Etapa 03 - Pesquisa de Campo

Etapa 04 - 13 Oficinas de Leitura Comunitária

Etapa 05 - Diagnóstico Preliminar da Grande São Luís

Etapa 06 - I Audiência Pública do Diagnóstico Participativo

Etapa 07 - Diagnóstico Participativo da Grande São Luís

O plano de trabalho foi finalizado em 2017, e as oficinas de leitura comunitária, em março de 2018. Já em maio do mesmo ano, o diagnóstico do PDDI estava pronto e foi apresentado ao Conselho Metropolitano.

Constatações das arquiteturas, estruturas e processos

Considerando todo o material levantado, a caracterização apresentada e as entrevistas realizadas, alguns pontos merecem destaque dentro deste item sobre arquitetura, estruturas e processos. Em relação à arquitetura e estruturas, é interessante notar que as três regiões apresentam as suas estruturas, do ponto de vista jurídico/legal, muito alinhadas com o que é estabelecido pelo Estatuto da Metrópole. No caso da RMBH, que possui um arranjo institucional já consolidado e em funcionamento há 10 anos. No caso da RMGSL, é interessante notar todo o esforço empreendido em um curto espaço de tempo com o intuito de atender ao Estatuto da Metrópole. Por último, aborda-se o caso de Vitória que, apesar de possuir algumas estruturas importantes como o Instituto Jones e o CONDEVIT, ainda carece de um órgão técnico executivo para se adequar plenamente ao Estatuto da Metrópole. Cabe destacar o papel desempenhado pelo Instituto Jones que, apesar de não ser um órgão técnico, não apresenta em suas competências o caráter executivo trazido pelo Estatuto da Metrópole. Assim, o entrevistado EGV02 aponta para a necessidade da RMGV estruturar um órgão executivo para que possa estar plenamente alinhado ao Estatuto da Metrópole.

“Não, na minha visão não atendem, eu acho que era uma das questões que a gente colocou quando estava já elaborando o plano que era necessário adequar a governança metropolitana ao estatuto, então precisaria mesmo rever até a questão da representatividade e a questão executiva que o estatuto coloca, essa instância executiva que era o grande nó. A gente tem uma instância executiva, o próprio conselho é instância executiva, a gente precisa ter uma agência metropolitana e o que é essa agência executiva e se o nosso estado realmente já atendia. Isso foi uma questão que a gente discutiu bastante até no fórum junto com (...) na época, a instância executiva, se a gente atendia ou não, porque nas nossas discussões não atendia, a gente precisaria rever pra que a gente tivesse uma instância executiva definida, que tivesse o papel de acordo com a legislação do estatuto.” (EGV02).

De maneira geral, é possível constatar a existência de uma estrutura de rede de governança moldada à realidade de cada localidade. Por outro lado, no que tange aos processos organizacionais, são inúmeros os problemas relatados e muito ainda precisa ser desenvolvido para que as estruturas de governança possam gerar resultados efetivos como afirma um dos entrevistados da RMGV:

“Eu acho que deixa um pouco a desejar, realmente, nas ações, no funcionamento, a gente vê que são decisões tomadas pelo estado, até decisões tomadas pelos municípios, que são desligados do conselho, que são desligados dentro do PDUI hoje. Muitas vezes a gente fica vendo, lógico que o estado tem um poder muito maior que os municípios, mas as decisões são seguidas das que o estado toma, então algumas coisas foram o

PDUI, porque o estado já estava meio que fazendo. Então a gente verifica que fazer a coisa realmente funcionar, eu, na minha percepção, acho que não está funcionando como o modelo diria, como a lei fala, como a instituição não está funcionando como deveria. Outra coisa que eu acho, faltou realmente é definir essa governança, como seria essa governança, como que funcionaria essa governança, isso nunca ficou definido dentro do PDUI, ficou pra ser feito dentro dessas ações que não foram finalizadas. A gente tem um conselho, a gente tem um fundo, é chamado como grupo técnico e tudo, mas a gente não tem a governança.” (EGV03).

Primeiramente, destacaremos o processo de financiamento das políticas de gestão metropolitana que, apesar de existir em todas as regiões estudadas um Fundo específico criado para essa finalidade, os problemas enfrentados para tornar essa ferramenta efetiva são muitos.

No caso da RMBH e RMGV, a contribuição para o Fundo é colocada como voluntária, por parte dos municípios, o que, para parcela significativa dos entrevistados, é visto com bons olhos. O entrevistado EBH05 menciona o que se segue: “Não acho que tem que ser obrigatório, tem que ser tão eficaz e tão interessante que aderir a esse processo é bom. Os municípios aderiram a esse plano metropolitano, nesse período houve um razoável recolhimento de recursos para o fundo, a discussão do plano foi muito interessante, foi entusiasmante então as pessoas adeririam a ele”. Esse ponto é fundamental de ser debatido, uma vez que, se não houver adesão ao arranjo de governança metropolitana, dificilmente políticas irão sair do papel para a efetividade.

Vale destacar que, mesmo de maneira muito aquém da expectativa, no caso da RMBH, o Fundo Metropolitano vem funcionando há 10 anos e financiando importantes projetos para a localidade, por exemplo a Pesquisa Origem Destino de passageiros da RMBH, a modelagem econômico-financeira para o transporte sobre trilhos na RMBH, o macrozoneamento metropolitano, os projetos de apoio à revisão dos planos diretores municipais em consonância com o PDDI da RMBH e outros.

No caso da RMBH, o processo de financiamento via Fundo Metropolitano acontece da seguinte maneira: primeiramente, os membros do Conselho Deliberativo Metropolitano determinam o valor a ser aportado no fundo para o ano seguinte. Essa deliberação acontece com base nas discussões do conselho e costumam simplesmente replicar o valor já definido no ano anterior. O orçamento estabelecido para o fundo vem se repetindo desde o ano de 2012, 10 milhões. Desse montante, segundo a legislação vigente, 50% deveria ser aportado pelo governo estadual, e os outros 50% proporcionalmente à receita corrente líquida dos municípios.

Mas, na prática, esses aportes não seguem essa lógica, e o fundo historicamente recebe um quantitativo de recursos bem menor. Destaca-se que, primeiramente, tem-se a definição do orçamento para posteriormente acontecer a deliberação dos projetos.

O mesmo acontece na RMGV, sendo que o fundo criado também já foi utilizado para o financiamento de alguns estudos relacionados à gestão integrada de resíduos e à mobilidade urbana. No caso da RMGV, é interessante observar que a lógica de funcionamento é diferente da RMBH. De início, o Condevit estabelece a carteira de projetos a serem desenvolvidos, e posteriormente realiza-se o rateio das despesas entre o governo estadual e os municípios.

Por último, e até de maneira contraditória, o fundo estabelecido para a RMGSL que prevê a contribuição obrigatória para os municípios até a presente data ainda não foi utilizado. Apesar de o fundo ter sido criado por lei estadual, o mesmo ainda não teve o processo de aporte regulamentado, o que impede que esse instrumento seja efetivado.

Os fundos são instrumentos relevantes para a gestão metropolitana, contudo os valores envolvidos ainda são baixos e os governos estaduais são os principais financiadores das políticas metropolitanas ao arcarem com as despesas relacionadas à infraestrutura e pessoal para funcionamento das Agências Metropolitanas, no caso da RMBH e RMGSL, e do Instituto Jones no caso da RMGV.

Outras formas de financiamento precisam ser pensadas para além dos fundos. Uma alternativa poderia ser o estabelecimento de um alinhamento entre as peças orçamentárias do Governo Estadual (LOA, PPAG e LDO) com as peças orçamentárias municipais (LOA, PPA e LDO) a partir de manifestações dos Conselhos Deliberativos para as casas legislativas. Uma vez que os conselhos possuem representantes do alto escalão do executivo estadual, em alguns casos o próprio governador do estado e os chefes dos executivos municipais envolvidos, seria uma alternativa a ser melhor trabalhada para dar real efetividade aos arranjos de governança metropolitana. Esse não seria um processo simples, mas poderia representar a efetivação do discurso metropolitano dentro das peças orçamentárias existentes. Assim, recursos já previstos para a região poderiam ser coordenados com vistas a otimizarem os resultados e gerar ganhos de escala.

Outro ponto destacado pelo entrevistado ESL03 diz respeito ao direcionamento de recursos para a capital em detrimento dos demais municípios.

“Agora no que diz respeito à realização de ações por parte da agência metropolitana, do estado, existe, sim, uma prevalência de ações na capital, não sei se por uma questão populacional ou pela questão da proximidade dos órgãos estaduais com a capital do estado, mas ainda existe, sim, uma aplicação direta de recursos maior na capital do que em relação aos outros municípios. Assim, em relação à identificação de prioridades, daquilo que é importante ser feito, eu acredito que sejam iguais, mas a aplicação efetiva e a realização de ações ainda têm prevalência da capital.” (ESL03).

Seria de se esperar investimentos mais volumosos nas capitais das regiões metropolitanas, uma vez que essas cidades acabam tendo uma maior população e uma dinâmica econômica mais aquecida. Contudo, esse tipo de comportamento, por um órgão de gestão metropolitana, poderia colocar em xeque a governança desenhada para a região. Além do mais, vale mencionar que investimentos fora da capital podem ser tão benéficos para a própria capital quanto para o município que recebe o investimento, pois acaba desafogando os serviços prestados pelo município da capital. É o que aponta um entrevistado da RMBH, ao mencionar que o que acontece no seu município “vai refletir em Belo Horizonte, vai refletir em Contagem. As doenças do pessoal de Esmeraldas, nós não temos hospital que atende, o público vai ser atendido em Contagem e eles não preocupam com isso eu não vejo essa preocupação num futuro de cada cidade” (EBH03).

Um exemplo seria a implantação de um hospital em um município integrante de uma região metropolitana, nesse caso os moradores desse município reduziram a utilização da infraestrutura existente no município da capital, desafogando o sistema de saúde vigente e ainda trazendo externalidades positivas com redução dos fluxos de mobilidade.

Outro processo muito relevante para esse estudo é o processo da governança em rede especificamente. O ESL06 questiona a efetividade dessa governança e afirma:

(...) que tem deixado a desejar nessa parte de questionamento, de sentar com os gestores... Eu sei que eles convidam! A Agência Metropolitana ela faz o papel dela de convidar. Teve vários fóruns até, várias oficinas aqui... para falar do resíduo sólido... Do projeto de resíduo sólido que a Agência Metropolitana iniciou, fazendo ainda quando era na gestão do Pedro Lucas, que hoje é deputado federal... E Dr. Lívio deu continuidade... E os gestores não iam participar, tu acredita? Os gestores não iam participar e as vezes não mandavam nem um representante de seu município (ESL06).

Essa dificuldade está também relacionada com a legitimidade que a instância metropolitana tem perante os municípios. Tendo em vista que ainda é um processo recente, alguns prefeitos acabam não vendo benefícios em participar das discussões. Outro ponto está relacionado com a mobilização e sensibilização dos atores municipais chave. Faz-se necessário uma maior aproximação das prefeituras para conseguir o envolvimento efetivo nos projetos de interesse da Gestão Metropolitana. Esse tipo de sensibilização faz parte do processo de criação da cidadania metropolitana.

No caso da RMBH, apesar de apresentar uma estruturação mais consolidada, graves problemas são relatados no que tange à dinâmica das reuniões, à participação da sociedade civil,

no envolvimento dos municípios e na periodicidade das reuniões. As reuniões acabam não ocorrendo na periodicidade prevista, em especial no caso da Assembleia Metropolitana que conta com os 34 prefeitos e 34 presidentes de câmaras municipais. Outra dificuldade está relacionada com a constante alternância dos representantes municipais nas reuniões do Conselho, o que acaba dificultando a continuidade dos trabalhos, uma vez que se faz necessário retomar assuntos já tratados anteriormente. Por fim, também acontecem dificuldades relacionadas à capacidade decisória dos representantes ali presentes, visto que os titulares acabam enviando representantes que não estão aptos a decidirem pela organização que estão representando.

Nas demais regiões, os entrevistados relatam ausência de encontro de todas as instâncias de participação por longos períodos e um certo abandono das estruturas de governança estabelecidas na legislação. No caso da RMGV, um entrevistado destaca a preocupação com os rumos da gestão metropolitana após aprovação do PDUI, uma vez que após aprovação do PDUI, a pauta metropolitana foi colocada de lado.

“No momento da elaboração do PDUI é uma efervescência. Você vê que os temas começam a receber atenção de alguns grupos de pesquisas, a gente é chamado a falar em alguns grupos, para algumas disciplinas, mas como todo processo de planejamento, findo o projeto daquele esforço você tem um arrefecimento e agora vamos ver para onde vai. E aqui que entra a questão se o Plano vai dar os frutos pretendidos ou não.” (EGV01).

No caso da RMGSL, os problemas também estão relacionados com agenda das instâncias colegiadas. Conforme aponta o entrevistado ESL01, “a gente está com uma defasagem de reuniões. Esse ano, por exemplo, a gente não conseguiu realizar nenhuma reunião do Colegiado, inclusive com pautas importantes para serem deliberadas, mas a gente ainda não conseguiu reunir (o Colegiado)”. No cerne dessa dificuldade de agenda está a baixa prioridade dada pelos atores, municipais e estaduais, ao tema metropolitano, em especial os governos estaduais que acabam encabeçando essa discussão após a Constituição de 88. No caso da RMGSL, outro entrevistado ainda vai destacar as dificuldades relacionadas à capacitação técnicas dos gestores municipais. Trata-se de uma dificuldade em compreender a lógica de gestão metropolitana e mudança de paradigma de uma gestão estritamente municipalista. “Eu acho que lá, especificamente em São Luís, o principal desafio é você dotar os entes municipais da capacidade de serem atuantes na região metropolitana, serem de fato responsáveis por decisões dentro da questão metropolitana” (ESL02).

Essas dificuldades relacionadas ao funcionamento dos arranjos de governança instituídos legalmente podem ter várias origens e até mesmo representar uma somatória de fatores. Porém, já apresentam alguns avanços, conforme aponta o ESL04 ao afirmar que “as demandas dos municípios antes eram individualizadas, e hoje elas passam a ser incorporadas dentro de uma atividade macro, não é mais só de um município, mas de todos os municípios que fazem parte daquela região”. Outro avanço mencionado é a melhoria na interação entre os atores da região metropolitana, segundo afirma o ESL04, “quando há algum problema, alguma iniciativa do governo com relação a atividades práticas para resolução de problemas dos municípios, e a gente sempre se reúne e sem contar que a gente mantém contato a partir dos grupos de *WhatsApp* que nós temos”.

Considerando os dados levantados para esta pesquisa, é possível verificar a existência de pelo menos três fatores essenciais que são a trajetória institucional, o contexto político e a escala geográfica.

Primeiramente, tem-se o fator trajetória institucional, que fica evidenciado por uma cultura exacerbadamente municipalista dos gestores públicos. Em certa medida, essa cultura é resquício do período ditatorial que centralizava todo o poder decisório no governo federal deixando as localidades à margem das decisões centrais e que acabou provocando um movimento de reação que culminou na elevação dos municípios a ente federado com a Constituição de 88. Essa trajetória provoca impactos até os dias atuais, uma vez que uma parcela significativa dos gestores municipais, em especial os prefeitos, se faz valer do discurso de autonomia municipal para não se submeter a políticas de cunho regional ou metropolitano.

O segundo fator relevante é o contexto político que, segundo Braltter (2006), diz respeito às condições políticas do ambiente que podem favorecer ou não determinado modelo de governança metropolitana e que foi muito destacado pelos entrevistados. Contextos políticos de alinhamento entre o executivo estadual e os executivos municipais são muito benéficos para a implantação das polícias metropolitanas, por exemplo. Por outro lado, a falta de alinhamento entre os atores que integram a governança metropolitana pode provocar esvaziamento ou mesmo ineficiência dos arranjos de governança, o que também acaba levando ao seu esvaziamento. E por último a questão das escalas geográficas consideradas demasiadamente grandes que acabam não gerando engajamento, uma vez que os assuntos tratados não dizem respeito à realidade de alguns municípios, além é claro das dificuldades de criação de convergência, pois são mais atores autônomos.

Em relação aos processos de participação popular na governança metropolitana, verifica-se uma atuação mais intensa dos municípios menores ou grupos populares específicos de grandes cidades, uma vez que estes possibilitam ao cidadão estarem mais próximos dos atores que decidem e acabam sentindo-se mais empoderados e diretamente responsáveis pelos rumos da sua localidade. Como é o caso do Colegiado Metropolitano na RMBH que é composto por representantes de grandes entidades de classe como Conselho dos Arquitetos, Conselho dos Engenheiros, Federação das Indústrias, Movimentos organizados pró-moradia entre outros.

Nos três casos estudados, vamos ter diferentes níveis de atuação da sociedade civil no processo de governança metropolitana. O caso da RMBH, mais uma vez, vai merecer destaque pela organização autônoma que a sociedade civil acabou utilizando para ampliar sua atuação, criando uma instância desvinculada do arranjo institucional legal, mas com legitimidade suficiente para questionar e realizar preposições junto às instâncias formais de governança metropolitana.

Com o início das discussões para elaboração do PDDI da RMBH, em 2009, alguns representantes de entidades não governamentais começaram a atuar de maneira voluntária no desenho do que viria a se tornar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH. Após o devido processo de contratação durante o ano de 2009, a Universidade Federal de Minas Gerais, por meio do CEDEPLAR, e em parceria com outras universidades desenvolveram um processo amplamente participativo para concepção do PDDI. A escolha por um processo democrático e participativo acabou contribuindo para o engajamento de diferentes atores, de diferentes setores da sociedade civil no tema metropolitano e posteriormente contribuiu para a criação de uma instância organizada que ficou conhecida como Colegiado Metropolitano.

Para o entrevistado da RMBH, a criação do Colegiado Metropolitano, ao longo da elaboração do PDDI, em 2010, foi uma maneira de resposta da sociedade a civil a uma pergunta. “Como ter uma presença expressiva sendo só dois representantes? Foi quando surgiu a ideia do próprio pessoal da Assembleia (tinha uma equipe muito boa que nos assessorava), de fazer o colegiado metropolitano, então foi aí que nasceu o colegiado” (EBH05). Já o EBH06 traz a seguinte observação:

“eu acho que o grande diferencial da gestão metropolitana de Belo Horizonte foi a constituição do colegiado desde, porque ele sentiu que pela presença reduzida da sociedade civil, a gente teria que ter uma instância mais democratizada, mais ampliada, para que desfaça aqueles representantes no conselho, representassem uma visão mais ampla de vários segmentos da sociedade civil. Essa constituição do colegiado, ela trouxe uma ampliação dessa participação da sociedade civil e trouxe também um

aprofundamento da própria gestão, porque várias questões eram técnicas inicialmente e nem mesmo todas as secretarias do governo, nem mesmo os prefeitos e vereadores, tinham essa visão técnica de algumas questões que precisavam ser inicialmente discutidas, tanto é que o próprio termo de referência para contratação da elaboração do PDDI ele foi discutido e proposto pela sociedade civil através do colegiado.” (EBH06).

De fato, essa organização é um diferencial em relação às demais regiões estudadas, ou seja, nas outras não se tem uma organização desse tipo. Apesar dessa diferença, as três regiões compartilham de um mesmo dilema relacionado à participação da sociedade civil. Nos três casos estudados, é unânime a observação de que os representantes da sociedade civil possuem pouco espaço nas instâncias deliberativas. Como exemplo temos a colocação do entrevistado da RMGV que aponta que “do ponto de vista do debate franco, nós podemos fazê-lo, mas, se por ventura deslocar esse debate para uma decisão por meio de voto, por exemplo... Quando é que nós vamos ganhar uma votação? Então isso fica muito ainda sobre o controle das instituições públicas, aí juntando municipal e estadual” (EGV06).

No caso da RMGSL, existem observações em relação à escuta dos membros da sociedade civil como destaca um dos entrevistados. “Eu diria que não, nós não somos ouvidos, a gente tem uma dificuldade em mesmo de, por exemplo, quando o diretor, quando foi feito uma audiência pra gente aqui na região, no clube do Cesar, são pouquíssimas pessoas, as pessoas já não estão mais confiando no trabalho da autarquia da prefeitura” (ESL05).

Vale destacar que essa situação acaba desmobilizando os atores da sociedade civil, conforme apontam os entrevistados: “Eu até acho que vou desistir, porque a gente como conselheiro metropolitano não teve participação na discussão” (ESL06) ou “então você não consegue ver resultado a curto prazo, isso vai desviando um pouco o próprio colegiado” (EBH02).

É importante mencionar que esse embate entre poder público e sociedade civil organizada está presente em parcela significativa das políticas públicas, e a tão desejada paridade não é uma realidade tão presente, principalmente em instâncias com poder deliberativo. Um dos entrevistados chega a levantar uma possibilidade interessante que merece nossa análise.

“Bom, a região metropolitana tem uma coisa interessante que é o seguinte: às vezes pensamos "devia ser metade sociedade civil, metade governo" baseado em outros conselhos só que na região metropolitana, essa compensação, esse equilíbrio se dá em outras categorias, não é só entre sociedade civil e governo, não pode ser só isso o critério, porque o governo, no caso de região metropolitana é muito diferenciado porque você tem governo de partidos diferentes na região metropolitana, que são

pontos de conflito e tem governos muito diferenciados no ponto de vista da capacidade de gestão de cada um deles. Belo Horizonte tem uma capacidade de gestão que Juatuba não tem, por conta do tamanho, da experiência, então, comparar o estado que é outra história e botar tudo num pacote: Governo. Bom, eu acho isso esquisito, então, eu fico achando que o conselho deliberativo deveria ter uma espécie de tripartite, que seria mais ou menos, não exatamente de 3 em 3, mas que tivesse a representação do estado, representação da sociedade civil e representação do município, um número mais ou menos equivalente. Exemplo, se fosse 21 que fossem, 7, 7 e 7.” (EBH05).

Considerando essa colocação poderia ser um cenário viável, uma vez que daria mais espaço para a sociedade civil de maneira tripartite.

Outro ponto que deve ser analisado é a qualificação dessa participação que, em alguns casos, é prejudicada pela assimetria de informações. Entrevistados, membros dos conselhos de administração desconheciam o Estatuto da Metrópole, o que evidencia certo despreparo para debater o tema, uma vez que essa lei é basilar para inúmeros desdobramentos da governança metropolitana. A seguir, temos a declaração de um dos entrevistados do executivo estadual da RMGSL, em relação à participação da sociedade civil em diferentes momentos de participação popular, que aponta:

“Nós estamos há dois anos no processo de elaboração do nosso PDDI. Durante todas essas fases, todo esse tempo, a gente já fez oficinas de leitura, enfim... Audiência pública... E a gente tem sempre um público muito abaixo do que a gente espera. Então a gente não tem aquele diálogo como deveria ser. E quando as pessoas que estão lá e querem ajudar, ou falar ali, a gente percebe que vem aquela velha situação: não é um discurso de cunho metropolitano, é um discurso muito localizado, né. Então eu percebo que lá na Região Metropolitana da Grande São Luís ainda não se tem a identidade metropolitana, um grande entrave para a situação, para a consolidação. Eu também faço uma crítica, no sentido de que nas reuniões mesmo, a gente consegue perceber nas próprias reuniões do conselho, são sempre pautas de interesse localizado. (...) Quando você puxa para um debate, por exemplo, a gente precisa se reunir hoje para validação desta etapa do PDDI muitos não entendem por que estão ali. Eu digo não, vocês estão aqui hoje para poderem de fato exercer a competência, que é atribuição de vocês... Por que a legislação é muito clara, o PDDI precisa ser validado tanto pelo Colegiado, quanto para o Conselho, mas não entendem isso, e acham que estão ali só assistindo uma palestra que é muito chata, com muitas informações. E aí a gente fica: “por favor, nos fale, nos dê informações de seu município... essa situação aqui da mobilidade acontece mesmo? É assim? Vocês têm alguma informação para a gente agregar aqui no nosso” (ESL01).

E agora uma declaração de um representante da sociedade civil que acaba corroborando a declaração anterior.

“Eu acho que é um pouco de cada, eu acho que a sociedade até mesmo por falta de informação, não ia muito a fundo não, e não era de interesse, a gente sente claro aí, que não era de interesse do poder público a capacitação social não, se eles quisessem, eles até incentivavam mais e até mesmo fazia com que as pessoas entendessem que era um espaço de escuta e de sugestão muito importante, e a sociedade nunca sentiu nesse contexto não.” (EGV05).

Um fator adicional que é colocado por um dos entrevistados é a baixa divulgação das informações relacionadas à governança metropolitana e a centralização das discussões na capital.

“Olha, a estrutura, na minha opinião, ela não foi uma estrutura muito boa. Até porque quando se trata de um conselho, eu acho que o conselho deveria ser mais participativo. Vamos supor, o conselho se reúne só às vezes, algumas vezes... Mas eu queria que o Conselho fosse reunido assim: gente, vamos fazer uma reunião em Morros, que é uma das cidades metropolitana... O que é que o pessoal de Morros pensa sobre essa metropolização, vamos pegar as necessidades do povo de Morros na questão da metropolização... Vamos pegar de Icatu... Por exemplo, tem gente de lá que não sabe nem o que é metropolização, porque não foi divulgado na cidade... Não foi... “Gente, aqui, vai ter a metropolitana” Tem gente que não sabe que hoje faz parte da Região Metropolitana de São Luís. Se fizer uma pesquisa nesses interior, Rosário, Axixá, Morros, Icatu, Bacabeira, Presidente Juscelino, e tal e tal... Tem gente aqui em São Luís que não sabe que ele vive numa metrópole, está entendendo? Tem gente que não sabe. Então eu acho que a divulgação foi pouca, a Agência Metropolitana precisa de mais expansão, porque para tratar da metropolização ela tem que ser uma coisa muito grande, na minha opinião. Então eu acho que foi muito pouco, assim, o investimento, principalmente em mídia. E participação do Conselho. Vamos supor, nós somos aqui do Conselho, nós nunca nos reunimos em uma cidade fora de São Luís. Já teve outras. mas aí não deram oportunidade... Vamos supor... Vai ter uma reunião em Rosário, eles avisam, mas tu tem que se virar pra ti ir... Se tu não tiver um carro, se não tiver uma condição de pagar o teu transporte tu não vai. Não é uma coisa assim que vai ter uma van, tem ônibus para levar os conselheiros para discutir na cidade tal o problema daquela cidade e de outras cidades também. Pelo menos por região, e não teve isso.” (ESL06).

No caso da governança metropolitana, temos um agravante relacionado à dificuldade de internalização da “cidadania metropolitana”, uma vez que, de maneira geral, gestores e sociedade estão acostumados a lidar com o município como instância de planejamento e cobrança. Quando se fala de governança metropolitana, o local acaba sendo subjugado em prol do interesse maior, o metropolitano.

Analisando todos os dados coletados, consideramos que a participação popular na governança metropolitana é muito similar à participação popular em diversas instâncias de governo. Carece de mais informação, espaços e engajamento. Faz-se necessário que a sociedade civil busque por esses espaços, mas também é necessário que o poder público dê condições para que essa participação aconteça de maneira efetiva.

7.5 - Aderência ao Estatuto da MetrÓpole

A Lei nº 13.089, intitulada Estatuto da MetrÓpole foi publicada em 12 de janeiro de 2015 e muitas percepções distintas ainda recaem sobre a sua aplicação na realidade das regiões metropolitanas brasileiras. Durante as entrevistas, foi possível verificar que existem visões completamente antagônicas em relação ao Estatuto da MetrÓpole, seja entre diferentes regiões metropolitanas ou dentro de uma mesma região. Os entrevistados da RMBH de maneira geral veem que o Estatuto não realizou grandes contribuições para a região com a exceção de recolocar a pauta metropolitana em uma posição de destaque.

“O Estatuto da MetrÓpole foi até inspirado no modelo de gestão da Região Metropolitana, basta a leitura dos dois modelos, do daqui e da lei federal, que se percebe uma semelhança bastante forte, né. Inclusive um dos relatores do projeto e os próprios deputados que trabalharam... os deputados federais, né... que trabalharam com o tema confessaram que de fato houve uma inspiração digamos assim... Não se fala em cópia porque tem algumas diferenças.... Bem sutis, mas existem. Mas foi uma inspiração que é inclusive confessada por quem participou da elaboração da lei. O que impactou positivamente, que a lei federal impactou positivamente no nosso caso, e nas outras regiões, foi a estabelecimento de obrigações dos governadores, né. E com sanções” (EBH01).

Contudo, para alguns entrevistados, “no caso de Belo Horizonte, em que o estatuto foi praticamente aquilo que já estava presente legislação estadual de 88, acho que ele agregou pouco” (EBH02). Ou até mesmo a legislação chega a prejudicar a governança da RMBH, especificamente.

“Eu acho que a governança da RMBH estava na frente do estatuto, entendeu? E aí eu senti também, assim, que é aquela questão, a lei estava na Assembleia, foi retirada porque mudou o governo, e o governo até agora não fez nada em relação à lei, né? Então se teve alguma questão eu acho que é mais de retrocesso do que de evolução para o Estatuto da Metrópole, exatamente por uma falta, uma... não sei se é falta de conhecimento ou de consciência, da importância dessa lei. (...) Pois é, então, eu acho que pra Belo Horizonte, se teve foi um retrocesso, não vejo que o Estatuto da Metrópole trouxe pontos positivos pra Belo Horizonte” (EBH06).

Tal situação foi apontada tanto por atores da sociedade civil quanto por atores do poder público.

“Claro que você tem na Assembleia Legislativa, você tem muitos outros deputados que não tem ligação com a região metropolitana, que estão preocupados, legitimamente, com os problemas de outros municípios, mas essa discussão fica muito difícil considerando o conteúdo do plano, assim, eu digo nos parâmetros técnicos de planejamento urbanístico, de diretrizes, não precisaria ser trocado por lei, eu acho que nesse ponto o Estatuto da Metrópole trouxe uma perda para região metropolitana, que já tem um processo avançado da discussão, do plano de retorno, da aprovação, de passar pelo conselho, pela Assembleia metropolitana e agora que estão na discussão de que tem que ser lei, fica um conhecimento meio vazio, se ele vai ou não, então, são esses prejuízos.” (EBH02).

Para outros entrevistados, o estatuto “agrega principalmente quando ele estabelece conceitos, ainda que continue a discricionariedade estadual para elaboração, agora sem os prazos previstos em lei, e para a criação de novas regiões metropolitanas. Agora, você tem no mesmo lugar uma fonte para tentar diminuir essa heterogeneidade que a gente tem entre a criação de Regiões Metropolitanas no estado brasileiro” (EGV01); além de “estabelecer minimamente... olha: isso é uma gestão plena, eu preciso dessas estruturas... Então você busca de alguma forma um pano comum para você tratar do assunto ” (EGV01).

Na mesma perspectiva, outros entrevistados entendem que o estatuto ainda poderia ter sido mais claro, como declarou a entrevistada da RMGSL:

“(...) eu acho que algumas coisas não ficaram muito claras no estatuto e isso também deu margem. Assim, é muito melhor do que antes, sem dúvidas, a gente precisava, por exemplo, de definições do que era região metropolitana, do que era microrregião, a gente ainda ficava com a

definição do IBGE, não fazia sentido. No entanto, por exemplo, a questão da microrregião, que é tão importante quanto as aglomerações urbanas, ela ficou alijada, só citada e é fundamental porque se você parar pra pensar, você deveria ter muito mais microrregiões no país do q você tem regiões metropolitanas, faria muito mais sentido a gente vê isso hoje quando a pessoa dizem que tem 3 ou 4 municípios envolvidos, tá claro aqui pra mim que a definição de microrregião deveria ser um agrupamento menor do que a região metropolitana e essa definição de microrregião deveria ser um desenvolvimento para funções de interesse comum. E não essa visão macrorregião metropolitana que envolve muito mais questões, talvez nós tivéssemos menos regiões metropolitanas e mais microrregiões se nós tivéssemos um Estatuto da Metrópole, que de fato disciplinasse coisa como ela deve ser” (ESL02).

Para um dos entrevistados da RMGV, o Estatuto é “um grande instrumento, um instrumento importante que tem para nós, necessário e que por enquanto acho que nos atende, a gente teria que colocar em prática, realmente, acho que está faltando a gente colocar em prática do que a lei que existe” (EGV03).

Contudo, apesar das diferentes interpretações, alguns entrevistados julgam que o estatuto “trouxe, sim, efeitos práticos, principalmente porque a nossa legislação, ela é toda com base no Estatuto da Metrópole, ela bebeu da fonte do Estatuto Metrópole. Por que as nossas legislações anteriores, nossa! Existia um conselho, mas não existia um órgão gestor. Existia algum órgão gestor, mas não se falava em conselho e participação da sociedade civil” (ESL01).

Adicionalmente, um entrevistado da RMGV menciona a incapacidade de cumprir com os artigos relacionados à política urbana estabelecidos na Constituição, apesar de “ainda não ser o que a gente entende que vai garantir a plena execução e plena aplicação, inclusive, dos instrumentos a partir dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Mas é o que foi possível (EGV06).

Entre as visões mencionadas sobre o Estatuto, destaca-se a fala do entrevistado da RMGV que cita os grandes desafios que ainda ficam colocados em relação à implantação da nova legislação.

“Acho que a estrutura de governança é o principal desafio, né, e outros desafios vão além de ter ou não uma lei porque o estatuto ele não impõe algumas questões do que cada prefeito realmente, como ele tem que fazer, como ele tem que ceder, as preocupações são muito particulares sempre, preocupando com os municípios, sem conseguir agir de forma metropolitana e isso como o estatuto coloca lá uma estrutura de governança que ele fala eles tem que ter um espaço executivo de como... tem que ter um conselho, então essas questões ficam pro estado definir, são questões que é pertinente porque não dá pra definir coisas que são

particulares de cada região metropolitana mesmo, né, cada uma a gente tem várias características diferentes no Brasil. Mas o grande desafio é você conseguir estabelecer e pactuar com todos esses atores uma governança que atue e que atenda realmente até mesmo o que são essas funções públicas de interesse comum porque até isso é difícil de pactuar com o conselho e os (...) metropolitano, mas eu acredito que esse seja o maior desafio do Estatuto da Metrópole.” (EGV02).

Considerando as obrigações estabelecidas no estatuto e os arranjos institucionais vigentes nas três regiões analisadas, foi elaborado um quadro-resumo verificando a aderência ou não de cada um dos arranjos.

Quadro 8: Aderência ao Estatuto da Metrópole

Adesão à gestão plena (art. 2º, III, Estatuto da Metrópole)				
		RMBH	RMGSL	RMGV
Formalização e delimitação mediante lei complementar estadual		Lei Complementar Estadual nº 89, de 12 de janeiro de 2006; Lei Complementar Estadual nº 88, de 12 de janeiro de 2006; Lei Complementar Estadual nº 107, de 12 de janeiro de 2009	Lei Complementar Estadual nº 174, de 25 de maio de 2015	Lei Complementar Estadual nº 318, de 17 de janeiro de 2005; Lei Complementar Estadual nº 325, de 16 de junho de 2005
Estrutura de governança interfederativa própria	<i>Instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes</i>	Assembleia Metropolitana	Colegiado Metropolitano	Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit)
	<i>Instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil</i>	Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano	Conselho Participativo da Região Metropolitana da Grande São Luís	Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit)
	<i>Organização pública com funções técnico-consultivas</i>	Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Agência RMBH)	Agência Executiva Metropolitana (Agem)	Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN)
	<i>Sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas</i>	Fundo de Desenvolvimento Metropolitano - subconta RMBH (FDM-RMBH)	Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana da Grande São Luís (FDM-RMGSL)	Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Fundevit)
Plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual		Plano elaborado em 2011 Projeto de Lei nº 74 encaminhado à ALMG em 2017 (encontra-se arquivado)	Plano em elaboração (2018-presente)	Plano elaborado em 2016 Lei Complementar nº 872/2017 (aprovada)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em relação à aderência ao Estatuto da Metrópole, é possível verificar que, apesar de todos os esforços envidados, nenhuma das três regiões metropolitanas, na concepção desse autor, atinge a gestão plena.

No caso da RMGSL, é interessante verificar o grande esforço empreendido para alcançar a gestão plena, o que pode ser comprovado pela data dos regramentos jurídicos que são todos posteriores à sanção do estatuto. Contudo, a região metropolitana ainda carece de concluir o seu PDUI e aprová-lo na Assembleia Legislativa.

No caso da RMBH, já mencionado tantas vezes como referência nacional, ainda carece de aprovar seu PDDI na Assembleia Legislativa. Apesar de a RMBH ter um PDDI aprovado pelo seu Conselho Deliberativo em 2011, anteriormente à sanção do Estatuto da Metrópole, a lei exige a elaboração de um Macrozoneamento e sua aprovação como lei estadual. No caso da RMBH, também foi elaborado um Macrozoneamento, que chegou a entrar em nível de definição de parâmetros urbanísticos, o que, para alguns gestores, é o que gera tantas dificuldades para o seu avanço. Um projeto de lei chegou a ser encaminhado à ALMG sem que esse chegasse a se tornar uma lei.

Por fim, o caso da RMGV é um pouco diferente, uma vez que a região possui um PDUI aprovado como lei estadual, o que, na visão desse autor, juntamente com o cumprimento dos demais requisitos, coloca a RMGV como a única a deter gestão plena segundo os parâmetros estabelecidos pelo Estatuto da Metrópole. Um dos entrevistados do executivo estadual, que relata ter feito uma consulta ao extinto Ministério das Cidades, aponta a aderência do arranjo ao preconizado. “O arranjo atual segue o mesmo desde 2005, a gente fez uma consulta na época da elaboração do PDUI para saber se o arranjo atual estava de acordo com as exigências do Estatuto da Metrópole e o entendimento foi que sim” (EGV01).

Considerando todas as colocações, é possível concluir que o Estatuto da Metrópole avança na definição de parâmetros mínimos para a governança das regiões metropolitanas, não obstante poderia ter ousado mais ao estabelecer diretrizes mais específicas e fontes de financiamento. O instrumento ainda carece de esclarecimentos e divulgação, pois muitos atores, mesmo envolvidos na temática, ainda desconhecem o regramento legal. Contudo, é inegável que sua sanção foi um alento para os entusiastas do tema, visto que colocou a discussão em evidência, além de estabelecer prazos e sanções para sua implementação. Não obstante, após a entrada em vigor da Medida Provisória, que retirou o prazo para aprovação do PDUI como lei estadual e conseqüentemente as sanções foram demovidas para a não implementação do estatuto, a pauta perde muito em força política para seguir avançando em todo o país.

8 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou compreender as transformações provocadas pelo Estatuto da Metrópole, Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 nos arranjos de governança das regiões metropolitanas do Brasil.

Para compreender essas transformações, foram selecionadas três regiões para realização de um estudo de multicasos, a saber: Região Metropolitana de Belo Horizonte, Região Metropolitana da Grande Vitória e Região Metropolitana da Grande São Luiz. A partir de pesquisa documental e entrevistas realizadas, foram feitas análises comparativas entre a situação das três regiões antes e depois do Estatuto da MetrÓpole. Com base nas informações levantadas, evidências empíricas extraídas das entrevistas e análises comparativas entre as três regiões, foram apresentadas as transformações geradas pelo novo marco legal nos arranjos de governança metropolitana.

De maneira específica, foram selecionados e descritos três arranjos de governança metropolitana sob a ótica das dimensões trajetória institucional, contexto político-administrativo, escala geográfica, escopo funcional, arquitetura, estruturas, processos e aderência ao Estatuto da MetrÓpole. A partir desse processo, foi possível realizar uma análise comparativa entre as três regiões, compreender o processo construtivo de cada arranjo, verificar a aderência dos modelos de governança vigentes à legislação federal e identificar fatores que contribuíram para os avanços implementados na gestão de regiões metropolitana no Brasil.

Como principais contribuições, o trabalho forneceu, a partir da análise empírica dos casos estudados, um resgate histórico do processo de evolução da governança nas três regiões metropolitanas, bem como a identificação de atores-chave, entraves e gargalos para a efetivação de uma gestão metropolitana eficiente, além das transformações promovidas após a sanção do Estatuto da MetrÓpole.

Assim, com base nos casos estudados, conclui-se que o Estatuto da MetrÓpole foi importante para colocar a pauta metropolitana em discussão pelos governos estaduais, em razão dos prazos e sanções previstas, gerando uma busca pela implantação de estruturas de governança, criação de fundos e elaboração de planos de desenvolvimento urbano integrado para as regiões metropolitanas. Contudo, o Estatuto da MetrÓpole ainda não foi capaz de promover uma cidadania metropolitana apta a gerar engajamento dos atores municipais, da sociedade civil e até mesmo de gestores do executivo estadual. O olhar local dos atores ainda prevalece sobre o metropolitano. Ademais, o Estatuto da MetrÓpole ainda não conseguiu, também, contribuir para a efetividade da governança metropolitana, uma vez que os arranjos institucionais criados apresentam grandes dificuldades de interlocução com os seus membros e as políticas metropolitanas desenvolvidas ainda se mostram tímidas e com pouca efetividade.

Do ponto de vista teórico, o presente estudo contribuiu para avançar na compreensão de modelos e práticas de gestão das metrÓpoles que favoreçam e reforcem a

cooperação nos ambientes metropolitanos, possibilitando explorar de maneira mais eficiente as sinergias potenciais, gerando ganhos de escala e melhoria dos serviços públicos nas regiões que concentram parte significativa das relações econômico-social-culturais do país.

Cabe destacar, ainda, três pontos de atenção identificados após análise dos dados. Primeiramente, citam-se as deficiências no processo de participação popular na governança das regiões metropolitanas, seja pelo pouco espaço dado pelos governos estaduais a essa atuação, pelo baixo nível de envolvimento das entidades, pelas dificuldades em assimilarem uma visão muito abrangente do ponto de vista da escala geográfica. Tal situação leva à necessidade de criação/ampliação de um sentimento de pertencimento à região metropolitana e desenvolvimento de uma cidadania metropolitana.

No que tange às fontes de financiamentos, foi possível verificar a necessidade de se buscar novas alternativas de compartilhamento de recursos, uma vez que os fundos criados não conseguiram responder às expectativas de investimentos nas políticas destinadas à implantação das funções públicas de interesse comum.

Por último, também ficou evidenciada a forte intervenção política na governança das regiões metropolitanas que acaba enfrentando dificuldades de integração em decorrência das mudanças políticas que acontecem a cada dois anos (eleições estaduais e eleições municipais) e provocando alterações na escala geográfica dos territórios sem justificativa técnica, descontinuidade de políticas públicas e alteração nas estruturas, dando menos ou mais espaço para a participação da sociedade civil.

Apesar das contribuições apresentadas por este trabalho, é fundamental reconhecer as limitações existentes. Em primeiro lugar, tratou-se de um estudo de três casos em um universo de 86 regiões metropolitanas existentes no território nacional. Além disso, diante do fato de cada região ter uma trajetória institucional própria e um contexto político-administrativo específico, generalizar os resultados para outras regiões é temerário. Outra limitação diz respeito à coleta de dados. Apesar de terem sido empregadas duas técnicas distintas para coleta dos dados, pesquisa documental e entrevistas, e de se ter buscado entrevistar atores de diferentes posições (executivo estadual, municipal e sociedade civil), outros atores, apesar de não integrarem os conselhos de administração e não terem uma atuação tão direta na governança metropolitana, podem influenciar os processos e não terem sido capturadas essas influências. Assim, o presente trabalho apresenta um olhar mais interno aos arranjos de governança metropolitana existentes. Dessa maneira, a fim de tornar mais robusta a análise das transformações empreendidas na governança das regiões metropolitanas, a partir

do Estatuto da Metrópole, sugere-se a realização de pesquisas quantitativas com maior amostragem e estudos de mais casos, e que considerem a visão de atores externos ao arranjo formal de governança metropolitana, de modo a complementar as evidências e inferências identificadas neste trabalho.

Ademais, tendo em vista o método de pesquisa utilizado e o fato de o autor ter uma história de atuação de quase 10 anos no tema metropolitano, é inevitável que o trabalho apresente algum nível de subjetividade.

Como sugestão de estudos complementares, sugerem-se o estudo de mais casos em diferentes regiões do país e com diferentes níveis de maturidade; a utilização de métodos quantitativos para possibilitar uma maior abrangência e generalização dos resultados; e a realização de pesquisas focadas nos resultados finais da política metropolitana com vistas a compreender a implementação das Funções Públicas de Interesse Comum.

Por fim, espera-se que o presente trabalho possa servir como um ponto de partida para a compreensão dos impactos de uma legislação sobre as dinâmicas de funcionamento de arenas complexas governança, trazendo avanços tanto para as teorias organizacionais quanto para a governança das regiões metropolitanas, contribuindo para maior efetividade, eficiência e eficácia das políticas urbanas que perpassam as fronteiras municipais.

7 - REFERÊNCIAS

ABRANTES, Patrícia. **La Métropolisation au Portugal: Processus et Politiques Spatiales**. Lisboa: CEG-UL, 2011.

ABRUCIO, Fernando. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula**. Revista de Sociologia e Política, n. 24, Curitiba, jun. 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu; SYDOW, Cristina Toth. **Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas**. In KLINK, Jeroen (org.). Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010.

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE (AGÊNCIA RMBH). **Macrozoneamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Relatório Final. Ed. Cedeplar - UFMG. Belo Horizonte, MG, 2015.

ARAGÃO, Thêmis Amorim. **Pioneirismo na gestão compartilhada: Considerações sobre a experiência da Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Brasil Metropolitano em foco: Desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018.

BAINES, Christian; SOUZA, Emerson Goulart Caetano de; GIALDI, Odete Carmem; SCHURGELIES, Vinicius. **Fortalecimento das Relações Metropolitanas: o caso de São Paulo**. 2013. 90 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

BARCELLOS, Zanei Ramos. **Governança metropolitana: integração do transporte coletivo nas regiões de Curitiba e Bogotá**. Curitiba, 2013.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo** (L. de A. Rego & A. Pinheiro, Trans.). Lisboa: Edições 70, 2006.

BENISH, Avishai. Re-burocratizing welfare administration. **Social Service Review**, Vol. 84, No. 1, 2010, pp. 77–101.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BEVIR, M. **Governança Democrática: Uma genealogia**. Revista Sociologia Política. Curitiba, v. 19, n. 39, pps. 103–114, jun. 2011.

BLATTER, J. K. **“Metropolitan Governance”**: Theoretisch Formen, vielfältige Reformen und der aktuelle Nivellierungsdruck in deutschen Grossstadtreionen. In: HEINELT, H.: VETTER, A. (Eds.). Lokale Politikforschung heute. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008. P. 127–136.

BLATTER, J. K. **Geographic scale and functional scope in metropolitan governance reform: theory and evidence from Germany.** Journal of Urban Affairs, Milwaukee, v. 28, n. 2, p. 121–150, maio 2006.

BLUMER, H. “**The Study of Urbanization and Industrialization; Methodological Deficiencies**”, Boletim do Centro Latino-Americano de Pesquisas em Ciências Sociais, ano 2, nº. 2, págs. 17–34, 1959.

BORCH, O. J.; ARTHUR, M. B. **Strategic networks among small firms: 1958 implications for strategy research methodology.** Journal of Management Studies, v. 32, n. 4, 1995.

BORJA, Jordi. **As cidades e o Planejamento Estratégico: uma reflexão Européia e Latino-Americana.** Rio de Janeiro: FGV, 1996.

BOURGON, J. **Gestão de desempenho: são os resultados que contam.** In: BOURGON, J. (Ed.) Em busca de uma nova síntese para a Administração Pública: textos para a discussão. Brasília: ENAP, p. 21–32. 2010.

BOVAIRD, T.; LOFFLER, E. Understanding public management and governance. In: BOVAIRD, T. & LOFFLER, E. (Eds). **Public management and governance.** London: Routledge, p. 3–12. 2003.

BRASIL, Flávia Duque. QUEIROZ, Luiza Sabino. Gestão metropolitana e participação. **Uma análise do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da RMBH.** Belo Horizonte, 2010.

BRASIL. **Lei Complementar no 14, de 08 de junho de 1973.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp14.htm>

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil,** de 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, 5 de outubro de 1988.

BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015,** que Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei Federal no 11.107, de 06 de abril de 2005.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm>

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Democracia, estado social e reforma gerencial.** RAE-Revista de Administração de Empresas, v. 50, p. 112–116, 2010.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Menos governo e mais governança? Repensando a lógica da ação estatal.** 6º. Encontro da ABCP – 29 de julho a 01 de agosto de 2008. Unicamp, Campinas SP, 2008.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A condição espacial.** São Paulo: Contexto, 2011.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **Dinâmica urbana e metropolização: desvendando os processos espaciais.** In: FERREIRA, A.; RUA, J.; MARAFON, G. J.; SILVA, A. C. P. da. (Orgs.). **Metropolização do espaço: gestão territorial e relações urbano-rurais.** Rio de Janeiro: Consequência, 2013.

CASTELLS, M. **Comunicación y poder.** Madri: Alianza, 2012.

COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, Cesar B.; TAVARES, Sara; JÚNIOR, Cid Blanco. **Do processo de metropolização institucional à implementação do Estatuto da Metrópole: dois balanços, suas expectativas e incertezas.** Brasil Metropolitano em foco: Desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018.

COSTA, A. J. F. **Mosaicos de áreas protegidas e unidades de conservação. Dificuldades e desafios num arranjo de governança híbrida: o caso do Mosaico Bocaina.** Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2015.

COUTO, Aiala Colares de Oliveira. **A cidade dividida: Da inclusão precária à territorialização perversa.** In: XII Simpósio Nacional de Geografia Urbana, Belo Horizonte, 2011.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto.** 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CUADRADO-ROURA, J.R; GÜELL, J. M. F. Las área metropolitanas frente al desafío de la competitividad. In: ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J.R; GÜELL, J. M. F. **Gobernarlas metrópoles.** Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005. P. 63–120.

CUNHA, Débora Ferreira da. **Região metropolitana: apenas uma estrutura territorial legalizada?** Anais do XI Encontro Nacional da ANPEGE. Presidente Prudente/SP. 2015

CRUZ, Érika Mayumi Kato. **Redes interorganizacionais de cooperação: influência da relação entre configuração de rede e de práticas de governança sobre a coevolução das firmas e da rede.** Tese de Doutorado, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo/SP, 2017.

CRUZ, June Alisson Westarb; ROSA, Roberta da Rocha; GUINDANI, Roberto Ari; MARTINS, Tomas Sparano. **A GOVERNANÇA EM REDES: Estudo de Caso em uma Rede de Associação de Catadores de Materiais Recicláveis de Rua.** In: XXXI ENANPAD, Rio de Janeiro/RJ, 2007.

DENHARDT, Robert B. **Teorias da administração pública.** São Paulo. 2012.

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna. **Planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens.** 2 ed. Porto Alegre: ARTMED, 2006.

DE VRIES, Jouke. Is new public management dead? **OECD Journal on Budgeting**, vol. 1, 2010, p. 87–91.

DOSI, Giovanni. *Mudança técnica e transformação industrial: A teoria e uma aplicação à indústria dos semicondutores*. Campinas: EditoraUnicamp, 2006.

FEIOCK, R. C. Metropolitan governance and institutional collective action. **Urban Affairs Review**, v. 44, n. 3, p. 356–377, jan. 2009. doi:10.1177/10780874008324000

FERNANDES, Edésio. **O elo perdido: o desafio da gestão metropolitana**. In: *Pensar Metropolitano: arranjos de governança nas regiões metropolitanas*. DRUMMONT, Maria Valeska Duarte. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro; Agência de Desenvolvimento da RMBH, 2013.

FILHO, Osmar Vieira de Souza. **A influência do arranjo institucional nos mecanismos de governança e nos relacionamentos interorganizacionais em uma aglomeração de empresas: Utilizando a teoria dos arranjos institucionais como referência de análise**. Universidade Federal de Minas Gerais Faculdade de Ciências Econômicas Departamento de Ciências Administrativas Centro de pós-graduação e pesquisas em administração. 2015

FIRKOWSK, Olga Lúcia Castreghini de Freitas. **Por que as Regiões Metropolitanas no Brasil são Regiões mas não são Metropolitanas**. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n.122, p.19–38, 2012.

FLICK, U. *Introdução à pesquisa qualitativa*. Trad. Joice Elias Costa. Ed. 3. Porto Alegre: Artmed. 2009

FREITAS, Ruskin. **Regiões Metropolitanas: uma abordagem conceitual**. In: Revista Eletrônica da Faculdade de Ciências Humanas ESUDA, v. 1, n. 3, p. 44–53, dez. 2009.

FREY, K. **Descentralização e poder local em Alexis de Tocqueville**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 15, p. 83–96, 2000.

FREY, K. **Governança metropolitana na América Latina: Instituições, processos e políticas públicas**. 15 f. Projeto à Fundação Araucária – Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2009. Pdf.

GARSON, S.; RIBEIRO, L. C. Q; GOMES, M. Panorama atual das metrópoles brasileiras. In *Regiões Metropolitanas no Brasil: Um paradoxo de desafios e oportunidades*. MAGALHÃES, Fernanda. Washington, D.C., Estado Unidos, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2006.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, A. S. **Estudo de caso qualitativo**. In: GODOI, Christiane K.; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; SILVA, Anielson B. (org.). *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais*. São Paulo: Saraiva, 2006.

GOMES, Paulo César C.; HAESBAERT, Rogério. **O espaço na modernidade. Terra Livre; o espaço em questão.** São Paulo: AGPI/Marco Zero, 1988.

GRAU, Eros. **Direito Urbano.** Regiões metropolitanas, Solo criado, Zoneamento e Controle Ambiental, Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

LOPES, J. R. B. Desenvolvimento e mudança social: formação da sociedade urbano-industrial no Brasil [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.

HUGUES, O. G. **Public management and administration:** na introduction. Third Ed. New York: Palgrave MacMillan. 2003.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. (Ed.). **Brasil Metropolitano em Foco.** Rio de Janeiro: Ipea, 2018. V. 4., 511 p. (Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32908>).

JACINTO, Janério Manoel. **O processo de urbanização e o desenvolvimento geoeconômico da cidade de Medianeira – PR.** Maringá. PR. 2013.

JÚNIOR, César Augusto Caldas; SILVA, Fernanda Alen Gonçalves; RIBEIRO, Frederico de Sant`Anna Caetano; MEDEIROS; Gustavo Batista de. **A gestão Metropolitana como cooperação federativa e determinação constitucional.** In: Governet, A revista do administrador público – Boletim de Convênios e Parcerias. Ano 10, n. 114, Curitiba, 2014.

KLINK, J. Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad. In: ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J. R.; GÜELL, J. M. F.(Eds.) **Gobernar las metrópolis.** Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Universidad de Alcalá de Henares, 2005. p. 63–12.

KLIJN, E. H., and J.F.M. Koppenjan. **Complexity in governance network theory, Complexity, Governance & Networks.** 2014

Klijn, E.H., and J.F.M. **Governance networks in the public sector.** New York, NY, 2016.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?. **Rev. Adm. Pública**, v. 40, n. 3, 2006, p. 479–499.

LÉFÈVRE, Henri. **A Revolução Urbana.** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004.

LEFÈVRE, C. Governabilidad democrática de las áreas metropolitanas. In: ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J.R.R.; GÜELL, J. M. F.(Eds.). **Gobernar las metrópolis.** Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Universidad de Alcalá de Henares, 2005. p. 195–261.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto. **O município e o regime representativo no Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 7ª ed., 2012.

LEVI-FAUR, David. From “big government” to “big government”. In.: LEVI-FAUR, David (Ed.). **The Oxford handbook of governance**. New York: Oxford University Press, 2012, p. 3–18.

LOBO, Thereza e TAVARES Laura. **Metropolização – Experiência Internacional**. Relatório de Pesquisa, Convênio Fecamp/Cepam, Campinas, IE/Unicamp, 1991.

LONGO Filho, Fernando José. **Regiões Metropolitanas: armadilhas, democracia e governança**. Brasília, 2017.

LOPES, José Antonio Viana; MASULLO, Yata Anderson Gonzaga. **Adequações, avanços e desafios dos arranjos de governança metropolitana da Grande São Luís**. Brasil Metropolitano em foco: Desafios à implementação do Estatuto da MetrÓpole. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018.

MACHADO, Gustavo Gomes. **Gestão Metropolitana e Autonomia Municipal: Dilemas das Transações Federativas**. 1ª. ed. v. 1. 176 p. Belo Horizonte: Editora PUC MINAS - Observatório das MetrÓpoles, 2009.

MATOS, Ralfo. A Reprodução de periferias e dispersão dos emigrantes de Belo Horizonte. In: MATOS, Ralfo. (org.) **Espacialidades em rede: população, urbanização e migração no Brasil contemporâneo**. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2010. pp.193–212.

Maranhão. **Lei Complementar nº 069 de 23 de dezembro de 2003**. Disponível em <<https://pddi.secid.ma.gov.br/wp-content/uploads/2018/01/Lei-Complementar-69-Grande-S%C3%A3o-Lu%C3%ADs.pdf>>.

Maranhão. **Lei Complementar nº 038 de 12 de janeiro de 1998**. Disponível em <<https://secid.ma.gov.br/files/2015/04/LEI-COMPLEMENTAR-38-GRANDE-SAO-LUIS.pdf>>.

MARANHÃO. Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Urbano. **CARTA DE URBANISMO da Grande São Luís 1987**: Ronald.Arquiteto (Blog). 2015. Disponível em: <<http://ronaldealmeidasilva.blogspot.com/2015/08/97-urbanismo-slz-19-metropolizacao-da.html>>.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. Ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MARTINE, George. **A Redistribuição Espacial da População Brasileira Durante a Década de 80**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília – DF. 1994

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do TCU**, 130, 2014, p.42–53.

MCNABB, David E. **The new face of government**: how public managers are forging a new approach to governance. New York: CRC Press/Taylor Francis Group, 2009.

MELO, Marcus A. B. C. **Ingovernabilidade: desagregando o argumento**”. In: Valladares, L. e Coelho, M.P. (orgs.). Governabilidade e Pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

MERTON, Robert. **Estrutura burocrática e personalidade**. CAMPOS, E. (org.) Sociologia da Burocracia. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978. 153 p.

MINAS GERAIS. **Constituição (1989) Constituição do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Inédita, 2001.

Minas Gerais. **Decreto no 45.751 de 05 de outubro de 2011**. Disponível em <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=45751&comp=&ano=2011>>.

Minas Gerais. **Lei Complementar nº 107 de 12 de janeiro de 2009**. Disponível em <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=107&ano=2009&tipo=LCP>>.

Minas Gerais. **Lei Complementar no 88 de 12 de janeiro de 2006**. Disponível em <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=88&ano=2006>>.

Minas Gerais. **Lei Complementar no 89 de 12 de janeiro de 2006**. Disponível em <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=89&ano=2006&tipo=LCP>>.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. **Urbanização extensiva e desconcentração econômica – A extensão das condições gerais da produção ao entorno metropolitano de Belo Horizonte**. In: Anais do XXVII Encontro de Economia Mineira, Diamantina: CEDEPLAR/UFMG, 2006.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. **Urbanização Extensiva e Lógicas de Povoamento: um olhar ambiental**. In: SANTOS, Milton (org.). Território, globalização e fragmentação. São Paulo: Hucitec/Anpur, 1994.

MONTE-MÓR, Roberto Luís; ALMEIDA, Luis Felype. **Renda fundiária e regulação imobiliária: dos aspectos teóricos à (quase) prática do Estatuto das Cidades**. In: MENDONÇA, Jupira; COSTA, Heloisa Soares. Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2011.

NORTH, D. C. A transaction cost theory of politics. **Journal of Theoretical Politics**, v. 4, n.2, p. 355–367, 1990

NORTH, D. C. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

OAKERSON, R. J. The study of metropolitangovernance. In: FEIOCK, R. C. (ed.). **Metropolitan governance: conflict, competition, and cooperation**. Washington D.C.: Georgetown University Press, 2004. P. 17–45.

OLIVEIRA, D. **Análise de conteúdo temático-categorial: uma proposta de sistematização.** Rev. enferm. UERJ, Rio de Janeiro, out./dez.; 16(4): 569–76, 2008.

OFFE, Claus. Governance: an “empty signifier”?. **Constellations**, 16 (4), 2009, p. 550–562.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público.** 5ª. Ed. Brasília: MH Comunicações, 1995.

OSBORNE, Stephen. Introduction: The (new) public governance: a suitable case for treatment? In: OSBORNE, Stephen (Ed.). **The new public management: emerging perspectives on the theory and practice of public governance.** New York: Routledge, 2010, p.1–16.

PETERS, B. Guy. **The Future of Governing.** Kansas University. Press of Kansas, 2001.

PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy. **Governing complex societies: trajectories and scenarios.** London: Palgrave MacMillan, 2005.

PROVAN, K. G.; H. LEMAIRE, Robin. **Core Concepts and Key Ideas for Understanding Public Sector Organizational Networks: Using Research to Inform Scholarship and Practice.** Public Administration Review. Vol. 72, Issue 5, pp. 638*648, 2012.

Provan, K.G., and P. Kenis. **Modes of network governance: structure, management, and effectiveness.** Journal of Public Administration Research and Theory. Leuven, Belgium, 2008.

RAQUEL, I.; VAN BELLEN, HANS. M. **Contribuição à Concepção da Governança Pública: Uma Análise a partir da Visão dos Especialistas.** In: XXXVI ENANPAD, Rio de Janeiro, 2012.

REY, González F. **Pesquisa Qualitativa e Subjetividade: os processos de construção da informação.** São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.

REZENDE, Otávio. **Governança em rede: Estudo da estrutura relacional no projeto “A cor da Cultura”.** Tese de Doutorado, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG, 2014.

RHODES, R. A. W. **The New Governance: Governing without Government.** Political Studies Association, XLIV, 1996.

ROBICHAU, R. W. **The Mosaic of Governance: creating a picture with definitions, theories, and debates.** PSJ (Policy Studies Journal) Yearbook, Hosted by Center for Risk, Crisis & Resilience, University of Oklahoma, 2011.

ROJAS, E. Las regiones metropolitanas: problemas de governo y desarrollo. In: RIAS, E.; CUADRADO-ROURA, J.R; GÜELL, J. M. F. (Eds). **Gobernarlas metrópoles.** Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Universidad de Alcalá de Henares, 2005. P. 35–39.

ROSENAU, James N. **Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial.** In: Rosenau, James N. e Czempiel, Ernst-Otto. Governança sem governo: ordem e transformação

na política mundial. Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. pp. 11–46.

ROSSBACH, Ana Cláudia; KLINTOWITZ, Danielle; ROYER, Luciana; SCHMIDT, Luiza; UEMURA, Margareth. **Prologo Brasil Metropolitano em foco: Desafios à implementação do Estatuto da MetrÓpole**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018.

SANTO, Alexandre do Espírito. **Delineamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Loyola, 1992. p. 45–79.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Edusp, 2008.

SANTOS, Marcela de Oliveira. **Regiões Metropolitanas no Brasil: regime jurídico e estrutura de governança** / orientador Dalmo de Abreu Dallari – São Paulo, 2017.

SANTOS, Marcela de Oliveira. **Análise institucional: Estatuto da MetrÓpole e outros instrumentos normativos que tratam da questão metropolitana. Brasil Metropolitano em foco: Desafios à implementação do Estatuto da MetrÓpole**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018.

SECCHI, L. **Modelos organizacionais e reformas da Administração Pública**. Revista de Administração Pública, v.43, n.2, p. 347–369. 2009.

SEMEGHINI, Ulysses. **Gestão metropolitana, possibilidade e limites: a experiência de Campinas**. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. Campinas-SP, 2006

SILVA, Andressa Henning; FOSSÁ, Maria Ivete Trevisan. **Análise de conteúdo: Exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos**. In. Qualit@s Revista Eletrônica ISSN 1677 4280, Vol.17, No 1, 2015

SILVA, Fernanda Alen Gonçalves da; MEDEIROS, Gustavo Batista de; FRANCO, Alexandre Norberto Canuto. **Pacto metropolitano: o arranjo institucional implementado na região metropolitana de Belo Horizonte**. In: DRUMMOND, Maria Valeska Duarte. Interesse Metropolitano. Pará de Minas: Ed. Virtual Book, 2014.

SORENSEN, E; TORFING, J. **Making governance networks effective and democratic through metagovernance**. Public Administration, v. 87, n. 2, New York, 2009.

SOUZA, Celina. **Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças**. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 513– 560, 2001.

STOKER, Gerry. **Governance as theory: Five Propositions**; International Social Science Journal, pg. 17–28, n. 155/1998; UNESCO.

TONUCCI, João Bosco Moura; **Dois momentos do planejamento metropolitano em Belo Horizonte: um estudo das experiências do PLAMBEL e do PDDI-RMBH**. São Paulo, 2012.

TONUCCI, João Bosco Moura. **A Explosão da Metrópole e o Setor Imobiliário sob a Urbanização Extensiva: Apontamentos a partir da Região Metropolitana de Belo Horizonte.** In: Anais do X Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia. Campinas: Editora UFGD / ENANPEGE, 2013.

VERANO, Aduino Beato; MIRANDA, Cynthia Lopes Pessoa de; SILVA, Letícia Tabachi; LIRA, Pablo. **Adequação do arranjo de governança da Região Metropolitana da Grande Vitória ao Estatuto da Metrópole e o processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado.** Brasil Metropolitano em foco: Desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018.

VERGARA, S. C. **Métodos de Pesquisa em Administração.** São Paulo: Ed. Atlas, 2005.

YIN, R. K. **Estudo de Caso, planejamento e métodos.** (2001). 2°. ed. São Paulo: Bookman.

WEBER, Max. **Metodologia das ciências sociais.** 3 ed. V.I. São Paulo: Cortez, 2001.

WORLD BANK. **Governance and Development.** Washington, World Bank, 1992.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Roteiro Semiestruturado das entrevistas

1. Você poderia descrever o historio de gestão metropolitana na Região Metropolitana X desde sua criação?
 - a. Qual o contexto político a época, número de municípios etc.
2. Você poderia descrever o sistema de governança existente na Região Metropolitana X, destacando estrutura de governo, seu funcionamento, conselhos, fonte de financiamento, e demais pontos de relevância?
 - a. Como se da a escolha, participação e atuação do governo estadual?
 - b. Como se da a escolha, participação e atuação da capital?
 - c. Como se da a escolha, participação e atuação das cidades menores?
 - d. Como se da a escolha, participação e atuação do legislativo estadual?
 - e. Como se da a escolha, participação e atuação do legislativo municipal?
 - f. Como se da a escolha, participação e atuação da sociedade civil?
3. Você saberia me informar como se deu a definição desse arranjo descrito?
 - a. Qual o contexto político, atores relevantes e etc?
4. Com a promulgação do Estatuto da MetrÓpole o que mudou na governança metropolitana da Região Metropolitana X?
5. Em sua opinião, qual o papel do Estatuto da MetrÓpole nessas modificações?
6. Como você avalia a extensão territorial da Região Metropolitana X?
 - a. Número de municípios, real conturbação, interdependência e movimentos pendulares?
7. Considerando o conceito de Função Pública de Interesse Comum, estabelecido pelo Estatuto da MetrÓpole “politica pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um município isoladamente, seja inviável ou cause impactos em municípios limítrofes”
 - a. Quais FPIC são efetivamente trabalhadas de maneira integrada na Região Metropolitana X? Exemplos.
8. Algum comentário adicional sobre a governança da Região Metropolitana X?
9. Você poderia indicar representantes da sociedade civil, prefeituras menores, prefeitura da capital, legislativo e da própria estrutura do governo estadual para que eu possa entrevistar?

APÊNDICE B – Transcrição das entrevistas

Região Metropolitana da Grande São Luiz

ESL01

Gustavo: Boa tarde! Queria saber um pouquinho como que é a sua atuação dentro do órgão, há quanto tempo que você já está atuando nessa área, quais são as suas atribuições dentro estrutura da Agência de São Luís...

ESL01: Já trabalho com a região metropolitana, na questão do planejamento metropolitano já há uns oito anos né, que eu pesquiso. Meu primeiro trabalho foi na primeira etapa do projeto de Governança Metropolitana do IPEA da Grande São Luís, e desde então não sai mais da pauta. Quando instituíram a Agência Executiva Metropolitana, que foi em março 2017, eu fui convidada para assumir o cargo de coordenação da governança metropolitana lá da Agência Executiva da Grande São Luís.

Gustavo: é mais ou menos o mesmo tempo que eu... também tenho 8 anos... você pode me descrever um pouco como que foi esse histórico desde a criação da Região de São Luís?

ESL01: A Região Metropolitana da Grande São Luís foi criada pela Constituição Estadual de 89, que legalmente foi reconhecida e instituída a questão da gestão com uma lei complementar Estadual de 1998. Desde então já sofreram várias alterações, mudança na redação. Em 2015 foram revogadas todas as legislações, e promulgada a lei complementar Estadual 174 de 2015, que é a atual legislação que trouxe o desenho institucional que está em vigor e em vigência atualmente. Ela inclusive veio amparada dentro da base apresentada pelo Estatuto da Metrópole.

Gustavo: E no que tange a número de município cresceu... ela diminuiu? Desde 1989...

ESL01: Bom, vamos trabalhar com a descrição legal de 1989. Ela cresceu bastante... Na primeira legislação ela era formada por quatro municípios apenas, que são os municípios que a ilha do Maranhão. 20 anos depois (mais de), ela saiu de quatro para 13 (municípios), sendo que esse processo de 1998 até 2015, todas as alterações legislativas eram de cunho apenas de inclusão de município da grande São Luís. E aí era o grande problema da institucionalização da região metropolitana. Então hoje nós temos compõem a RMGSL 13 municípios.

Gustavo: E o que, em sua opinião, levou a esse arranjo atual? Quais foram os fatores? Foram urbanos, foram políticos? Foi o próprio estatuto...?

ESL01: Eu digo que o fator urbano e político influenciaram nessa nova configuração, nessa nova reconfiguração. Antes mesmo da promulgação do Estatuto da Metrópole já vinha se discutindo e se pensando um novo modelo de institucionalização. E aí, foi quando foi promulgado o Estatuto da metrópole. Eu acho que “deu a deixa”. Então desde 2015 o Governo do Estado tomou para si essa pauta na agenda política do Estado.

Gustavo: Foi um dos fatores preponderantes o Governo Estadual?

ESL01: Ai eu acrescento que a ação do governo do Estado ela se fez mais enfática em razão também do cenário político apresentado desde então. Desde 2015. É quando o governo do Estado tem a prefeitura da cidade polo como parceria e os demais municípios também tendo aquele alinhamento político com o Governo do Estado. Então, a meu ver, e até enquanto pesquisadora, ajudou bastante.

Gustavo: Isso de 2014 para 2015? Quando mudou o governo, houve esse alinhamento...

ESL01: Isso! A meu ver então, quando mudou o governo, isso deu esse gás para esse novo compartilhamento da gestão.

Gustavo: E hoje, como que funciona? Quais são as instâncias de governança existentes?

ESL01: As instâncias... A governança é formada pelo Colegiado Metropolitano, que em sua composição tem o Governo Estado, presidente (o governador), aí nós temos os 13 prefeitos dos Municípios, e mais 13 secretarias de estado. São 27 integrantes. O colegiado tem poder deliberativo e consultivo.

Gustavo: Não tem sociedade civil?

ESL01: Aí temos o conselho participativo! É um Conselho Participativo Metropolitano, é formado por representantes da sociedade civil organizada, que a nossa lei ela elenca quais são esses segmentos, são sete segmentos... e mais um representante de cada prefeitura. Um representante do poder público municipal, de cada um dos municípios, e mais os representantes de cada segmento da sociedade civil. São 17 representantes da sociedade civil, e mais 13 do poder público municipal. E o presidente do Conselho é o presidente da Agência Executiva Metropolitana.

Gustavo: e esse conselho é só consultivo?

ESL01: Ele é consultivo e deliberativo, também.

Gustavo: E existe um grau de hierarquia entre os dois (conselhos)?

ESL01: A lei não apresenta isso, mas como é que eu falo, no trabalho em si, na dinâmica, essa estrutura existe sim. O Colegiado é quem vai deliberar a pauta da Região Metropolitana. Eles quem definem, “batem o martelo”... Inclusive porque a lei também direciona alguns debates para o Colegiado.

Gustavo: então existe essa competência?

ESL01: Existe assim... Não existe a questão da hierarquia, uma pirâmide... Porém a legislação deixa entrelinhas que o Colegiado tem essa força. Então tem o Colegiado, o Conselho... aí vem a Conferência Metropolitana, que é o momento em que se escolhe os representantes da sociedade civil para o Conselho. E nós temos Agência Executiva Metropolitana, e o Fundo Participativo metropolitano. Então esse é o arranjo. E o instrumento de planejamento Urbano que ao nosso é PDDI.

Gustavo: e o Conselho... Ele se reúne com qual periodicidade?

ESL01: O Conselho se reúne... No Regimento Interno são três reuniões ordinárias por ano.

Gustavo: E o outro (Colegiado)

ESL01: o Colegiado, ele tem uma... eu estou sendo bem franca... a gente está com uma defasagem de reuniões. Esse ano, por exemplo, a gente não conseguiu realizar nenhuma reunião do Colegiado, inclusive com pautas importantes para serem deliberadas, mas a gente ainda não conseguiu reunir (o Colegiado). Em razão...

Gustavo: do próprio andamento do PDDI...?

ESL01: Exatamente! Em razão da agenda do Governador, então esse ano a gente ainda não conseguiu reunir com o Colegiado Metropolitano.

Gustavo: E o Fundo, como ele funciona?

Mônica: O Fundo Participativo ele foi aprovado em 2018, bem recente. Deixa eu me corrigir... Ele foi aprovado no Colegiado Metropolitano, que ficou especificado a questão dos aportes financeiros né. Na Grande São Luís é 0,5% a participação de cada município e o Governo do Estado entra com 50% em cima do valor total dos aportes dos municípios. Por exemplo, seis milhões, que deu o valor total do aporte financeiro dos Municípios o governo entra com 12 milhões.

Gustavo: É o dobro?

ESL01: Isso. É o dobro. (200%)

Gustavo: Mas são 0,5%? (aporte dos municípios)

ESL01: é 0,5% a participação de cada município do Fundo Municipal.

Gustavo: Ah tá, é 0,5% em relação ao Fundo de Participação Municipal (FPM).

ESL01: E aí vai realocando... e que eu falo aí vem a questão...

Gustavo: Obrigatório ou voluntário?

ESL01: É obrigatório. Aí vem a questão do... como é que eu falo... Só deles terem essa, terem a rubrica no PPA e na LOA de cada município né... só que a gente está com um impasse, porque apesar de já ter sido aprovado o Fundo Metropolitano, ainda não foi promulgado o decreto.

Gustavo: que regulamentação?

ESL01: Exatamente. O Fundo Metropolitano ainda não sofreu regulamentação, ela se encontra aberto. É... A Agência, e próprio compartilhamento financeiro da RMGSL, ela não tem aparato do Fundo Metropolitano.

Gustavo: Entendi. Tanto município de São Luís quantos municípios menores, eles têm o mesmo poder de voto, mesmo nível de atuação, ou existe diferenciação?

ESL01: Qual o peso?

Gustavo: Peso na votação...

ESL01: É nivelado. É tudo igual. Não tem distinção.

Gustavo: E aí na sua percepção, qual a visão que os municípios têm desse arranjo, principalmente os menores? Eles entendem com positivo, como negativo?

ESL01: Olha... inclusive eu trato disso na minha dissertação. Os municípios menores, eles veem a atuação da Agência Executiva Metropolitana, e o próprio arranjo, mais como uma forma de buscar soluções para problemas localizados. E a minha percepção é a de que esse é um dos grandes problemas que a gente enfrenta hoje. Os municípios não tem aquela compreensão do quão é importante é aquela ferramenta... E é muito mais ampla né... No sentido assim, de resolver problemas que sozinho ele não vai dar conta. Mas a grande demanda é para resolução de problemas localizados. É minha casa, é minha rua, é varejo... Você não vê uma pauta metropolitana.

Gustavo: acaba que a Agência é uma ponte com o Governo do Estado e com outras secretarias. Para acessar as outras secretarias.

ESL01: Exatamente. Por que a Agência lá também é executiva, ela executa ações, ela faz obras. Aí eles vêm muito como uma... (ponte) esse é... (grande problema).

Gustavo: E o legislativo estadual, ele está inserido em algum momento?

ESL01: Para a promulgação das leis e normas, vinculadas à competência mesmo da Região Metropolitana.

Gustavo: E a sociedade civil? Como que acontece a atuação? É efetiva?

ESL01: Não... Eu te falo a resposta é assim: nós estamos a dois anos no processo de elaboração do nosso PDDI. Durante todas essas fases, todo esse tempo, a gente já fez oficinas de leitura, enfim... Audiência pública... E a gente tem sempre um público muito abaixo do que a gente espera. Então a gente não tem aquele diálogo como deveria ser. E quando as pessoas que estão lá e querem ajudar, ou falar ali, a gente percebe que vem aquela velha situação: não é um discurso de cunho metropolitano, é um discurso muito localizado né. Então eu percebo que lá na Região Metropolitana da Grande São Luís ainda não se tem a identidade metropolitana, um grande entrave para a situação, para a consolidação.

Gustavo: mas e os o que compõem o Conselho, os sete... 17.

ESL01: São sete segmentos e 17 cadeiras. Eu também faço uma crítica, no sentido de que nas reuniões mesmo, e a gente consegue perceber nas próprias reuniões do conselho, são sempre pautas de interesse localizado. Por exemplo, o representante de Axixá, o representante Morros, eles querem para resolver a questão da iluminação pública lá da rua de não sei aonde, é o asfalto de não sei o quê... Quando você puxa para um debate, por exemplo, a gente precisa se reunir hoje para validação desta etapa do PDDI muitos não entendem por que estão ali. Eu digo não, vocês estão aqui hoje para poderem de fato exercer a competência, que é atribuição de vocês... Por que a legislação é muito clara, o PDDI precisa ser validado tanto pelo Colegiado, quanto para o Conselho, mas não entendem isso, e acham que estão ali só assistindo uma palestra que é muito chata, com muitas informações. E aí a gente fica: "por favor, nos fale, nos dê informações de seu município... essa situação aqui da mobilidade acontece mesmo? É assim? Vocês têm alguma informação para a gente agregar aqui no nosso diagnóstico? Entendeu?

Gustavo: Então acaba que a assimetria de conhecimentos é muito grande né...

ESL01: É muito grande...

Gustavo: E a Conferência, esqueci de perguntar, é de dois em dois anos também?

ESL01: É de dois em dois anos. Esse ano nós não conseguimos realizar, pela falta de agenda para a reunião do colegiado. Então a nossa intenção é que seja realizada logo no início do primeiro semestre de 2020, para a gente não ficar com esse lapso também né... para que a gente consiga alcançar a governança plena né.

Gustavo: em relação à extensão dos municípios... número de municípios, grau de conurbação, movimentos pendulares... na sua avaliação, essa extensão territorial da Região Metropolitana, ela é adequada, ela não é adequada? Ela vai para além dos efeitos da conurbação, da metropolização? Como que você vê isso?

ESL01: Eu acredito que ela vai além. A atual configuração poderia ser mais enxuta, e talvez se conseguisse nesse primeiro momento alcançar o objetivo. Porque a partir do momento que você extrapola o limite dessa conurbação você também diminui seu poder de alcance do planejamento metropolitano. Até lembrei do Gerardo, apresentou aqui hoje de manhã, que ele falou da questão do fato metropolitano, e a questão do planejamento metropolitano. Então na hora que ele falou isso daí, de fato é o que acontece na RMGSL. O fato metropolitano, o problema metropolitano, eu acho que ele não se estende para os municípios que hoje pertencem à composição, e isso dificulta definir quais ações, definir o planejamento... E aí a gente entra num limbo.

Gustavo: É aquela questão do pertencimento...

ESL01: Aí você vai discutir a ideia de pertencimento, porque o fulaninho de Axixá, o ciclano ou a Maria José lá de Icatu eles não entendem nem do que você está falando (do que se trata), entendeu? Até nas reuniões que eu já participei nesses municípios, nas audiências públicas municipais, eles: “mas para que é isso mesmo? O que é isso? Para que vai servir para mim?”. Então ainda não tem esse alcance. Poderia ter amadurecido essa ideia numa composição menor, melhor, por exemplo, os municípios da própria Ilha (ilha do Maranhão) no máximo até você chegar na BR....

Gustavo: É uma ilha né? Separada?

ESL01: São separados por uma ponte! (os municípios) Entendeu? Porque tem os municípios da Ilha, que é formada por São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa. Temos o continente, que são mais oito municípios, e temos Alcântara, que fica no outro extremo!

Gustavo: E tem conurbação entre eles? Tendência de conurbação?

ESL01: Existe esse movimento pendular, existe sim fluxo. Por que muitas pessoas saem de Bacebeira, de Rosário, e vão estudar em São Luís, vão trabalhar, e voltam para suas casas para dormir. São Luís, que é a cidade polo, continua sendo o município que agrega as questões de saúde, de educação, de oportunidades de trabalho, e não deixa de ter esse movimento. Eu diria sim que é um pouco espaçado.

Gustavo: E aí a pergunta:: Porquê tantos municípios?

ESL01: Eu faço... E agora vou te falar não enquanto técnica da Agência, vou te falar enquanto pesquisadora. Por exemplo, Alcântara. Alcântara hoje é um dos principais polos espaciais, não do Maranhão, não do Brasil, eu digo mundial (espaço sideral e estudos astronômicos). E Alcântara abriga, tanto por uma questão espacial, do interesse espacial, que é um produto muito rentável, quanto pela questão cultural muito forte. Então é interessante para o Governo do Estado, é interessante para essa discussão, você agregar a cidade de Alcântara dentro desse processo. Porque queira ou não ela é uma bonequinha de luxo né, para compor. Você tem Rosário, uma outra cidade, que é uma das cidades do continente... Rosário em 2014, 2015, falou-se muito em levar para lá a refinaria premium, uma refinaria dos chineses se não estou enganada. Aí teve muita euforia, gente se mudando, fazendo curso porque ia ser instalada essa refinaria... então lá se fez um projeto de lei em 2013 incluindo Rosário na na composição da RMGSL. Então tem seus interesses dentro né. Por questões de interesses econômicos, que a gente passa para a discussão do espaço urbano encontro produto do capitalismo né, não deixa de ser.

Gustavo: E agora focando um pouquinho no Estatuto mesmo, o que na sua opinião, que o Estatuto trouxe para a Região? Trouxe avanços, não trouxe avanços, é mais uma lei? Quais os efeitos práticos?

ESL01: o Estatuto Metrôpole trouxe sim efeitos práticos, principalmente por que a nossa legislação ela é toda com base no Estatuto da Metrôpole, ela bebeu da fonte do Estatuto Metrôpole. Por que as nossas legislações anteriores, nossa... Existia um conselho, mas não existia um órgão gestor; Existia algum órgão gestor, mas não se falava em conselho e participação da sociedade civil... Não tinha um Fundo Metropolitano... então tinha os arranjos necessários para você de fato efetivar o processo. Então a atual legislação é ornamentada dentro desses parâmetros que o Estatuto da Metrôpole trouxe.

Gustavo: E o que ainda não foi implementado do Estatuto?

ESL01: O que ainda não foi implementado é o nosso instrumento de planejamento, o PDDI.

Gustavo: Ele chama PDDI também né... Ele está em processo de elaboração...

ESL01: Nós estamos indo já para segunda etapa do produto, então o mais tardar no segundo semestre 2020 nós estaremos encaminhando para a Assembleia Legislativa para aprovação.

Gustavo: Consta o macrozoneamento com parâmetros urbanísticos na proposta?

ESL01: Consta. É o nosso terceiro produto dentro da elaboração do PDDI.

Gustavo: Vocês trabalham a função pública de interesse comum de uso e ocupação do solo, que é o que eu estou entendendo pelo PDDI... Quais outras funções públicas são trabalhadas pela Agência, efetivamente?

ESL01: Olha, porque assim, as funções públicas elas vão ser identificadas com PDDI.

Gustavo: Elas não estão delimitadas ainda?

ESL01: O que nós temos na legislação, na 174, são elencados apenas os campos funcionais: mobilidade, uso do solo, habitação, regularização fundiária... É um escopo bem grande, entendeu? Mas o PDDI que vai dar esse norte, que vai delimitar essa questão das funções de interesse comum e os espaços onde cada uma tem uma concentração.

ESL02

Gustavo: Boa tarde, obrigado pela entrevista. Eu queria saber, qual sua atuação dentro da estrutura da agência metropolitana de São Luís, há quanto tempo você está lá, qual é a sua história com a gestão metropolitana.

ESL02: Eu fui pra agência no final de 2017, na verdade com o objetivo de trabalhar a questão do saneamento dentro da agência metropolitana. Porque foi aprovada a lei em 2015, a agência foi criada em 2017 começou um processo, antes eu era da secretaria do estado das cidades lá que cuidavam da questão dentro da estrutura da governação metropolitana. Isso passou pra agência em 2017, na prática passou pra agência e aí a agência precisava se estruturar e aí eu fui pra agência com o objetivo de cuidar mais desse aspecto da questão do saneamento, tendo em vista minha especialidade, buscando dentro dos campos funcionais que foram determinados, um deles saneamento. Tentar fazer essa maior integração entre os municípios e criar esse planejamento. Então a gente tá no processo ainda do PDDI né, a gente chama lá de PDDI, e a gente tá nesse processo do PDDI, os campos funcionais foram definidos, mas a gente tá ainda no levantamento que de fato vai ficar realmente dentro do âmbito

de cada município como função pública de interesse comum. Então meu trabalho lá dentro é exatamente, elaborado esse PDUI, é tentar articular os municípios e estruturar eles pra esse planejamento integrado dentro da questão do saneamento. Acaba que a gente tá um pouco, ainda engessado, porque ainda não concluiu o trabalho, mas enquanto isso a gente faz alguns trabalhos, então assim, dentro da região metropolitana a gente tem uma disputa, judicial que determinou a devoção de alguns municípios pro estado, e é a definição de que essa estrutura deveria ser integrada com base na decisão do supremo. Foi até uma atuação muito resultante do nosso trabalho porque eu apresentei na época pro juiz, quando ele pegou essa questão, eu apresentei pra ele a decisão do supremo que ele não conhecia, porque é um assunto bem específico e aí ele que tinha uma visão bastante municipalista da coisa, passou a ter a visão do integrado né porque ele compreendeu que o sistema não pode ser isolado e precisava de uma operação metropolitana pra cuidar disso. E aí nós já tivemos algumas reuniões, ele proferiu uma decisão determinando que a governança metropolitana e que os municípios envolvidos nessa função pública de saneamento, muito embora ainda não tenham sido definidos quais os municípios de fato que fazem parte dessa integração metropolitana para saneamento, mas ele determinou que essa governança metropolitana decida como vai ser a operação de saneamento nesses municípios, que não são todos da região metropolitana, compreende lá quatro municípios, que é o município de São Luís, que é o maior município né, a ilha de São Luís, o município de Paço do Lumiar, São José de Ribamar e Raposa.

Gustavo: Mas esses três fazem parte da ilha?

ESL02: Eles fazem parte da ilha, eles estão integrados só que tem operações distintas, um é operado pela companhia estadual...

Gustavo: Isso nós estamos falando de esgotamento e...

ESL02: Isso, água e esgotamento sanitário. Na parte de resíduos, só concluindo, um é operado pela companhia estadual, dois são operados por uma empresa privada, que é a BRK e um é uma operação municipal. Então o magistrado decidiu que essa definição de como vai ser a operação ela tem que ser compartilhada e que isso deve ser decidido dentro do órgão de governança, mas isso ainda não foi definido porque ainda não tá claro essa definição dentro do campo funcional, se de fato esses municípios vão participar, embora pra mim esteja né, oficialmente, a gente não tem uma definição legal disso dentro do instrumento.

Gustavo: Só uma dúvida em relação ao PDUI, ele traz, vamos dizer assim, composições diferentes pra cada área, vamos supor que a área de saneamento vão estar relacionados quatro, cinco, seis, sete municípios e pra área de mobilidade...

ESL02: Não

Gustavo: Não né, pra tudo são os 13?

ESL02: Pra tudo são os 13, mas dependendo do que levanta o diagnóstico. Como a gente ainda não concluiu a parte diagnóstica, quer dizer, a gente levantou todo o diagnóstico, mas ainda não validou, e a gente teve algum problema nisso nessa validação. Porque a gente tem uma característica lá né, no Maranhão na nossa região metropolitana, a gente tem a área quilombola... Então acaba que você tem uma atuação do controle social, muito grande e eles não querem validar algumas informações porque eles consideram, digamos assim, que eles não foram contemplados da forma como deveriam nesse diagnóstico. Em partes, tem pertinência que era um pouco mais que esse diagnóstico no primeiro momento levantou em partes tem pertinência porquê de fato eles estão em Alcântara, em sua maioria e é um município que é da região metropolitana, mas é da paxada ne ele tá descolado então acaba que eles não tiveram, digamos assim, embora tenha havido uma conferência, fizemos reuniões lá e foi validado também lá eles consideraram que não houve um levantamento de informações suficiente pra dar um diagnóstico ali. Em partes sim porque o diagnóstico não é tão profundo em nenhum aspecto, não é só deles o nosso levantamento não ficou tão profundo em alguns aspectos, então eles não validaram então a gente está indo pra uma etapa de nova validação desses trabalhos, nós já fizemos a primeira audiência e agora vamos buscar um pouco a academia pra participar mais dessas audiências, as conferências anteriores eles participaram também agora a gente quer validar essas informações com eles, mas assim não necessariamente os 13 serão sempre parte de todos os componentes, as políticas isso depende desse diagnóstico.

Gustavo: E quanto ao arranjo existente, você poderia me descrever ele um pouco?

ESL02: Então, na verdade a gente passa por um problema de personalidade nesse momento porque, depende muito do gestor isso, a gente percebe que isso tem dependido muito do gestor, e não deveria. Eu acho que a estrutura deveria ter uma autonomia capaz de prover suas funções sem depender, no entanto, não é assim que tem acontecido então por exemplo, a gente tá sem reunião de um conselho há quase dois anos.

Gustavo: E o conselho qual é a composição dele, qual é o poder do conselho

ESL02: Então, o conselho ele tem que validar por exemplo, o nosso diagnóstico, o conselho tem que estar determinando as nossas operações por exemplo, nós temos muitas obras acho que foi por isso que a Monica te perguntou sobre obras, nós temos muitas obras, mas não existe uma deliberação sobre o que é prioritário pra região metropolitana, só decisões q são eminentemente políticas a cargo do presidente que obviamente respeita uma política acima dele. Não é ele propriamente dito, mas é a orientação que colocou ele ali então, a gente não tem uma governança metropolitana, a gente tem uma agência metropolitana que tem alguns trabalhos importantes do ponto de vista metropolitano. A gente hoje por exemplo tá trabalhando pra construir uma terminal, um cais, que vai ligar São Luís a Alcântara, que é uma importante obra de mobilidade pra toda a região, não só da região da baixada da região da própria São Luís, mas assim são obras pontuais e que não representam de fato um planejamento maior, existem questões pontuais que estão sendo feitas mas não existe uma definição sobre o que é prioritário e o que não é;

Gustavo: É a fonte de recursos pra isso?

ESL02: Então, isso ainda hoje é tesouro do estado e tesouro do estado definido por um critério, a gente teve agora o nosso PPA, a gente teve a oportunidade de introduzir as nossas prioridades, inclusive lá, estava a questão que a gente vai ter o diagnóstico, a gente vai ter um plano de saneamento estava lá, no entanto não foram aprovadas as nossas inserções. Então assim, fica muito no lado emergencial, fica mais no lado da questão política mesmo “ah eu quero fazer essa obra então eu vou dar dinheiro pra agência fazer essa obra”, não existe uma autonomia. É uma das coisas que a gente gostaria de fazer é entrar no campo da regulação metropolitana né dos serviços na verdade, mas a gente não tem isso definido na nossa competência legal, a gente tá trabalhando pra inserir na lei, a gente já fez uma proposta pro governador aprovar mas ele ainda assim não aceitou isso, então na verdade a gente não tem ainda, uma independência que é a minha visão de agência ne, quando o supremo decidiu sobre a governança ele fala sobre autonomia financeira, decisória e administrativa. Então se você não tem esses três, você não tem uma agência de fato, capaz de fazer a governança metropolitana.

Gustavo: Mas na lei existem essas estruturas né? Esses conselhos, colegiado...

ESL02: O fundo que nunca foi na prática regulamentado e oficialmente instituído.

Gustavo: Na sua visão então a gente tem essa estrutura legal colocada, mas isso não representa...

ESL02: Não representa, na prática não tem efetividade. Agora essa estrutura colocada também, na minha percepção, ela ainda é muito engessada, porque ela deu muito poder ao governo do estado e ela deveria ter sido construída de forma a ter mais independência ela ainda ficou muito “linkada” ao governo do estado.

Gustavo: Por quê?

ESL02: Porque por exemplo, a definição das reuniões do conselho, ela depende de uma autorização do governador pra fazer, não deveria ser assim na minha percepção. O órgão colegiado, a estrutura colegiada, a autarquia colegiada, ela não deveria ser assim, ela deve ser capaz de definir sua pauta independente da decisão política do governador. Porque senão você esbarra na mesma questão que deu ensejo a 1842. Por que que houve uma discussão sem uso da 1842 qual o ponto central da 1842? O governador ter o poder de veto.

Gustavo: Qual é a 1842?

ESL02: A 1842 é da região metropolitana do Rio, porque ele fala 1843, mas a decisão central foi em cima da 1842 e não da 1843. Então assim a 1843 foi por arrastamento não era o centro, é a 1842 e a 2077 da Bahia, que foram os pontos centrais que decidiram essa questão metropolitana. Que na Bahia era a constituição baiana, e no Rio era a questão da lei metropolitana. Então assim, não houve, quando eles definiram lá, eu acompanhei presencialmente todas as audiências dessa ação direta, o ponto central era o estado não poderia decidir sozinho questões que dependiam de uma atuação intervigorativa. Então, se você cria uma estrutura por meio de lei, que continua ao bem querer de um gestor, de um governador ou de um prefeito, que quer que seja uma decisão única você continua com o mesmo problema que deu ensejo a 1842. O objetivo da 1842 era criar uma gestão federativa, planejamento entre município, entre o estado e os conjuntos de municípios daquela região. Se você não dota essa autarquia de capacidade de gerir a coisa de forma autônoma, você não tem uma governança real metropolitana.

Gustavo: Em relação ao estatuto, você acha que o estatuto trouxe algum avanço, ele motivou alterações na região metropolitana de São Luís ou assim como esse arranjo ele é mais uma lei, e pouco prática...

ESL02: Eu cheguei a acompanhar a questão do estatuto, na época que eu tava na associação a gente fez algumas colaborações. Eu acho assim, como todo texto legal, ele sofreu muito a atuação de grupos, digamos assim, que tinham algumas intenções então assim, eu acho que algumas coisas não ficaram muito claras no estatuto e isso também deu margem a, assim é muito melhor do que antes, sem dúvidas, a gente precisava por exemplo de definições do que era região metropolitana, do que era microrregião, a gente ainda ficava com a definição do IBGE, não fazia sentido. No entanto, por exemplo, a questão da microrregião, que é tão importante quanto as aglomerações urbanas, ela ficou alijada, só citada e é fundamental porque se você parar pra pensar, você deveria ter muito mais microrregiões no país do que você tem regiões metropolitanas, faria muito mais sentido a gente vê isso hoje quando a pessoa dizem que tem 3 ou 4 municípios envolvidos, tá claro aqui pra mim que a definição de microrregião deveria ser um agrupamento menor do que a região metropolitana e essa definição de microrregião deveria ser um desenvolvimento para funções de interesse comum. E não essa visão macrorregião metropolitana que envolve muito mais questões, talvez nós tivéssemos menos regiões metropolitanas e mais microrregiões se nós tivéssemos um estatuto da metrópole, que de fato disciplinasse coisa como ela deve ser. Seguindo um pouco do modelo alemão, por exemplo, que faz isso ne, eles são microrregiões que operam em conjunto, que foi o que esperou a decisão do supremo, quer dizer, eles se reúnem ali pra operar aquelas micro funções e dá, e funciona. Exatamente por isso, porque você não agrega um município que não tem nada a ver com o contexto e é o que faz o enfraquecimento das regiões.

Gustavo: Porque você acha que esses municípios são agregados, sem necessariamente não estarem inseridos contexto?

ESL02: Por questões políticas, questões meramente políticas, um governador que quer aquele município porque é brigado com o prefeito e quer de alguma forma um poder sobre ele, e acha que esse é o caminho. Um município que tenha algum interesse econômico ou como o pessoal tava colocando “ah porque eu quero colocar meu cemitério, meu lixão...” a gente tem esse exemplo lá em São Luís, nosso lixão, nosso aterro sanitário tá bem longe de São Luís e aí uma cidade desenvolvida que é Rosário né, porque ela tá afinal, porque colocaram outras cidades nada a ver e tão ali beirando ela? Porque tem que ter uma justificativa pra poder manter aquilo ali, porque é interessante pra São Luís que Rosário esteja lá, porque São Luís não tem espaço físico pra colocar um aterro sanitário, pra demanda que ele tem. Então são questões meramente políticas. E é o que eu te falo, não existe uma operação centrada em fazer dar certo o planejamento metropolitano, existe uma operação centrada em fazer dar certo a gestão do governador, do prefeito a, b ou c, isso depende do prazer de quem tá sentado na cadeira.

Gustavo: E voltando um pouquinho para o estatuto, o que você vê como principal desafio que ele coloca pra região de São Luís?

ESL02: Eu acho que lá, especificamente em São Luís, o principal desafio é você dotar os entes municipais da capacidade de serem atuantes na região metropolitana, serem de fato responsáveis por decisões dentro da questão metropolitana. A gente tem problemas por exemplo de mobilidade facilmente solucionáveis e que a gestão metropolitana poderia intervir, mas você não tem municípios capazes de se fazerem ouvir, de demonstrarem o seu poder dentro da estrutura metropolitana pra que torne isso viável. Então, seria extremamente importante validar a legitimidade deles dentro dessa estrutura, mas eles não tem o voz, o poder econômico ainda tá determinando e é talvez nisso, por exemplo, o Rio de Janeiro tem uma vantagem porque quando você dota a estrutura e dá poder conforme o percentual de população e a questão econômica você dá ao município o valor que ele tem, mas ao mesmo tempo você reduz ele dizendo que ele não é sozinho, ele tem os outros, cria uma certa paridade que dá um equilíbrio razoável, que torna de fato possível que um município não se sinta oprimido, um menor não se sinta oprimido por um maior, apenas porque ele não tem poder econômico. Então essas questões em São Luís por exemplo, eu acho que o estatuto da metrópole poderia dar uma maior contribuição, com alguns instrumentos mais efetivos que vinculassem mais a atuação estatal e também dos municípios, pra que não permitissem essas ações aleatórias políticas e desfizessem um arranjo que é tão importante pro desenvolvimento da região.

Gustavo: E a sociedade civil nesse contexto?

ESL02: Então nós temos lá no contexto do São Luís uma atuação bastante grande, mas não é qualitativa, a sociedade ainda não aprendeu quais são seus instrumentos de intervenção e de atuação e de pressão pra que a coisa funcione. Então assim a

gente vê nas nossas audiências que há uma participação, mas as pessoas não conhecem ainda nem competências então as vezes eles vão pra essas reuniões pra cobrar coisas que não estão na esfera de atribuição de uma região metropolitana, que não estão dentro sequer de uma esfera de atribuição do próprio governador do estado então assim, você não tem uma difusão. Se por um lado você teve durante muito tempo, a questão da importância do controle social a gente ouviu isso bastante nos governos do PT, isso não se aperfeiçoa com uma instrumentalização dessas pessoas, pra que elas soubessem efetivamente usar a ferramenta que está à disposição delas. Elas não foram dotadas de capacidade pra saber como atuar e saber quais são suas capacidades. Por exemplo, a lei de transparência que elas podem obter mais informações e com isso ter uma atuação mais efetiva.

Gustavo: Isso pras audiências e pros momentos públicos né? E dentro da estrutura do conselho, vocês tiveram conferência, fizeram eleição né?

ESL02: É não tem de fato uma efetividade, até porque hoje tá bastante esvaziado nesse processo. Quando a gente não faz reuniões, quando a gente não tem essa agregação, essa dinâmica de estar fomentando essas ações, você acaba perdendo essa estrutura fica esvaziada sem força.

Gustavo: E aí voltando um pouco pra agência Considerando o conceito de função pública o estatuto traz, das ações integradas que o município sozinho não consegue... Quais são as que vocês conseguem atuar efetivamente?

ESL02: Então a gente tá trabalhando muito naquela questão da zoonose, na questão do controle de doenças né, tentando trabalhar a questão por exemplo, da parte dos jovens. A gente tem trabalhado a questão do desenvolvimento, um pouco na via da obra mas fomentando espaços públicos pra que haja maior diminuição da criminalidade com o jovem no esporte. Então a gente tem criado por exemplo, quando a gente faz uma praça, a gente faz conselhos gestores daquela praça e dá uma maior participação da sociedade dentro daquele espaço público e de alguma forma viabilizando a preservação, a diminuição da criminalidade, mas a gente não tem assim nada muito, na área da mobilidade a gente tá trabalhando vias de integração tem obras de vias de integração, esse próprio cais portuário, mas nossas soluções ainda são pequenas até porque nosso orçamento é pequeno.

Gustavo: Algum comentário adicional em relação a esse contexto à essa governança, alguma coisa eu que não perguntei?

ESL02: É, eu tenho a impressão sobretudo em relação ao Maranhão, não só ao Maranhão, mas eu tenho a impressão de que a governação metropolitana ela vai depender muito de alguém, eu não sei de fato nesse governo como isso vai se dar, mas alguém que faça o viés do ministério das cidades, com uma visão mais global, olhando as peculiaridades das regiões. Não dá pra você passar um rolo compressor e achar que é tudo igual porque a gente ouve e vê que as questões são distintas embora os problemas normalmente tem a mesma raiz. Mas o tratamento dessas questões tem que ser diferenciado. Então assim, eu penso que o estatuto precisa de uma reforma desde a sua aprovação não, ele contempla tudo que precisa.

Gustavo: Quais os principais pontos de atenção?

ESL02: Eu acho que por exemplo a questão de melhor definição da atuação dessa autarquia, que deve ser criada, desse órgão que seja. Eu acho que uma melhor definição do que é a microrregião e do seu verdadeiro poder dentro da estrutura, uma melhor definição da razão da governança, uma definição do formato que isso deve ter, porque eu acho que alguns juristas possam dizer que isso é uma invasão da esfera de competência, eu já acho que não é uma invasão, é um auxílio porque as pessoas não sabem como fazer e elas replicam modelos que acham que porque deu certo em um lugar vai dar certo em outro e não é assim que funciona. Então talvez precisasse de um poder central pra poder dizer olha, a estrutura é essa, inove no seu modelo de acordo com a sua realidade, então eu acho que talvez o estatuto pudesse dar uma direcionada no viés central disso, pra que houvesse discricionariedade nessas estruturas, mas dentro de uma vinculação mínima, o que deveria ser básico.

Gustavo: Tem uma pergunta que eu pulei aqui, e em relação a extensão dela, número de municípios, extensão territorial, qual é a sua visão? Ele extrapolou?

ESL02: É isso ele extrapolou, não tem sentido, assim como o Rio de Janeiro também extrapola, não tem o menor sentido. Tantos municípios que não tem uma conurbação, não tem uma independência real econômica, não tem uma questão ambiental, não tem uma questão social, não tem uma justificativa pra alguns municípios fazerem parte. Apenas mérito político e isso não é justificativa pra definição da inclusão, se você pressupõe que quando entra na região metropolitana ele em partes, não perde sua autonomia mas em partes ele deixa de exercer toda a sua autonomia pelo todo, você tem q pressupor que ele tem que realmente estar ali por uma razão real e não por uma questão política.

EBH04: Muito obrigado.

ESL03

Gustavo: Então Carol, obrigado pela entrevista. E a primeira pergunta, eu queria saber qual é a sua relação com a gestão metropolitana, qual foi a sua participação, como que se deu?

ESL03: Entendi. Eu atualmente ocupo o cargo de chefe da assessoria especial da prefeitura municipal de São José de Ribamar. Eu assumi o cargo no dia 02 de janeiro de 2017, e o município de São José de Ribamar ele integra a região metropolitana de São Luís e uma das missões da assessoria especial da prefeitura, é atuar nessa gestão metropolitana. Representar o município nas ações metropolitanas, fazer interlocução com os órgãos das outras esferas de poder, nesse processo de metropolização porque também tenho a missão de coordenar as ações de desenvolvimento territorial e econômico. Então eu atuo diretamente na interface com os órgãos estaduais e os outros municípios também que integram essa região.

Gustavo: Entendi. E você teria condições de descrever um pouquinho, de como foi esse processo de evolução da região metropolitana de São Luís? Do ponto de vista de conurbação, do ponto de vista do modelo de gestão...

ESL03: Entendi. Na verdade, o processo de fato, ele aconteceu na frente do processo de direito, eu acredito que como todas as outras regiões metropolitanas no Brasil, no caso específico de São José de Ribamar, é o único município que faz fronteira terrestre com a capital São Luís. Então é um processo de conurbação muito mais acentuado né, do ponto de vista da questão do acesso à moradia, à infraestrutura, então as pessoas que vem do interior para capital, e que hoje não encontram mais, que há algum tempo não encontram mais espaços de moradia a preços acessíveis na capital, acabam ficando em São José de Ribamar. Então esse contato com a prefeitura fez com que a gente tivesse que se debruçar sobre esse processo, apesar de estar numa

função que foi ligada agora em 2017, mas eu já havia passado pela prefeitura em 2010 né, e também depois, fui para o governo do estado, então continuei tendo contato com esse processo de metropolização porque estive também nos anos 2011 e 2012 na casa civil que é responsável por essa pasta, vamos dizer assim, a secretaria de assuntos metropolitanos era na casa civil. Então, eu pude acompanhar essa evolução. No início a região metropolitana era composta só por 5 municípios, que era São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar, Raposa e Alcântara. E depois posteriormente em 2014, foi ampliado para 13 municípios e aí a partir de 2015 iniciou mesmo a estruturação da gestão com vista a efetivar a política metropolitana. E depois formado o colégio metropolitano, com os representantes dos municípios que compõem com o governo estadual e o colegiado participativo, que teve aí a atuação do segmento da sociedade civil. Foram realizadas eleições em todos os municípios que compõem a região metropolitana, esse processo foi conduzido pela agente para a escolha desses representantes da sociedade civil, em plenárias que foram realizadas com a oficina de capacitação e a partir daí foram priorizadas as ações de âmbito metropolitano, que teve grande avanço no setor de saneamento básico e especial com a questão da erradicação dos lixões dos municípios que compõem a região, porque aí então se fez uma gestão, um esforço da gestão tanto do estado quanto dos municípios, para de fato fechar os lixões e destinar o lixo em aterro certificado e com licenciamento ambiental em dia.

Gustavo: Entendi. Você teria como descrever melhor um pouco dessa parte do arranjo existente, do colegiado, qual o papel, qual a composição...

ESL03: Certo. Então, essa gestão metropolitana é feita pelo colegiado metropolitano, que é presidido pelo governador e na ausência dele o governador do estado. Tem também a participação de vários titulares de secretarias estaduais, agência metropolitana, secretaria de infraestrutura, secretaria das cidades, entre outras e também é composto pelos 13 prefeitos dos municípios que compõem a região metropolitana, essa é a composição do colegiado. E o colegiado metropolitano é quem aprova as ações e a questão orçamentária, a estrutura, que, vamos dizer assim, valida os estudos e as prioridades que são elencadas no âmbito dessa discussão metropolitana. E tem também o conselho participativo, que é esse que foi formado a partir dessas plenárias e que é o âmbito de discussão, vamos dizer assim, macro dessas políticas de caráter comum. Onde também, eu tive participação e que pude perceber esse diálogo e a abertura do olhar dessa necessidade de planejamento comum dos municípios, porque ainda é um processo cultural que precisa ser desenvolvido porque cada município ainda olha muito para os seus interesses, e ainda tem essa dificuldade de se pensar o metropolitano dissociado do interesse local. Mas que tem sido um espaço de discussão importante, porque ao segmento da sociedade civil essa necessidade de reflexão, porque assim, a gente enquanto em poder público tem o dever de acompanhar as evoluções legislativas, as determinações dos órgãos de controle daquilo que se discute no âmbito judicial, mas se a população não tem essa valorização dessa política, não tem em mente que precisa ser dessa forma, as vezes o político não valoriza essa instancia de deliberação. Então por isso que o conselho participativo ele é importante nesse aspecto da sensibilização da população para esse olhar metropolitano.

Gustavo: Entendi. Só uma dúvida que ficou, quantas cadeiras a sociedade civil tem nessa instância?

ESL03: Eu não tenho precisamente quantas cadeiras são.

Gustavo: Cada município tem um representante por segmento dentro da sociedade civil né?

ESL03: É, cada município tem um representante porque também eles participam porque indicam os servidores porque é tarifário, ele tem participação do poder público e tem participação da sociedade civil. É que assim, o colegiado é composto pelos chefes de poder, no caso, os chefes do poder executivo. E o conselho participativo ele tem participação do estado, tem participação dos municípios, mas ele é contrabalanceado pela representação da sociedade civil, mas é tarifário.

Gustavo: Entendi, e o contexto de surgimento desse arranjo existente hoje, quais fatores você acredita que levaram a esse desenho, são os fatores de conurbação, são os fatores de alinhamento político... é o estatuto da metrópole?

ESL03: Eu acredito que foi um conjunto de fatores, o arranjo político porque precisa respeitar a composição política que a região metropolitana tem, mas também as imposições, que surgiram a partir das deliberações dos conselhos nacionais das cidades, daquilo que a legislação vem impondo a título de governança metropolitana e até exemplo de êxito que foram pesquisados no país, certamente pela atual gestão do governo estadual para implantar esse modelo.

Gustavo: E você acha que mudou alguma coisa com a prorrogação do estatuto da metrópole?

ESL03: Eu não tenho como opinar em relação a essa pergunta porque a gestão é feita pelo estado então assim, o que levou o estado a adotar esse modelo eu não tenho como responder porque eu não atuei no órgão gestor da política metropolitana nesse novo arranjo.

Gustavo: Em relação ao peso da capital frente aos municípios menores, como você avalia isso? A capital tem uma preponderância, não tem, é bem igualitário?

ESL03: não, não tem, inclusive a própria participação dos outros municípios, vamos dizer assim ela é bem contrabalanceada, nas reuniões a capital sempre se faz presente com as suas reivindicações, com a sua visão, mas nós não percebemos uma vantagem ou benefício da capital em relação aos outros municípios, o tratamento ele tem sido, do ponto de vista do planejamento, tem sido respeitado. Agora no que diz respeito à realização de ações por parte da agência metropolitana, do estado, existe sim, uma prevalência de ações na capital, não sei se por uma questão populacional ou pela questão da proximidade dos órgãos estaduais com a capital do estado, mas ainda existe sim, uma aplicação direta de recursos maior na capital do que em relação aos outros municípios. Assim, em relação à identificação de prioridades, daquilo que é importante ser feito, eu acredito que sejam iguais, mas a aplicação efetiva e a realização de ações ainda têm prevalência.

Gustavo: Em relação à dimensão, aos 13 municípios, você mencionou que eram 5, depois houve a incorporação de mais... esse número, essa extensão na sua visão, é adequada? Dificulta, facilita.... Qual o seu olhar acerca disso?

ESL03: Ela dificulta e ao mesmo tempo distancia porque são realidades muito diferentes, são portes de município diferentes quando se teve essa expansão, na verdade eu acredito que visando um desenvolvimento integrado mas com um desafio muito maior de conciliação de interesses, porque os municípios da ilha tem uma afinidade, uma característica em comum, a questão territorial de acesso, de vias, a própria conurbação e o fato de ser uma ilha que no caso era dos municípios que originalmente integravam com a exceção de Alcântara, que era do outro lado da Bahia. Mas o fato de existir uma ilha aproxima os municípios da ilha e distancia um pouco aqueles que ficam no continente. Então, eu acho que é uma gestão dificultada por essa ampliação.

Gustavo: E do seu ponto de vista quais fatores levaram à essa ampliação?

ESL03: Na verdade eu acredito que essa ampliação ela teve também como fator de surgimento, uma refinaria que iria ser implantada no município de Rosário, que fica no continente. Então com isso, a necessidade de mão de obra da capital, de serviços, de acesso, de deslocamento teria um aumento, mas esse empreendimento não se concretizou. Mas a lei já estava preparada para abranger esse processo que seria desencadeado num futuro próximo. E aí com a frustração do empreendimento, a lei permaneceu e eu acredito que o dever do Estado, o sentimento de responsabilidade tenha ficado e assim, continua como região metropolitana num grande esforço de desenvolver essa região pobre do continente que é próxima, muito próxima da capital, mas que não teve esse desenvolvimento pensado ou incentivado por parte do poder público, dos órgãos estaduais no intuito de tentar desenvolver de forma integrada os municípios que estão próximos da capital mas que não tiveram uma vocação, desenvolvimento, talvez se manteve essa formatação.

Gustavo: E quanto ao estatuto da metrópole? Qual é a sua visão dessa nova legislação?

ESL03: Olha eu acho assim, que é um sonho ainda que precisa ser perseguido pelos municípios. A realidade do Maranhão em relação a tudo que diz o estatuto da metrópole, ainda é uma realidade distante, mas eu acho que é um ponto de chegada que a gente precisa vislumbrar, e seguir pra que possamos ter um desenvolvimento das cidades mais sustentável porque, apesar de não termos aí uma realidade econômica dos municípios que integram essa região metropolitana pujante, é perseguindo os objetivos do estatuto e do que seleciona o sentido da região metropolitana de apoio comum, de desenvolvimento comum, é que a gente vai conseguir reunir esforços para alcançar um desenvolvimento maior pra essa região. Estudar as vocações, respeitar a identidade de cada município, conjugar esforços para desenvolver de forma integrada essa infraestrutura, que ainda é mais do ponto de vista do turismo ainda em desenvolvimento, mas não temos assim, desenvolvimento comercial, industrial forte nesses 13 municípios da ilha, da região né.

Gustavo: No caso do desenvolvimento específico de São Luís, você avalia que o estatuto trouxe algum avanço ou por enquanto representa mais uma lei ou ainda é muito distante da realidade?

ESL03: Eu não tenho como opinar a respeito da região de São Luís propriamente.

Gustavo: No caso eu falo da região metropolitana como um todo. Na sua visão, o estatuto da metrópole, ele representou alguma mudança para a região metropolitana de São Luís, é uma lei que trouxe alguns efeitos práticos ou é apenas mais uma lei, como se fala no linguajar popular, é uma lei que não pegou? Qual a sua análise da legislação federal?

ESL03: Assim, os efeitos práticos, a gente ainda não conseguiu sentir, nós ainda estamos na fase do planejamento, por exemplo, o plano de resíduos sólidos da região metropolitana ainda se encontra em desenvolvimento, então essas diretrizes que estão sendo planejadas hoje e que devem ser colocadas em prática num futuro próximo para que isso seja sentido, o reflexo seja percebido. O plano de desenvolvimento integrado também ainda vai ser elaborado, então assim, de efeito prático ainda não percebeu o esforço para que esses efeitos e as ações sejam sentidos, isso a gente tem percebido a partir dessas ações, de planejamento ainda.

Gustavo: Para finalizar, teria algum comentário que você julgaria relevante, que eu acabei não tocando durante a nossa conversa?

ESL03: Não, eu acredito que essa visão metropolitana, ela ainda precisa ser reforçada reafirmada nas gestões, porque não adianta ser ou estado ou os municípios defensores da bandeira, tem que ser uma visão única para que realmente o processo aconteça e, com o apoio da população valorizando essas ações porque a gente ainda percebe que existe uma disputa “eu quero essa ação para o meu município” em detrimento de um recurso escasso, que não tem como alcançar todo mundo ao mesmo tempo e nem realizar todas as ações de forma simultânea. Então eu acho também que precisa ser mais divulgado e discutido, esse caráter metropolitano para que a população defenda essa bandeira e que isso passe a ser então encarado como prioridade pelos gestores. No meu caso específico, os gestores que passaram por Ribamar desde 2017, porque tivemos aí uma mudança de gestão no ano passado, sempre defenderam isso no caso da capital também defende essa questão metropolitana, mas gente percebe ainda que não é ainda uma voz que entoa de forma única e por isso eu acho que é cada vez mais fortalecer esse sentimento metropolitano.

Gustavo: Perfeito então, muito obrigado aí pela sua disponibilidade pelo seu tempo!

ESL04

Gustavo: Obrigado João pela entrevista, e a ideia é conversar um pouquinho sobre a região metropolitana, entender um pouquinho da sua participação e sua visão sobre a região metropolitana de São Luís. E aí eu queria saber um pouquinho como que se dá sua participação, seu histórico aí de envolvimento com a gestão metropolitana.

ESL04: Eu na verdade faço parte do corpo participativo metropolitano da região metropolitana da grande São Luís. Fui indicado do poder público né. Eu sou representante da Prefeitura Municipal de Catu. E desde então já vão fazer, já são quase três anos que nós estamos representando o município neste conselho, levando as demandas do nosso município para que seja incorporado nos planos de ações da região metropolitana.(...) corte

Gustavo: E aí tem quase dois anos que o senhor tá participando, levando as demandas do município de Catu para o Conselho, é isso, não é?

ESL04: Isso, isso.

Gustavo: E na sua visão, dentro da sua atuação como que você vê essa relação entre o governo do estado, as prefeituras, a cidade de São Luís, se existe algum tipo de diferença e a sociedade civil dentro desse processo?

ESL04: Bom, é bem coletivo a iniciativa do governo do estado com relação à criação da região metropolitana, porque as demandas dos municípios antes eram individualizadas elas passam a ser incorporadas dentro de uma atividade macro, não é mais só de um município, mas de todos os municípios que fazem parte daquela região. Acredito que desta forma, os municípios têm muito a ganhar porque tem um olhar mais compreensivo, um olhar mais próximo do governo do estado para com as demandas e as necessidades dos municípios. Eu acho que o que também, a participação popular, a participação da sociedade civil ela é primordial, porque quem mais necessita, é quem de fato necessita na verdade das políticas públicas voltadas para a melhoria da qualidade de vida da população. Sem a participação da população não é uma política pública eficaz, porque a

política pública você faz gabinete, a política pública se faz no campo dentro da necessidade do povo e buscando aprimorar as saídas e as soluções apresentadas por cada população.

Gustavo: Sim. E como que se dá a dinâmica de interação desse grupo... com que frequência, qual que é a capacidade dos municípios de interferir nos rumos da gestão metropolitana, do PDUI?

ESL04: Bom, o Conselho ele tem três reuniões anuais né, as chamadas reuniões ordinárias. Isso não significa dizer que quando há necessidade agência metropolitana não convoque reuniões extraordinárias pra que a gente sente e veja aquela demanda em específica. Quando há algum problema, alguma iniciativa do governo com relação a atividades práticas para resolução de problemas dos municípios, e a gente sempre se reúne e sem contar que a gente manter contato a partir dos grupos de WhatsApp que nós temos... E muitas coisas pra colocarmos as nossas demandas, as nossas inquietações, as nossas necessidades fazer com que a gente se faça ouvir diante desse cenário. Em virtude de que nós fazemos parte de um pequeno e que fica aí talvez um pouco afastado dos municípios que compõem a grande ilha. Então a gente precisa se fazer ver ou então a gente acaba sendo esquecido né, mas, não todo, esse processo ele é muito gratificante para os municípios, muito gratificante. Nós já tivemos ganhos, políticas públicas desenvolvidas pelo governo do estado ao nível de região metropolitana, não só o que antes era vista apenas a São Luís como capital, hoje a gente vê também ação do governo uma ação da agência Metropolitanano nos outros 13 municípios que compõem a região metropolitana.

Gustavo: E o senhor mencionou antes que o município é um pouco mais afastado da cidade de São Luís, ele está mais perto da extremidade vamos dizer assim. Qual é a sua avaliação em relação a dimensão da região metropolitana de São Luís, é, esses três e municípios, as relações de conurbação, de fluxos, a região deveria ter essa dimensão mesmo, ela deveria ser maior, ela deveria ser menor... qual é a sua análise acerca da dimensão da região metropolitana da grande São Luís?

ESL04: Eu acredito que a divisão geográfica, hoje, a incorporação dos três municípios ela não dá pra se expandir mais até porque nós temos uma situação geográfica atípica, nós temos os municípios que ficam muito distantes. O município de Catu já fica a mais de 120 km de São Luís na capital. Então isso de aproximar os municípios, aproximar as demandas, aquilo que eu dizia anteriormente ver as políticas públicas, não só isoladamente em cada município mais uma política pública mais globalizada, mais generalizada, suas necessidades geralmente são as mesmas necessidades dos outros municípios. Então isso nos favorece, eu acredito que nós tivemos um ganho significativo nesse sentido de fazer parte desse conselho, de estar inserido dentro dessa região metropolitana, inclusive falo por experiência própria como representante do município de Catu e sei o quanto nós lá, representando esse município temos brigado pra que as demandas estejam de fato sendo atendidas e não sejam apenas coisas burocráticas e simplesmente é um projeto não aplicável, mas a gente trabalha para que aplique de fato aquilo que a gente almeja para os municípios. Porque se for praticado aquilo que se planeja, não vale a pena região metropolitana uma vez que não procede (...) para os municípios (...) não teria significado. Mas, nós ao longo desses 2, 4, 3 anos fazer fazendo parte do Conselho a gente tem levado as demandas do nosso município bem como os outros integrantes do Conselho também levam. A gente tem reuniões geralmente muito produtivas, muito boas, muita interação, onde a gente coloca em pauta as demandas e tenta fazer um confronto das realidades buscando sempre não ver as necessidades individualizadas, mas uma necessidade mas mais globalizada dos municípios.

Gustavo: E quais as principais pautas trabalhadas dentro do Conselho, quais os temas que são abordados?

ESL04: Olha, nós temos a questão do desenvolvimento cultural, as potencialidades culturais e turísticas de cada município. Nós temos trabalhado muito a questão da acessibilidade dos municípios, onde tem uma carência muito grande, o público ainda precisa olhar, ter um olhar mais caridoso para com aqueles que necessitam de um atendimento diferenciado. A gente tem trabalhado muito a questão da própria urbanização dos municípios, a questão da estrutura, de saneamento básico. Acredito que nos grandes marcos, ainda que o trabalho feito pra região metropolitana pelo Conselho foi o plano de resíduos sólidos que muito trouxe para os municípios, pra gente abrir mão, ou pelo menos não mais estar nesses lixões e levar os resíduos sólidos produzidos pelos municípios para um local onde há um tratamento adequado. Então acredito que esse tem sido de fato um grande marco desses dois anos do Conselho participativo da região metropolitana. Então são esses os assuntos que a gente geralmente trabalha, a questão do resíduo sólido, ela é muito presente, muito forte nas nossas reuniões porque é uma realidade de todos os 13 municípios que compõem, a questão da conscientização da população em colocar os resíduos em locais adequados, locais com tratamentos, para que isso não traga problemas da poluição do nosso solo, dos lençóis freáticos, então é mais ou menos nessa área de atuação que a gente tem trabalhado.

Gustavo: Entendi. E qual é a sua visão a respeito da participação social, é efetiva, tem um olhar metropolitana, tem um olhar muito vamos dizer assim regionalizado, consegue ter voz ativa dentro desse processo, como que você vê essa interação?

ESL04: Olha eu vou falar do Conselho participativo do qual eu faço parte. Nós temos um conselho que ele deve ser composto tanto por representantes do poder público quanto da sociedade civil, nós temos uma participação bem pequena com relação à sociedade civil, é como se assim a nossa população ela já tá descrente nesse sentido de políticas públicas, quando a gente faz conferências a gente faz (...) discute, e geralmente não é colocado em prática né então é desacreditado ou pelo menos pensavam que este conselho também seria mais um mas os que não participam da sociedade civil... Também eu acredito que a gente tem uma relação muito boa só que quando a gente não tem uma discussão mais globalizada nesse sentido, um olhar a partir da sociedade civil fica mais difícil de desenvolver políticas públicas, eu acredito que a participação popular ela deveria ser mais incisiva, deveria ser mais presente nas discussões porque quem vive os dilemas diariamente, seja os dilemas da saúde, seja o dilema do meio ambiente, seja o dilema da educação, de infraestrutura eles que vivem, eles que sentem todos os dias. Então eu acredito que deveria ser um pouquinho mais atuante, a participação da sociedade civil. Mas a gente tem trabalhado bastante, consultado, convocado, levado a população a ter conhecimento das atividades, do que é o Conselho participativo, do que é a região metropolitana, quais são os benefícios daquela prática para as populações, para os municípios. Mas, eu vejo que ainda existe uma lacuna a ser preenchida com a participação da sociedade civil nesse Conselho Metropolitanano, nesse Conselho participativo, bem como atividades metropolitanas, pra que não fique muito regionalização do São Luís, Paço do Lumiar, Raposa e São José de Ribamar mas que se expanda mais para os outros municípios e os quatro fazem parte dessa região.

Gustavo: E voltando nessa parte que eu não consegui memorizar aqui a resposta, mas no que diz respeito a escala geográfica, o senhor entende que ela é adequada ou não, os três municípios deveriam realmente compor a região metropolitana ou deveria ser maior ou deveria ser menor?

ESL04: Eu acredito que para essa experiência que está sendo feita, eu acredito que os 13 municípios eles têm um limite pra que a gente faça essa primeira experiência. É lógico que tem observado que foi (...) eu acredito que não custa nada fazer uma pontuação, eu acredito que outros municípios têm um necessidades, tantas quanto as nossas, mas para um primeiro momento acredito que foi adequado essa escolha, essa seleção feita pelo governo de estado.

Gustavo: Perfeito. Em relação ao estatuto da metrópole, o senhor tem conhecimento do estatuto?

ESL04: Não em sua íntegra, mas eu acredito que muito mais pro relaxamento pessoal, que nas reuniões do Conselho participativo muito é falado, inclusive já foi passado em via impressa pra nós, mas eu lhe confesso que eu não tenho conhecimento aprofundado do estatuto.

Gustavo: Perfeito. E do ponto de vista político, como que o senhor avalia o funcionamento dessa gestão metropolitana, os municípios vizinhos têm tido uma atuação colaborativa ou existe aquela questão partidária que as vezes dificulta a implementação de alguma ação, esse arranjo político existente, qual é a sua análise dele hoje?

ESL04: Olha, eu acredito que o governo do estado ele foi muito sábio ou intencionalmente em fazer a escolha desses 13 municípios até mesmo por essa questão política. Hoje, felizmente os municípios, os 13 municípios têm uma ligação bem próxima da questão política, há uma participação há uma interatividade dos gestores e não se foi percebido a diferenciação por parte do governo de estado, por parte do executor das obras, das atividades da metropolização para os 13 municípios. Acredito que nós estamos sendo tratados igualmente, os 13 municípios sem o benefício de um ou de outro.

Gustavo: Perfeito. E o senhor teria algum comentário adicional em relação a tudo que nós conversamos, as perguntas contemplaram tudo, o senhor tem alguma consideração final a dizer?

ESL04: Bom, na verdade queria só ressaltar mais uma vez o quanto foi importante a metropolização vinda pra cá pra essa nossa região, uma vez que as ações das políticas públicas, que eram vistas isoladamente, que muitas vezes era até muito difícil de se alcançar que os nossos municípios são pobres. Então quando há uma mão maior, no caso dos sentidos do governo do estado, as políticas públicas, coletivas, elas são mais fáceis de serem alcançadas, então eu vejo como muito positivo e aqui é levar, é fazer menção a iniciativa do governo do estado nesse sentido e aí lhe parabenizar por esta política votada nos municípios do nosso estado, nos municípios pobres e que nós conseguimos de fato alcançar tudo isso que a gente almeja, alcançar os nossos planejamentos, colocar em prática... Mas eu acredito que nós alcançaremos isso em nome de Jesus.

ESL05

Gustavo: Queria saber primeiro, um pouquinho da sua participação na governança da região metropolitana de São Luís, como que isso tem acontecido...

ESL05: Sim, normalmente a agência executiva metropolitana né, ela fez aí um apanhado, uma eleição e eu fui um dos 17 conselheiros desse grupo, representando a sociedade civil de São José de Ribamar da grande São Luís. Essas reuniões, elas são feitas no máximo 4 vezes ao ano e no mínimo 3 vezes, e nessa reunião a gente discute o que tá sendo proposto pra algumas benfeitorias ou obras que contemplam as áreas do (...), e aqui em especial na região onde eu moro, chamado bairro do Araçagi, ela envolve quatro municípios né, ela tem a área limite assim com o município de Raposa, Paço do Lumiar, São José de Ribamar, onde contempla a maior parte e divisa com São Luís, quatro.

Gustavo: Entendi. E a sua participação, ela começou recentemente? Nesse processo de elaboração do PDUI ou já vem de mais tempo? (...)

ESL05: Eu to na gestão de um biênio, venceu agora em outubro, então 2019, 2018, então começou em 2018.

Gustavo: Sim. E qual é a sua análise desse arranjo de governança metropolitana existente? A agência, o conselho, como você avalia essa estrutura?

ESL05: Olha, eu tenho que ser bem franco porque, eu acho assim que tem uma participação da maior parte dos conselheiros né, mas a maior parte fica meio difícil pra eles porque alguns ficam distantes e o horário de trabalho as vezes impedem de eles comparecerem as reuniões.

Gustavo: Isso os membros da sociedade civil né?

ESL05: É, não só da sociedade civil, mas como, representantes de sindicato, universitários né, tem várias participações inclusive do poder público, da prefeitura de São José de Ribamar.

Gustavo: Entendi. E como que é o funcionamento dessa estrutura aí?

ESL05: Nós somos convocados pra essa reunião e assim normalmente o presidente que apresenta os feitos durante aquele período de trimestre, quadrimestre e a gente faz as nossas avaliações. Muito disso, era pra gente apresentar as proposições que seriam as propostas do que melhoraria em conjunto, conjunto eu não diria, mas que assim, que atenderia os municípios da grande São Luís. Eu mesmo fiz duas propostas né, que seria pra adequar a orla marítima, tem uma parte da orla que eles fizeram um calçadão e as barracas que estão na praia iriam pra esse calçadão né, isso foi uma discussão jurídica da promotoria que achou as barracas da praia iriam levar muito mais problemas pras pessoas, de segurança, travessia das crianças, os veículos que percorrem a areia, o som alto, perturbação do sossego... a questão também do esgotamento sanitário que fica prejudicado nesse sentido, isso foi uma das propostas. A outra seria a criação do Eco ponto que seria pra ficar os materiais de, orgânicos né que felizmente a gente tem em São Luís, por volta de 17 pontos estratégicos, mas no Araçagi não tem, São José de Ribamar se propôs a fazer 3 mas não colocou nenhum ainda, aí a gente tem essa dificuldade como demanda.

Gustavo: Sim, quais os outros temas que são tratados nesse conselho?

ESL05: Olha, mais na área de infraestrutura e, como é que se diz, o tratamento com resíduos sólidos, lixo, tem sido um problema bem forte aqui na região do Maranhão, na parte de São Luís.

Gustavo: Essas são as duas grandes pautas, tem mais alguma?

ESL05: Tem, saneamento básico né. Existe uma dificuldade muito grande de São Luís ser atendido pela kaema, que é a empresa responsável aqui, estadual. E a dificuldade que a gente observa né, eu particularmente que venho de fora, de São Paulo que as galerias não são limpas, que elas são sempre sobrecarregadas, existe vazamento, nas áreas mais carentes a gente observa que o esgoto corre a céu aberto, muita dificuldade não só na área metropolitana, mas como em São Luís também. No caso aqui de São José de Ribamar, Paço do Lumiar, nós somos servidos agora por uma concessão de uma empresa, que era a antiga Odebrecht e atual BRK, por enquanto a gente tá recebendo aí a rede de água, não tá completa ainda, acho que tá em 90%, nossa região não contempla ainda o serviço, tendo que cavar poços e criar uma rede localizada, e depois do empreendimento atingir os 100% aí eles iriam aplicar os investimentos pra esgotamento sanitário, então existe essa dificuldade também.

Gustavo: Entendi, e como que você avalia a participação das prefeituras nesse conselho, nessa governança metropolitana?

ESL05: É essa pergunta é bem delicada.

Gustavo: É sigiloso os dados da pesquisa, não falei no início, mas pode ficar à vontade.

ESL05: Pois é, porque eu particularmente represento duas entidades. A associação de morador tem um loteamento aqui de 1900 lotes, aonde mais ou menos 800 são ocupados e resultante muito com a natureza cuidando (?), quer dizer ninguém faz (...), ninguém faz limpeza da calçada, apesar de ter uma lei de muros e calçadas né, ela não é cumprida, ela não é fiscalizada.

Gustavo: Então, mas na discussão metropolitana, como os municípios se comportam, como que se dá a atuação dos municípios?

ESL05: Olha eu vejo que Paço do Lumiar tem algum diferencial, apesar de ser uma prefeitura pequena, mas uma área grande, eles atuam um pouco melhor, colocando containers nas vias estaduais, para o descarte ser direcionado pra esses containers. Já São José não tem isso.

Gustavo: E nessas reuniões do conselho, costuma ter alguma discussão assim mais estratégica da política metropolitana, qual seria uma proposta pra integração da mobilidade pra todos os municípios da região metropolitana... Enfim algumas outras políticas mais macro, mais estratégicas, ou a discussão tem se passado mesmo por problemas mais pontuais?

ESL05: As duas coisas, primeiro, a estratégia que eu vejo como um benefício, que tem se expandido e tem apresentado melhoria, seria a intermunicipalização dos ônibus. Isso tem dado uma certa melhoria na mobilidade urbana, eu particularmente sou cadeirante também e não uso meio de transporte, mas eu observo realmente algumas dificuldades, mas nessa parte aí tem uma integração favorável, muito boa, e vejo isso com bons olhos, mas mais apoiado pelo governo de estado. A prefeitura realmente ela não tem responsabilidade sobre transporte público. No sentido da cobrança de manutenção ou tipo... São empresas particulares que (...). Isso é uma coisa boa, acho que aí é a pergunta que vale né.

Gustavo: E quanto a legislação federal, não sei se é do seu conhecimento, o estatuto da metrópole, o senhor teve acesso?

ESL05: Não, por acaso, inclusive eu sou participante também do conselho pra elaboração do plano diretor de São José de Ribamar né, tá em desenvolvimento ainda, ou seja, a gente não tem a lei de bairros, que determina algumas responsabilidades do poder público e isso é ruim pra gente, recentemente eu também fiz um pedido porque a câmara de vereadores segurou o processo porque diz que está faltando informações, que está faltando polícia pública pra constatação das necessidades, mas isso no plano mas não foi feito pra lei de bairros. Eu não sei se uma coisa tá ligada a outra ou se pode ser aproveitada... entendeu? Então eu vejo assim que isso é difícil pra gente porquê? Agora em época política, eu observo que esse projeto tá preso na câmara, a prefeitura me pediu um apoio pra gente pressionar e cobrar, pra coisa ser votada, mas o presidente me deu alguns argumentos que eu não sei se é verídico e eu pedi pra que ele mandasse então uma assembleia pra quem estivesse presente, a prefeitura também e aí tipo assim, alinhar o que falta pra gente poder concluir... Tem a lei de bairros, inclusive vai ter o senso do IBGE né, 2020 depois de dez anos e ele também depende dessa lei de bairros, então o plano diretor não tá definido ainda, isso essa lei federal eu acho que não tá sendo autorizada, não sei, desconheço essa parte.

Gustavo: E em desrespeito a participação da sociedade civil, na sua visão, tem conseguido influenciar esse processo, essa discussão, é ouvida efetivamente? Como você avalia?

ESL05: Eu diria que não, nós não somos ouvidos, a gente tem uma dificuldade em mesmo de, por exemplo quando o diretor, quando foi feito uma audiência pra gente aqui na região, no clube do Cesar, são pouquíssimas pessoas, as pessoas já não estão mais confiando no trabalho da autarquia da prefeitura. Então elas estão tão desacreditadas como parece, não ter efetividade, eu encontro essa dificuldade porque, eu como aposentado eu tenho essa preocupação, eu quero servir a comunidade, eu quero ver as coisas funcionando, melhorando né e a gente acaba vendo se passar 3 anos e a gente não conseguir aquilo que foi proposto foi prometido e fatalmente cumprido. Eu já estou vivendo isso nesse momento, quer dizer, agora não tem período chuvoso, não é época pra gente ter manutenção, mandaram máquinas pra cá que a gente entende que não vai sobreviver no tempo porque eles vão tentar fazer o (...) e depois (...) outras áreas, vão deixar nós numa situação de pendência. Isso aí, na visão pessoal é uma dificuldade muito grande, eu não sei se eu já te disse isso, mas nós daqui da comunidade promovemos uma convenção pública convidando a autarquia da prefeitura, também do estado que seria a mobilidade urbana a MOB, empresa de mobilidade, também a AGEN, da região metropolitana que compareceu, existe também a prefeitura, do Araçagi e toda a prefeitura de São José de Ribamar, com nove secretários mais o prefeito, e o dia dessa audiência q foi em julho, não tem ninguém. Não teve a justificativa antecipada de que eles não iriam. Então o que que nós pudemos apresentar... apresentamos os nossos problemas como região, as nossas propostas pra melhoria e que sozinhos a gente não consegue fazer isso. Precisaria realmente do apoio da prefeitura de São José de Ribamar.

Gustavo: E pra finalizar como relação ao plano diretor, ao plano urbano de desenvolvimento integrado, o plano conduzido pela agência do estado. O senhor tem participado, tem alguma opinião a respeito? Do plano da região metropolitana como um todo e não só do município.

ESL05: Eu acredito que a Mônica confia também na minha posição, e ela deve entender que nós estamos com algumas coisas pendentes, que a gente não observa um avanço dessas coisas né. Queria citar um exemplo, essa participação do Eco Ponto, desde quando gente colocou isso pra nós aqui, nos ajudaria muito porque, pela geografia, não sei se você conhece aqui, São Luís não cresce mais pra (...) cresce pra esse lado aqui, tá. Então a gente tá enfrentando muitas construções, muitos descartes

de material de construção, a gente não tem o que poderia nos auxiliar, uma usina de processamento de material de construção pra ser reaproveitado né. E não descartar, acumular juntamente com o lixo orgânico. Então eu vejo assim que, poderia ter uma... um desempenho melhor. Eu não vejo muitas ideias sendo colocadas, dos conselheiros, em prática. Se existe algum projeto feito por outro, que deu certo, não vem à tona, que eu acho que, como se diz, o Eco Ponto foi uma situação já consolidada, uma coisa muito bem-feita que tem dado bons resultados em São Luís, mas que o município não abraçou, quer dizer, não precisa modificar nada, até a pessoa gestora, eu fui procurar essa pessoa né, pra gente tentar ver conjuntamente quais custos disso pra implantar mas não veio a avançar, é isso.

Gustavo: Então tá bom Ricardo, muito obrigado pela disponibilidade e assim que concluir eu vou de encaminhar os resultados da pesquisa e se for do interesse, estarei à disposição também.

ESL05: Sucesso no seu trabalho, boa tarde.

Gustavo: Boa tarde.

ESL06

Gustavo: Wellington, primeiro eu queria saber um pouquinho como é a sua relação com a gestão metropolitana qual é o seu envolvimento?

ESL06: Assim, hoje eu estou presidente da Associação de Moradores do Residencial José Reinaldo Tavares, que é um bairro de São Luís que faz limite com São José do Ribamar, mas hoje meu domicílio já é São José do Ribamar. Estou no bairro do outro lado da avenida, porque o que divide São Luís de São José do Ribamar é a estrada de Santana, que já existe há quase dois séculos... E por incrível que pareça não tem nenhum trabalho ainda da gestão metropolitana, nem da prefeitura de São José do Ribamar, e nem da prefeitura de São Luís. E a gente tem uma relação hoje também com a Agência Metropolitana, porque sou conselheiro eleito metropolitano né... Conselheiro titular metropolitano, fui eleito na última Conferência... A última Conferência foi a de 2019... 2020... 2018, alias... E fui eleito conselheiro metropolitano em busca de melhorias para essa região. Até porque Gustavo, hoje em dia é muito difícil tratar essa questão metropolitana, porque muitos gestores, secretários, eles não conhecem o que é metropolização, eles não tem assim... Aquela afinidade... Olha para você ver... Nós temos duas coletas de lixo aqui da nossa região metropolitana. Passa o carro de lixo de São José do Ribamar, passa o carro de lixo de São Luís... Mas os trabalhadores da empresa de São José do Ribamar não recolhem o lixo do lado direito que é São Luís, e os trabalhadores da prefeitura de São Luís não recolhem o lixo do lado esquerdo que é São José do Ribamar, entendeu? Eles passam e acham que aquilo não é o trabalho deles. Se tu tem hoje a iluminação pública... Tu pede para ajeitar uma lâmpada lá em São José de Ribamar né, que vem a iluminação pública... Mas ele não ajeita uma lâmpada que está do lado de São Luís porque ele não pode fazer. Então eu tenho para mim que não tem metropolização. Por que a metropolização no meu entendimento, no pouco entendimento que eu tenho, é uma gestão compartilhada... Um município servindo ao outro... Eu acho que deve ser por aí, mas aqui na prática não é feito assim, e eu cobro muito isso... Eu falo muito isso... Inclusive eu acho que falta uma reunião dos gestores... Dos prefeitos, junto com as lideranças comunitárias dessa região, tanto de São José do Ribamar, quanto de São Luís. Por que para entrar no entendimento... Chamar o secretário: quais são os serviços essenciais aí? É o de saúde, infraestrutura, limpeza pública, iluminação... Isso aí são os serviços essenciais que deveriam ser compartilhados... uma gestão com a outra. Aqui, em São Luís uma das questões que funciona, que a gente não vê muita reclamação é a saúde. O pessoal de São José do Ribamar consulta em São Luís... Algumas pessoas São Luís vão até o posto de São José do Ribamar... Mas ainda quem atende mais é São Luís, que atende os quatro municípios né... Inclusive nós estamos aqui próximos do Socorrão 2, que é um hospital de urgência e emergência aqui da capital, de São Luís, que atende todos os quatro municípios e mais os outros municípios do estado do Maranhão. Por que hoje nossa região metropolitana ela é formada de 13 municípios... Ela vai aqui de São Luís, São José do Ribamar, Paço do Lumiar, Raposa, Alcântara, Bacabeira... Rosário... Aí vem mais Presidente Juscelino, Cachoeira, Axixá, Icatu e também agora essa Santa Rita.

Gustavo: E até em relação à essa questão, como que o senhor avalia essa dimensão da região metropolitana? O senhor está relatando aí essas dificuldades na integração, como que o senhor avalia a quantidade de municípios, a extensão... É adequada, deveria ser mais, deveria ser menos? Como é o seu olhar a respeito disso?

ESL06: Eu acho, na minha opinião, que deveria ser a metropolitana... A metropolitana, na minha opinião, deveria ser aqui os quatro municípios da ilha. São Luís, São José do Ribamar, Raposa e Paço do Lumiar. Por que quando chega já para Bacabeira tu tem aí já mais de 20 quilômetros né, da capital... Mais de 20... Muito mais de 20, quase 40... 36 eu acho, quilômetros da capital... Aí sucessivamente... Rosário está muito mais distante... O que está funcionando hoje... Olha, Alcântara... Quem divide hoje São Luís e Alcântara é o mar. Você tem o mar que divide Alcântara de São Luís. Na minha opinião, se fosse realmente uma metropolitana que os treze gestores se reunissem, principalmente, com as pessoas que vivem na região metropolitana... Aqui teve uma audiência pública na Assembleia Legislativa, puxada por um certo deputado, posso relatar o nome dele?

Gustavo: Pode, fique à vontade.

ESL06: O deputado Yglésio... Ele fez uma audiência pública para falar de metropolização, e ele ao invés de convidar um conselheiro metropolitano da região para participar... Primeiro para mim não foi audiência pública... Por que para mim quando é audiência pública você dá a oportunidade para o povo falar, não é? Mas quando você diz que é uma audiência pública e só falam os deputados... E aí convocaram o presidente do sindicato dos agricultores de São Luís para falar à respeito da metropolização... Eu acho que não é assim. Faz: vamos ver quem é que milita nessa região metropolitana... Não é obrigado a ser eu não, mas tem tantas lideranças comunitárias que militam na região metropolitana que não sou ouvidos. E a metropolização só vai funcionar de fato no dia que os gestores, a Agência Metropolitana do governo do Estado do Maranhão, o prefeito de cada cidade - que hoje são treze -, os secretários se reunirem com quem realmente mora na região metropolitana e dizer: vem cá, o que é que vocês querem? Olha a Estrada de Santana... Tem dois séculos, aí fica um jogando para o outro. Não, porque metade da estrada é de São Luís, e metade de São José do Ribamar. Na beira dessa estrada tem mais de 15 comunidades. São mais de 10000 pessoas... São mais de 10000 famílias na verdade. Então, que necessitam da pavimentação

dessa Estrada de Santana, que é o grande elo dos dois municípios maiores... que é São Luís, e o terceiro maior município do estado do Maranhão que é São José do Ribamar.

Então eu acho que eles deveriam, para essa metropolização, Gustavo... Na minha opinião como líder comunitário, que já estou aí há 20 anos nessa luta, hoje conselheiro metropolitano, inclusive um dos mais bem votados, o mais bem votado, graças a Deus... Eu até acho que vou desistir, porque a gente como conselheiro metropolitano não teve participação na discussão. Até para colocar as placas dos limites nós não fomos convidados. E assim, eu acho que você constrói tudo o que você quiser, mas com o apoio da comunidade. De quem mora lá. De ouvir. “Diga rapaz, qual é a dificuldade aqui entre o município São José do Ribamar com o de São Luís?” “Olha rapaz, é a iluminação... É a infraestrutura... É a coleta de lixo... É a saúde... É a água, que não tem...” Nós temos aqui seis ou oito comunidade que não tem água potável. Dessa região metropolitana de São José do Ribamar e São Luís... Eu estou falando mais dessa região porque eu moro aqui, eu conheço aqui a realidade, está entendendo? Quase 10 comunidades que não tem água potável. O povo sobrevivendo de água ainda... quando arruma cacimba dos outros e tal... Em pleno século XXI. Cadê esses gestores... Os gestores né, se preocuparem, sentar numa mesa redonda... Vamos chamar aqui a Caema, que hoje a Caema rege São Luís, e uma empresa privada rege São José do Ribamar, que é a BRK. Vamos sentar aqui, gente vamos fazer um trabalho aqui de conscientização de metropolização bem feito... Servindo água para o povo. A Caema serve uma parte que ela puder, e a BRK serve outra parte que ela puder, mas o povo não pode ficar sem água potável, não é? Em pleno século XXI aqui em São Luís e Ribamar... A capital, que tem um milhão e tantos mil habitantes, e a terceira cidade maior do Maranhão, o povo sofrendo por falta de água... Por falta de água não, por falta de ter um poço para abastecer o povo.

Gustavo: Até para pegar um gancho nessa sua fala, quais são as áreas que o conselho, que a agência, que o arranjo metropolitano tem trabalhado aí na Grande São Luís? Assim, bem ou mal... Não estou nem entrado no mérito, estou querendo saber quais que são trabalhadas efetivamente.

ESL06: Olha, a Agência Metropolitana ela tem feito um trabalho muito na questão social, assim, de espaços públicos... Tentado levar aquelas academias nas praças e tal... Ela tem tentado levar isso né. Mas na minha opinião, e digo até para eles mesmo, que tem deixado a desejar nessa parte de questionamento, de sentar com os gestores... Eu sei que eles convidam! A Agência Metropolitana ela faz o papel dela de convidar. Teve vários fóruns até, várias oficinas aqui... para falar do resíduo sólido... Do projeto de resíduo sólido que a Agência Metropolitana iniciou, fazendo ainda quando era na gestão do Pedro Lucas, que hoje é deputado federal... E Dr. Lívio deu continuidade... E os gestores não iam participar, tu acredita? Os gestores não iam participar e as vezes não mandavam nem um representante de seu município. Quem participava sempre, efetivamente, sempre era o gestor aqui de São José do Ribamar, que aqui era representado nesse tempo pelo vice, que era o Dr. Eudes Sampaio, que hoje é prefeito. Quando o Eudes Sampaio se afastou para ser prefeito ele colocou uma pessoa lá para substituir que era seu suplente. Então ficou assim... O que as vezes participava ele, mas o restante não tinha aquela coisa de participar. E hoje estão todos servidos, porque o governo do Estado tem a responsabilidade hoje de recolher o lixo, o resíduo sólido de todas as treze cidades e trazer para o Titara, que é o lixão ali de Rosário, que recebe todo esse lixo das cidades de São Luís... Dessas 13 cidades o Titara recebe, inclusive de Alcântara. De Alcântara nem sei como é que eles estão fazendo para vir embarcado, né... Inclusive estavam tentando fazer até um lixão desse lá em Alcântara. Mas é isso, eu acho que falta mais essa integridade de gestores com a comunidade.

Gustavo: E como que você avalia a atuação da sociedade civil de um modo geral? Na pauta metropolitana né... Com esse olhar metropolitano.

ESL06: A comunidade deixa a desejar quando ela não se conscientiza dos seus direitos. Por que todo mundo tem direitos e deveres, elas só querem ter os direitos, os deveres a comunidade não quer ter. Eu também sou crítico com esse olhar. Por que o cara joga lixo no dia que não tem que jogar... Ele joga lixo tanto faz no lado da estrada tanto faz no lado de Ribamar ou no de São Luís... E a comunidade as vezes ela deixa a desejar quando a gente faz um chamamento para participar e as vezes muitos não vão. Eu acho que tem que ser mais participativa... A comunidade só quer cobrar, mas também não quer ter esse dever. Eu vou tratar isso aqui hoje que é meu... Tem muita gente que não capina nem a porta da casa dele, ele quer deixar tudo para o poder público, para o presidente da associação. Por que assim, tem hoje muitas associações que não são ativas como nós somos, nós tentamos todo dia trabalhar com uma coisa diferente da comunidade. Hoje nós temos um trabalho social, um trabalho que a gente leva para mais de onze comunidades aqui à beira da Estrada de Santana, na região limítrofe tanto de São Luís quanto de São José do Ribamar. Nós temos um trabalho social nesses dois municípios Conscientização... As vezes está com dificuldade de saúde e a gente leva uma ação social para que as pessoas se consultem... Então a gente tenta dessa forma envolver a comunidade, que as vezes é um pouco difícil né... De envolver a comunidade... Mas a gente precisa que ela seja mais participativa. Não é isso?

Gustavo: Isso. E quanto ao Estatuto da Metrópole, o senhor tem conhecimento?

ESL06: O Estatuto da Metrópole... Ainda não li esse estatuto...

Gustavo: Então vamos para a estrutura que foi desenhada para essa gestão metropolitana... Esse Conselho, a Agência... Como que o senhor avalia a estrutura tal como ela está desenhada?

ESL06: Olha, a estrutura na minha opinião ela não foi uma estrutura muito boa. Até porque quando se trata de um conselho, eu acho que o conselho deveria ser mais participativo. Vamos supor, o conselho se reúne só as vezes, algumas vezes... Mas eu queria que o Conselho fosse reunido assim: gente, vamos fazer uma reunião em Morros, que é uma das cidades metropolitana... O que é que o pessoal de Morros pensa sobre essa metropolização, vamos pegar as necessidades do povo de Morros na questão da metropolização... Vamos pegar de Icatu... Por exemplo, tem gente de lá que não sabe nem o que é metropolização, porque não foi divulgado na cidade... Não foi... “Gente aqui vai ter a metropolitana”... Tem gente que não sabe que hoje faz parte da Região Metropolitana de São Luís. Se fizer uma pesquisa nesses interior, Rosário, Axixá, Morros, Icatu, Bacabeira, Presidente Juscelino, e tal e tal... Tem gente aqui em São Luís que não sabe que ele vive numa metrópole, está entendendo? Tem gente que não sabe. Então eu acho que a divulgação foi pouca, a Agência Metropolitana precisa de mais expansão, porque para tratar da metropolização ela tem que ser uma coisa muito grande, na minha opinião. Então eu acho que foi muito pouco, assim, o investimento, principalmente em mídia. E participação do Conselho. Vamos supor, nós somos aqui do Conselho, nós nunca nos reunimos em uma cidade fora de São Luís. Já teve outras mas aí não deram oportunidade... Vamos supor... Vai ter uma

reunião em Rosário, eles avisam mas tu tem que se virar pra ti ir... Se tu não tiver um carro, se não tiver uma condição de pagar o teu transporte tu não vai. Não é uma coisa assim que vai ter uma van, tem ônibus para levar os conselheiros para discutir na cidade tal o problema daquela cidade e de outras cidades também. Pelo menos por região, e não teve isso.

Gustavo: Para encerrar, você teria algum comentário adicional em relação à essa gestão metropolitana que a gente ainda não tenha comentado?

ESL06: O que eu gostaria de comentar é que a próxima... Parece que vai ter a eleição agora do Conselho Metropolitano novamente né... Não sei se vou participar, mas eu acho que não vou participar... Mas eu espero que esse próximo Conselho tenha mais “participatividade”, mais ações, se reúna pelo menos de dois em dois meses, não só em São Luís mas em outras cidades, entendeu? Eu acho que isso seria essencial para que nós tivéssemos aqui um grande Conselho, e que também reunisse os gestores para conhecer os conselheiros, as pessoas que estão fazendo parte desse Conselho... Porque hoje se tu fizer aqui um vídeo na Estrada de Santana e botar na mídia... “Ah, eu sou candidato a prefeito, da reeleição... Está me perseguindo!” Eles não entendem que aquilo está dizendo que ali precisa ser feito um trabalho pela região metropolitana, agora pela Agência Metropolitana, ou então pelas duas prefeituras. As vezes os políticos não entendem isso. E eu também acho que a política tem que superar isso... A política hoje não é mais aquela política de perseguição. “Ah eu não vou falar com fulano porque ele não é do meu lado político”. “Eu não vou falar com ciclano porque ele não me ajuda”. Não! O que o povo quer da metropolização é que a gente, o nosso trabalho, a nossa comunidade seja vista como um todo. Não interessa o partido, não interessa quem é o prefeito, quem é o governador e nem quem é nada. Interessa é que o povo seja servido pelos bem públicos que o povo tem direito, pelas políticas públicas que o povo tem direito.

Região Metropolitana de Belo Horizonte

EBH01

Gustavo: Boa tarde, obrigado pela entrevista. Queria que você falasse um pouco da sua trajetória dentro do governo de Minas na pauta da gestão metropolitana. Quais órgãos você ocupou e qual foi sua atuação?

EBH01: Boa tarde Gustavo, obrigado pelo convite. Bom, eu entrei no estado em 2005, eu sou de carreira, da carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental. Em 2005 eu fui para a então secretaria que se chamava SEDRU, Secretaria de Desenvolvimento Regional e Política Urbana, e fui para Superintendência de Assuntos Metropolitanos. Então lá, trabalhando com o Gustavo Gomes Machado, que foi uma das pessoas que trabalhou na criação da Região Metropolitana, uma das tarefas foi exatamente os projetos de lei né, a criação e discussão desses projetos de lei complementar que acabaram virando o marco regulatório da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Então lá em 2005 a gente se debruçou sobre esses projetos que acabaram virando três né, o PL 88, 89, e 90, viraram três projetos de lei complementar e que se transformaram nessas três leis que hoje regem a gestão metropolitana. Depois eu me desliguei lá em meados de 2006, os projetos foram aprovados no início de 2006, e eu fui retornar para a pauta metropolitana em 2011, no começo de 2011, como diretor de Regulação Metropolitana na Agência, depois no final de 2014 eu virei o Diretor de Planejamento, e o meu último cargo lá de 2015 até o ano passado foi como chefe do NATE, que é o Núcleo de Assessoramento Técnico Especial vinculado ao gabinete da Agência. Basicamente essa foi a minha trajetória com o contato do tema. De 2006 a 2011 eu fui para a área da secretaria da SEDRU que não tinha nenhum contato com a área metropolitana, era justamente o resto do Estado.

Gustavo: Aproveitando essa sua experiência, na sua visão como que se deu, qual era o contexto político a época de criação desse arranjo, quais eram os atores relevantes para que esse arranjo fosse implementado, fatores urbanos também né que levaram essa conformação...?

EBH01: Há época foi feito um acordo... Importante falar que antes de eu entrar no Estado houve uma emenda à Constituição Mineira que serviu de base para essas leis complementares né... então o acordo começou na emenda à Constituição, porque a avaliação que foi feita lá em 2003 no início da gestão do então Governador Aécio Neves, a avaliação que foi feita era de que era necessário uma mudança mais radical na legislação para conseguir mudar o âmbito de gestão da região metropolitana. Então foi feito um acordo entre o governo e a Assembleia Legislativa, e importante falar aqui dessa coisa que veio antes, porque foi o mesmo acordo... o acordo foi para o novo marco regulatório. Então o acordo tinha duas etapas: a emenda e as leis que foram regulamentar esse novo artigo da constituição.

Gustavo: Entre quais atores esse acordo?

EBH01: Basicamente entre o Governador que delegava muitas coisas para o então Secretário de Planejamento Antonio Anastasia, e a Assembleia Legislativa. Então é isso envolve também a Secretaria de Governo, que na época era Danilo de Castro o secretário, e aí você tem dentro da Assembleia a situação de oposição né, você tem os líderes de bancada, etc. Então foi costurado esse acordo. É importante dizer que tanto a emenda constitucional, quanto aos projetos de lei foram aprovados por unanimidade, ou seja, acordo, o acordo político, foi costurado entre o governo e oposição. Tanto é que uma das condições para isso ser aprovado pela oposição foi a autoria do projeto. Então a autoria de todos os projetos, seja da PEC proposta de emenda à Constituição, que foi aprovada em 2004, quanto dos projetos de lei, que então se tornaram as leis complementares, todos foram de autoria formalmente do então Deputado Roberto Carvalho que era do PT, que era oposição do Aécio Neves que é do PSDB. Então foi feito um acordo que era situação- oposição, executivo-legislativo, e esse grande acordo que possibilitou a mudança do modelo de gestão.

Gustavo: E aí como você avalia esse arranjo?

EBH01: Esse arranjo é decorrente, ele é uma medida para corrigir uma situação que em Minas Gerais a gente tinha percebido, de governança metropolitana. Isso já tinha sido identificado, diagnosticado na literatura, e também por técnicos que trabalhavam na área metropolitana que a gente tinha um problema de tomada de decisão no arranjo velho, no antigo arranjo metropolitano. O problema de tomada de decisão que a gente tinha antes dessa emenda à constituição e das leis complementares, a gente tinha uma lei complementar e uma Constituição que colocava uma grande assembleia... Isso é pós 1988 e aconteceu no

Brasil inteiro... O município vira ente federativo, as regiões metropolitanas se esvaziam, perdem força, e isso não foi diferente com Belo Horizonte. Então, do jeito que estava colocado aqui, tinha uma grande assembleia que funcionava como um conselho, todos os temas metropolitanos deveriam vir dela, e ela era um conselho que cada prefeito tinha um voto, um assento e um voto, e mais o governador do Estado. Então isso quer dizer que você tinha lá 34 assentos de cada município e mais um do Governador. Isso quer dizer que os prefeitos de Taquaraçu de Minas, Igarapé, Capim Branco, e Brumadinho juntos tinham o mesmo peso de Belo Horizonte, Contagem, Betim e do governo do Estado. O que esse modelo de arranjo de gestão propiciou foi o esvaziamento do próprio conselho, porque os grandes atores não queriam ir lá serem mandados e endossar decisões de prefeitos pequenos da região, que não representam percentualmente (população) nem uma parcela significativa, nem economicamente né. E também nem são lá que estão os problemas... Os problemas da Região Metropolitana não estão em Baldim, nem em Itaguara, Florestal... Eles estão em outros lugares, estão concentrados nas grandes cidades. Então essa forma de organizar a tomada de decisão foi diagnosticada como um grande problema, por isso que a questão metropolitana foi esvaziada e a gestão metropolitana inexistia. Essa Assembleia chamava-se Ambel na época, e servia só para reajustar a tarifa do transporte intermunicipal, que pela legislação tinha que passar por lá. Inclusive já boatos de que era um antro de corrupção, que os prefeitos pequenos se juntavam, eles eram mandados pelos empresários de transporte, e aí lá tinham todos os tipos de acordos escusos e não escusos para reajustar essa tarifa. Então você perguntou da motivação né... Porque aqui foi essa: foi identificado esse problema de q

ue não haveria uma gestão metropolitana, e não haveria a retomada da gestão metropolitana enquanto o modelo de governança fosse esse, porque os grandes atores não iriam nunca participar disso para endossar aquelas decisões, e ninguém ia querer empoderar esse conselho sendo que os atores mais importantes não iam ter peso, relevância, na tomada de decisão. Enquanto isso não fosse mudado não haveria retomada, isso que foi diagnosticado e isso que motivou essa grande transformação no marco legal da governança Metropolitana.

Gustavo: E aí após essas modificações, com a criação do atual conselho, da Assembleia, da Agência, qual que é a sua visão desse novo arranjo? Ele conseguiu responder a essa situação falha da Ambel?

EBH01: Acredito que sim agora nem tudo é culpa do arranjo e do modelo de governança. Então sobre o ponto de vista institucional de governança e de gestão, sim o novo arranjo deu conta de resolver, tanto é que você percebe nitidamente a volta da participação dos maiores prefeitos né... da região metropolitana, das maiores cidades, e do próprio estado, que inclusive com a criação da Agência, que foi se concretizar um pouco em 2009... Isso tudo indica que os atores mais relevantes começaram a voltar para se debruçar nesse tema. Então do ponto de vista formal, institucional de governança, sim, o arranjo resolveu e constituiu um remédio para um problema específico daqui. Porque as vezes outras regiões falaram “vamos copiar o modelo”... aqui a gente tinha esse problema, por isso inclusive que não sei se vai vir para frente essas perguntas, mas o peso ficou diferente né, Belo Horizonte tem dois votos, Contagem tem um e Betim tem outro, e os outros municípios tem três todos eles juntos né. Então essa composição ponderada de votos foi justamente em decorrência de um problema que a gente tinha antigo... se não der peso para quem é mais relevante, para os atores mais relevantes, isso vai ficar esvaziado. Então foi um arranjo sob encomenda para um problema que a gente passava aqui.

Gustavo: Isso na sua opinião tem relação com a dimensão, número de município da região metropolitana... Como que você avalia esse quantitativo? Ele está relacionado com as questões de conurbação, de movimentos pendulares, ou na sua visão está muito mais relacionado com a questão política? Qual que é o seu olhar acerca do número de municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

EBH01: Parece que tá ligado com... exclusivamente com questões políticas né... 34 municípios, é uma região de 5 milhões de habitantes... São Paulo tem 39 né e chega a 20 milhões. Então a gente percebe que quase o mesmo número de municípios e quatro vezes menor do que São Paulo né. Se pegar Região de São Paulo, que também teve influência política para colocar alguns municípios, então só para gente buscar um pouco que a gente pode argumentar que a Região Metropolitana de Belo Horizonte é de fato bastante inchada. E o que motivou a inclusão gradativa dos municípios, que ela começou com 14 municípios, chegando a 20 municípios na década de 1990 e depois com a elevação do município ente federado os municípios começam querer seus próprios interesses e aí você vê esse número de 20 para 34... Quer dizer, quase dobrar sendo que nesse período a população, a mancha urbana não cresceu nem perto disso.

Gustavo: E aí como que é que a sua análise acerca da participação atual das prefeituras... da prefeitura de Belo Horizonte, Contagem e Betim frente às prefeituras menores, frente a sociedade civil organizada, como é que você vê a atuação desses atores aí nessa arena?

EBH01: Bom, o nível de interesse dos principais atores subiu. Isso também é decorrente dos projetos que a própria Agência né... Isso começou a ficar mais claro com a criação da Agência e com o próprio funcionamento da Agência né. Porque antes tudo ali era teoria e ficava só a lei falando que aquilo era o marco né... Quando a Agência começa a funcionar e quando a Agência começa a pautar projetos que interferem na vida dos municípios, aí você vê uma reação... Aí você começa a conseguir avaliar a participação de cada um dos atores. Alguns projetos tais como a PPP de Resíduos Sólidos, o Macrozoneamento, ficou muito claro que os municípios maiores se posicionando a favor ou contra, mas a participação foi intensa em todos eles. No caso da PPP de Resíduos, por exemplo, Belo Horizonte ficou um pouco de fora porque eles já tinham um contrato de concessão com uma empresa privada para a disposição final (dos resíduos sólidos) então isso não interessava naquele momento, mas mesmo assim foi lá e se manifestou explicando essa situação. Então você vê que os municípios passam a ter mais interesse por mais que não queiram participar do projeto A, B ou C. No caso do Macrozoneamento mesmo, Belo Horizonte foi um dos principais parceiros na construção e do funcionamento do projeto, inclusive um dos mais ativos e que mais aportou equipe técnica, que mais deu contribuições técnicas, e que defendeu politicamente também... A gente contou com apoio político de Belo Horizonte. Já em outros projetos municípios como Betim e Contagem tiveram mais interesse... Enfim. De forma geral, com a Agência em funcionamento e pautando projetos importantes que tinham algum impacto nos municípios, claramente a gente percebe que houve um engajamento na participação dos principais atores, e sobremaneira também, e aí de uma forma bem mais heterogênea nos demais municípios... Aí depende muito de quem é o prefeito na época e de como que aquele projeto específico pode se espelhar ou não em um determinado município.

Gustavo: E o papel da sociedade civil nessa construção?

EBH01: A sociedade civil na Região Metropolitana é muito peculiar porque ela se organizou de uma forma autônoma, e de uma forma bem institucionalizada, organizada, digamos assim, na figura do Colegiado. Então desde o Plano Metropolitanano que é lá de 2008/2009, até antes da criação da Agência, a sociedade conseguiu voluntariamente, espontaneamente, se organizar por meio das entidades, como IAB, a Ordem dos Advogados, o CREA, os movimentos sociais, etc. O pessoal conseguiu se organizar de uma forma e dar uma certa unidade, continuidade, para esse formato de organização. Então a participação da sociedade na região metropolitana é bem interessante no caso de Belo Horizonte porque se organizou de baixo para cima e eles vêm sempre com o Consenso do que eles debateram... até em decorrência do número de cadeiras que eles têm no Conselho, que das 16 cadeiras eles só tem duas, então foi até uma obrigação... Eles tiveram que se organizar para conseguir fazer representar os diferentes segmentos da sociedade.

Gustavo: E com a publicação, a sanção do estatuto da Metrópole... Como que você vê essa legislação federal, como que ela interferiu ou não na Região Metropolitana de Belo Horizonte? Veio para alterar alguma coisa ou é apenas mais uma lei? Qual é a sua opinião sobre o Estatuto...?

EBH01: O Estatuto da Metrópole foi até inspirado no modelo de gestão da Região Metropolitana, basta a leitura dos dois modelos, do daqui e da lei federal, que se percebe uma semelhança bastante forte né. Inclusive um dos relatores do projeto e os próprios deputados que trabalharam... os deputados federais né... que trabalharam com o tema confessaram que de fato houve uma inspiração digamos assim... Não se fala em cópia porque tem algumas diferenças... Bem sutis, mas existem. Mas foi uma inspiração que é inclusive confessada por quem participou da elaboração da lei. O que impactou positivamente, que a lei federal impactou positivamente no nosso caso, e nas outras regiões, foi a estabelecimento de obrigações dos governadores né.. e com sanções.. Por exemplo elaborar o Plano Metropolitanano e aprovar em lei, junto com o macrozoneamento que deveria ser parte integrante desse plano, num prazo de três anos sob pena de improbidade, de incorrer em improbidade administrativa. Então isso a lei federal ajudou, digamos assim, a gestão metropolitana de forma geral no Brasil e em Belo Horizonte também, pois dá força para a questão metropolitana, uma vez que você mobiliza os atores políticos, mesmo que não tenham o interesse muito direto na questão metropolitana, eles são forçados a ter pois passa a ter outra coisa em jogo, passa ter uma visibilidade maior e uma possibilidade de ser punido. Então nesse aspecto, no aspecto de organização institucional não interferiu em nada... Na Região Metropolitana já tinha o Fundo, o Conselho, o Plano, enfim... A Agência, etc. Mas sob o ponto de vista da política pública na gestão metropolitana, da função pública gestão metropolitana, ele acabou ajudando em um primeiro momento a fortalecer a pauta, politicamente inclusive, e em um segundo momento ele acaba se esvaziando, porque a obrigação de repente é retirada do texto da lei federal, e aí tudo mundo... Os políticos que estavam engajados com receio da punição da improbidade administrativa, do não cumprimento do prazo, eles passam a falar “bom, então tá agora o problema está resolvido, vamos cuidar de outras coisas que eu já que isso aqui é muito complicado”. Então acaba fortalecendo o primeiro momento, e no segundo momento contribui para acabar esvaziando a questão metropolitana.

Gustavo: Aproveitando que você falou do Fundo Metropolitanano, na sua opinião Fundo ele é um instrumento adequado, suficiente? O fato da contribuição em Belo Horizonte ser voluntária traz algumas dificuldades, ou essas dificuldades são sanáveis? Qual que é a sua impressão sobre o Fundo?

EBH01: Bom, dado o quadro fiscal que o Brasil atravessa né, há bastante tempo, essas questões de orçamento são bem complicadas né... Quanto mais se forçar uma situação de depósito compulsório com municípios mais você coloca em cheque o próprio arranjo né. Então se você impõe aos municípios, inclusive num primeiro momento de tentativa de gestão metropolitana que foi a década de 2010, se pensamos o que teve de prática de gestão metropolitana, desde a extinção do Plambel né, que é lá na época de 1980, de lá para cá a gente teve aí alguns anos, de 2011 até o presente momento né, de tentativa de retomada da gestão metropolitana, então é muito pouco tempo. Se você já começa essa retomada causando desconforto nos atores políticos isso pode ser pior. Então eu acho que claro que o Fundo tem um orçamento bastante limitado sob ponto de vista até de capacidade de contribuição dos municípios, que eles teriam capacidade para contribuir mais, o Fundo poderia ser um instrumento mais robusto, mais significativo na gestão metropolitana, mas por outro lado se você estipula obrigações de contribuir e alíquotas mais altas né, você desincentivando os atores políticos e lá na frente isso pode resultar em colocar todo o modelo em cheque. Porque se todos os prefeitos se mobilizam contrariamente à gestão metropolitana e um dos argumentos é o orçamentário, que o depósito compulsório de um grande valor no fundo, eles acabam mobilizando os deputados e derrubando o próprio modelo de gestão. Então aí tem que haver um equilíbrio né... Eu acho que para uma Agência que se dedicou a projetos, e não a obras, há planos e não há projetos e obras, então não era um valor tão irrisório porque você não precisa de um orçamento tão grande se você não for fazer obras, se você não for fazer grandes aquisições, se você não tiver uma equipe tão grande. Podia ser maior sim, mas eu acredito que era uma construção, que a medida que os projetos fossem ganhando mais visibilidade, desenvolvendo mais, e entregando mais resultados para os atores envolvidos, naturalmente esse volume de recurso iria subir. Então eu vejo como uma medida certa no começo e que se existe um potencial de se aumentar os recursos do Fundo... Apesar de eu achar que não estava em um nível satisfatório, até pelo que a Agência gostaria de fazer, mas por outro lado não era possível de ser muito diferente.

Gustavo: Em relação a atuação das funções públicas que foram selecionadas, qual que é a sua opinião? Seriam essas, deveria atuar em outras?

EBH01: Lá em 2004, 2003/2004... eu entrei no Estado em 2005, mas eu já era estagiário a partir de Janeiro de 2004, e até depois da própria elaboração do Plano Metropolitanano, que só foi ser aprovado em 2011, havia uma dúvida muito grande sobre o que que é o papel metropolitanano né... E até hoje muita gente ainda tem essa dúvida. Então é muito difícil lá em 2004 e depois em 2005 quando se elencaram essas funções para colocar nas leis complementares, era muito difícil ter clareza do que seria o papel metropolitanano. A princípio a segurança, o saneamento...tudo isso são questões metropolitananas... Saúde, educação, mobilidade... Só que isso tudo existem setores do governo bem estruturados, com uma expertise, uma história, com um corpo técnico concursado, uma estrutura e um orçamento, que já se debruçaram sobre isso e que já territorializaram. Então ser função de interesse comum não quer dizer que tem que ser capitaneado por um determinado órgão, esse é o ponto um. O ponto dois é que as funções públicas comuns que foram escolhidas, naturalmente se a gente fosse pensar hoje talvez a escolha fosse um pouco diferente, mas não seria muito não. Eu acho que é importante deixar bastante abrangente quais são as funções, sem especificar como que elas vão ser necessariamente... por quem isso vai ser conduzido, para você ter uma margem de enquadrar

aquelas questões como se fossem metropolitanas. A vantagem disso é que você tem um canal institucional de tomada de decisão que envolve Estado, Município, sociedade civil, e Poder Legislativo, então você consegue construir acordos mais fortes. Eu acho que essas funções, e até estrategicamente, têm que se concentrar na parte... Na hora da gestão na prática... em competências que são mais os prefeitos, são tradicionalmente dos municípios, mas que os municípios sozinhos não conseguem resolver. Então eu acho que foi esse o exercício praticado na Agência, em tentar buscar o que só o município ou só o estado não consegue resolver, e tentar focar nisso na prática. Com relação a escolha das funções, hoje seria diferente, com certeza... Lá atrás era muito difícil imaginar, era um tema muito abstrato, e ainda é para muita gente hoje, mas eu acho que isso não representa um problema e que se hoje fosse ser escolhido as novas funções não seria tão diferente das que estão lá colocadas.

Gustavo: E para encerrar você teria algum comentário adicional, alguma observação a ser feita em relação ao arranjo metropolitano, ao Estatuto da Metrópole?

EBH01: O comentário final é que essa retirada da obrigatoriedade da lei federal deu uma esvaziada na questão metropolitana. E você juntando isso com novas gestões que assumiram os estados agora, são gestões que já entram não tendo que cumprir nenhum prazo, não têm nenhuma obrigação com relação a isso, já que é um tema complexo de baixa visibilidade popular, é um tema que naturalmente não entra na pauta e nas agendas políticas. Então a minha observação é a de que daqui para frente, ao meu ver, haverá uma tendência de esvaziamento da questão Metropolitana não só aqui, como no Brasil, infelizmente.

EBH02

Gustavo: Boa tarde Flávia, primeiramente obrigado pela entrevista.

EBH02: Boa tarde Gustavo.

Gustavo: Flávia, eu queria saber um pouquinho, é... que você descrevesse para mim a sua relação com a gestão metropolitana, sua atuação na agência e sua participação no conselho, sua atuação no colegiado. Você poderia descrever para mim um pouquinho?

EBH02: Desde quando eu comecei a me aproximar mais disso, é?

Gustavo: Isso.

EBH02: No entanto eu venho acompanhando, na época da discussão da legislação, da revisão da legislação metropolitana, após a constituição, o estado, então a (...) do arranjo legal, da região metropolitana das regiões (...) de Minas Gerais, a partir da época da discussão na assembleia por falta de (...) de Belo Horizonte, como eu trabalhava no planejamento de Belo Horizonte eu fui obrigada a acompanhar a discussão da assembleia. Então (...) na época do Ambel, sempre trabalhei na parte de planejamento urbano. A gente já tinha muito contato com o Ambel, buscava muitos documentos, muitos estudos, que eram subsídios para os planos de Belo Horizonte e além desses documentos a gente também tinha muito contato com técnicos, né, com pesquisadores do Ambel, porque eu tinha essa relação com a região metropolitana mais ou menos histórica. Depois da aprovação do novo marco legal, planejamento metropolitano, enquanto planejamento na prefeitura de Belo Horizonte, passamos a acompanhar mais de perto, acompanhar o acesso da região metropolitana, Belo Horizonte tem todos os planos dela já, tinha um indicativo e Belo Horizonte não tinha os movimentos significativos, movimento econômico, movimento social que fosse independente do que acontece nos processos metropolitanos. E então por conta disso nós tivemos também essa aproximação, e aí o estado contratou planos de desenvolvimento integrado para região metropolitana né, e pra elaborar o plano de desenvolvimento da prefeitura, teve uma participação mais... não vamos falar significativa, mas ela tinha um peso diferenciado com uma equipe para acompanhar o plano, gerando esse interesse de um município, que o município de Belo Horizonte tem né, e no acompanhamento da elaboração do plano, tivemos o contato com as nossas equipes do estado que também acompanhavam o plano, que a participação da sociedade civil acabou gerando esse (...) do Colegiado Metropolitano, porque os municípios tinham que também mobilizar as estratégias da sociedade civil, não só populares, os desenvolvimentos sociais não são organizados legislação da indústria, do comércio e com isso se reparte os lucros de Belo Horizonte e o núcleo também teve essa interação com os outros municípios e com isso surgiu então o Colegiado Metropolitano. O meu acompanhamento, o meu envolvimento que teve essa história da prefeitura, foi criado a diretoria de articulação metropolitana para acompanhar a elaboração do plano, acompanhar outras articulações, eu assumi a diretoria também e em 2015 foi uma empresa (...)

Gustavo: E, você consegue descrever pra mim como que aconteceu esse processo de elaboração, de definição do arranjo de gestão metropolitana?

EBH02: Sim. Tinha uma história já do que era os arranjos metropolitanos, porque eu já tinha uma experiência, o plano ideal era o que: um planejamento mais técnico, que não tinha participação das prefeituras e por causa disso se fazia muito, não só muita crítica, você tinha um discernimento dos prefeitos dos municípios nesse processo de planejamento. Mesmo que a gente tenha tido processos muito interessantes do ponto de vista técnico, não tinha essa articulação política, então que a gente tinha era essa crítica, a elaboração do marco após a constituição de 81 e após a discussão do governo do estado, a partir dessa semente que não dava pra ser um arranjo que tivesse só o espaço coordenado, tinha que ter uma participação maior do município e a gente tinha tido também uma experiência na década de 70, 80, que foi o arranjo da Ambel, associação dos municípios da região metropolitana, acho que significava isso mesmo, era alguma coisa restituído e nesse arranjo participação de Belo Horizonte era muito pequena, era os outros municípios praticamente disputando com o estado, disputando com os grandes municípios, Belo Horizonte, Contagem e Betim.e

Gustavo: Eles tinham todos o mesmo peso, né?

EBH02: Isso, mesmo peso. E esse arranjo ele avançou pouco, em termos de planejamento, em termos de gestão, a única coisa que se discutia mas era o reajuste das tarifas de transporte metropolitano que era então competência da Ambel, então você tinha também essa crítica a esse outro arranjo e ser proposto no arranjo que lidasse com essas duas experiências que tinha questões positivas e questões negativa. Então tentar forçar essa coisa do autoritarismo da tecnocracia, mas também ampliar essa participação dos municípios, e o seu projeto civil como a gente estava fazendo a discussão agora, um novo modelo de gestão metropolitana pós constituição de 88, tinha tido como a constituição democrática, a constituição cidadã e eu tinha que prevê

essa meta como sociedade civil, nesse arranjo de gestão e aí então foi incluída a captação de grandes representantes da sociedade civil no conselho colaborativo metropolitano, então o arranjo proposto ele considerou o papel das instâncias que tinha que ter o papel de liderança, mas uma coisa mais independente que não fosse tão sujeito aos mandos do governador (...) uma agência que era parte técnica e que tinha duas outras instâncias na questão do Conselho Deliberativo e o metropolitano, com os representantes dos municípios, e os representantes da sociedade civil, e do estado, tentando buscar uma qualidade e essa qualidade é difícil. Tinha uma grande assembleia que pudesse ter a participação de todos os municípios da região metropolitana. Então esse arranjo que veio da lei de 88 e a lei (...) foram consequências desse tipo de discussão que era aconteceu dentro da assembleia legislativa, outra coisa interessante é que quem puxou essa nossa legislação foi assembleia, foram os deputados.

Gustavo: Isso não partiu do governo do estado?

EBH02: Não, o projeto de lei era do Roberto Carvalho, pelo menos os que foram aprovados foram de Roberto Carvalho, mas assim teve uma aderência móvel de um estado através da secretaria da (...) regional que a gente convoca.

Gustavo: E na sua opinião, o formato da região metropolitana, 34 municípios, você entende que esse formato, essa dimensão, ela se deu devido a fatores urbanos realmente, os movimentos pendulares ou tem outros fatores aí que influenciaram essa dimensão?

EBH02: Eu acho que são dois que tem uma caracterização bem nítida nos movimentos pendulares, que fazem os municípios para esse arranjo metropolitano, essa relação metropolitana, mas você tem mais de perto uma participação, uma força política, aí entram os três municípios que não só dos prefeitos, mas também como dos deputados que representam a região, aquela expectativa de ter que ter uma região metropolitana, uma região de Belo Horizonte, que poderia ser um espaço de muito desenvolvimento, então nem todos os 34 municípios, têm uma relação de troca entre os montes de municípios que justificariam essa participação, mas como esse arranjo, essa instituição da região metropolitana, ela é, por lei, é uma lei do estado, a ser cobrado na assembleia legislativa, é de se esperar que tenha esse peso político também. Então assim, não acho que precisaria de ser esse peso, desse tamanho, tecnicamente, mas politicamente é um arranjo que vem consolidando, aí teríamos uns quatro municípios que está um pouco mais distantes dessas relações diárias, mas que estão ampliando as relações com esse núcleo metropolitano.

Gustavo: Em relação ao fundo, fundo de desenvolvimento metropolitano, qual que é a sua visão desse instrumento, ele é efetivo ou não... ele é suficiente?

EBH02: Então, ele foi pensado realmente para poder financiar as funções de imigração metropolitana, mas por ele não ter uma vinculação de obrigatoriedade de constituição, ele realmente não tem como atender a todas as necessidades. Eu acho que foi mais uma janela que foi aberta que poderia ser uma forma de arrecadar recursos ao fazer um consórcio metropolitano para se tratar de algum assunto, ele já poderia adiantar os assuntos de recursos, fazer o consórcio, fazer o arranjo caso os municípios (...) para soluções de assuntos e não ter problemas de assunto, por exemplo, lixo, gestão de transporte, mas ao longo do tempo eu acho que trouxe problemas legais, pela falta de prática de uma contribuição voluntária, os municípios sempre com muita dificuldade financeira, eu acho que o fundo ele acabou então não correspondendo aquilo que é esperado dele, embora ele tenha multiplicado pagamento de alguns instrumentos de planejamento, como parte do próprio plano de desenvolvimento integrado, mas é que nos últimos anos, quase não há contribuição dos municípios, conseguiram muito pouco daquilo de pensar em participar da região metropolitana, melhor do que (...) E essa gestão que não constituíram (...) de região metropolitana e isso não tem, a contribuição voluntária ela não é suficiente.

Gustavo: E em relação ao estatuto da metrópole, na sua opinião para região metropolitana de Belo Horizonte, ele trouxe algum avanço, ele tem um papel significativo, ele é apenas mais uma lei, quais os defeitos práticos que você vê no estatuto da metrópole para região de Belo Horizonte?

EBH02: No caso de Belo Horizonte, como o que o estatuto foi praticamente aquilo que já estava presente legislação estadual de 88, acho que ele agregou pouco. Antes, pelo contrário, a gente teve uma discussão com relação a obrigatoriedade do plano metropolitano de ter uma lei, que é o que o estatuto da metrópole trouxe de diferente pra região de Belo Horizonte que já tinha um arranjo muito parecido com aquilo que a lei buscou. Então, você tem uma discussão de um grupo que defende que o plano passaria a ser aprovado pelo conselho, pela assembleia metropolitana, então são os marcos da decisão metropolitana. Claro que você tem na assembleia legislativa, você tem muitos outros deputados que não tem ligação com a região metropolitana, que estão preocupados, legitimamente, com os problemas de outros municípios, mas essa discussão fica muito difícil considerando o conteúdo do plano, assim, eu digo nos parâmetros técnicos de planejamento urbanístico, de diretrizes, não precisaria ser trocado por lei, eu acho que nesse ponto o estatuto da metrópole trouxe uma perda para região metropolitana, que já tem um processo avançado da discussão, do plano de retorno, da aprovação, de passar pelo conselho, pela assembleia metropolitana e agora que estão na discussão de que tem que ser lei, fica um conhecimento meio vazio, se ele vai ou não, então, são esses prejuízos. Mas, por outro lado, (...) ele, o estatuto, amplia para todas as outras regiões metropolitanas e arranjos semelhantes, trouxe uma força para Belo Horizonte, porque Belo Horizonte passou a ser referência e se a gente quiser isso acontecendo nas outras regiões metropolitanas que tivesse a política nacional (...) uma política nacional mais forte, irá ajudar muito as regiões de BH.

Gustavo: Os municípios menores, não falando de Belo Horizonte, Contagem, Betim... falando dos municípios de menor porte, qual é a sua visão do potencial de contribuição desse arranjo para política urbana desses municípios?

EBH02: Bom, eu acho que nos municípios de propriedade pequena, eles tem uma gestão boa, agora, muitos outros não tem e eles podem compartilhar isso com arranjo de gestão metropolitana, é o que tem acontecido ultimamente com alguns municípios da... por exemplo, quando a agência metropolitana fez a elaboração dos planos diretores municipais, a restituição de contribuição desses municípios que não teriam condições de fazer sozinhos, até porque não tem equipe, pra que você mesmo tivesse que contratar. Então para esses municípios o apoio da agência metropolitana pode ser mais significativo ainda. Acho que a gente tem muita coisa para poder crescer, acho que a partir dessa experiência até da elaboração de do PDDI, a gente tem um indicativo de vários campos que a gestão metropolitana, agência metropolitana, poderiam apoiar os municípios para eles terem um conhecimento na área de gestão para possibilidade de um desenvolvimento maior, mas principalmente por aproximar esse desenvolvimento das características de cada um, quanto para as características do que acontece com os municípios da região metropolitana, né? Mais uma vez um exemplo do que são os planos diretores municipais. Eles estão sendo feitos

considerando um padrão que foi pensado para a região metropolitana, as áreas de proteção, as áreas de desenvolvimento, a centralidade... E eles começam a ter uma linguagem muito parecida, isso facilita para os investidores que vem atuar na região metropolitana, ele sabe se foi o município 'A' ou 'B' se tem uma legislação de zoneamento (...) a gente tinha mais de 34 zoneamentos, por exemplo. Eu acho que já tem alguma coisa de ganho para esses municípios menores, mas a gente tem ainda um caminho bom pra poder ser seguido, para a gente continuar tendo condição de fazer a gestão metropolitana.

Gustavo: E em contra partida pro município de grande porte, Contagem, Betim, Belo Horizonte?

EBH02: Também tem essa perspectiva, desta lei lá no começo de Belo Horizonte, Contagem, Betim, você não tem esse crescimento, esses municípios não tem como crescer mais e esse crescimento todo vinculado com o que acontece no berço metropolitano. Então assim, tudo que acontecer nos municípios vizinhos remete para o distrito central próximo e você não tem como isolar o que há e além disso você já tem um esgotamento determinando por (...) que aconteceram. Por exemplo, Belo Horizonte já tem uma grande dificuldade com relação à política habitacional, hoje já não tem terrenos para grandes plantas industriais e se isso não acontecer na região metropolitana, é o interesse para acontecer nas regiões próximas, porque é onde tem uma oferta maior de mão-de-obra qualificada, de serviços complementares, essa praticidade escoamento de mercadoria, você tem uma facilidade de acesso, então para os municípios grandes você ter uma gestão metropolitana que funcione, um arranjo que consiga dar uma resposta para os municípios em desenvolvimento, vai ser positivo e necessário, então é necessário. Então Belo Horizonte tem as gestões municipais, ela tem que reafirmar esse desenvolvimento dentro de Contagem que fica meio próximo, que tecnicamente a equipe técnica elas tem repetido isso também, então eu acho que o caminho está andado.

Gustavo: E por fim, como que você vê a atuação da sociedade civil nesse arranjo, relacionada a efetividade da participação, capacidade de interferir nos rumos, de acompanhar, de monitorar?

EBH02: Eu acho que na época da elaboração do PDDI essa participação foi muito maior e essa criação aqui na região metropolitana, o tal do colegiado metropolitano, para suprir essa deficiência de participação da sociedade civil no conselho tem só 2 titulares e dois suplentes, então o colegiado está (...) tem esse aumento com certa regularidade, acompanhando as pautas do conselho, tinha uma força, mas a falta de resposta de planejamento a médio, longo prazo a gente não teve grandes investimentos na resolução das questões. Então você não consegue ver resultado a curto prazo, isso vai desviando um pouco o próprio colegiado. Então assim, a gestão que possa ser efetivado, questões visíveis dessas diferenças que são impostas, que a gestão metropolitana, para oferecer a própria participação da sociedade civil, então você tem faltas de só metropolitanos (...) a questão da moradia, a questão do transporte, já foi discussão metropolitana e a gente tem tido então o aquecimento desta pela demora das respostas aparecerem e a pouca interferência, pouco efetiva dessa participação da sociedade civil.

Gustavo: É, entendi. E tem algum comentário adicional que você gostaria de fazer sobre governança da região metropolitana, sobre o estatuto da metrópole?

EBH02: Bom, eu vou reafirmar o que eu falei. Eu acho que se a gente tem um caminho grande ainda para ser percorrido, mas a gente tem um pouco desenvolvimento do resto do programa da gestão metropolitana, digamos que a gente teve dificuldade pra fazer articulação dessa ação dos próprios órgãos do estado para articulação temática da região metropolitana. É difícil, até porque o estado não (...) cada temático, cada secretaria, ela tem uma pauta pesada, muitas dificuldades e sempre tem pouca disponibilidade para fazer uma discussão de articulação metropolitana. Então foi isso, a gente perde uma efetividade dessas políticas, porque todas as políticas elas tem que acontecer de forma articulada, nada é isolado disso e aí a experiência do metropolitano, ela teria que ter referência também para outros arranjos, em outros territórios do estado, mesmo tendo o metropolitano. Então a gente tem potencial, acho que não aconteceu por diversos fatores, principalmente pela dificuldade do próprio estado de articular e a gente tem, vamos todos um grande passo para participação do governo federal na indução dos movimentos de gestão metropolitana. Então todos que vem acontecendo muito que por vontade das pessoas, por interesse é quase que ideológico de quem está na secretaria ou no ministério da cidade. Pra falar a verdade eu não sei onde é que está essa comunidade de desenvolvimento, então é só o início da participação efetiva do governo federal na indução e essa precariedade de participação do próprio estado, nessa sociedade, tem prejudicado muito. Mas é uma discussão que a gente tem que continuar prosseguindo no colegiado metropolitano e não sei como ele vai continuar, mas acho que essa cobrança do (...) colegiado (...) e é isso, então eu acho que a gente não pode perder o que já foi conseguido, não só pelo que têm passado, mas principalmente por ser um arranjo, uma gestão do desenvolvimento das cidades do próprio país.

EBH03

Gustavo: Obrigado então Bernardo, pela entrevista. Para começar eu queria que você falasse um pouquinho do seu papel dentro da estrutura da prefeitura, qual que é o seu cargo e qual que é a relação desse cargo com a gestão metropolitana?

EBH03: Hoje eu ocupo o cargo de secretário municipal de obras, trânsito e transporte. A secretaria de obras é responsável por parte de limpeza urbana, saneamento, transporte, trânsito, obras públicas e obras particulares, as obras particulares seriam mediante a aprovação dos controles de emenda, até a aprovação ali de controle de casas, limpeza urbana, iluminação, então, toda essa parte. A gente tinha um envolvimento com a agência metropolitana em questão dos programas e dos projetos que envolvem a região metropolitana, que são os parcelamentos de solo, a mobilidade urbana, então todo esses aspectos que envolvem esse governo. A gente tem essa razão junto com a gente.

Gustavo: Sim. Você saberia me falar um pouquinho sobre a história da gestão metropolitana e a relação com o município de Esmeraldas?

EBH03: Da história eu não vou saber te falar realmente não, o que a gente tem é mais conversa né, então realmente a gente não tem essa informação, até por convívio, o que a gente pode quando a gente começou a ter diálogo com a agência metropolitana, não existia um diálogo muito aberto entre o município e a agência metropolitana, não era um diálogo que a gente vem praticando antes, um diálogo mais participativo, tinha um diálogo, mas antigamente não era dessa forma e a gente buscou ter uma referência de diálogo, essa falta de informação ela exige de conceitos (...) a gente trabalha hoje.

Gustavo: E em relação ao arranjo de gestão? Assembleia, conselho, qual que é a sua opinião acerca dessa estrutura que está desenhada hoje?

EBH03: Falhou a ligação, desculpa.

Gustavo: É, em relação ao arranjo legal existente hoje, o conselho metropolitano, a agência, a assembleia metropolitana, o fundo... qual que é a sua visão sobre esse arranjo? Ele é adequado, não é adequado, onde que eles estão guardados nas faculdades, qual que é a sua visão?

EBH03: Então, a minha visão é uma visão errada, porque como eu vou poder opinar publicamente, por justamente não ter participado (...) específico da nossa parte, de não ter envolvido diretamente com (...) não sei por qual motivo foi, falta de informações ou falta de conhecimento, falta de, eu não sei do que foi, que a gente ficou um pouco ... dessa situação. Esse ano, o ano passado conselho metropolitano como suplente, aí que vai começar a também ter uma visão melhor sobre o conselho, sobre esses fatores aí ou inicialmente qualquer colocamento que permita julgar sem conhecer. Então é errado o município de não ter buscado o conselho, não ter buscado o poder para trabalhar juntos e estar juntos (...)

Gustavo: Então você acha que existiria uma falta de aproximação por parte dos atores estaduais também ou você acha que é mais por parte do município?

EBH03: Eu acho que sim porque ninguém vinha, não houve ninguém no município “olha vocês não estão participando, sentimos falta de vocês (...), não houve essa parte. Ele não procurou né e também não tinha a intenção de visitar o município. (...)

Gustavo: Considero então que o arranjo ele existe legalmente, mas do ponto de vista efetivo, funcional ele tem algumas falhas.

EBH03: Tem algumas falhas, ele não está sendo julgado, não está sendo educado vamos falar assim (...) ele não está sendo julgado, replicado, repassado aos municípios da forma para tornar esse conhecimento maior, então (...)

Gustavo: Em relação ao fundo especificamente né... o fundo ele tem aportes, 50% do estado 50% do município isso em dado momento aconteceu com maior intensidade, atualmente está um pouco mais, vamos dizer, esvaziado. Você tem alguma opinião acerca desse instrumento, da forma que ele foi desenhado, as contribuições voluntárias a proporcionalidade entre os municípios menores e os municípios maiores...

EBH03: Não, nesse caso eu não (...) que falar também não.

Gustavo: E em relação a atuação da agência metropolitana acerca das funções públicas, você até falou sobre a questão da mobilidade, da questão da aprovação dos loteamentos. Na sua opinião, poderia ter uma atuação em outras áreas em outras funções públicas de interesse comum, seriam essas mesmo as prioritárias... como que você vê essa atuação da agência em relação a aquelas atividades que vão perpassar as fronteiras entre os municípios?

EBH03: (...) Um pouco mais do meu tempo, eu acho que ela atua ainda um pouco retraída, eu acho que é uma questão até do órgão público que são atrasados mas também se trata da questão do trabalho deles, na questão da fiscalização, na questão da, principalmente na questão da, o que eu acho que tem que fazer é o seguinte, não vamos trabalhar pelo fim da própria prefeitura, cobrar da prefeitura ações, porque é um órgão fiscalizador porque não adianta a vigilância sanitária fazer um trabalho se não (...) o que eu tento fazer é, vamos trabalhar juntos denunciavam prefeito pela (...) a agência também não fazia nada, deixava “ah beleza, já fiz minha parte então” (...) conduta, eu acho que falta um pouco então desse (...) o interesse é da região metropolitana e se você não atuar, nós vamos atuar contra você, uma transição. Não sei se isso caberia à agência mas eu acho que caberia sim (...) fazer exigência do ministério público, da questão da agência em alguns pontos, mais na questão do racionamento de solos, eu vejo que (...) a agência chegou a ver esse caso, o que eu aprendi naquele dia é que ela mais dá do que cobra. Isso na lei (...) que um subparcelamento regular, ele é cabível eu acho que nesse caso, para o empreendedor que faz isso (...) não tem uma cobrança, é a própria agência que vai fiscalizar (...) ao ministério público e aquele cidadão que está errado é eu vejo isso aí (...) coisa errada.

Gustavo: Em relação a dimensão da região metropolitana de Belo Horizonte, quantidade de municípios e extensão, você acha que é adequado, que tem municípios ali que talvez não tenham um fator de conurbação, qual que é a sua visão?

EBH03: Eu acho que é verdade, o que eu acho que está errado é a forma com que é tratado, eles não tratam (...), não tem atitudes na região metropolitana são 34 municípios (...) eu sempre falei em reunião (...) que Esmeraldas é o terreiro de Belo Horizonte e Contagem, é um terreiro. O que não dá pra fazer dentro de casa eu faço em Esmeraldas. Então em momento algum, a agência metropolitana pensa numa mobilidade urbana da região metropolitana (...) um anel rodoviário (...) quem mora em esmeraldas trabalha (...) em Contagem, eles não tem preocupação com essa ideia de ida e volta, a preocupação (...) eu não vejo uma pesquisa mais ampla, atenta a algumas situações (...) parte de minha casa minha vida, e aí a agência não vê isso? Aonde que é normal, o que nós vamos fazer com uma cidade dessas, a longo prazo, o que que vai virar? Vai refletir em Belo Horizonte, vai refletir em Contagem. As doenças do pessoal de Esmeraldas, nós não temos hospital que atende, o público vai ser atendido em Contagem e eles não preocupam com isso eu não vejo essa preocupação num futuro de cada cidade, entendeu? Vou pegar Sete Lagoas, é totalmente independente, Sete Lagoas tem hospital, casa de cultura, (...) da região metropolitana Esmeraldas, Confins (...) não tem (...) mas é totalmente diferente, se a gente olhar (...) não tem estrutura, não tem nada, e aí a agência metropolitana toma conta de uma região metropolitana, o que vai acontecer é que Belo Horizonte, Contagem vão estar bonitinhos e em volta vai estar tudo (...) Esmeraldas, Ribeirão das Neves e aí vai...

Gustavo: Em relação ao estatuto da metrópole você tem conhecimento? Da legislação Federal.

EBH03: Tenho muito pouco, o conhecimento que eu tenho mais é na legislação do plano diretor, mas ali, o restante mais completo (...)

Gustavo: Então tá, Bernardo. Eu queria então agradecer a entrevista e muito obrigado pela disponibilidade.

EBH03: Beleza.

EBH04

Gustavo: Bom dia Rodrigo, obrigado pela disponibilidade da entrevista. Queria começar pedindo para você relatar um pouco, como foi sua história com a pauta metropolitana. Qual cargo você ocupou da prefeitura e qual era a relação desse cargo com a gestão metropolitana.

EBH04: Gustavo, bom dia. Meu nome é Rodrigo Costa Andrade, sou engenheiro civil formado em 1994. Em 2017, fui convidado pelo prefeito aqui do município de Confins a compor o secretariado. Assumir a secretaria que a princípio não tinha o título de secretaria de desenvolvimento urbano, era somente de desenvolvimento econômico e meio ambiente. Quando nós assumimos, eu já tinha um conhecimento do município porque moro aqui no município de Confins há mais de 5 anos, e por ser um município muito restrito ambientalmente, eu já vinha o estudando né. Existe um conflito muito grande da questão ambiental com a questão desenvolvimento urbano. No início de 2017, devido ao meu desconhecimento do assunto, porque a legislação do município é muito frágil para um diretor, é cheio de problemas né, não existia um arquivo do município de tudo isso, então procurei a metropolitana para buscar mais informações em relação à toda a questão territorial, para planejar o que seria o desenvolvimento do município e qual o papel da agência nesse desenvolvimento.

E foi uma grata surpresa conhecer o grupo da agência, na época que tinha a Dra. Flávia Mourão como diretora, Gustavo como seu assessor direto pessoal e, foi uma surpresa agradável conhecer todo um planejamento de uma região metropolitana né, eu já sabia da importância, mas não sabia que a agência metropolitana tinha isso tudo muito bem organizado, muito bem estudado. Foi importantíssimo nesse início de desenvolvimento de trabalho, conhecer essa questão toda do papel da metropolitana com os municípios que fazem o colar metropolitano. Então foi uma grata surpresa, porque não pode, não tem como não ser assim. Os municípios não podem ter esse planejamento e desenvolvimento próprio porque é muito frágil a legislação do município e os profissionais que tem, a maioria são muito fracos, ninguém tem essa visão. E a agência por ser muito técnica e ter planejamento a longo prazo, ela é fundamental, não pode deixar na mão dos municípios não, os governantes não tem essa competência para andarem sozinhos.

Gustavo: Sim... E em relação ao histórico da construção do arranjo metropolitano, você tem conhecimento ou você realmente tomou pé a partir de 2017?

EBH04: Eu já acompanhava desde 2014/2015, a questão da agência nesses trabalhos e não conhecia tão a fundo até quando fui recebido e me mostrarem os arquivos. Mas é muito importante o que eu acompanhei nesse período anterior. Sempre muito participativo né, eu participei de audiências do PDDI, do macrozoneamento, fui em Lagoa Santa, fui em Matosinhos, então eu já acompanhava desde 2014 e via a importância disso.

Gustavo: Em relação à dimensão da região metropolitana de Belo Horizonte, os 34 municípios, como você vê isso? É uma região metropolitana que realmente apresenta os critérios de conurbação, movimentos pendulares, é uma região que talvez poderia ser menor... Como você avalia a dimensão da região de BH?

EBH04: O que eu vejo é o seguinte: Quando eu fiquei sabendo dos 34, que iam até Itaguara ali, então eu achei que a extensão estava muito grande, eu acho que o raio de atuação da agência não precisava ser tão grande. Apesar da 381 ser o principal corredor nosso de logística, que liga toda a São Paulo, a grande capital do país que é a nossa referência de mundo. Agora, o que vejo na metropolitana é aquela história que falta mais ações, acho que a política é tão grande que faltam ações com relação a tudo que você vai estar fazendo, que é a mobilidade né, hoje há uma dificuldade tão grande de mobilidade. Igual é o anel dentro de Belo Horizonte, toda essa questão de logística que você tem que acessar as rodovias estaduais que interligam os estados, é muito complicado. E isso tem que ser colocado para frente e tem que ter uma melhor visão, eu não sei qual o papel da agência junto ao governo, se ela tem tanta força com isso, se é a política que não deixa acontecer muita coisa, se não é o grupo de interesses do transporte rodoviário que empaca, que não vão deixar ter uma evolução no ferroviário. É muito interessante isso e é chato, você não conseguir ver mais ações acontecendo, ficar muita coisa planejada sem evolução.

E a outra coisa é interligação, eu acho que o que eu senti na metropolitana é que existe uma força muito grande dos privados para direcionar o crescimento, tipo assim, a região nobre é o vetor sul Nova Lima, que foi todo contextualizado porque você tem os formadores de opinião que levaram todo o crescimento para lá. Eu acho que falta uma diversificação e uma descentralização nessa questão de ordenação, eu acho que os municípios estão ficando muito adensados e sem descentralização, sem oferecer serviços, equipamentos para fazer os serviços, fora do centro. Então hoje é complicadíssimo, é o caso de Lagoa Santa, quem vem da Serra do Cipó vai passar dentro de Lagoa Santa, os condomínios estão todos nos arredores, que dependem da economia do centro, então você não manda, você não tem acesso, então eu acho que falta melhorar essa conectividade no colar metropolitano todo.

Gustavo: Em relação à governança metropolitana, o arranjo, a assembleia metropolitana, conselho, agência, fundo... Qual é a sua avaliação a respeito do funcionamento desse arranjo?

EBH04: Eu participei de várias reuniões do conselho, é muito interessante, eu acho que o caminho é esse e tem que ser seguido. A questão é os conselheiros, quando se elege os conselheiros, você pega os prefeitos da metropolitana, e a falta de visão desses prefeitos, vamos dizer assim, desses governantes, a inexperiência ou até mesmo a incompetência deles, não agregam valor porque eles vão votar na questão da amizade, do interesse e não realmente no que tem de ser contextualizado, tem que ser definido e tudo o mais. Então eu acho fraco, essa questão dos conselheiros, a taxa dos conselheiros, pela falta de experiência deles, é muito frágil ter um conselho de só políticos.

Gustavo: E o fundo metropolitano? Você avalia que é um instrumento capaz de atender as demandas de planejamento, é um instrumento que não teve sucesso, você tem conhecimento do fundo?

EBH04: Acompanhei o fundo, os projetos que foram direcionados os recursos, achei importantíssimo, eu acho que tem que continuar o fundo. Agora atrelando mais o fundo nos estudos, os projetos são muito mais técnicos, mas na hora da votação, eu não sei esse direcionamento, para onde vai, é aquela questão se só entra a política ou realmente entra a parte técnica na votação do direcionamento desse recurso. Mas o fundo é importante, os projetos que acompanho do fundo foram muito importantes, acho que tem que continuar, é o caminho. E projetos estratégicos, o fundo realmente, a agência tem que ter, e a questão dos planos do diretor, eu acho que tem que ser sempre conduzido por isso, talvez até mudar o formato para trazer o apoio do fundo junto com o recurso do município para agência fazer a gestão em conjunto com o município, não deixar só na mão do município.

Eu acho que a metropolitana é muito importante para deixar os municípios poderem fazer e acontecer sem a visão do planejamento estratégico da metropolitana. Está entendendo Gustavo?

Gustavo: Sim, e em relação a participação da sociedade civil? Como você vê essa efetividade dessa participação no conselho, nas demais instâncias, qual a sua opinião?

EBH04: O conselho e a sociedade civil, eu acho que ela é muito participativa e técnica, sem questionar a questão dos interesses, dos grupos grandes dos sindicatos patronais, mas fora isso, foi uma surpresa muito agradável de ver a participação da sociedade civil organizada assim. Eu acho que é um modelo a ser seguido sim.

Gustavo: E essa relação capital, município de grande porte e municípios de pequeno porte... você acha que a capital tem mais envolvimento e os municípios de pequeno porte menos, ou o contrário ou existe uma preponderância muito grande da capital, que acaba interferindo na participação dos municípios menores, como você vê essa relação entre os municípios maiores e os menores?

EBH04: O que eu entendi, o que eu vivi nesses dois anos, praticamente dois anos e cinco meses que fiquei, é que, por quê há o diferencial, por quê a capital e as cidades maiores trazem tudo para elas? Porque elas têm um corpo técnico, elas têm gente competente. Os municípios pequenos são carentes, os interesses dos governantes preponderam-se sobre a parte técnica então entra um grupo de interesses, então o diferencial é esse. O município grande tem mais recurso, tem uma voz ativa porque ele tem uma influência política maior, junto aos seus deputados, ele consegue fazer as coisas acontecerem em função dessa autonomia maior que eles têm, essa técnica e competência política. Quando você cai num município com 7 mil habitantes, infelizmente não tem um corpo técnico, eu trabalhava na secretaria, somente eu como profissional e engenheiro, eu tinha na época três estagiários, eles não deixaram eu ter um corpo técnico e no dia que eles descobriram que eu estava fazendo a parte técnica, eles me exoneraram, porque, aonde que eu iria chegar de organizar um município, colocar ele transparente e esse conflito de interesse deles. O discurso aqui é o seguinte, se a gente deixar organizar e vier gente de fora, a gente perde o governo, então não vai ficar entre a minha e a sua família, vai ficar com uma outra visão de município, eles vão fazer o que quiserem e a gente precisa ter o município para ser desenvolvido, ser organizado e aberto, e vão ficar num convívio de famílias que isso acontece nos pequenos municípios da região metropolitana sim.

Gustavo: Em relação a estatuto da metrópole, você acha que ele mudou alguma coisa na governança da região metropolitana de Belo Horizonte? Ou foi apenas mais uma lei, trouxe avanços... Significa algum tipo de retrocesso.... Qual é a sua visão em relação ao estatuto da metrópole?

EBH04: Mudou e teve um avanço sim, norteou essa questão do planejamento, essa visão do contexto urbano, metropolitano. Eu acho que foi muito importante, foi um avanço sim.

Gustavo: Sim, tem algum comentário adicional, que você gostaria de fazer em relação à gestão metropolitana ou acha que a gente abordou todos os pontos?

EBH04: Eu acho que a questão da agência metropolitana, a importância de ela ter mais, ela ter uma base mais sólida, dos municípios da metropolitana desse planejamento metropolitano, essa ordenação e tudo que acontece. E obrigar, não sei como fazer isso, que as prefeituras tenham um corpo técnico, tenham uma ação junto com o ministério público, com relação a questão de apoiar os municípios que seja criado e mantido um corpo técnico efetivo e não ficar nos processos seletivos os caras comissionados em cada gestão. Eu acho que perde histórico do município, então é montar um banco de dados, poderoso, muito concreto, muito absoluto e dar continuidade nisso porque o grande problema que eu vejo não é só a questão de parcelamento absoluto. A questão de construções, toda essa questão da lei de ocupação do solo é complexa, eu acho que dependendo do porte do município e do recurso que ele tem e de sua importância na metropolitana, eu acho que ele tinha que ter um atendimento especial, ele tinha que ser mais visado, mais controlado, vamos falar assim.

Gustavo: Entendi.

EBH04: Porque os prefeitos têm muita autonomia e rola muito dinheiro quando se fala nessa questão de parcelamento do solo, de uso e ocupação do solo. É muita coisa que acontece, eu acho que tinha que ter uma maior ação de acompanhamento, de fiscalização e tudo o mais.

Gustavo: Então ok rodrigo, muito obrigado pela entrevista e até a próxima.

EBH04: Por nada, foi um prazer poder ajudar.

EBH05

Gustavo: José Abílio queria que você começasse falando e relatando um pouquinho da sua história com a gestão metropolitana, os cargos que você ocupou e qual a sua relação coma gestão metropolitana.

EBH05: A minha relação com a gestão metropolitana é muito antiga porque eu fui funcionário do Plambel, que era o órgão de planejamento da região metropolitana, que começou a trabalhar se não me engano em 1973, logo depois que teve a primeira lei que criou as 14 regiões metropolitana do Brasil, mas eu entrei pro Plambel em 1977, não sou muito bom de guardar datas...

Gustavo: Década de 70.

EBH05: É, final da década de 70. É isso mesmo. Enfim, quando eu entrei, tinham algumas leis federais sobre região metropolitana que obrigavam determinados trabalhos na região metropolitana. Uma era a questão da proteção do patrimônio histórico cultural, outra era de produzir nas regiões metropolitanas áreas de distritos industriais. Já nesse período tinha um grande movimento pelas questões ambientais, principalmente proteção de recursos hídricos... Era uma pauta mais recente nas cidades do Brasil e especialmente na região metropolitana.

Gustavo: Sim.

EBH05: Enfim, eu, na época, me transformei no coordenador, fui chamado de coordenador de programas especiais, onde essas novas demandas estavam alocadas então, tinha uma equipe formada por geógrafos, advogados, sociólogo, arquitetos, diversas categorias profissionais, na obrigação de fazer esses trabalhos até então desintegrados. E a nossa equipe que criou um vínculo muito interessante, começou a discutir como a gente podia fazer pra integrar nossos trabalhos, partindo do princípio que as coisas na verdade são integradas.

Gustavo: Sim.

EBH05: Mas a princípio eram coisas separadas, e aí discutindo, discutindo, discutindo, e estudando algumas experiências, principalmente o que aconteceu na Espanha na época, nas regiões metropolitanas, chegamos à conclusão que a gente podia usar o território metropolitano como nosso elemento comum de vínculo, com todas aquelas obrigações. Então nós fizemos o primeiro macrozoneamento da região metropolitana, o nosso projeto comum foi fazer um macrozoneamento da região metropolitana e aí então nós começamos a fazer por exemplo, na definição de distritos industriais, como que vinculava isso com a questão do abastecimento de água e ao mesmo tempo da proteção dos recursos hídricos de abastecimento.

Gustavo: Sim.

EBH05: É, como tinha na época um grande movimento de parcelamento do solo, nós começamos a criar umas ideias pra qual pedaço a região metropolitana deveria crescer, do ponto de vista urbano, do espaço urbano.

Gustavo: Isso na década de 70.

EBH05: É, exatamente. Esse macrozoneamento deve tá guardado na Fundação João Pinheiro, que foi pra onde foi todo o material, e assim, vinculamos todos esses assuntos à expansão urbana, à proteção do meio ambiente, não só à questão hídrica mas à questão da fauna e da flora que a gente foi desenvolvendo, mais a proteção do patrimônio cultural, a questão de desenvolvimento econômico mas sobretudo vinculado à expansão de novos distritos industriais, algumas ideias de vincular isso tudo a uma rede viária, enfim, fizemos o primeiro macrozoneamento da região metropolitana de Belo Horizonte. Foi um trabalho muito reconhecido, a equipe foi muito boa, muito dedicada, então foi um trabalho bem interessante. Fiquei na Plambel durante uns 8 a 10 anos, só que depois de muitos movimentos políticos de fim do período da ditadura (porque no período da ditadura, a questão da região metropolitana era considerada um aspecto importante pelo planejamento que deveria ter).

Gustavo: Sim.

EBH05: Então no final da ditadura, todas essas criações, digamos do período ditatorial, foram entrando em decadência porque eram conhecidas ou reconhecidas como uma faceta do tempo da ditadura. Então Plambel ficou na geladeira, no ponto de vista de instituição pública de planejamento, e foi entrando num período de esvaziamento completo até que foi fechado.

Gustavo: Fechado em 80 e poucos.

EBH05: Ah, eu não sei... data não me pergunte por que nunca sei direito.

Gustavo: Tá certo.

EBH05: Bom, eu fiquei até um pouco antes do fechamento porque foi um período muito ruim, a gente tentando trabalhar e não acontecia nada, era um desprestígio enorme, foi bem doloroso esse período, mas o Plambel tinha criado uma equipe muito capacitada do ponto de vista técnico, era uma equipe que tinha origem na Fundação João Pinheiro (praticamente toda a equipe original do Plambel nasceu na FJP). E a questão da região metropolitana foi uma grande contribuição daqui do setor público de Belo Horizonte para o Brasil já que essa questão em Belo Horizonte sempre esteve um passo à frente no Brasil.

Gustavo: Sim.

EBH05: Então assim, já tinha uma tradição de conhecimento, de formação de quadros mesmo quando o Plambel foi criado, e depois quando o Plambel acabou, tinha passado por lá uma quantidade enorme de pessoas, de técnicos, porque na verdade todo o planejamento da região metropolitana, tinha se concentrado no Plambel e, se por um lado foi muito boa a experiência de desenvolvimento técnico do Plambel, por outro lado como um Plambel tinha uma equipe técnica muito capacitada, os municípios largaram mão de fazer seu próprio planejamento e deixaram tudo na mão do Plambel, então o Estado tinha uma equipe técnica muito qualificada mas os municípios não tinham um equipe técnica

Gustavo: Sim.

EBH05: Quando o Plambel acabou e chegou o momento da retomada da democracia, dos princípios das novas gestões, da esperança, digamos assim, as prefeituras começaram a requalificar ou retomar seus processos de planejamento interno. Então o Plambel que tinha um quadro muito qualificado de pessoas nessa especialidade metropolitana, muita gente do Plambel foi trabalhar nas prefeituras e aí a experiência de planejamento das prefeituras de Belo Horizonte deu uma boa avançada, então nessa época por exemplo, até mesmo, a expansão de Belo Horizonte, de Contagem, Betim, dos municípios maiores, por crescerem muito, já mandavam os processos de planejamentos mais sofisticados. Então nesse período, voltando pra mim, fiquei no Plambel uns 2 anos antes de fechar e saí, pedi demissão, fui dar aula e montei um escritório particular, para pequenas obras e pequenos projetos. Durante um período fiquei trabalhando em iniciativa privada, e então me veio um convite pra trabalhar em Santo André, São Paulo, e achei interessante o convite. Tinha um concurso, pra arquiteto da prefeitura, e eu pensei "vou fazer o concurso, se eu passar eu venho, se eu não passar eu não venho", então fiz o concurso, passei e me mudei pra São Paulo, e em SP tinha um movimento também bastante interessante na região do ABC, onde são 7 municípios de trabalhá-los integradamente, criando um vínculo entre eles, que todos os municípios de identidade operária, onde concentrava a industrialização de SP, fazendo uma experiência de gestão integrada dos 7 municípios do ABC, de alguma forma independente de SP, porque pelo tamanho de São Paulo e pela característica da cidade, na região metropolitana, tem um papel predominante demais, bem maior que BH, na região metropolitana daqui. Então foi uma experiência interessante também de planejamento regional, trabalhando dentro do município. De Santo André eu vim para Betim, e aí tinha também diversas pessoas do Plambel nos diversos municípios, tinha Betim, Contagem, Ibirité, Santa Luzia, enfim, como a gente tinha tido uma certa origem em comum, quem tava no município, tinha uma linguagem fácil de conversa.

Gustavo: Entendi. Facilitava muito a troca de informações.

EBH05: Isso, e aí a gente fez muitos trabalhos conjuntos, fomos desenvolvendo um pensamento mais ou menos coletivo pra região metropolitana, só que nesse momento ao invés de ser uma óptica do metropolitano pro município, foi do município para o metropolitano.

Gustavo: Entendi.

EBH05: Então, foi uma história que volta e meia a gente acaba aprendendo muito em cada fase da história.

Gustavo: Como se da sua participação já nesse novo arranjo, mas enquanto membro da sociedade civil, sair da história do governo e indo pra sociedade civil.

EBH05: Depois desse período que eu trabalhei em Betim, eu voltei pra Belo Horizonte, trabalhei aqui, fui secretário de regulação urbana aqui em BH, depois que terminou a gestão...

Gustavo: E esse é um período que tem um esvaziamento da pauta metropolitana.

EBH05: Exatamente, e nesse período, foi muito importante a ação do Instituto Horizonte. Sempre teve na região metropolitana de Belo Horizonte, não no período do Plambel, que não tinha movimento assim da sociedade civil, os movimentos eram mais técnicos. Mas, depois que fechou o Plambel, e teve um vazio de planejamento metropolitano, e do pensamento metropolitano, a sociedade civil foi ocupando muito espaço no amadurecimento das questões metropolitanas e nesse período o instituto horizonte, ocupou esse espaço de uma maneira muito efetiva, organizada, disciplinada, e constante sabe e eu frequentei as reuniões e as discussões eram bem interessantes, foi criando um vínculo entre diversas estâncias da sociedade civil, técnicos, empresários, pessoal da área industrial, da área de comércio, movimentos sociais, de habitação, de transportes, foi criando um diálogo bem interessante nesse período, e aí tem que destacar o Teodomiro Diniz que foi sempre uma grande referência metropolitana e com uma capacidade de diálogo entre diversas categorias sociais muito fundamental. Bom, aí quando eu saí da prefeitura de BH, eu fui pro CREA e foi o período que teve a discussão na assembleia legislativa sobre a mudança da gestão metropolitana, porque pela constituição de 88, a gestão metropolitana no estado tomou uma faceta municipalista exagerada, então o estado não tinha nenhuma contribuição metropolitana e tudo tinha que partir dos municípios, e os municípios não tiveram força e eu acho difícil mesmo sem uma estância que seja de outro nível que não municipal, pros municípios se organizarem pra uma gestão coletiva, porque são muito diferentes, com tamanhos diferentes, problemas diferentes, que mudam frequentemente os partidos políticos, então tem muita dificuldade de articulação mesmo. Bom, aí com a região metropolitana o Instituto Horizonte tomou esse espaço, fez esse espaço do diálogo metropolitano das propostas. Teve na assembleia no início dos anos 2000, uma grande discussão sobre gestão metropolitana, e aí que foi feita a mudança na constituição fazendo essa nova forma de gestão que é a atual, criando conselhos deliberativos, criando agência metropolitana, assembleias metropolitanas...E a ideia do planejamento como suporte de toda a gestão metropolitana, a ideia do plano, enfim, essa forma de gestão que tá aí hoje. Aí eu comecei, como era um assunto que eu tinha vivido por muito tempo, tanto do lado estadual, digamos assim, que era uma escala de pensamento, quanto do lado municipal que é outro estado de pensamento, eu pensei: "ah vou voltar pra esse assunto que me agrada muito".

Gustavo: Sim.

EBH05: Como eu já tava no CREA, logo na primeira assembleia metropolitana, teve uma grande quantidade de, pela participação muito expressiva de movimentos sociais de sociedade civil, teve muita gente, foi muito interessante, foi na própria assembleia legislativa, e aí foi quando teve a ideia, porque como na gestão metropolitana só tem dois conselheiros que são representantes da sociedade civil no conselho de 16, nós discutimos se a gente fazia um movimento pra reivindicar mais cadeiras ou se a gente fazia um movimento pra termos uma presença expressiva pra que um dia a gente pudesse reivindicar mais cadeira e aceitamos que era preferível ter uma presença expressiva.

Gustavo: Sim.

EBH05: Como ter uma presença expressiva sendo só dois representantes? Foi quando surgiu a ideia do próprio pessoal da assembleia (tinha uma equipe muito boa que nos assessorava), de fazer o colegiado metropolitano, então foi aí que nasceu o colegiado. Essa ideia de ter segmentos, cada segmento votar nos seus pares, e aí no primeiro colegiado foram 20 de idade, do segundo pra frente já subiu pra 30, e aí eu fui eleito, fui um dos eleitos. Eu, Teodomiro Diniz, Guilherme de Pádua e o Marco Aurélio, que depois foi pra Brasília, no IPEA, então lá nós participamos desse primeiro momento do colegiado e fomos os conselheiros dessa época. Então foi aí que eu voltei pra região metropolitana participando de um lado menos governamental e mais sociedade civil, como no caso, representando o CREA.

Gustavo: Bom que sua história já responde a segunda pergunta, que é justamente sobre esse histórico de construção da governança. Mas aí aprofundando um pouquinho no arranjo existente, qual a sua visão sobre esse arranjo? O peso dos municípios em relação à capital, aos municípios menores e a capital, o papel da sociedade civil. Como você avalia essas relações dentro do arranjo existente e o papel do estado também?

EBH05: Bom, eu vou fazer algumas observações, nem tanto como avaliação ou como sugestão, mas sim como pensamento. Vou confessar pra você que não tenho uma ideia muito nítida, acho que tem algumas coisas que a gestão metropolitana deveria melhorar, mas não tenho uma ideia muito nítida de como deveria ser.

Gustavo: Sim.

EBH05: Porque acho que seria bom que tivesse uma grande discussão com muitas pessoas que participaram de todo esse processo, dessa vivência, de uma forma que a gente pudesse evoluir. Mas vamos começar pela participação da sociedade civil. Então, dois representantes de 16, esse número "16" foi considerado na época um número bom pra integrar as pessoas por que não era um número nem muito grande nem muito pequeno, um número adequado, mas isso eu acho que pode ser 16, 20 ou 25, não muda muito não. Acho que a representação da sociedade civil é pequena, desde a primeira conferência nos sempre solicitamos que nossa sociedade civil, e o conselho tivesse um representante de cada segmento, então a sociedade civil deveria ser representada por 5 segmentos, mas temos consciência que quando somos 2 representantes, a sociedade civil, tem um estímulo a ficar mais articulado entre si, porque pelos 5 segmentos ela tem que negociar entre esses 5 segmentos, quais são os conselheiros e como o colegiado não só assessorava esses conselheiros mas como eles prestam conta pra esse colegiado, então sendo 2 é um estímulo à força do colegiado. Sendo 5, um de cada segmento, o colegiado perde um pouco o estímulo a ficar mais coeso. Porque com os 5 segmentos, estes não irão ficar trocando muitas figurinhas e buscando consertar coisas, quando cada um deles tem sua própria representação. Mas a gente acha importante de qualquer forma que tivesse 5 pessoas representando a sociedade civil, como a gente acha também que deveria existir representantes dos vereadores também, que não tem. Então já teve projetos de lei na assembleia legislativa nesse sentido de ampliar a sociedade civil pra 5 e ter representantes de 3 vereadores.

Gustavo: Votariam em 6, então de 16 passaria pra 21.

EBH05: Bom, a região metropolitana tem uma coisa interessante que é o seguinte: as vezes pensamos "devia ser metade sociedade civil, metade governo" baseado em outros conselhos só que na região metropolitana, essa compensação, esse equilíbrio se dá em outras categorias, não é só entre sociedade civil e governo, não pode ser só isso o critério, porque o governo, no caso de região metropolitana é muito diferenciado porque você tem governo de partidos diferentes na região metropolitana, que são pontos de conflito e tem governos muito diferenciados no ponto de vista da capacidade de gestão de cada um deles.

Belo Horizonte tem uma capacidade de gestão que Juatuba não tem, por conta do tamanho, da experiência, então, comparar o estado que é outra história e botar tudo num pacote: Governo. Bom, eu acho isso esquisito, então, eu fico achando que o conselho deliberativo deveria ter uma espécie de tripartite, que seria mais ou menos, não exatamente de 3 em 3, mas que tivesse a representação do estado, representação da sociedade civil e representação do município, um número mais ou menos equivalente. Exemplo, se fosse 21 que fossem, 7, 7 e 7.

Gustavo: Entendi.

EBH05: Eu acho que equilibrava melhor. Acho que essa coisa de metade sociedade civil, metade governo, no caso de regiões metropolitanas não é o mais adequado, porque governo e região metropolitana são coisas muito subdivididas em muitas coisas e muitas ideias e muitas características diferentes, não dá pra dizer que isso é o governos. São governos.

Gustavo: Não dá pra dizer que é uma coisa só, não é uniforme.

EBH05: É, simultaneamente. São governos muito diferentes, realidades muito diferentes, todos vivenciando um momento subsidio. Então mudando meu raciocínio sobre conselho, sobre gestão do ponto de vista de conselho deliberativo, é uma ideia boa e saudável, um conselho que tem mais agilidade embora eu ache que tudo que acontece na região metropolitana seja muito devagar, eu sempre achei e continuo achando que é muito devagar. A gente amadurece ótimas ideias, que as vezes são inspiradoras pra outras regiões metropolitanas, eles vão lá na frente, fazem as coisas e as vezes ainda estão discutindo aquela ideia. Acho que o arco metropolitano, oanel metropolitano que vai desde Sabará até Betim, foi uma coisa nascida no Plambel lá nos anos 70, ou seja, tem quase 50 anos. Quando a gente apresentou essa ideia desse arco metropolitano, como sendo o primeiro momento pra formar uma rede, de transporte, de mobilidade da região metropolitana, pra amparar o processo de descentralização, de criação de centralidade, nós mostramos isso no Rio de Janeiro uma vez, foi um sucesso, e eles adotaram ao planejamento deles a ideia do arco também. O arco deles está feito tem muitos anos, inclusive tem muitos problemas lá no arco que é um lugar que eles têm muita dificuldade porque tem muito roubo de carga. Mas isso aí já foi lá na frente, já tava feito. O nosso eu nem sei se o projeto executivo já terminou, então por isso que eu acho que as coisas aqui são muito lentas. Todo mundo que participa do processo metropolitano, tem que ter muita paciência porque as coisas demoram demais pra acontecer.

Gustavo: Em relação ao fundo, qual a sua visão, dessa questão de ser voluntário, a contribuição, as oscilações ao longo do tempo?

EBH05: Eu não sei, acho que o pensamento do fundo é correto, porque ser voluntário é bom, porque não acho bom obrigar os municípios a participar de uma coisa... porque eu faço uma comparação com o que precisa a sociedade civil, quando criou o colegiado, vão ser tão interessantes q a gente fique presente mesmo tendo uma representação muito baixa, então ficava assim se a região metropolitana realmente pega e consegue fazer coisas pra demonstrar que tem eficácia, que tem projetos, que leva pra frente, os municípios vão aderir, então acho que ficar nessa de tem que ser obrigação eu não concordo. Não acho que tem que ser obrigatório, tem que ser tão eficaz e tão interessante que aderir a esse processo é bom. Os municípios aderiram a esse plano metropolitano, nesse período houve um razoável recolhimento de recursos profundos, a discussão do plano foi muito interessante, foi entusiasmante então as pessoas adeririam a ele. Então acho que a gente agir por captar o desejo das pessoas de participar porque ver que ali tem algum acontecimento que é interessante, tem uma força que valha a pena participar dela. Agora, eu tenho muitas dúvidas então acho o fundo legal, a ideia do planejamento como infraestrutura, ou como segmento, base de tudo, muito boa a ideia de ter um plano, só que eu acho que todo mundo esquece o plano com a maior facilidade, todo mundo. Seja governo estadual, municipal, sociedade civil... brasileiro é assim e eu acho que o plano deveria ser nossa grande referência, muitas vezes as pessoas vão fazer algo, você pergunta se ta no plano e ela responde "ah nem sei se ta no plano, nem leio". Então a ideia é ótima, mas tem que seguir o plano, se a ideia é ótima e não ta no plano, vai no plano e mude ele. Então essa disciplina de ter o plano o tempo todo, eu acho que no fundo não existe, não temos essa cultura, precisamos ampliar essa cultura. Outra coisa que eu acho que é bastante questionável, fico pensando se a assembleia metropolitana, não deveria ser uma coisa diferente, que tivesse representação dos prefeitos, dos vereadores, mas da sociedade civil também, e talvez a palavra assembleia não seja a melhor, porque assembleia parece que são os que foram votados pelo processo eleitoral, deveria ter uma instancia grande metropolitana, que assim, como que talvez eu faça um pouco de confusa com a conferencia, conferencia devia desempenhar esse papel.

Gustavo: O que eu to entendendo é de uma participação mais ativa da assembleia.

EBH05: É, porque a assembleia formada pelos prefeitos, sobretudo, representantes dos vereadores

Gustavo: É, 34 presidentes de câmaras municipais e governo do estado e assembleia legislativa.

EBH05: É, eu acho que tem pouca... ou então melhorar as atribuições deles, entendeu?

Gustavo: Sim.

Jose Abílio: Eu acho que as atribuições são pouco expressivas. Quais são as atribuições? Fazer um marco das macro diretrizes ou então vamos rever as macro diretrizes e aí vamos reestruturar os planos. Mas talvez o que eu fique, por isso que eu falo com você, não tem maduro não, as vezes o papel da conferencia metropolitana, que fosse um papel muito expressivo de criar grandes demandas de fazer grandes momentos de monitoram da região metropolitana, que que ta acontecendo? Quais os princípios que nós queremos agora tomar pela frente e como nosso plano deveria estar de maneira reforçada, face aos novos acontecimentos da humanidade? Então assim, a conferência teria esse papel de fiscalizar o andamento do plano e de reorientar as grandes ideias do plano e a assembleia faz as diretrizes.

Gustavo: Entendi. Que relação tem a dimensão da região metropolitana e os 34 municípios? Qual é a sua visão a respeito desse tamanho?

EBH05: Acho que foi uma inflação de municípios.

Gustavo: Pela questão urbanística, questão política...?

EBH05: Provavelmente. Eu fico vendo muitas vezes, as pessoas querendo criar a região metropolitana de Uberlândia, por exemplo, como se criar região metropolitana, fosse um canalizador de recursos, e acho que não é. A não ser que a região metropolitana aja com muita articulação entre municípios, aí fica forte, mas acho que foi mais uma questão, não sei se política, mas por exemplo, aquele município depois da serra saindo de São Paulo, não tem nada a ver fazer região metropolitana.

Gustavo: Ali em Itaguara...

EBH05: É, talvez aquele município que guarda água...

Gustavo: Ibirité

EBH05: Não, daquela represa grande... Rio Branco não, esqueci...

Gustavo: Rio Manso

EBH05: Isso, Rio Manso. Talvez nele ainda faça sentido por que ele tem um papel importante no abastecimento da cidade, mas eu acho um exagero, pra falar a verdade. Não vejo tantos vínculos metropolitanos assim com esses municípios não. E outra coisa que acho bem estranho o tal do colar metropolitano, que papel tem o colar metropolitano? Não tem nenhum, mas eu acho que deveria ter algum. Se esse colar metropolitano, significa o que? Significa nada, nem o próprio fala do colar.

Gustavo: E só BH tem, não é?

EBH05: É

Gustavo: Com a promulgação do estatuto da metrópole, na sua visão o que mudou na governança da região metropolitana de Belo Horizonte? Qual papel que o estatuto tem nessa mudança, ou se não tem. Trouxe algum avanço ou representa só mais uma lei? Significa algum tipo de retrocesso? Qual o seu olhar?

EBH05: Não, eu acho que representa um avanço importante de obrigar que o plano seja aprovado na assembleia, mas não acho que seja só uma questão metropolitana, porque acho que é muito interessante abrir espaço na sinalização municipal pra ter como lei estadual, processos de planejamento regional, que você não tem. E as regiões metropolitanas podem puxar esse novo olhar regionalizado e que define uma legislação específica pro desenvolvimento daquele pedaço do estado.

Gustavo: Entendi.

EBH05: Então, aí eu acho que o estatuto tem esse papel importante, de obrigar que o plano metropolitano, seja aprovado na assembleia legislativa, acho que dá muito mais força do que ele ser aprovado só pelo conselho deliberativo, que não chega a ser nem todos os prefeitos. Mas mesmo que fossem todos os prefeitos, acho que tem uma fragilidade tão grande na nossa forma de fazer planejamento, de seguir a legislação... que o que significa ser aprovado por tantos prefeitos, se daí 4 anos todos podem questionar tudo outra vez. Daí 2 anos o estado pode questionar tudo outra vez, então assim, as vezes continuidade é uma coisa muito ruim pro desenvolvimento econômico, ambiental, social, continuidade é muito ruim. Então assim, pra mim a grande contribuição do estatuto da metrópole é criar a obrigatoriedade de ser uma lei estadual, e ao mesmo tempo ainda há a possibilidade de ter pedaço, regiões do estado que deveriam ter seu planejamento específico, por exemplo, a região de desenvolvimento econômico, social, não sei como chama ali, no norte de Minas, do vale do Jequitinhonha, não sei ... então assim, que teriam leis estaduais também, com processo de gestão específico, coletivo, então acho importante nesse sentido. Só que tudo nesse sentido. Agora, pra nós não mudou muito não, a não ser a obrigatoriedade de aprovação como lei estadual, acho que não fez muita mudança no ponto de vista de gestão, mesmo porque no estatuto da metrópole muita coisa foi inspirada na gestão de Belo Horizonte, agora tem umas coisas que acho que faz um pouco de confusão, em vez de esclarecer, torna o processo mais difícil quando fala da gestão, tem uns pedaços obscuros.

Gustavo: E aí entendendo que pra região metropolitana de Belo Horizonte, o principal avanço é na questão de tornar o plano uma lei estadual com a retirada por meio da medida provisória do prazo, você acha que isso perde essa força? Ainda faz sentido mesmo que não tenha o prazo, o fato do estatuto colocar a necessidade de aprovar a lei estadual, é um ganho ou isso perdeu o sentido com essa medida provisória que já entrou em vigor?

Gustavo: Oi, a minha pergunta era: com a retirada do prazo pra aprovação do PDUI em legislação estadual, o estatuto deixa de contribuir pra gestão metropolitana de Belo Horizonte, no caso específico de BH, ou ainda traz benefícios uma vez que mesmo não tendo prazo, existe no estatuto a necessidade de se aprovar o plano em lei estadual

EBH05: Vamos dizer que perde força mas acho que perder validade não. A gente fica pensando "gente as pessoas não querem isso, não fica insistindo mais não, desiste dessa ideia". Embora eu, quer dizer, deixei minha vida toda em planejamento, sobretudo planejamento metropolitano, mas hoje eu fico vendo quantas dificuldades, e a dificuldade de (...) qualquer coisa pras pessoas assumirem os princípios que estão no planejamento, acordarem pras milhares de reuniões e conversas, mas se as pessoas não querem, "larga pra lá". Perco um pouco a paciência, pra falar a verdade. Paciência histórica, que sempre tive.

Gustavo: Entendi.

EBH05: Então assim, se as pessoas se usurpam dos poderes públicos, se os políticos, acham que isso é importante, o estatuto da metrópole, apesar de terem adiado o prazo, mas se eles acharem que isso é importante não vai ser tocado pela frente se não achar que é importante, é porque não tem importância pra eles, então a gente não tem que ficar pelejando com coisa assim não. Perdi um pouco de paciência, pra falar a verdade, com essa falta de compromisso com o futuro, compromisso com o pensamento, compromisso com discussões, compromisso com a história. Eu acho que nós não (...) direto, isso construiria uma confusão, cada vez mais.

Gustavo: Entendi, e concluindo, considerando as 11 funções públicas de interesse comum que existem na lei da região metropolitana de BH e a real atuação, o que você acha? As escolhas que foram feitas são adequadas? As prioridades que foram feitas, deveriam ser trabalhadas outras funções públicas de interesse comum? Qual a sua visão sobre a atuação e aí, mais especificamente, vou falar do modelo de governança como um todo, conselho, agência, dentro da RMBH.

EBH05: Acho que estão certos como prioridade. Agora eu estranho muito não ter tido no estado, nas funções de interesse comum dentro da região da grande BH, educação, que eu acho que é uma função pública de interesse comum, poderia se discutir entre níveis e categorias, como deveria ser, mas acho que faz falta educação ser uma função de interesse comum, e apesar de que no plano lista, a gente vê meios pra isso, mas eu creio também que seria muito importante se eles pudessem avançar um pouco nas funções públicas da saúde, entendeu? E a saúde, conduzir, por exemplo, a questão do saneamento, sabe? Conduzir essa questão de ruído, talvez a gente tivesse dois ou três grandes, imensos blocos, meio ambiente podia conduzir a questão da proteção dos mananciais, da água, do tratamento de esgoto, da fauna e da flora, até caberia também a proteção do meio ambiente urbano, do patrimônio cultural, então assim, meio ambiente, o espaço que moramos né? E a segunda grande categoria é a saúde né? Ai poderia ser ate aquela coisa de ficar 2 horas pra ir e 2 horas pra voltar do emprego, é saudável? sabe? É, então acho que a saúde merecia uma ênfase maior na questão da gestão metropolitana e a educação deveria entrar.

Gustavo: Sim, entendi. E você gostaria de fazer algum comentário adicional que não foi comentado?

EBH05: Não, achei (...) pela visão geral assim das coisas, (...) toda vez o desejo se desmancha um pouco mais, mas assim, meu grande desejo é que as coisas tomassem um pouco mais de velocidade e de eficácia, acho que a gente peca muito por falta de eficácia, não estou falando que é culpa de governo, governo X, Y ou Z não. É uma característica mineira, nós somos muito devagar.

EBH06

Gustavo: Dorinha, primeiramente, queria que você descrevesse para mim um pouquinho a sua história junto da gestão metropolitana, como que foi a sua participação nos conselhos e, enfim, qual sua relação com a gestão metropolitana?

EBH06: Certo, bom, é... entorno de 2005 nós tivemos um curso pelo ministério da cidade em relação a capacitação para elaboração de planos diretores. Nessa oportunidade a gente reuniu um grupo de arquitetos, dentre eles estava o José Abílio, eu, Mônica Medeiros, é... eu me recorro de algumas pessoas nesse grupo e a gente sentia que as questões de planejamento urbano extrapolavam os territórios dos municípios, e a gente começou discutir que algumas questões elas não eram apenas regionais, mas eram metropolitanas como a questão da mobilidade urbana, questão ambiental e a partir disso a gente começou a ter um grupo que a gente se reunia primeiramente no CREA e depois no IEAB, e nós começamos a discutir sobre a importância de uma gestão metropolitana e esse grupo foi criando essa possibilidade, esse conceito da importância da gestão metropolitana e a partir daí a gente começou a conversar, tanto na secretaria de governo, e também na assembleia, e fomos construindo essa questão da governança, vamos dizer assim, de mãos dadas tanto na época da (...), e a gente foi buscando alguns deputados, também na época do João Leite, e a partir daí a gente começou a construção. Eu não me recorro se foi em 2010 que foi criado o primeiro conselho, porque eu até estou fora de Belo Horizonte, então essa questão das datas que a gente teria que estar revendo, mas eu estive nesse processo desde o início, contribuindo até para essa discussão anterior a lei propriamente dita e depois posteriormente fazendo parte do conselho em várias gestões, algumas representando o próprio instituto de arquitetos, outros representando a fundação IBI, né? E a partir dessa participação, assim, eu acho que o grande diferencial da gestão metropolitana de Belo Horizonte foi a constituição do colegiado desde o início, porque ele sentiu que pela presença reduzida da sociedade civil, em termo descritivo do conselho, a gente teria que ter uma instância mais democratizada, mais ampliada, para que desfaça aqueles representantes no conselho, representassem uma visão mais ampla de vários segmentos da sociedade civil. Essa constituição do colegiado, ela trouxe uma ampliação dessa participação da sociedade civil e trouxe também um aprofundamento da própria gestão, porque várias questões eram técnicas inicialmente e nem mesmo todas as secretarias do governo, nem mesmo os prefeitos e vereadores, tinham essa visão técnica de algumas questões que precisavam ser inicialmente discutidas, tanto é que o próprio termo de referência para contratação da elaboração do PDDI ele foi discutido e proposto pela sociedade civil através do colegiado. Então algumas questões, que eram de instâncias técnicas, o colegiado continha vários profissionais multidisciplinares e os arquitetos também participavam de uma forma muito efetiva, e algumas questões eram realmente de planejamento urbano regional e metropolitano, então acho que isso contribuiu muito para governar, né? Outra questão que a gente teve também, eu não sei se você estava nessa época, mas a gente teve um encontro, o fórum das ONGS metropolitanas, depois de um evento que aconteceu na escola do (...) e foi superinteressante nós conseguimos reunir as ONGS de muitos municípios e discutimos essa questão da gestão ambiental né, tanto do ponto de vista dos recursos hídricos, como as questões referentes à mineração e também as outras questões do saneamento. Então esse fórum foi uma coisa assim... que foi muito interessante, elas aconteceram... eu depois posso buscar essas datas pra você estou indo para Belo Horizonte amanhã, então eu posso tentar recuperar essas datas de uma forma mais efetiva... e eu mesma fico como arquiteta urbanista, eu pude participar de um evento em Goiânia quando estava sendo discutido o estatuto de metrópoles e nós tínhamos representantes na federação nacional de arquitetos no sindicato de arquitetos do Brasil inteiro e a gente viu nessa exposição que vários arquitetos, de vários estados, a diferença, do que constituía a governança metropolitana da região metropolitana de Belo Horizonte, né? Nesse evento a gente pode comparar o que que essa gestão metropolitana de Belo Horizonte em relação às outras regiões metropolitanas, onde nem sequer existiu uma discussão metropolitana, era bastante incipiente. E municípios bastante efetivos como o Rio de Janeiro, São Paulo, essa discussão ainda era bastante a quem da discussão e no nível de profundidade que a gente alcançou em Belo Horizonte.

Gustavo: Isso em qual momento?

EBH06: Esse evento aconteceu em Goiânia, eu acredito que foi em 2014. Eu vou recuperar essas datas.

Gustavo: Já acabou se de discussão no estatuto da metrópole, né?

EBH06: É, exato. Então eu vou depois recuperar essas datas de uma forma mais efetiva e aí eu te ligo pra gente registrar direitinho, né, porque eu estou fora de Belo Horizonte e não me recorro com detalhes.

Gustavo: Tranquilo.

EBH06: Mas eu percebo assim uma diferença do ponto de vista técnico e de participação popular bastante efetivo em relação a outra região metropolitana, das quais eu já participei de debates, de reuniões, de encontros, então eu vejo que essa profundidade técnica e de gestão ela foi maior na região metropolitana. Agora, os governos como eles modificam e as próprias diretrizes governamentais, eu acho que elas interferiram muito na gestão metropolitana, né, quando a gente tinha na época do Alexandre, que a gente tinha uma secretaria de gestão metropolitana, eu sentia a participação popular mais efetiva e o conselho estadual mais inteirado da importância da gestão metropolitana, já a questão da (...) também a gente percebeu essa importância. Agora no momento que a gestão metropolitana passa a ser um apêndice da secretaria do desenvolvimento econômico, eu percebo assim uma redução enorme da percepção da importância da gestão metropolitana, então eu vejo, assim, que essa gestão política e estadual, ela tanto pode incentivar, quanto pode reduzir a importância da gestão metropolitana e isso é uma coisa que precisa ser trabalhada, né? Porque os governos nem todos tem essa referência do que é uma gestão metropolitana e como que ela pode interferir lá no desenvolvimento regional, e mesmo metropolitano. Então agora nessa redução eu senti... assim... o meu coração ficou apertado, porque eu acho que tecnicamente a agência e mesmo o PDDI poderiam acrescentar sua ação e, por uma questão governamental, por não compreender essa importância, essa foi a forma reduzida do ponto de vista institucional, eu acho que reflete um pouco a região metropolitana como um todo.

Gustavo: É, aproveitando esse gancho aí, né, do contexto político até o contexto urbano, como que você avalia o contexto de criação do arranjo de gestão metropolitana, né, lá quando as leis foram criadas em 2006, como que você analisa o contexto à época? 2006, 2007 até 2009?

EBH06: Olha, foi muito bem-vinda essa criação da agência e das leis e da própria gestão...

Gustavo: Quais os motivadores os principais autores, favoráveis e contrários?

EBH06: Na verdade, eu acho que politicamente alguns prefeitos achavam que a criação dessa governação metropolitana significava ter que abrir mão daquilo que o município tinha, em termos de direitos, dentro do seu território. E eu percebi assim, houve politicamente algumas reações no sentido de achar que o prefeito pode intervir na sua autonomia, mas a partir daí a elaboração do próprio PDDI, as oficinas e as participações, tanto da sociedade civil, quanto dos próprios prefeitos e vereadores, começou-se a ter um conceito do que de fato é metropolitano e não era mais uma questão de você abrir mão da sua autonomia municipal, mas você verificar que algumas questões e algumas escalas elas transponham um território como, por exemplo, questões das bacias hidrográficas, questão da gestão de resíduos sólidos, a questão do transporte, eram questões que a própria habitação que alguns municípios eles, no caso mesmo de Belo Horizonte, que não tinha território para habitação de interesse social e alguns municípios começaram a receber essa demanda no seu território, e de uma forma, talvez, que eles nem controlavam. Então eu acho que a partir da discussão e elaboração do PDDI, esses conceitos do que era metropolitano, das funções dessa gestão do que era de fato metropolitano, isso aprofundou a essa compreensão do que é território municipal (...) Então eu acho que essa discussão do PDDI, é que essa compreensão que entra em destaque, do que é município e do que é região metropolitana, começou a ficar mais aproximada. Agora eu sinto uma diferença entre a sociedade civil que de uma certa maneira ela é constante em um conselho e como que os governos estaduais quando eles vem, por que a representatividade deste estado e de Belo Horizonte, Contagem, Betim, é a maioria no conselho, então como muda o governo estadual o governo dos municípios, às vezes essa compreensão também modifica a gestão metropolitana, porque é uma maioria que, às vezes, chegam representantes que não entendem nada de planejamento, e aí até que essa pessoa pegava aquilo que faz sentido, compreendia (...) da equipe técnica da agência permanecer, parte da equipe técnica, mas eu senti assim, quando começava o conselho e chegava gente que não entendia nada é como se a gente tivesse que dar um passo atrás para as pessoas continuarem a ajudar, entendeu?

Gustavo: Entendi.

EBH06: Então eu acho que essa continuidade, talvez se a gente tivesse uma equipe técnica mais permanente, mais efetiva e ampliada, isso pudesse ajudar a dar uma continuidade na gestão metropolitana, independente da questão governamental. O que eu sinto, por exemplo, no caso, Curitiba tem um instituto de planejamento que ele permanece, pessoas mudam, mas a gestão é contínua, então eu acho que isso é algo que eu identifico como meio complicador no processo.

Gustavo: Não ter servidores efetivos, né?

EBH06: Exatamente.

Gustavo: E em relação ao arranjo atual, conselho, assembleia, agência, fundo... qual que é a sua visão acerca desse arranjo?

EBH06: Olha, eu acho que falta, exatamente porque esse componente governamental é tão preponderante e muitas vezes não há uma consonância entre esses representantes e a gestão metropolitana, eu acho que se a representatividade da sociedade civil fosse ampliada, essa contrapartida ia até igualdade, ela seria mais efetiva, porque se muda o governo, muda os representantes e eles vem com conceitos diferentes e convenções diferentes. Talvez se o conselho tivesse uma participação mais igualitária na sociedade civil, ela pudesse contrapor a essa gestão governamental, que talvez chegue um pouco desfocada. Eu acho que no sentido também da assembleia, não sei como você percebe, mas pelo ponto de vista da sociedade civil, eu vejo também, prefeito muito sem noção da importância da gestão metropolitana, talvez pudessem ter um processo de capacitação (...) mas eu também sinto essa falta de foco de prefeitos e vereadores em relação a (...) metropolitana.

Gustavo: E quanto a relação da prefeitura de Belo Horizonte, Contagem e Betim: maiores, frente as prefeituras com os municípios menores?

EBH06: Então, eu sinto que até aquela discussão que a gente teve lá dentro do conselho e do colegiado referente a Várzea das Flores, que teve um posicionamento do conselho teve uma pressão da prefeitura, eu acho que essa questão de que as prefeituras maiores que entram com mais dinheiro, elas são preponderantes, eu acho que essa representatividade dos demais prefeitos também teria que, nessa paridade do conselho, acho que seria importante, sabe? Ou, talvez, a assembleia tenha uma forma de condução mais parecida com o colegiado, que são dois representantes só, mas as discussões são ampliadas e eles levam não aquilo que cada representante ou entidade pensa, mas o que o grupo como um todo discute (...) discussão. Então eu acho que se a sociedade metropolitana tivesse, dentro do contexto, a possibilidade de aprender aquilo que a sociedade civil aprendeu e esses representantes pudessem falar em nome do contexto e da união das prefeituras, teria uma questão mais efetiva para contrapor isso lá na prática do conceito. Acho também, uma questão que eu percebia, é que tinham prefeituras que não participavam financeiramente e eram contempladas com projetos dentro da agência, eu achava isso assim, um absurdo. Eu acho que para a prefeitura ter projetos aprovados e contemplados ela tem que, no mínimo, estar em dia com o fundo metropolitano. Eu acho que isso não era avaliado de uma forma correta.

Gustavo: Em relação ao estatuto da metrópole, você acha que o estatuto trouxe avanço para a gestão de Belo Horizonte especificamente? Significou apenas mais uma lei? Trouxe algum tipo de retrocesso? Como que você avalia a sanção do estatuto frente a governança da RMBH?

EBH06: Eu acho que a governança da RMBH estava na frente do estatuto, entendeu? E aí eu senti também, assim, que é aquela questão, a lei estava na assembleia, foi retirada porque mudou o governo, e o governo até agora não fez nada em relação à lei, né? Então se teve alguma questão eu acho que é mais de retrocesso do que de evolução para o estatuto da metrópole, exatamente por uma falta, uma... não sei se é falta de conhecimento ou de consciência, da importância dessa lei. Então aí eu te falo que existe uma questão que ela é política e isso tenho percebido não só na gestão metropolitana, mas também naquela questão absurda lá de Esmeraldas, como que uma gestão seja municipal, ou metropolitana, ou estadual, é... sem conhecimento técnico, como que ela pode interferir no sentido de ser um obstáculo mesmo e até um retrocesso. No caso de Belo Horizonte eu acho

que o estatuto da metrópole não foi nem considerado, né? (...) entrou assembleia e (...) não sei se, você sabe se eles colocaram na pauta de novo?

Gustavo: Não... não está não.

EBH06: Pois é, então eu acho que pra Belo Horizonte, se teve foi um retrocesso, não vejo que o estatuto da metrópole trouxe pontos positivos pra Belo Horizonte.

Gustavo: E em relação ao número de municípios da RMBH, a extensão territorial, os movimentos pendulares, o grau de conurbação... como que você vê na nossa RMBH?

EBH06: É... na verdade a RMBH ela foi definida muito mais política do que territorialmente, né? Se a gente pega Itaguara que fica, o que... há uns 100km de Belo Horizonte, né? Não vejo conexão nenhuma dela com a região metropolitana de Belo Horizonte. Eu acho que teria que ser feito até pelo próprio PDDI uma gestão de verificar mesmo a questão mais de um ponto de vista territorial efetivo do que político, é... alguns municípios do colar metropolitano, eu acho que são muito mais importantes do que efetivamente outros que já estão na região metropolitana, por exemplo, se você pega Sete Lagoas, né... Existe também o próprio Itabirito que tem vários mineradores no território, existe também uma intenção de que o município não seja da região metropolitana, porque segundo algumas reuniões que eu já participei, isso faz com que o processo de aprovação de loteamentos, seja mais moroso, né? Então assim, alguns prefeitos eles correm da região metropolitana, porque eles querem fazer de seus municípios um território muito mais voltado para o mercado imobiliário do que para uma gestão efetiva do território de forma integrada. Então do meu ponto de vista, eu acho que não há uma correlação direta entre os municípios que efetivamente estão integrados por processos metropolitanos, com aqueles que efetivamente e legalmente constituíam a região metropolitana, eu acho que tem alguns que estão mais importantes que estão fora e outros que estão dentro e que não fazem o menor sentido.

Gustavo: Ok, e em relação a atuação nas funções públicas de interesse comum dessa governança, né? Quando eu falo governança estou falando da agência, mas também incluindo o conselho e a assembleia. Você acha que a atuação, o enfoque atual, é o correto, deveriam ser trabalhadas outras funções públicas de interesse comum, é... as que são trabalhadas hoje na mobilidade...

EBH06: Eu acho que a gente teve assim... eu sinto como se a gente tivesse um carro que ele tem um potencial de velocidade altíssima e ele está andando assim... de forma extremamente morosa, né? Eu sinto que a construção do PDDI, a construção do macrozoneamento dos próprios planos diretores, adequados ao macrozoneamento, eles discutiram a questão de planejamento de uma forma intensiva e isso amadureceu tanto os municípios, quanto a sociedade civil, como os segmentos, a própria agência, os técnicos... eu vejo que a gente evoluiu muito do ponto de vista de qualquer técnica metropolitana, mas quando integra, por exemplo essa gestão atual, eu percebo assim, eu não sei como o (...) da agência, que a gente não está lá dentro, mas eu do lado de fora, sinto que é como se eu tivesse colocado um freio no carro, que ele estava em uma mega velocidade e agora ele está freado, e é como se você puxasse o freio de mão, entendeu? Então assim é uma coisa que podia estar há 1000 por hora e puxou o freio de mão, o negócio para mim emperrou total, né? E eu percebo que aquilo que amadureceu nessas discussões de construção metropolitana automaticamente, a gente podia já estar lá na frente, em várias questões, então eu não considero que a gente tenha outras funções de interesse comuns ou uma vez que aquelas que já estão colocadas não estão caminhando. Então eu acho que a gente teria que aprofundar primeiro nas funções colocadas, trabalhar de forma integrada mesmo, né? A própria questão da mobilidade urbana, da tarifa metropolitana única... tantas questões que a gente já vem falando há milhões de anos, mas que a coisa na prática não caminha. Então, eu acho que era preferível a gente caminhar primeiro nas funções colocadas e depois a gente variar outras funções que também seriam importantes. Uma função que eu considero básica, estruturante, que não está ao meu ver colocada de uma forma visível, é a questão da gestão da água, né? Eu briguei muito com a equipe lá da UFMG quando foi tratada a questão do macrozoneamento que a questão da mineração ficou (...) eu tive algumas reuniões onde eu coloquei a questão da localização das mineradoras, a gestão da água a partir disso tinha que ser colocada de uma forma intensiva, infelizmente com aquele processo de Brumadinho, aquilo que a gente brigou várias vezes pra que fosse colocado no nosso zoneamento se tornou, infelizmente, com a nossa e muitas pessoas com uma realidade que poderia ter sido colocada lá atrás, né? Então eu acho que essa questão da bacia hidrográfica, comunidades e planejamento, a questão da gestão da água tem que ser olhada, sabe? Porque a região metropolitana de Belo Horizonte, se romper uma barragem no eixo do rio das velhas, nós não teremos água, então isso é muito sério, são 84 barragens na (...) sul, né? Dessas, 6 barragens com risco de rompimento. Então eu acho que essa questão ela precisa ser olhada, não adianta a gente olhar (...) porque a mineração dá dinheiro, aí a gente não precisa aprofundar... eu acho que precisa, eu acho que a questão da gestão dos recursos de água em função da mineração tem que ter uma sanção de interesse comum.

Gustavo: Ok. E pra encerrar você gostaria de fazer um comentário adicional? Alguma questão que a gente não tratou? Relacionada a governança. Relacionada ao estatuto.

EBH06: Eu queria saber de você, eu não sei se eu posso... você que já esteve dentro da agência e está hoje... como você vê esse governo atual? Pode ficar só entre nós... é importante ter esse retorno.

Gustavo: A gente pode então encerrar a entrevista?

EBH06: Podemos, podemos. Desculpa, está gravando.

Gustavo: Então obrigado...

Região Metropolitana da Grande Vitória

EGV01

Gustavo: Primeiramente obrigado pela disponibilidade para entrevista... queria saber um pouquinho qual é o seu papel dentro da estrutura de Gestão Metropolitana da Região de Vitória, há quanto tempo que você já está nessa trajetória, como é a sua participação e sua atuação lá na estrutura do governo de Vitória?

EGV01: Bom, atualmente eu sou especialista em estudos e pesquisas no Instituto Jones, de carreira, e atualmente eu ocupo a coordenação de apoio à gestão metropolitana do Instituto Jones dos Santos Neves. Essa é a coordenação que foi criada em 2005 junto com o sistema gestor para dar o apoio técnico de uma maneira a institucionalizar as estruturas de gestão naquele momento. Por que eu estou fazendo esse “à parte”? Porque o Instituto Jones sempre fez assessoramento e subsídios para políticas públicas e ele nasce com DNA de planejamento territorial... do planejamento territorial da década de 1970. Então ele já nasce com essa prerrogativa, e nos últimos anos ele tem mais um caráter de construção de indicadores e subsídios das políticas setoriais do governo. Mas, o que eu quero destacar, é que embora haja uma coordenação de apoio à gestão metropolitana desde 2005, o próprio Instituto nasce com a metropolização na década de 1970. Então eu acho importante pontuar que é uma formatação para acompanhar uma estrutura maior, que está baseada no Conselho Metropolitan de Desenvolvimento da Grande Vitória, mas que a atuação do Jones já acontece há décadas antes.

Gustavo: e perpassa a pauta metropolitana, vai para além...

EGV01: Perpassa a pauta metropolitana! Até porque quando ele foi criado as atribuições municipais não estavam colocadas... ele é criado antes da Constituição de 1988, então toda essa mudança que esse arcabouço legal da Constituição enseja... essa mudança foi levando a mudanças também nas estruturas governamentais que faziam a distribuição das tarefas. Então o Instituto é uma autarquia ligada à Secretaria de Economia e Planejamento do Governo do Espírito Santo e está aí já há algumas décadas, desde 1975, ativo...

Gustavo: Já são quase 50 anos...

EGV01: Pois é! Vai chegar a maturidade, aos 45 ano que vem, tem uma festa programada.

Gustavo: E você consegue fazer um resgate da história da Região Metropolitana de Vitória? Criação, estruturas anteriores... apanhado geral.

EGV01: Então, eu acho que para a gente ter uma bibliografia, mais que uma bibliografia, tem um relatório dessa pesquisa de Governança Metropolitana, que se eu não me engano saiu no volume de 2015, que faz o resgate amplo... e quem faz esse resgate é um colega que hoje está aposentado, mas que acompanhou o Instituto Jones desde a sua criação e teve muita atuação nas diversas formulações que antecederam o Comdevit (Conselho). Então eu acho que é mais assertivo, porque eu não vou me lembrar exatamente das siglas... Posso te adiantar que houve uma série de tentativas para finalizar nessa gestão, nesse sistema gestor que está proposto desde 2005, e por alguns motivos essas coisas foram migrando... As iniciativas por exemplo do Legislativo, a iniciativa do corpo técnico municipal... Então eu acho que você tem para termos de revisão bibliográfica você tem mais insumo nessa bibliografia. E no Plano de Desenvolvimento, o Plano Integrado que a gente elaborou, tem em uma parte da pesquisa que é da governança metropolitana, que eu acho que você pode fazer um resgate.

Gustavo: E o arranjo atual?

EGV01: O arranjo atual segue o mesmo desde 2005, a gente fez uma consulta na época da elaboração do PDUI pra saber se o arranjo atual estava de acordo com as exigências do Estatuto da Metrópole e o entendimento foi que sim. Ainda assim a pesquisa se ocupou de estudar uma modificação do arranjo atual, que hoje é apoiado então nesse Conselho Metropolitan de Desenvolvimento, o Comdevit, um “Conselhão”, que é composto por prefeitos metropolitanos, são sete. Para equilibrar, sete secretários de estado indicados pelo Governador por decreto, e mais três participantes da FAMOPES que é a Federação de Associação de Moradores e Movimentos Populares do Espírito Santo. Então tem aí uma discussão, e obviamente a gente não é insensível no campo técnico, que você tem sete, sete, três... Então a pesquisa procurou dar conta disso, mas se entendeu que a governança não era... como havia uma governança acontecendo e ela não era impeditiva para a elaboração do plano, e para chegar à gestão plena, isso ficou para um segundo momento. Até porque quando o Plano termina, havia-se a expectativa de que ele terminasse em janeiro de 2018, e ele termina em dezembro de 2017, mas já havia uma movimentação da sucessão eleitoral no Governo do Estado. Então naquele momento a estrutura de governo entendeu que esse seria um diálogo melhor feito com o novo eleito. Então essa estrutura permanece a mesma de 2005, é esse Conselho como eu estava dizendo, apoiado por um Fundo que é criado muito como uma caixa, uma possibilidade de receber recursos que sejam vinculados à Região Metropolitana, e não há uma (política) setorial, ou a um município específico, para tentar construir um conjunto de recursos como uma forma de atrair os municípios para essa discussão comum. Alguns professores lá da Federal que passaram por cargos na gestão de alguns municípios colocam isso, que os princípios vão cooperar se eles tiverem um recurso a dividir, entenderem de que forma dividir um recurso.

Gustavo: Para que, pra qual o projeto... de maneira clara né?

EGV01: Exato. Então além do Fundo a gente conta com a atribuição do Instituto Jones de receber a Secretaria Executiva do Conselho, continuar sendo o órgão de apoio técnico mas aí delimitado com suas funções pela mesma legislação que criou essa estrutura, e fazer a gestão do Fundo do Metropolitan de uma maneira matricial. Quer dizer não vai se duplicar uma estrutura, para fazer, para cumprir essas funções. As estruturas administrativas do Jones é que dariam conta dessa situação. Está prevista também uma figura das câmaras técnicas, as CATES, elas chegaram a se definir por algumas Fpics mas elas não relação tiveram uma vida assim muito independente. O que acontece com muita força é a reunião, via Secretaria Executiva, de um grupo executivo, que é composto pelos suplentes do “Conselhão”, e que por isso tem uma agenda muito mais tranquila para se organizar.

Gustavo: Eles são uma área mais técnica?

EGV01: Eles são ainda do nível político, porque são normalmente alguns secretários adjuntos, uns subsecretários, ou alguns secretários que os prefeitos indiquem como seus suplentes, mas são pessoas que se entende indicados pelos próprios Conselheiros, então são muito empoderados para se discutir. Então eles fazem uma discussão prévia, o que se pode discutir, e o grupo técnico que também segue essa mesma delimitação e que é onde eu acho que está a grande riqueza. Porque ele junta por temáticas decididas pelo conselho muitas vezes passando pelo grupo executivo, como vão se juntar os municípios e o

governo do Estado em torno de discussão, de desenho, de às vezes a discussão de um termo de referência para contratação de um estudo de um plano, ou algumas vezes para a própria elaboração desse plano.

Gustavo: O Conselho... com que frequência que eles se reúnem? E esse grupo que você menciona é como se fossem um grupo de apoio do Conselho né?

EGV01: O Grupo Executivo? Ele está vinculado ao Conselho porque ele é o suplente do Conselho, e ele é responsável por fazer as agendas acontecerem mais amiúde. O Conselho ele se reúne... na verdade depende da época. Na elaboração do PDUI o Conselho chegou a se reunir cerca de quatro vezes no mesmo ano se eu não me engano. Então no Conselho a discussão já chega mais amadurecida, pretende-se mais amadurecida. Apesar de o Governador não fazer parte, o Governador atual nessa gestão e na gestão anterior dele sempre fez questão de participar das reuniões do Conselho. Ele participou em algumas vezes essas reuniões aconteceram dentro do gabinete, o que dava um peso político evidentemente maior né.

Gustavo: você acha que isso foi fundamental para o avanço do PDUI?

EGV01: Não, na época da elaboração do PDUI era o outro Governador e ele não interferiu. [...] O que foi interesse (...) é que o Governador passou por decreto a presidência do Comdevit para dentro do Instituto Jones, então nesse momento o Jones acumula ainda mais essa função além das outras três, e isso coloca uma possibilidade de chamamento das reuniões e de convocação de pauta mais fluida, mais fácil.

Gustavo: E os representantes da sociedade civil, como se dá a escolha?

EGV01: Eles são indicados pela Famopes, pela direção da Famopes.

Gustavo: Já está colocada dentro da estrutura que é essa Federação que tem a discricionariedade na escolha dos representantes.

EGV01: Na época da elaboração do PDUI a gente até recebeu outras demandas para incorporar na governança... Mas isso ficou para o segundo momento.

Gustavo: E o antes e o depois do Estatuto, o que você percebe como principal mudança, alteração de postura, mudança... você até comentou no início que tiveram uma consulta e do ponto de vista de arranjos não teve grandes mudanças. Mas do ponto de vista de postura, de envolvimento, de atuação?

EGV01: É difícil analisar isso de dentro, porque esse é o meu dia-a-dia. Então é muito difícil, mesmo quando nada, teoricamente, está acontecendo em termos de elaboração de estudos e projetos, alguma contratação com seu nesse sentido, tem muita discussão técnica acontecendo e tem muita demanda, muito a fazer para dentro do corpo do apoio técnico.

Gustavo: E do ponto de vista de fora? Das prefeituras, da sociedade civil?

EGV01: Do ponto de vista de fora eu posso te dar uma indicação. No momento da elaboração do PDUI é uma efervescência. Você vê que os temas começam a receber atenção de alguns grupos de pesquisas, a gente é chamado a falar em alguns grupos, para algumas disciplinas, mas como todo processo de planejamento, findo o projeto daquele esforço você tem um arrefecimento e agora vamos ver para onde vai. E aqui que entra a questão se o Plano vai dar os frutos pretendidos ou não. Para falar de dentro é difícil, porque de dentro isso é o cotidiano. O que eu posso te dizer que é uma indicação disso é de que a gente foi procurado pelo Município de Viana, um pouco antes agora do final de novembro, porque eles vão começar a revisão (Plano Diretor). Então eles já ligaram, e eles vão começar alinhando com o PDUI, e eu acho que isso é fantástico. Porque Vitória já aprovou a revisão logo depois da gente ter finalizado o PDUI, e era muito importante que a gente tivesse feito isso junto e a gente fez. Só se mudou alguma coisa na câmara, a gente realmente não tinha mais espaço para modificar. Mas o município que está começando essa revisão nos procurar me parece um bom resultado. O importante é manter essa chama acesa, e ela precisa continuar acesa porque os quadros municipais tendem a mudar muito.

Gustavo: E o seu olhar para o Estatuto? Qual comentário você teria, o que que você acha que ele agregou ou não agregou?

EGV01: Olha eu acho que ele agrega principalmente quando ele estabelece conceitos, ainda que continue a discricionariedade estadual para elaboração, agora sem os prazos previstos em lei, e para a criação de novas regiões metropolitanas. Agora, você tem no mesmo lugar uma fonte para tentar diminuir essa heterogeneidade que a gente tem entre a criação de Regiões Metropolitanas no estado brasileiro. Então eu acho que isso é um ponto importantíssimo. E estabelecer minimamente... olha: isso é uma gestão plena, eu preciso dessas estruturas... Então você busca de alguma forma um pano comum para você tratar do assunto. Para a gente do campo técnico do Instituto que já elaborar um plano de desenvolvimento há muito tempo... a gente fez como se fosse um embrionário disso em 2009... uma contratação de um estudo de circulação urbana e uso do solo que nos foi muito útil em termos de diagnóstico, mas foi uma oportunidade. Porque sem o aval dos gestores para colocar o dinheiro nisso, para se liberar para contratar os pesquisadores, para fazer acontecer, o técnico tem muito pouca condição de decidir né. Porque claro você vai investir tempo naqueles projetos prioritários da sua instituição. Então haver essa orientação, faça-se claro, isso partiu da gente. No dia que foi publicado o estatuto eu tava conversando já com a presidência do Instituto explicando o que que aquilo significava, a gente naquela semana tava falando na CBN local sobre o que que isso significava. Então tem um olhar sim metropolitano. As pessoas se identificam claramente com o transporte, o trânsito e o saneamento.

Gustavo: Já que você tocou nessas funções. Quais são as funções que vocês realmente atuam de uma maneira mais direta?

EGV01: Então a gente já atuou em estudos e pesquisas em diversas frentes, mas em termos do Instituto, antes do sistema gestor, a gente precisa dizer o Instituto foi onde se elaborou o Transcol, que é o Transporte Coletivo Metropolitano, que integra principalmente os cinco primeiros municípios, mas ele chega nas áreas conurbadas nos municípios mais da fronteira. Saneamento por exemplo, a gente antes do plano de saneamento, o Plano Nacional de Saneamento de 2012 surgiu, a gente tinha um plano de 2009 elaborado por consultoria junto ao IBAMA. Então saneamento é uma questão muito presente. A elaboração de alguns estudos, alguns planos... saneamento e drenagem gerou um plano de desassoreamento, em que começamos a estudar três rios importantes da hidrografia, mas a gente chegou a um estudo muito interessante que foi muito útil no momento de uma chuva muito forte que a gente teve no verão de 2013. Então teve um evento realmente muito fora da curva e os estudos estavam prontos e à disposição. Quer dizer os estudos eles precisam ser feitos e eles precisam se antecipar à necessidade. Eu acho que dessa maneira a gente consegue... por exemplo, a gente vai se perdendo o tempo, mas foi uma discussão que passou pelo metropolitano o cabeamento óptico da região metropolitana, que coloca suas estruturas públicas em outra condição de acesso rápido à internet por exemplo, partindo de um piloto que aconteceu na capital Vitória. Outra coisa ainda da primeira década de 2000 é a reconstituição do imageamento aerofotométrico para todos os municípios. Então você conseguiu colocar na mão dos municípios em 2004/2005, as bases georreferenciadas de seus territórios, embora a gente tenha recebido na época do PDUI

coisas em PDF. Quer dizer, tem um tempo ainda para os municípios amadurecerem. E hoje tá na estrutura de gestão do Instituto, não tá ligado ao Comdevit, mas a gente trabalha matricialmente, o Geobases, que é o grande repositório de dados referenciados do governo do Espírito Santo. Ele é aberto, e está passando por uma versão beta agora de funcionar quase como uma rede social. As pessoas, dependendo do seu perfil de acesso você pode inserir dados, baixar, fazer mapas, a intenção é disponibilizar a quem esteja interessado nessas informações...

Gustavo: E essas ações foram custeadas pelo governo estadual?

EGV01: Algumas sim. Alguns estudos com rateio do Fundo Metropolitan... Eu não vou saber te dizer certo quanto coube a cada município, mas sim... Essa carteira que é uma carteira muito importante... é engraçado que a gente percebe ainda que os tempos são longos né... É criado em 2005, a carteira mais forte de elaboração com contrapartida dos municípios acontece na carteira 2007/2008, que vai dar frutos de estudos amadurecido e entregues até 2009, mas sim, são estudos que foram feitos com alguma concertagem. Quando o município não coloca, o governo, obviamente, porque assumiu aquela contratação no âmbito do governo estadual, ele tem que complementar. No caso do Plano, o Fundevit tinha algum recurso que foi transferido de uma descentralização para o Fundo de Ciência e Tecnologia, porque ele é que gere dentro da FAPES a contratação de pesquisadores e bolsistas. Foi como a gente trouxe pessoal técnico para a elaboração do Plano.

Gustavo: Hoje existe uma lógica de percentuais por município e estado, ou está definido por projeto, por iniciativa?

EGV01: Total é definido por projeto. Vai ser sempre repartido 60% para o governo do Estado e 40% para o governo dos municípios por força de lei, da 318 de 2005, e a variação é que o retorno de ICMS, a cota-parte do ICMS que cabe aos municípios metropolitanos, do ICMS regional, essa cota parte que vai ter um percentual que vai ser aplicado a esses 40% restantes e saber quanto cabe a cada município.

Gustavo: É proporcional ao ICMS que eles recebem? Quem recebe menos paga mais?

EGV01: Não, quem recebe um percentual menor paga menos, que aí você equaliza a questão dos municípios. Mas isso é voluntário, a partir de um acordo... A gente usa a expressão que o antigo presidente Condevit dizia, que a gente funciona como um acordo de cavalheiros. Você pode imaginar que há vieses políticos ocasionais né.

Gustavo: Quanto à extensão territorial da região, do ponto de vista do número de municípios, conurbação real, movimentos pendulares... Qual é o seu olhar quanto a isso? É presente efetivamente?

EGV01: São sete municípios. Os cinco primeiros municípios, com Vitória ao centro, Serra, Vila Velha, Cariacica e Viana são mais conurbados; extremamente conurbados Vila Velha, Vitória, Serra, e Cariacica, com limites muito tênues, uma condição de dia-a-dia, de você estudar num lugar, morar em outro e trabalhar em outro é muito comum. O número de veículos em Vitória que a gente teve acesso pelo Censo de 2010 ele amplia três vezes durante os dias úteis da semana e isso é de fluxo metropolitano. Vitória é o grande atrator mas a gente já vê fluxos diretos e atração direta entre os municípios de Vila Velha, Cariacica, e Serra; E uma atração pendular de Serra também.

Gustavo: Essa composição de sete é desde a criação da Região?

EGV01: Não. Criaram-se cinco, e depois Fundão e Cariacica se incorporam. Os cinco primeiros são historicamente tidos como Grande Vitória, e posteriormente Guarapari e Fundão se inserem na região.

Gustavo: Uma pergunta que eu acabei pulando... A percepção do envolvimento das prefeituras menores... porque Vitória e Vila Velha são as mais pujantes, digamos assim.

EGV01: Às vezes não se incorporam tanto quanto seria necessário, mas nos grupos técnicos eu posso te dizer o contrário. Por exemplo, a gente faz um técnico para dar continuidade a um dos projetos prioritários do PDUI que esse estudo funcionou até o final de 2018, e o município participava mais era o de Fundão, que é o menor e é o limite norte. Então era assim uma participação certa e muito efetiva do município de Fundão.

Gustavo: E assim, algum comentário adicional, algo que não te perguntei que você acha importante, alguma peculiaridade?

EGV01: Uma peculiaridade que eu acho importante marcar é que a gente tem uma região que concentra, como todas as outras, população estadual e geração de riqueza, produção estadual, mas a capital, embora tenha uma condição de qualidade urbana, de arrecadação, e de PIB extremamente favorável, ela é, segundo os últimos dados populacionais do IBGE, é o quarto município mais populoso. Então tem aí um viés de distribuição do poder da eleição, de poder político, que é muito difusa entre os principais quatro municípios, que são Vitória, Vila Velha, Serra e Cariacica. Sendo Serra, Vila Velha e Cariacica os mais populosos. Eles ficam alternando quem é o primeiro, Vila Velha, Serra e Cariacica, enfim, varia. Vamos ver como que fica no Censo de 2020. Acho que essa é uma peculiaridade que vale a pena destacar.

Gustavo: E, por fim, a que você atribui o, vamos chamar de sucesso, a aprovação do PDUI? A existência desse arranjo, teve algum ator ali que foi preponderante, que foi chave para que isso viesse a ser aprovado? E a participação do Legislativo Estadual também?

EGV01: Ah eu não tive muita informação sobre o Legislativo Estadual, isso correu realmente pela Secretaria de Governo que é quem faz essa relação institucional com a Assembleia.

Gustavo: Ao longo da construção do plano...?

EGV01: Ao longo da construção do plano a gente teve algum contato com uma comissão de desenvolvimento da Assembleia, mas era um contato tênue, e a gente realmente gostaria que isso fosse mais forte. Mas tem toda uma lista de atores que foram consultados, e isso tá todo no Volume 1, acho que vale a pena olhar. Agora eu como técnica não posso deixar de dizer que a minha na época diretora-presidente Andreza Rosalém, que é uma economista que ocupava naquele momento o Instituto há alguns dias, ela então... Porque aconteceu a mudança de governo exatamente em 2015, há duas semanas ela ocupava aquele cargo e ela teve coragem suficiente de ouvir os técnicos e entender qual era a necessidade daquilo, e comprar o desafio. Então eu acho que, primeiramente, a Andressa Rosalém. Ao longo de 2015 a gente fez muita coisa, a gente escreveu nota técnica, a gente começou a encontrar, de que formato fazer... tentamos alguns formatos, e aí eu tenho que dar destaque para outra colega, que foi quem desenhou o projeto de pesquisa FAPES no começo da elaboração que chama Letícia Tabá, que ela continua nos quadros de Jones hoje, mas em outra coordenação, e que foi assim, de uma coragem técnica incrível, porque ela assume isso como projeto de pesquisa, responsabilidade pessoal nisso, e toca o projeto. Quando eu volto, eu tava fora, e quando eu volto em 2017 eu assumo a coordenação técnica e volto a me inserir na discussão metropolitana, que era a minha casa técnica antes

desse período fora. Então essas duas pessoas eu acho que eu tenho que destacar. Claro que tem o papel político, o papel do executivo, mas essas duas pessoas... E depois a direção do Instituto mudou para a Gabriela Macedo, e ela também comprou. Então eu acho que tem uma coragem institucional aí, e uma coragem técnica que são preponderantes e as vezes ficam escondidos.

Gustavo: Não aparecem tanto, mas é fundamental para manter a chama acesa.

EGV01: Isso, fundamental.

EGV02

Gustavo: Bom dia Letícia, obrigado pela entrevista

EGV02: Bom dia.

Gustavo: primeiramente Letícia, eu queria entender um pouquinho qual que é o seu papel dentro da estrutura de governo e qual que é o seu histórico de atuação na gestão metropolitana de Vitória.

EGV02: Bom, eu sou arquiteta de formação e eu sou funcionária pública na carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental. E em 2016 né, 2015 que saiu a lei, em 2016 eu fui convidada pelo instituto Jones que é nosso instituto de pesquisa, interestadual né, do governo do estado pra analisar a lei e atender as demandas que cabiam ao estado. Sendo que o instituto ele tem o papel dentro do governo de estado, de fazer o apoio técnico à governança metropolitana então a nossa estrutura, existe um conselho, uma secretaria executiva e o órgão de apoio técnico que é o instituto Jones. Então eu fui pro instituto, trabalhava numa secretaria de desenvolvimento urbano, fui pro instituto pra coordenar a elaboração desse projeto. Então esse foi o meu papel no momento da elaboração do nosso plano metropolitana do PDUI.

Gustavo: E você saberia falar um pouquinho do histórico da região metropolitana de Vitória desde a sua criação?

EGV02: Bom não sei se ... em todas as datas, mas vamos lá.

Gustavo: Não precisa ter precisão nessas datas não, mas só assim, mais ou menos qual década...

EGV02: Então, o conselho metropolitana, o atual né, eu não vou falar do muito antigo que já teve outras tentativas de formação de conselho metropolitana. Mas o que tá em vigor hoje, ele foi formado acho que em 95 né, a estrutura de gestão, a região metropolitana foi formada em 91 com 5 municípios e depois e depois até 2001 agregou mais outros dois, formando 7 municípios. E o atual modelo de gestão, se eu não to enganada o de 95 ele tem conselho, fundo, secretaria executiva e câmaras técnicas também.

Gustavo: Essa estrutura já foi criada em 95?

EGV02: Isso em 95. E atuou, tiveram algumas reuniões, uns projetos, o fundo ele é por projeto, não é uma contribuição fixa, então é a partir de cada projeto, os municípios fazem a contribuição pro fundo de acordo com o icenef, com a arrecadação, cada um tem sua cota de contribuição e essa é a formação que a gente tem, conselho, fundo e agora o plano metropolitana também.

Gustavo: Em relação a esse conselho, como que se dá a participação dos municípios, da prefeitura, do governo estadual, o legislativo tem cadeira? Sociedade civil...

EGV02: Ele é formado por 7 prefeitos, um representante de cada município, 7 secretários de estado uma secretaria, que já teve mudanças em quais secretarias que atuavam então secretaria de governo secretaria de desenvolvimento urbano, meio ambiente, é as que são mais fixas mas as vezes tem algumas mudanças, entrou o Jones também como uma cadeira há um tempo atrás, então as vezes essa composição dos representantes de estado muda mas geralmente são secretários de estado e três representantes da sociedade civil, essa é a composição do conselho. E a presidência, é o governador que decide sempre algum desses secretários.

Gustavo: E a dinâmica desse conselho? Ele se reúne periodicamente... tem agenda fixa?

EGV02: Existe um regimento interno sim, que tem sua regularidade estabelecida, que eu não sei dizer agora. Porém acontece mais quando tem alguma pauta em vigor, alguns projetos entram em vigor então na época do PDUI a gente estabeleceu um calendário de reuniões desse conselho e também abaixo desse conselho a gente tem os grupos executivos, os grupos técnicos, que o grupo executivo é formado por representantes dessa secretaria da prefeitura porque reunir os prefeitos não é fácil, reunir os secretários não é fácil e a gente tinha reuniões mensais pra elaboração do plano. Então existe um grupo de executivos com esses representantes que é esses secretários, esses membros do conselho, o prefeito (...) tem o papel decisório também, não tem o nome direto do representante do conselho. E o grupo técnico, que são os técnicos mesmo da prefeitura e da secretaria que vão lá pra gente debater, estudar e depois leva a pauta pro grupo executivo e ao final passa para o conselho, assim que funciona e sempre tem representação da sociedade civil também nas três instâncias.

Gustavo: E como são escolhidos os representantes da sociedade civil?

EGV02: Aqui no estado existe a famops que é uma federação, não sei exatamente a sigla, dos movimentos populares do Espírito Santo... se não me engano e ai a famops é que indica, porque é uma federação que teoricamente tem uma representatividade de todo o estado, então eles indicam os representantes da sociedade civil.

Gustavo: Tem mandato ou é por prazo indeterminado?

EGV02: O conselho?

Gustavo: Não, os representantes da sociedade civil.

EGV02: Não, é por tempo indeterminado, fica a critério deles de fazerem a modificação da indicação.

Gustavo: E aí na sua opinião, essa participação, ela é efetiva, traz contribuições ou ela não tem tanta efetividade?

EGV02: Da sociedade civil?

Gustavo: Isso.

EGV02: Eu acho que (...) embora na sua constituição ela tenha essa a dimensão de ter uma representação né, de todos os movimentos populares ela acaba não tendo isso atualmente, não sei se quando era no início da formação da federação, mas atualmente ela não tem essa representação em toda a sociedade civil. Então eu acho que ela não atende nesse sentido de desenvolvimento, eu acho que , a gente tem vários outros fatores, tem o ciclo ativista, tem os catadores de material reciclável

então ele acaba não abrangendo, atualmente eu sinto que é necessário ampliar até por conta da participação ser um pouco mais tarifaria (...) da sociedade civil e também pra que amplie a participação desses outros setores que a federação não contempla.

Gustavo: Perfeito. E em relação ao peso, prefeitura de Vitória e as demais prefeituras que teoricamente são menores, Vitória e Vila Velha talvez as maiores e demais bem menores.

EGV02: Ah, até que o município de Serra é bem grande também, ele tem uma representação dentro da região metropolitana...

Gustavo: É, a minha pergunta seria aqueles municípios menores o fato de eles terem o mesmo peso que municípios maiores, esses três né, os quatro frente aos três maiores, isso funciona, isso é questionado? Como que se dá isso?

EGV02: Olha, durante a elaboração do PDUI que é a experiência que eu tive no processo de elaboração, eu não sentia nenhuma dificuldade em relação a isso. Todos os prefeitos, Vitória inclusive participou pouco, o prefeito em si, o grupo técnico funciona muito bem, mas na época da elaboração por uma diferença política, acabou que o prefeito não foi tão presente. Então assim o fato de ser um município maior e impor algumas decisões, não aconteceu no PDUI realmente foi tudo muito bem discutido (...)

Gustavo: Cortou brevemente.

EGV02: Então tecnicamente o plano ele foi muito discutido com todos os municípios assim de ter representação, o menor município que é Fundão, diminuiu a participação técnica até pela falta de corpo técnico. Então nesse sentido sim, agora no sentido político do município menor, se o prefeito tivesse votado, o peso dele seria o mesmo, não vi esse problema em relação a municípios maiores e menores, no sentido político de tomada de decisão. A gente ficou um pouco a quem tecnicamente, nesse município menorzinho, por falta equipe de técnica que tivesse presente que participasse mais efetivamente, também ele tava passando por um momento sem problemas com troca de prefeitos, então ele tem também um momento muito característico que na época dificultou, essa participação mais efetiva.

Gustavo: Perfeito. E quanto a dimensão, o fato de serem 7 municípios, as relações de conurbação, de movimentos pendulares, essa relação você entende que é adequada, poderia ser maior poderia ser menor... Como é que você vê essa questão da relação entre conurbação e dimensão da região metropolitana de Vitória?

EGV02: A nossa região metropolitana acaba sendo muito pequena, os municípios né, eu acho que e pouco mas são os municípios que estão interligados, com a exceção de Fundão e Guarapari que ainda ficam mais distantes. Eles são menos conurbados com os outros 5, então o Fundão especificamente ele não tem nenhuma legislação de transporte público no mesmo nível que os outros. Então ele depende de uma linha interestadual que é pra poder fazer conexão entre esses moradores. Então ele não deveria estar na minha opinião, e isso foi algumas vezes discutido então é um município que ele quer, a gente não entende nem muito bem porque que ele entrou, acho que é uma decisão política, mas ele não é um município que tá realmente conectado. Existe sim pessoas que trabalham na capital ou em algum outro município que tá mais próximo mas ele tem relação com outros municípios da sua região mesmo como por exemplo Aracruz, Ibirapu muitas pessoas trabalham nessas mediações e não necessariamente em Vitória. E Guarapari, ele embora esteja próximo, até tem uma ligação diária, nosso transporte público vai até lá, vai até a centralidade de Guarapari, também era uma das reclamações, existe sim bastante gente que trabalha no município e vem pra cá pra região mais central, mas não é um município que tá realmente conectado metropolitanamente, poderia estar, mas ele ainda tem uma distância e o espaço vazio entre os municípios que dificultam mais essa ligação mais próxima, essa centralidade metropolitana mesmo. Então acredito que a entrada de Guarapari por exemplo, é algo a ser planejado pra quando tiver mais próximo, mais conectado no crescimento da mancha urbana, ele já estar adequado (...)

Atualmente esses dois municípios são mais deslocados, mas o restante é muito conectado sim.

Gustavo: E com a prorrogação do estatuto da metrópole o que que mudou pra vocês aí, além dessa questão do desenvolvimento do PDUI né ou realmente ficou centrado no PDUI ou tiveram outras mudanças advindas no estatuto?

EGV02: É o que aconteceu né, o PDUI foi uma oportunidade de retomar um conselho que já tava há pelo menos um ano parado. Então foi uma oportunidade de rediscutir, revisar, todas as questões metropolitanas. Durante a elaboração realmente esse levantou todas essas questões dos municípios que pertencem, que não pertencem, das relações políticas, como que funciona, se elas deveriam ser preparadas, resultou num plano que tem algumas propostas no plano de ação mas ele realmente, o estatuto retomou até a questão da governança metropolitana mas finalizado o plano, aprovada a lei, o que eu percebo é que assim, missão dada, missão cumprida e pouco se avançou depois em relação a realmente efetivar esse plano e se discutir efetivamente a questão da governança e fazer modificações como o próprio estatuto propõe. Então ele movimentou enquanto a gente tava elaborando, o estatuto trouxe esse... agregou muito nessa discussão, eu acho que aí a gente perdeu a mudança de gestão também, mudança de governo, isso também naturalmente, infelizmente é natural que acabe tendo um rompimento na continuidade dos projetos, o plano ainda ficou em standby até pelo menos no ano passado e não se falou muito do plano metropolitano e nem na questão da governança que o estatuto da metrópole coloca. Então eu posso dizer que o estatuto veio, trouxe bastante questões retomando a pauta metropolitana, sem dúvida a gente vai tá mais maduro, gente que eu falo o governo do estado, dos municípios e até a participação popular que teve e a sociedade civil que também se envolveu no plano vai tá mais maduro pra retomar essas questões importantes mas modificações efetivas ainda não houveram.

Gustavo: Entendi. do ponto de vista das estruturas de governança, as estruturas já existentes desde 91 a 95 se não me engano. Na sua visão elas atendem ao estatuto da metrópole?

EGV02: Não, na minha visão não atendem, eu acho que era uma das questões que a gente colocou quando tava já elaborando o plano que era necessário adequar a governança metropolitana ao estatuto, então precisaria mesmo rever até a questão da representatividade e a questão executiva que o estatuto coloca, essa instância executiva que era o grande nó. A gente tem uma instância executiva, o próprio conselho é instância executiva, a gente precisa ter uma agência metropolitana e o que é essa agência executiva e se o nosso estado realmente já atendia. Isso foi uma questão que a gente discutiu bastante até no fórum junto com (...) na época a instância executiva se a gente atendia ou não, porque nas nossas discussões não atendia, a gente precisaria rever pra que a gente tivesse uma instância executiva definida, que tivesse o papel de acordo com a legislação do estatuto.

Gustavo: Então o principal desafio na sua visão é essa questão da estrutura de governança ou existem outros desafios que são trazidos pelo estatuto?

EGV02: Acho que a estrutura de governança é o principal desafio né, e outros desafios vão além de ter ou não uma lei porque o estatuto ele não impõe algumas questões do que cada prefeito realmente, como ele tem que fazer, como ele tem que ceder, as preocupações são muito particulares sempre, preocupando com os municípios, sem conseguir agir de forma metropolitana e isso como o estatuto coloca lá uma estrutura de governança que ele fala eles tem que ter um espaço executivo de como ... tem que ter um conselho, então essas questões ficam pro estado definir, são questões que é pertinente porque não dá pra definir coisas que são particulares de cada região metropolitana mesmo né, cada uma a gente tem várias características diferentes no Brasil. Mas o grande desafio é você conseguir estabelecer e pactuar com todos esses atores uma governança que atue e que atenda realmente até mesmo o que são essas funções públicas de interesse comum porque até isso é difícil de pactuar com o conselho e os (...) metropolitano, mas eu acredito que esse seja o maior desafio do estatuto da metrópole.

Gustavo: E aproveitando que você falou das funções públicas de interesse comum, quais são conduzidas pelo instituto?

EGV02: Na época da definição de quais seriam, o que a gente ia trabalhar no plano a gente tem uma lei a lei coloca lá várias funções públicas de interesse comum, mas a gente não trabalhou em todas no plano metropolitano, a gente trabalhou na questão da mobilidade, do meio ambiente, o desenvolvimento econômico né, cada uma a gente tem várias características diferentes no Brasil. Mas o grande desafio é você conseguir estabelecer e pactuar com todos esses atores uma governança que atue e que atenda realmente até mesmo o que são essas funções públicas de interesse comum porque até isso é difícil de pactuar com o conselho e os (...) metropolitano, mas eu acredito que esse seja o maior desafio do estatuto da metrópole.

Gustavo: Entendi... teria algum comentário adicional que você gostaria de fazer Letícia? Sobre o arranjo, a governança, o estatuto... alguma coisa que não te perguntei que você acha importante de destacar?

EGV02: É eu acho que o importante da região metropolitana é isso eu falo particularmente da nossa, é as pessoas entenderem o que é uma região metropolitana, a gente tentou fazer muito isso na época do PDUI, pensamos até numa campanha que não foi pra frente (...) metropolitano porque muitos atores não entendem o que é isso, atores de todos os níveis, tanto o governo de estado quanto a população, o que é realmente o metropolitano, como é agir como metropolitano, porque até mesmo nas audiências a questão dava muito pro particular, a gente ia nas audiências públicas pra discutir, havia uma preocupação muito da minha rua, do meu ponto de ônibus, do meu bairro e esse entendimento do que é metropolitano, ele me parece acadêmico sabe a gente fica discutindo tecnicamente todo mundo entende muito bem mas as pessoas que estão aí vivendo essa região metropolitana, eu acho que elas não se dão muito conta do que é e o que precisa se fazer pra ser um cidadão metropolitano e agir metropolitano embora já tenham atitudes naturais de cidadão metropolitano. Pelo fato de trabalhar num lugar, viver em outro mas quais as implicações disso em políticas públicas que devem ser reivindicadas né, esse entendimento eu acho que é o (...) que faz com que muitas vezes as pessoas não “ah pra que um plano metropolitano, de que que eles tão falando...” Então no nível técnico entre as pessoas que estão discutindo, é tudo muito claro mas eu vejo que a população de um modo geral e a gente que tem algumas prefeituras menores não tem essa clareza do que deve ser feito. E a outra dificuldade é isso também porque politicamente ninguém vai, os prefeitos não estão muito dispostos, embora eu acho que é uma questão de maturidade de discussão, houveram alguns avanços na nossa região durante a elaboração do PDUI, mas não está muito disposto a ajudar o outro município, ele quer trazer os benefícios pro seu município, porque ele quer dar resultado pros seus eleitores dentro do seu município né. Então eu acho que isso é um alinhamento difícil de ser feito mesmo, na discussão que precisa ir amadurecendo com o tempo, mas eu vejo uma grande dificuldade nesse entendimento mesmo de ser metropolitano de estar na região metropolitana.

Gustavo: Entendi. Muito obrigado viu Letícia.

EGV02: Espero ter contribuído.

EGV03

Gustavo: Então André, eu gostaria de saber um pouquinho do seu papel na prefeitura, qual que é a sua relação com a gestão metropolitana?

EGV03: Então eu estou, eu sou arquiteto ainda na minha formação e sou hoje subsecretário de desenvolvimento urbano, econômico e urbano aqui na cidade de Viana, na prefeitura municipal de Viana. Hoje a parte de desenvolvimento urbano, toda essa parte de aprovação de projetos, de PDN, código de obras, tudo isso está sobre a minha... é, tem a secretária e depois eu estou direcionando essa parte aqui dentro da secretaria, que é uma secretaria grande, que tem obras junto, tem regulamentação de área, então uma das subsecretarias está sobre a minha coordenação. A minha relação, na verdade, com a gestão metropolitana, na época da elaboração, eu participei como parte da equipe técnica, foi formado até um conselho, que são os prefeitos, e tinha a equipe executiva que eles chamavam, o grupo executivo e tinha o grupo técnico. Eu participava do grupo técnico, eu em alguns momentos participei das reuniões do grupo dos executivos também e aí a gente ajudou na elaboração, participamos aqui representando o município na elaboração do plano e aí constantemente a gente, sempre quando é demandado, quando é convidado ou convocado, a gente vai e participa das reuniões, participa de algumas, às vezes é a minha secretária que vai, aí depende do momento e de como está a situação e como que é a convocação, às vezes ela vai, às vezes eu vou, então fica nesse esquema.

Gustavo: Como que você avalia o contexto, contexto político, contexto urbano da região metropolitana de Vitória, nessa etapa de início de plano de elaboração do PDUI?

EGV03: Eu considero que, de um modo geral, nós tivemos uma boa participação nos municípios, pelo menos na parte do grupo técnico que foi onde eu efetivamente presenciei mais.

Gustavo: Ok.

EGV03: Eu considero que os municípios tiveram participação, Viana, Cariacica, Vila Velha, compareceram no geral, nas reuniões contribuíram, fizeram suas contribuições, até que a gente conseguiu fazer a elaboração do peso da lei, o estudo também dos mapas, as problemáticas que foram trabalhadas, tudo isso nós conseguimos fechar, conseguimos fazer para apresentação que foi produto que foi levado aí pré-aprovado e tudo. E aí depois continuaria com os técnicos nas questões das ações e meio

que isso deu uma parada, isso não andou muito bem, aí a gente está meio sem saber como está essa parte que seriam as ações do desenrolar do plano. Então, por exemplo, dentro do meio ambiente quais são as ações que os municípios vão fazer junto com o governo do estado para fazer que aquilo funcione, efetivamente funcione. Isso a gente meio que não conseguiu formar (...) então ficou meio assim.

Gustavo: E do ponto de vista urbanístico, a extensão da região, quantidade de municípios, comunicação real, movimentos pendulares, qual que é o seu olhar diante dessa situação?

EGV03: Olha, a gente tem uma, principalmente esses municípios que estão mais próximos que eu considero que seja Viana, Cariacica, Vila Velha, Vitória que é o centro mesmo nosso, que é a capital, e Serra, é uma região extremamente conturbada, um cresce a partir do outro. Então a gente vê Cariacica ali crescendo por questão de Vitória, e esse crescimento vai vindo também através da BR 101, da BR 262 que corta aqui nosso município, e vai crescendo até chegar em Viana, pras Serras, e Vila Velha tem aquela ligação que é (...) pelas fontes e a região mais próxima a terceira ponte, então, a gente vê uma região que você não tem muita ideia (...)

Gustavo: Cortou a ligação.

EGV03: É lógico que você tem os marcos físicos, os marcos dos rios, a baía de Vitória, mas é muito isso, eu vou estudar em Vitória, trabalho em Viana, ou por exemplo, moro na cidade de Cariacica, trabalho aqui na cidade de Viana, então, a gente tem essa ligação, essa acomodação muito presente, principalmente nesses municípios. Fundão e Guarapari estão um pouco mais afastados, um pouquinho mais longe para se chegar, talvez, às vezes nem se sentem como região metropolitana, mas se considera regiões mais longes, porém fazem parte da região metropolitana.

Gustavo: No que diz aos municípios você acha que está ok?

EGV03: Eu acho.

Gustavo: Não deveria nem aumentar, nem diminuir?

EGV03: Eu acho que sim, talvez se você falar, por exemplo, com um indivíduo de Guarapari, ele vai falar para você que não se entende como região metropolitana e gostaria de sair, mas acredito que seja o suficiente até para tentar fazer com que funcione. Então dá até para fazer funcionar da região metropolitana, então também não adianta a gente colocar municípios que vão estar um pouco mais distantes do que esse, né? Poderia incluir algum outro, talvez uns que estão aqui um pouco mais próximos da gente, tem uns (...) que estão aqui bem próximos de Viana. Talvez algum outro assim, mas eu não vislumbro hoje a necessidade de incluir outro município além desses que estão, a conurbação é muito menor, a ligação não é tanta como nós temos desses aqui que hoje já estão em região metropolitana.

Gustavo: Perfeito. Quería saber também qual que é seu olhar sobre o arranjo metropolitano existente hoje, o conselho, o instituto, o que você entende? Esse formato funciona, é adequado ou não, quais atores seriam?

EGV03: Eu acho que assim, nós aqui temos uma das formações em relação a governança, sob esse modelo de ter conselho, de ter um fundo de desenvolvimento, a gente tem isso de uma certa forma, um dos primeiros do Brasil, mas eu acho que deixa um pouco a desejar, realmente, nas ações, no funcionamento, a gente vê que são decisões tomadas pelo estado, até decisões tomadas vide municípios, que são desligados do conselho, que são desligados dentro do PDUI hoje. Muitas vezes a gente fica vendo, lógico que o estado tem um poder muito maior que os municípios, mas as decisões são seguidas das que o estado toma, então algumas coisas foram o PDUI, porque o estado já estava meio que fazendo. Então a gente verifica que fazer a coisa realmente funcionar, eu, na minha percepção, acho que não está funcionando como o modelo diria, como a lei fala, como a instituição não está funcionando como deveria. Outra coisa que eu acho, faltou realmente é definir essa governança, como seria essa governança, como que funcionaria essa governança, isso nunca ficou definido dentro do PDUI, ficou pra ser feito dentro dessas ações que não foram finalizadas. A gente tem um conselho, a gente tem um fundo, é chamado como grupo técnico e tudo, mas a gente não tem a governança de (...) pela (...), como é que funciona as decisões, por onde que passa, as questões de desenvolvimento que são de interesse, quem é que está discutindo hoje, como que está sendo conversado isso, a gente tem lá o instituto que está fazendo, não estou dizendo que elas não estão fazendo, a Latuzia, elas estão lá, estão trabalhando, estão fazendo as coisas delas, mas eu acredito que não como as decisões do PDUI. Eu não vejo, posso estar enganado, hoje, a minha percepção, ele funcionar como foi proposto, nem o conselho, nem a gestão da governança como um todo.

Gustavo: E no tangente, as questões públicas no interesse comum, quais são efetivamente trabalhadas, você acha que outras deveriam ser trabalhadas?

EGV03: É, hoje o que foi trabalhada, posso esquecer alguma, me perdoa, mas o que foi trabalhado foi o meio ambiente, o desenvolvimento econômico, mobilidade, foram 4 ou 5, ordenamento territorial, e eu acho que falta 1 ainda, acho que foram 5, eu acredito que essas questões são essenciais, a questão do urbanismo, hoje, da formação das cidades, como tem sido formado seria o ordenamento territorial, a gente tem que trazer isso muito para discussão, a gente vem formado cidades com uma subnormalidade muito grande, as ocupações muito irregulares e tudo isso, então acho que a gente tem que ter um controle maior sobre isso. Mobilidade hoje, essencial, não tem como a gente falar de direito a cidade, de acesso a cidade e todas as coisas que se pode fazer, sem ter mobilidade, sem dar garantia de transporte para as pessoas e até mesmo sem dar o transporte público como também o privado que não está conseguindo andar direito, então, lógico que a ideia é priorizar o público, sem dúvida alguma, então para melhorar, qualificar, a gente tem que fazer isso. Eu acredito que a linha do desenvolvimento econômico que precisa puxar tudo isso, a gente precisa de ter dinheiro para fazer isso, a gente precisa possibilitar, eu vejo, o desenvolvimento econômico, se a gente poderia dizer, a gente precisa ter esse desenvolvimento econômico. Então acredito que foram pontos trazidos... saneamento, faltou saneamento... mas eu acredito que são pontos essenciais para nós, a gente está muito próximo um do outro, a gente tem uma região metropolitana muito menor que a de São Paulo, até mesmo a de Belo Horizonte, que tem vários municípios, então, o que acontece hoje em Viana, por uma questão do saneamento, não tem 100% da coleta e tratamento do esgoto, acaba indo para Vila Velha ou para Vitória, então quer dizer, essas coisas estão muito conectadas. A coleta de resíduos de Vitória é encaminhada para Cariacica, que Vitória não dá para tratar, ou para fazer esse tratamento, então a gente vê muito isso, a gente sente muito isso. Eu acredito que foram pontos importantes, acho que são (...)

Gustavo: Desculpa, cortou de novo.

EGV03: São essenciais, não poderiam mudar para outras depois, se isso tudo conseguisse desenvolver, essas primeiras, mas eu acredito que as que foram elencadas, atendem, são de importância, necessitam serem tratadas e resolvidas, né? Não adianta também colocar muitas e não dar conta de fazer, então é melhor, pelo menos, tratar alguma quantidade, depois troca para outras,

talvez vai desenvolvendo, vai consolidando, e aí a gente consegue tratar mais em conjunto, mais funções em conjunto, então, eu acredito que dure e que são importantes as que foram elencadas.

Gustavo: Em relação ao estatuto da metrópole, você acha que ele trouxe inovações, o que mudou na gestão metropolitana de Vitória com o estatuto da metrópole?

EGV03: Eu acredito que veio consolidar essa questão da necessidade de ser uma legislação, de ser um tema (eu vou falar essa palavra, mas não é que eu gosto dela) em questão da obrigação, foi uma coisa que consolidou essa questão da ideia da (...), tem questões que a gente deve discutir junto com o estado, não dá para ficar apenas junto com o município discutindo. Então acredito que a legislação trouxe isso, para dar realmente um suporte para nós, realmente dizer: não, a gente tem que fazer enquanto estado, enquanto as suas funções que são tão comuns, que impactam os municípios, a gente tem que discutir, isso a nível estadual, não dá para eu vir antes de estar discutindo e ver se o prefeito ou a gestão de Cariacica vai querer discutir comigo sobre aquilo. Então, não, a gente vai discutir isso no estado, a gente vai resolver isso dentro de uma governança que vai ter capacidade para discutir essas questões, vamos levar e vamos ver o que é melhor para os dois, vamos ver na região como um todo, se for o caso. Então, eu acho que isso consolidou essa ideia apesar de alguns estados já terem a sua região metropolitana formada, com sua governança, seu conselho e tudo mais, mas eu acredito que trouxe a inovação, trouxe a inovação no sentido da ideia de montar uma governança realmente, que possa discutir essas questões, que possamos discutir o que é de função essencial, o que são os projetos estruturantes dentro dessas funções, discutir a nível de estado.

Gustavo: E em relação ao estatuto, você acha que ele foi omisso em algum ponto, que ele poderia ter avançado em algum?

EGV03: Gustavo... hoje eu não teria, até talvez eu, é... tem muito tempo que eu não leio, mas eu hoje, para mim, eu (...) de acordo com o que está ali, se a gente conseguisse colocar no mínimo aquilo que está lá sendo proposto já em execução, realmente trazer isso para ação e a gente ver que isso está funcionando, eu acho que isso já dá um passo muito importante. Então a princípio eu não estou lembrando de toda lei, você até me perdoa, mas eu acredito que seja um grande instrumento, um instrumento importante que tem para nós, necessário e que por enquanto acho que nos atende, a gente teria que colocar em prática, realmente, acho que está faltando a gente colocar em prática do que a lei que existe.

Gustavo: E o fundo, qual é a sua visão do fundo?

EGV03: Então, o fundo hoje, na verdade, não funciona da forma que ele foi proposto, então hoje os municípios não fazem a transferência, não teve mesmo na época da elaboração do plano, não teve mesmo na época da elaboração do plano, não foi com dinheiro transferido. Então, na época que eu conheço, que eu ouvi, que eu sei, não houve essa transferência dos municípios para o fundo ou do estado, então, o estado tinha um projeto que acho que até o que estava lá era esse recurso, sobrou o recurso que foi utilizado para elaboração do plano. Então hoje, ainda, desde quando eu tenho conhecimento, desde quando trabalho com isso, eu não via uma ação que foi realmente (...) a gente vai ter que fazer um projeto aqui, a gente vai ter que dar um dinheiro aí, cada um vai dar sua parte como é estabelecido. E ainda funcionando dessa forma, eu sei que esse recurso, era um recurso já proveniente do governo do estado, que foi até usado para fazer o plano de desenvolvimento, o PDUI.

Gustavo: E na relação entre capital, os municípios menores e o governo do estado, como que você vê isso, você vê uma sobreposição de poder, a capital acaba impondo alguma coisa, ou não, ou realmente a construção tenha acontecido de maneira coletiva?

EGV03: Então, eu assim, não que eu entenda que isso seja obrigação da capital, da cidade de Vitória por exemplo, mas eu acredito que poderia estar dando suporte ou até através de convênio, de cooperação, através de parcerias, muito mais do que faz. Hoje Vitória está muito desenvolvida, em relação a muita coisa, em relação a muito mais dinheiro que os municípios, está muito melhor no desenvolvimento até técnico, do que os municípios que estão ao redor dela, então, a gente fica meio que na franja, a gente é meio que ainda a questão daquela cidade dormitório, o município está se desenvolvendo muito, mas ainda a gente tem essa dificuldade técnica em algumas coisas, em algumas decisões, algumas situações a serem tomadas, então a gente verifica, assim, que na verdade cada um vive nas suas ilhas, suas cidades, cada um está desenvolvendo a sua, está falando ali, quando tem você vai em um conselho do desenvolvimento, do instituto que conversa alguma coisa, mas no geral, cada um está fazendo o seu, entendeu? A cidade de Vitória está fazendo o dela, não impondo, porque ela faz, ela tem como fazer, tem as ações dela, tem recursos tanto técnicos quanto financeiros para fazer, então a ideia meio que não se preocupa, só se preocupa quando o esgoto estava na baía de Vitória, aí passou nos municípios ao redor, né? Então é um pouco desse jeito ainda, não é muito diferente disso não, cada um vivendo a sua vida e os outros que se virem né? Agora a imposição do estado é, eles têm os planos deles, então vão fazer as ações que eles querem fazer, no máximo levam para um conselho, é o que eu consigo ver hoje. No máximo levam para conhecimento do conselho, então a imposição tem sido muito mais do estado do que em relação aos municípios. Um entre outro, no caso.

Gustavo: Por fim, você gostaria de fazer algum comentário adicional, gostaria de dizer alguma coisa que eu não tenha tocado e você acha que é relevante?

EGV03: Então, só dizer que eu acredito que a gente tenha que ter realmente o conselho, acho muito importante que nós tenhamos, que funcione. O que eu deixaria como mensagem final é essa mesmo, da questão da necessidade que funcione, que se estabeleça a governança e que as decisões metropolitanas aconteçam dentro do conselho, dentro da gestão metropolitana, realmente. É isso que eu acho, não que os municípios não tenham que fazer seus papéis, que continua fora da gestão metropolitana, mas eu acredito que essa questão de assunções de interesse comum, tenham que ser realmente tocadas dentro de uma conversa metropolitana e acho que tem que estar funcionando, infelizmente eu acho que a gente ainda não conseguiu, mas acredito que vá e acredito no conselho.

EGV04

Gustavo: Eu queria primeiro saber um pouquinho da sua história, como é a sua participação nesse arranjo de gestão metropolitana...?

EGV04: Então, eu sou servidora efetiva aqui da prefeitura de Cariacica, que é um dos municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória. Eu trabalho aqui na diretoria desde 2012 né, e de 2017 para cá... é... Eu trabalhei muito tempo no setor de

aprovação de projetos, e de 2017 para cá eu comecei a trabalhar no setor de planejamento urbano. E aí no período que se começou a fazer o projeto para elaboração do PDUI a gente estava fazendo aqui na prefeitura, através de um grupo técnico de servidores, a gente estava fazendo a revisão do plano diretor de Cariacica. E aí por conta dessa revisão, considerando que o plano diretor precisa estar alinhado com o PDUI, então a gente participou bem de perto da elaboração do PDUI. Então, a gente esteve presente nas diversas reuniões que eles fizeram, a história... De reuniões que eles fizeram aqui em Cariacica para colher dados, para apresentar, levamos nossas demandas né... Para participar. E depois que o PDUI foi aprovado eu participei de um grupo técnico de mobilidade urbana relacionado também ao Comdevit, que é o grupo gestor aqui da Região Metropolitana. Na verdade, esse órgão gestor que o PDUI menciona que tem que ter não existe ainda, não foi instituído, mas já existia anteriormente, desde quando a Região Metropolitana foi criada, um grupo gestor com representantes de cada município que discutem algumas questões ali... Metropolitanas né...

Gustavo: Perfeito. E como que você avalia essa trajetória e o contexto político dessa transformação no modelo de gestão da Grande Vitória?

EGV04: Na verdade essa transformação ainda não ocorreu né... Então assim, apesar do PDUI... Ele foi aprovado no começo de 2018 né... Assim a gente ainda não vê... Ele não foi instituído né. Logo que ele foi aprovado, como eu te falei, ficou falado que ia ter reuniões de dois grupos técnicos, um grupo técnico de [não foi possível entender], que era um projeto, uma das propostas que estava no plano metropolitano, e do de... Ia ter de mobilidade, até por conta do plano de mobilidade que foi feito para a Região, e das questões que foram também levantadas no plano. Mas teve reuniões em 2019, em 2018 todo, em 2019 parte, mas não teve nenhum resultado efetivo né. Foi interessante no sentido de aproximar os técnicos, principalmente os técnicos das diversas prefeituras, então foi interessante porque a que a gente conseguiu trocar informações, identificar problemas que atingem a todos... Então no sentido de aproximar esses técnicos para a discussão dos problemas municipais, e que muitas vezes interferem muito nos municípios foi interessante. Mas politicamente eu não vi muito avanço não, de lá para cá, entendeu?

Gustavo: Entendi. Mas e o contexto, vamos dizer, político de construção do PDUI, como que você avalia? Favoreceu a política metropolitana, não? É uma intenção bem do governo estadual... Os municípios estão engajados nisso? Nesse sentido a minha pergunta.

EGV04: Pois é... Eu não tenho certeza se municípios estão tão engajados. Me parece que não todos, que não interferiam muito, não participavam muito. Tinha participação da população, a gente via que tinha umas pessoas que iam, que estavam presentes... Assim, políticos mesmo, diretores, deputados e tal, pouca coisa entendeu? A própria entrega do PDUI só tinha um prefeito, são sete municípios e tinha um lá presente né. Então assim me parece que como muitos planos que são feitos por aí, algumas leis, são planos feitos para anteder a uma necessidade, uma determinação federal. Vai fazer quase dois anos que ele foi aprovado e até agora nada aconteceu, sabe? Está parado. Assim, foi aprovado e esqueceu, parou, acabou. Então me parece que assim não sei, até porque entrou agora outro Governador, que não é o que fez, então não sei se essa questão política, se essa divergência interfere também, dificulta... Mas me parece isso, que foi feito mais pela necessidade da legislação federal, e eu não sei se vai para frente não.

Gustavo: Entendi. Até pegando um gancho nessa sua fala, como que você avalia o Estatuto da Metrópole? É um instrumento transformador da política metropolitana, é mais uma lei que veio para ser cumprida, mas que não vai gerar efeitos práticos? Ou sim, coloca em pauta, coloca em evidência e gera desdobramentos... Como que você avalia o Estatuto?

EGV04: Eu acho que é uma lei importante, porque principalmente aqui Região Metropolitana, e na maior parte das metrópoles, os municípios eles são extremamente independentes um município do outro. Por exemplo a gente teve agora essa problemática das chuvas né... Então assim, não adianta a minha cidade ter essa preocupação de não permitir a ocupação na margem do rio e a do lado permitir, e aí depois você vai ter essas consequências para os dois municípios. Hoje o município... Você não consegue interferir na gestão do outro, mas com essa gestão metropolitana você conseguiria fazer esse equilíbrio dos interesses, das necessidades dos municípios. Então eu acho que nesse sentido, desse olhar do que impacta a todos, que não impacta só o meu município [não foi possível entender] mais, muitas questões de mobilidade urbana, de educação, essas questões ambientais principalmente né... Inclusive aqui no PDUI foram três eixos que eles trabalharam... Foi mobilidade, ambiente e esse interesse social né... É um dos alinhamentos que eles criaram dentro da Região Metropolitana... Que são exatamente as áreas de atenção, as principais. Então essas são... são olhares que deviam ser feitos não só pelo município né, deviam ser feitas de uma forma integrada entre todos os municípios, para você impedir que tenham impactos negativos sobre os outros. Então eu acho que é interessante, que é importante. Agora se isso vai acontecer eu não sei porque isso interfere em interesses diversos né...

Gustavo: É como que você avalia a questão da escala geográfica da Região Grande Vitória? Ela é adequada considerando os critérios do Estatuto de conurbação, de fluxos, ou você acha que ela poderia ser maior, abarcar mais municípios, poderia ser menor... Como é que você avalia?

EGV04: Ela poderia inclusive ser menor né. Porque a gente tem assim, recentemente, os últimos municípios que entraram que é Guarapari e Fundão, eles são bem mais distantes. Você tem aí um vazio urbano entre os dois municípios né... Guarapari está a, sei lá, 40 quilômetros de distância de Viana que é o último que está mais aglomerado né. Então assim, tem esses dois que entraram... Talvez não devessem ter entrado. Mas aí têm essas questões políticas envolvidas... Talvez, eu acho que é mais evidente dentro da Região Metropolitana a conurbação dos municípios principais, dos cinco principais, que são Vitória, Vila Velha, Serra, Cariacica e Viana

Gustavo: Em relação à atuação efetiva vou chamar do arranjo de gestão metropolitana como um todo, que aí envolve o Conselho, o Instituto Jones... Quais as funções públicas que são realmente trabalhadas, em que medida elas são trabalhadas...?

EGV04: Eu não vou saber te dizer isso... Porque o Instituto Jones ele tem... Ele é a instituição que elaborou o PDUI, mas eu não sei se ele faz parte efetivamente da gestão da Região Metropolitana... Acho que não. Hoje ela é feita pelo Comdevit, que é o Conselho Metropolitano, que existe há muitos anos, ele já existia antes do PDUI. Agora até que ponto eles tomam decisões que impactam de verdade eu não sei te dizer. Mas eu não vejo... EU vejo que os projetos, as demandas vem do Estado né, não vejo o Comdevit atuando assim, trazendo propostas...

Gustavo: Então você não vê ele atuando em nenhuma daquelas funções públicas? Na sua visão então acaba que ele não consegue atuar em nenhuma das funções públicas de maneira, vamos dizer, efetiva?

EGV04: É... O Instituto Jones ele está trabalhando mais nessa parte de pesquisas, levantamento de dados, faz estudos né... Ele não gere né, a Região Metropolitana.

Gustavo: Mas e o Conselho, o Comdevit?

EGV04: Ah, sim. Eu não tenho visto resultado da atuação deles né...

Gustavo: E em relação à participação da sociedade civil nessa gestão metropolitana?

EGV04: Então, a [não foi possível entender] hoje através do Comdevit, como eu te disse, eu não me lembro qual é a composição, mas tem membros da sociedade civil. Mas eu não sei qual o tipo de interferência que tem... Se é só para ter conhecimento do que está acontecendo, se consegue colocar alguma proposta, não sei te dizer...

Gustavo: Mas durante a confecção do plano você acha que essa participação aconteceu?

EGV04: Sim, durante a elaboração aconteceu. Nas reuniões que tinham iam pessoas de entidades, de movimentos... Movimento ciclista, movimentos populares, movimentos de habitação... Sempre tiveram pessoas presentes, nas audiências também sempre teve bastante participação sim.

Gustavo: E já que a gente está falando dessa ineficiência do arranjo, no seu entendimento deveriam ter mudanças na estrutura, legal constituída, ou seria mais uma mudança de postura e de engajamento? Do ponto de vista legal institucional você acredita que o arranjo é interessante, carece de mudanças, ou você entende que o arranjo colocado é interessante e seriam necessária uma mudança de comportamento?

EGV04: Então, eu acho que na verdade não foi instituída essa gestão né. Porque o PDUI ele determina que tem que ter instituído um grupo, um comitê, tem até o nome lá, gestor da Região Metropolitana, e isso não foi feito né. Então eu acho que precisa ser instituído isso.

Gustavo: O Comdevit não seria essa instância?

EGV04: Não... O Comdevit ele trata de questões mas é um órgão um pouco mais político da coisa, agora assim para...

Gustavo: Aquela instância executiva que seria então a grande carência...?

EGV04: É eu acho que o Plano ele não foi ainda... Ele não saiu do papel ainda. Então tem algumas questões que estão ali dentro que seriam importantes para que essa gestão metropolitana acontecesse de verdade, e elas não estão acontecendo. Então é como se ela não tivesse acontecido até agora. Então tem o Comdevit, que discute lá as questões metropolitanas, mas eu não sei quais são as... Não aparece nada, não tem uma proposição que eu veja acontecendo... Esse comitê gestor aí, esse órgão gestor que tem que ser criado não foi instituído... E acho que... Eu nem sei te dizer se no plano dizia como que ele tinha que ser, eu acho que nem tinha isso. Eu acho que ia ser uma coisa que ia ser decidida depois. Então acho que falta tirar o plano do papel, sabe?

Gustavo: Teria algum comentário adicional, para a gente encerrar, que você gostaria de fazer em relação à gestão metropolitana, algum tema que a gente não tenha abordado?

EGV04: Não eu acho que eu já falei tudo. É isso, eu acho que é importante, eu acho que tem algumas questões que a gente que trabalha aqui no dia-a-dia da prefeitura e a gente vê que tem essa interação com os outros municípios, mas a gente não consegue fazer né... Nós enquanto técnicos né, tomar essas decisões, mas se tivesse alguma coisa que gerisse de uma forma integrada talvez fosse mais simples, mais fácil de resolver essa problemática. Então eu acho que é importante, eu acho que tem que ser visto mesmo como uma grande cidade, por que é né... Pessoas trabalham em uma cidade, moram na outra, estudam na outra, circulando ali... Não dá para tratar de uma forma separada, precisa de ser avaliado isso de uma forma conjunta e eu acho que tem agora que esses planos comecem a ser implementados né, não ser só pra cumprir obrigação legal. Acho que pode trazer muitos benefícios para a Região, para as cidades, pros lares né... precisa sair do papel.

EGV05

Gustavo: É Mauro, então, eu queria saber um pouquinho da sua visão em relação a esse arranjo de gestão metropolitana que existe, o Comdevit, o instituto Jones, toda essa estrutura, qual que é a sua percepção, desse arranjo?

EGV05: Então, a minha percepção aqui, ela tem até uma avaliação grande, porque a grande Vitória em si, ela tem no caso da região metropolitana que compõem os bairros de Vitória, Serra, Cariacica, Viana e Vila Velha. Vitória é o que centraliza mais do que os outros bairros que eu falei, eles giram em torno de Vitória. Sobre a questão da região metropolitana, a gente vê que é muito bem arranjada Vitória, por ser assim, o central, onde mantém uma classe mais, eu diria um pouco mais abastados financeiramente, a visão que dá igual, no caso, eu moro na Serra, é um bairro que tem alguns bairros bem planejados, uns bairros mais certos, igual laranjeiras, bairro de Fátima, mas nós temos uns bairros muito castigados aqui até mesmo pela questão de ocupação, é eu não sei assim muito critério. Então, sobre essa região assim, bem trabalhada, bem definida, com um planejamento legal, é muito pouco, você pode observar que Vitória e Vila Velha que tem um pouco mais, mas esses bairros, igual, Cariacica e Serra não é muito bem trabalhado não essa questão de planejamento não, até porque nesse Comdevit ele não tinha uma paridade muito legal não, cê entendeu? Ele tinha da sociedade civil acho que três pessoas só, conta acho que sete do poder público, sete era assim tipo da questão mais empresarial parece e da população mesmo, da sociedade civil mesmo, tinha três pessoas que ficavam tentando (...) a altura do prédio, vias mais bem planejadas, mas a gente não... geralmente não tinha um poder de (...) mesmo não.

Gustavo: E você acha que essa participação popular, dentro desse processo aí, ela era baixa por uma opção do poder público, que de certa forma, não criava condições para que essa sociedade civil pudesse participar ou pela falta de engajamento da sociedade?

EGV05: Eu acho que é um pouco de cada, eu acho que a sociedade até mesmo por falta de informação, não ia muito a fundo não, e não era de interesse, a gente sente claro aí, que não era de interesse do poder público a capacitação social não, se eles quisessem, eles até incentivavam mais e até mesmo fazia com que as pessoas entendessem que era um espaço de escuta e de sugestão muito importante, e a sociedade nunca sentiu nesse contexto não.

Gustavo: E em relação a dimensão dessa região metropolitana, os sete municípios. Você acha que ela deveria contemplar os sete municípios, deveria ser maior deveria ser menor?

EGV05: Deveria contemplar esses sete municípios com uma maneira mais assim, eu acho que tinha que ter um poder bem maior da sociedade e com assessorias pra sociedade falar com propriedade. Porque muitas vezes a gente, como sociedade civil, a gente tem uma vontade de participação, mas porém a gente fica um pouco naquela questão genérica, até mesmo no achismo porque a gente tem a vontade, tem aquele querer mas também algumas coisas, não sei se é felizmente ou infelizmente, dependem também daquela questão um pouco técnica, até meio nas informações, a gente passar umas informações mais técnicas e isso a gente é muito pouco diante de nós que tem acesso a esse poder ou essa falta de assessoria, até mesmo pra empoderar a gente um pouco ajuda com que a sociedade fique um pouquinho mais só na base do que se iniciou do que daquele protagonista que pode dizer com propriedade “olha assim fica melhor pra sociedade, assim que a sociedade tá melhor, assim a sociedade tá com a participação melhor” e eu acho que assim que acontece né, tomara que aí em BH não aconteça assim, mas no mais nessa região é assim que acontece por aqui.

Gustavo: E como é que você avalia o contexto político dessa gestão metropolitana, tem algum fator que dificulta, é a questão técnica mesmo, qual é o seu olhar sobre esse contexto?

EGV05: Olha a gente assim, no grosso olhado assim, dá impressão todo mundo olha com jeito de que tá querendo fazer tudo de melhor pra sociedade mas não é assim com a realidade. Igual mesmo com a grande Vitória, a grande vitória eu tenho certeza que, não a Vitória em si, no caso vitória capital, é uma capital muito linda, muito bonita, mas os imóveis do centro da cidade, dali do centro da capital, eles devem estar, com quase, se não tiver mais, com uns 30% abandonado simplesmente por um planejamento de uma ocupação melhor, e de um olhar melhor socialmente. Então com isso, vai sentindo aquele abandono, ficam os imóveis abandonados, ficam umas ruas que realmente você vê que as pessoas não têm condição nem coragem de estar passando por ali afora e a gente vê que até nas vias principais, a gente vê assim um cuidado melhor. Mas eu acho que a cidade é um todo, a cidade tem que ser olhada com carinho principalmente onde a população vive né, e que esse olhar não tem, você tenta conversar “ah não estamos com (...)” mas quando você tem na prática, não é a mesma coisa que falam lá até mesmo nas reuniões, entendeu?

Gustavo: Aham. Em relação a atuação do governo do estado junto com o Comdevit, como que o senhor avalia essa atuação, as atividades efetivamente realizadas?

EGV05: É o governo em si ele fica assim, o governo do estado com a administração das vias municipais, a gente vê uma preocupação maior até hoje em dia em querer atender a sociedade só tem que, a gente começa um novo tempo assim, muito a mercê de descaso e hoje eu acho que as administrações municipais, não tiverem a coragem e a condição de fazer um planejamento com uma pauta permanente de cuidado com as vias, de cuidado com as praças, de cuidado com aqueles locais aonde a população possa se sentir segura com essas direções sinceramente, nós vamos caminhar pra um lado e ver que a sociedade vai ficar refém de uma porque a cidade não tá sendo olhada como cidade em relação a uma população, tá todo mundo assim pensando mais na sua ganância da sua melhor maneira, como dizer, se dar bem e a aí a sociedade assim que é uma maioria, ela não tem como se proteger. Eu acho que a gente hoje em dia, hoje que eles tão começando a pensar ciclovias, hoje tão começando a pensar em pista pra caminhada, hoje tão pensando em pista de lazer e aí você pode ver da grande Vitória, quando chega o fim de semana, eles interditam duas, três vias na beirada de praia e aquilo cria um engarrafamento do lado, quer dizer que não foi planejado antes, não. E o lazer das pessoas? E aí depois quando tá o zoneamento ficam criando leis assim, paliativos. Mas uma coisa pensada que eu acho devia assim, ser protagonista, e não é de hoje, porque hoje eles estão fazendo mais inteirados, até mesmo a necessidade de uma melhora, é que a gente tá vendo uma preocupação maior. Mas isso era um planejamento pra ter acontecido desde, talvez já no mínimo, há uns 20 anos atrás e hoje praticamente deveria ser pensado primeiro na população e depois na população em si, no pedestre, na questão de moradia das pessoas, dignas de ser bem pensado por causa disso, pensar até mesmo numa questão política com o pessoal de que muitas vezes, muitas pessoa tomassem até conta, não vou dizer da beirada não, dos leitos dos rios mesmo que aí com alguma coisa pequena, muitas vezes as pessoas perdem tudo aí dá a impressão assim “poxa foi tão violento” mas se você analisar direitinho, você pode ver que na maioria desses lugares assim, mais da metade do leito dos rios tava com gente morando, entendeu? Porque por falta de opção e com isso, vai degradando um monte de (...) e as águas ficam mais difícil pra se limpar, pra chegar na casa das pessoas... Quando tem uma pequena chuva dá a impressão de que é uma calamidade porque várias casas foram pro rio afora. Então assim, o que tem se começar, se dar um prolongamento e pensar, é pensar a cidade com a população com dignidade. Se não tiver nesse sentido, eu acho que de agora pra frente, eu acho que as coisas vão piorar muito, porque nós, nesses últimos anos, 10 ou 12 anos, nos últimos anos, nós deixamos a coisa muito “a lá vontê” de que os governantes nos momentos calamitosos, vão sentir um peso de que se tivessem uma programação ou uma maneira mais pensante pra população, com certeza não passaria pelo que tá passando hoje.

Gustavo: Entendi. O senhor tem conhecimento do estatuto da metrópole?

EGV05: Não, o estatuto da metrópole em si, ele fica assim, em cada cidade ele tem uma região específica. Igual mesmo, quando é próximo ao aeroporto não pode ter esse gabarito não pode passar (...), se for perto de praia, “ó isso daqui não pode ser assim” então cada região tem uma característica específica. Tem alguns bairros que não pode fazer prédios, tem alguns bairros que não pode ter casas de alvenaria nesse sentido, mas isso é muito pouco porque hoje em dia, até que algumas empresas, que antes a gente só (...) mas hoje em dia nós temos várias empresas ou empreiteiras que mexem com construções de prédios, que eles simplesmente vão procurar saber se aquela região em si comporta, mas que não é assim uma coisa conversada com a população ou (...) são aquelas coisas que cada região eles olham mais ou menos naquele sentido, então quando tem uma coisa que “não isso aqui tá bom pra mim” ele simplesmente vem lá de trás, faz determinadas coisas que as vezes não se comporta e você vê assim que, de ontem pra hoje, de ontem pra hoje aconteceu alguma coisa em Vila Velha e que a maioria da população pensava que não poderia acontecer, mas uma lei federal de que os quiosques de praia (...) deveriam derrubar tudo e construir denovo, e o prazo era ontem, derrubar tudo, então porque que não derrubou pouco a pouco, porque que não espera passar o carnaval pra derrubar, não, a lei é pra derrubar tudo, “não, é a lei federal” E aí você se pergunta como é que surge essa lei federal gente?” “ó pra pensar desde (...) e que os quiosques tão ficando desde ontem derrubaram tudo de dois dias pro outro e depois, quando vai ser construído novamente? Olha vai construir os dois em até 6, 7 dias”. Mas você vê que não vai acontecer isso, que aí que você vê a população indignada, aí é o seguinte, vai ter que conversar com a população, mas de uma maneira correta. Porque ... pública, um negócio mais profundo, não estaria acontecendo. E aí eu fui pensando assim por exemplo, mas

são várias situações na cidade que eu acho que deveria ter um conselho com um percentual maior da população, mais o usuário mesmo, o cidadão, e com felizmente ou infelizmente uma assessoria técnica para que as suas manifestações fossem também embasadas num critério, além de político, mas também que a população possa ficar com a fala genérica, de que é isso aquela fala genérica hoje em dia, antes de argumentos, ela fica evasiva, entendeu?

Gustavo: Tá joia então Mauro, era isso mesmo, te agradeço aí pela disponibilidade.

EGV06

Gustavo: Dauri, queria que você me contasse um pouquinho sobre a sua trajetória, seu envolvimento com a gestão metropolitana...?

EGV06: Eu sou atuante no movimento popular oriundo da cidade de Cariacica, que é um município que integra a Região Metropolitana. Presidi a federação municipal, que é a Famoc – Federação da Associação de Moradores de Cariacica, e tive a oportunidade de, com as participações que estive e fiz dentro dessa trajetória, me colocar à disposição da Federação das Associações do Moradores e Movimentos Populares do Espírito Santo, a Famopes. Portanto, uma entidade estadual do movimento popular. E, nessa ocasião, eu fui convidado pelas participações que tive e por alguns estudos que eu exercitava, a integrar o Conselho Metropolitano, o Comdevit.

Gustavo: A partir de quando?

EGV06: Eu comecei a partir de 2006.

Gustavo: Sim... Então já tem bastante tempo né?

EGV06: Sim. Aí nessa oportunidade de participar do Comdevit nós fomos acompanhando o que estrategicamente o governo pensava para a Região Metropolitana né... Veio então de forma mais robusta o nosso envolvimento dentro dessas discussões, até porque a cidade de Cariacica exige muito investimento do governo do Estado. É um município carente, do Espírito Santo é a menor renda *per capita*, então isso colocava a gente sempre na dianteira das coisas. Não, obviamente, perseguindo um desejo de que todos os olhares estivessem voltados para a nossa cidade, mas sabendo que a gente não poderia ficar afastado desse núcleo metropolitano para receber os investimentos. A gente compreende muito bem características, a função da cidade, mas no entanto a gente percebia que havia um interesse de investimentos diferente para as demais cidades. E com isso nós começamos a acumular os vários debates feitos dentro a coordenação, das propostas do Comdevit... Levou-nos a aprofundar cada vez mais esse contexto metropolitano... e as implicações que isso poderia estar trazendo, tanto do ponto de vista positivo, quanto negativo para as cidades que a integram, em especial, no meu caso, a cidade de Cariacica, porque eu sou morador... Ontem eu fiz 58 anos e moro na cidade à 57 e seis meses, então isso me faz sempre observar de forma muito carinhosa... é... esse cuidado com a nossa população.

Gustavo: E como que você avalia essa trajetória, e aí não da sua participação, mas da evolução da gestão metropolitana na Grande Vitória? Você mencionou que acompanha desde 2006... nós tivemos uma grande mudança aí com o Estatuto da Metrópole... Como que você avalia essa atuação e essa transformação ao longo do tempo?

EGV06: Pois é... Nós do movimento popular sempre tivemos um debate muito acirrado dentro do Colegiado Metropolitano. Sabemos de 1995 os seus primeiros passos para a construção e a sua consolidação em 2001 enquanto território... Todavia, a dinâmica funcional desse Colegiado, portanto uma parte responsável pela governança, ela foi há muito tempo... e a meu ver continua ainda sem demérito àquilo que foi aprovado, àquilo tudo que foi debatido. Refiro-me a condição mesmo de representatividade.

Gustavo: Entendi... Da sociedade civil ou dos municípios?

EGV06: Do Estado... Do Colegiado na verdade. Por que como são sete representações do governo do Estado, sete representações municipais, um para cada município da Região Metropolitana, e o movimento popular, a sociedade civil, só tem três representações. Então você há de convir que num espaço de deliberação com essa representatividade pífia do movimento popular, da sociedade civil, os projetos governamentais eles se sobrepõem, aliás, eles se impõem. Porque do ponto de vista do debate franco nós podemos fazê-lo, mas se por ventura deslocar esse debate para uma decisão por meio de voto, por exemplo... Quando é que nós vamos ganhar uma votação? Então isso fica muito ainda sobre o controle das instituições públicas, aí juntando municipal e estadual. Obviamente, sem aqui... Porque o que eu penso, sem criar ou reprovar nenhuma das propostas que eles levam... Todavia, você há de convir, que as nossas pautas do movimento popular, elas podem, em dado momento, pensar na mesma necessidade de investimento, todavia as ações estratégicas começarem por um ponto diferente sempre do que eles propõem. Isso é fato. Entretanto, nós entendemos que, ainda com essa condição, nós devemos participar. Tanto é que todos os eventos nós nos esforçamos para poder participar. Uma questão que a gente acaba não fazendo é tendo uma regularidade no funcionamento do conselho, com isso alguns projetos nos pegam de surpresa. Porque se a gente tivesse uma reunião a cada dois meses... Uma de proposição, a outra de prestação de contas... E fizesse disso um ciclo virtuoso a gente poderia produzir mais, a meu ver... E quando eu digo a meu ver, eu falo enquanto movimento popular porque eu não estava lá pela minha pessoa, mas pela Federação Estadual... E acho que a gente poderia produzir muito mais e ter inclusive uma carteira de projetos com o olhar melhor distribuído sobre o conjunto das necessidades metropolitanas...

Então eu acho que isso é o diferencial, e eu acredito até... Eu não conheço as demais regiões metropolitanas do ponto de vista de seus mecanismos de controle social, como é que eles funcionam, se há algum que tenha uma paridade dos setores representados no colegiado... Eu confesso para você que não tenho. Inclusive, uma das propostas do movimento popular por ocasião da discussão sobre o Estatuto da Metrópole, que é a Lei 827R de 2017, quando nós fizemos todos os seminários... um em cada município integrante da região metropolitana e fizemos plenárias temáticas com ONGs, grupos de pessoas, movimentos, por tema organizado na região metropolitana nós sempre fomos construindo uma ideia, e essa ideia ela perpassou esse evento de forma bastante... Bem acolhida. Que era o que: que a gente tivesse no Comdevit uma representatividade bem próxima da do Conselho Nacional de Cidades. Ou seja, tem o governo, os órgãos de classe inclusive... Hoje, por exemplo, a gente não tem o conselho de arquitetura de engenharia, eles não participam desses espaços, por exemplo... E se a gente tivesse

uma representatividade construída no formato do Conselho Nacional das Cidades a gente poderia abarcar de forma muito mais ampla a sociedade do ponto de vista organizativo. Isso daria um equilíbrio à questão dos projetos a ponto, inclusive, de poder fazer o enfileiramento de ideias dentro do Colegiado, mas também nós teríamos a oportunidade de referendar o governo em todos os seus projetos, uma vez que isso teria necessariamente que ser aprovado pelo Colegiado para poder receber investimentos.

Então essa é a questão que a gente coloca hoje, e espero que as outras regiões metropolitanas que tenham conseguido dar cabo ao Estatuto da Metrópole, à lei federal do Estatuto da Metrópole, no âmbito de seus territórios que eles tenham apontado para isso.

Gustavo: E como que você avalia o Estatuto da Metrópole, pegando um gancho aí na sua fala, você avalia que ele trouxe contribuições ou não... qual é a sua análise a respeito dessa legislação?

EGV06: Então... Com relação ao Estatuto da Metrópole na sua estrutura, na sua gênese, pessoalmente eu acho que ele poderia ter avançado. Mas nós temos um Congresso Nacional extremamente conservador... A própria origem da ideia ela partiu de um setor que queria dominar o espaço urbano, tanto é que o proponente era um social democrata. Isso por si só já coloca que esse item numa pauta do Congresso Nacional, ele era muito importante [o proponente]. Conseguiu [o proponente] apresentar primeiro, esse foi o debate que foi feito... Algumas emendas no percurso nós conseguimos propor por meio de representações comprometidas com a reforma urbana em especial... Todavia ainda não é o que a gente entende que vai garantir a plena execução e plena aplicação, inclusive, dos instrumentos a partir dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Mas é o que foi possível.

No percurso que a gente construía os seminários e deles tentava o máximo possível, extrair quais são, ou quais eram, naquele momento, quais eram as funções públicas de interesse público mais latentes e que pudesse dele transformar em proposições a serem submetidas à Assembleia Legislativa. E deu que desse debate, e aí eu tenho concordância sobre esse aspecto, é que se a gente pensasse de forma sobreposta todas as funções públicas elas dariam um novelo que dificilmente a gente acharia uma ponta. Então nós ficamos naquele momento com a seguinte proposta: vamos colocar funções estratégicas e que possam atuar, inclusive, como um guarda-chuva para receber outros projetos prioritários.

Gustavo: E na sua visão, Dauri, quais são as funções públicas que são efetivamente trabalhadas? Eu sei que tem um leque, que foram elencadas no Estatuto, mas quais são aquelas que o arranjo metropolitano consegue efetivamente levar adiante?

EGV06: A proposta que a gente trabalhou foi exatamente... E o seguinte, é impossível você separar as funções de interesse público da região metropolitana a partir de todos os conflitos percebidos. Então, uma questão para gente era, digamos assim, prioridade zero, a partir dela a gente poderia construir toda e qualquer outra situação, que é exatamente o uso e ocupação do solo. Tá? Essa questão para nós era central, porque dela deriva um leque de debates enorme. A gente poderia, dentro dessa situação, por exemplo, sem magoar ninguém, dizer o quão desrespeitosa foi a legislação acerca não só da usurpação do território, mas também para discutir as finalidades do território. Por exemplo, você pega a própria Lei de Uso e Ocupação do solo de 1979, o Código Florestal de 1965, e você vai ver que esses dois marcos metropolitanos, ou não necessariamente metropolitanos, mas de uso e ocupação do solo, ele poderia se os governantes, se o poder de polícia administrativo tivesse atuado com rigor, evitaria que a gente tivesse, inclusive, aquilo que acometeu Belo Horizonte de ontem para hoje, que vem nos últimos dias acometendo a Zona da Mata, implicando inclusive aqui no Espírito Santo no transbordo e mais aquelas consequências todas (de destruição), o que é peculiar.

Gustavo: Queria te agradecer, Dauri, pela sua disponibilidade e pelo seu tempo. Concluindo o trabalho eu encaminho para você. Pode ficar à vontade se quiser complementar.

EGV06: Eu só vou fazer uma conclusão porque eu acho isso extremamente importante. A governança na Região Metropolitana, face a nossa experiência aqui, é possível perceber que ela pode avançar, e muito. A gente consegue se reunir... Nós conseguimos envolver setores... Embora dentro da própria construção dos projetos de interesse público para a Região Metropolitana, embora a gente sem representação com assento no Conselho Metropolitano... Mas nós conseguimos envolver órgãos de classe, setores que teriam o desejo de serem abrigados dentro dessa composição do Colegiado como parte de uma estrutura de funcionamento e deliberação... Todavia, isso não foi possível. Eu acho que agora o que a gente tem feito por último é sugerido ao Governo do Estado que tenha essa agenda, já que a presidência do Conselho Metropolitano nesse momento recai sobre o diretor-presidente do Instituto Jones. E eu confesso para você que nos últimos dias não acompanhei se a alteração foi essa até porque não houve para o governo Renato Casagrande algo que a gente fosse mobilizado. Porque quando foi no início de 2019 nós defendemos a carteira de projetos prioritários para o biênio 2019-2020.