

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**Escola de Arquitetura**  
**Núcleo de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo**

Leonardo Bedê Lotti

**A CONSTRUÇÃO DO ARRANJO INSTITUCIONAL DA RMBH: entre o  
autoritarismo e a democracia**

Belo Horizonte  
2023

Leonardo Bedê Lotti

**A CONSTRUÇÃO DO ARRANJO INSTITUCIONAL DA RMBH: entre o  
autoritarismo e a democracia**

Dissertação de mestrado apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Área de concentração: Teoria, produção e experiência do espaço.

Orientadora: Profa. Dra. Elisângela de Almeida Chiquito.

Belo Horizonte  
2023

**FICHA CATALOGRÁFICA**

L884f

Lotti, Leonardo Bedê.

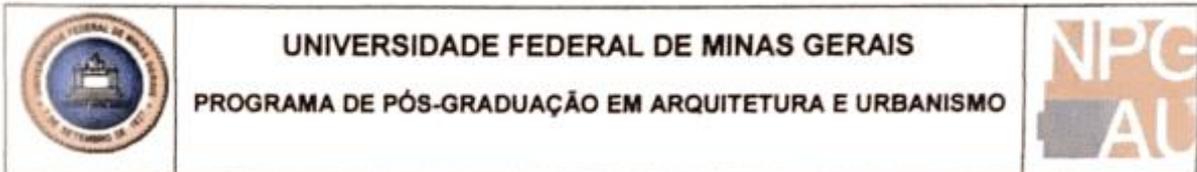
A construção do arranjo institucional da RMBH [manuscrito] : entre o autoritarismo e a democracia / Leonardo Bedê Lotti. - 2023.  
253f. : il.

Orientadora: Elizângela de Almeida Chiquito.

Dissertação (mestrado)– Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura.

1. Belo Horizonte, Região Metropolitana de (MG) - Teses. 2. Belo Horizonte, Região Metropolitana de (MG) – História - Teses. 3. Desenvolvimento institucional - Teses. 4. Governança - Teses. I. Chiquito, Elisângela de Almeida. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de Arquitetura. III. Título.

CDD 307.76



## FOLHA DE APROVAÇÃO

**A construção do arranjo institucional da RMBH: entre o autoritarismo e a democracia**

**LEONARDO BEDÊ LOTTI**

Dissertação submetida à Comissão Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Arquitetura da UFMG como requisito para obtenção do grau de Mestre em Arquitetura e Urbanismo, área de concentração: Teoria, produção e experiência do espaço.

Aprovada em 28 de abril de 2023, pela Comissão constituída pelos membros:

Elsângela de Almeida	Elsângela de Almeida
Chiquito:175572118	Chiquito:17557211880
80	2023.04.28 17:07:02
	-03'00"

Profa. Dra. Elisângela de Almeida Chiquito – Orientadora

FACE-UFMG

Documento assinado digitalmente



JOAO BOSCO MOURA TONUCCI FILHO

Data: 04/05/2023 09:09:05-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. João Bosco Moura Tonucci Filho  
FACE-UFMG

Prof. Dr. Edésio Fernandes Júnior  
Lincoln Institute of Land Policy

Belo Horizonte, 28 de abril de 2023.

## AGRADECIMENTOS

A concepção, o desenvolvimento e a conclusão deste trabalho não teriam sido possíveis sem a inspiração, sem a presença e sem a colaboração de muitas pessoas. Dentre elas, devo destacar algumas mais diretamente relacionadas, embora muitas outras ainda tenham meu reconhecimento e meu agradecimento.

Agradeço inicialmente à Dodora, ao Isnard e ao Zé Abílio pelas longas e inspiradoras conversas que tivemos em Sobral, que fundaram genuinamente o meu interesse pela história da RMBH. Devo agradecer-los não só por aquelas conversas, mas também por todas as que tivemos desde então.

Agradeço a todos os entrevistados que se dispuseram a ilustrar os fatos passados, remotos e recentes, com traços e movimentos que só a memória viva poderia proporcionar: Benício de Assis Araújo, Edésio Fernandes, Isnard Monteiro Horta, Gustavo Gomes Machado, José Abílio Belo Pereira, Maria Auxiliadora de Miranda, Maria Madalena Franco Garcia, Maria de Fátima Abreu e Ricardo Mendanha Ladeira. Agradeço também à Maria Coeli Simões que, como interlocutora, prestou sua memória a me explicar muitos dos fatos que se deram no trajeto das instituições da RMBH.

Aos familiares e amigos: ao meu pai, Carlos Lotti (*in memoriam*). À minha mãe, Mônica Bedê, pela inspiração e por ser, desde sempre, uma apoiadora das minhas boas aventuras. À Alice Bedê, ao Alê Dubiela, à Dedéia Brina, ao Fernando Bedê, à Lis Lotti e à Malu Lotti pelo convívio e suporte imprescindíveis. À Nenela Cabral, pelo companheirismo, pela torcida e pela dedicação em todos os momentos. À Vanja Pinho, pela parceria e a inspiração de sempre. Ao Bernardo Pinheiro, ao Bruno Tuller e ao Gibi Cardoso, agradeço porque queriam ser citados aqui. Ao Danilo Carvalho e Laíz Lizardo, pela paciência e pelo apoio. À Dani Marangoni e à Fê Melo, da Cadaval, pela torcida. Ao Júlio Bedê, por ter aberto portas. Aos demais familiares e amigos, agradeço a todos que direta ou indiretamente contribuíram para este trabalho.

Da academia, agradeço primeiramente à Professora Doutora Jupira Gomes de Mendonça, da Escola de Arquitetura e Urbanismo da UFMG, que me ajudou a dar os primeiros movimentos neste mestrado. Ao João Tonucci, Professor Doutor da

Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG, por me inspirar no seu trabalho e pelas importantes dicas de pesquisa nas bancas.

Agradeço ao Edésio Fernandes, Professor Doutor do Lincoln Institute of Land Policy (EUA), pela inspiração desde o Direito ao Urbanismo, desde os primeiros anos da faculdade até este trabalho e na expectativa de outros. Agradeço por essa orientação estendida e por toda aquela que tive nas bancas.

Por fim, um agradecimento especial à Elisângela de Almeida Chiquito, Professora Doutora da Escola de Arquitetura e Urbanismo da UFMG, minha orientadora, que me apresentou ao universo da historiografia e das instituições do urbanismo. Agradeço por ter me orientado na busca por outros olhares e por ter me trazido são e salvo de volta a este trabalho.

## RESUMO

O presente trabalho se volta à trajetória dos 50 anos de formação do arranjo jurídico-institucional da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Essa trajetória se inicia no período político autoritário, em 1974, atravessa os anos da transição democrática, na década de 1980, e continua nos anos da democracia política consolidada pós-1988. Ao longo dessas cinco décadas, são verificados três modelos jurídico-institucionais para a RMBH: o primeiro existente nos anos 1974-89; o segundo, nos anos 1989-2004; e, por fim, o terceiro, do ano de 2004 até o presente. Com objetivo de entender a trama de relações entre ideias, pessoas, conjunturas, interesses e acasos que deram forma a esses três modelos jurídico-institucionais, o trabalho foi desenvolvido a partir de revisão bibliográfica e da prospecção de documentos oficiais, de documentos técnicos, de jornais, de anais e de entrevistas realizadas com agentes relacionados às institucionalidades investigadas. Propiciando uma visão panorâmica da trajetória das instituições da RMBH, o trabalho contribui especialmente na compreensão do segundo modelo jurídico-institucional, dos anos 1989-2004, tendo em vista que são poucos os estudos acadêmicos a seu respeito. Buscou-se suporte teórico-metodológico em autores que propuseram ideias para o campo da historiografia das instituições, como Jacques Revel e Sarah Feldman. São autores que propõem epistemologias e critérios para o entendimento e delimitação das instituições como objetos historiográficos, sugerindo abordagens de pesquisa pertinentes.

**Palavras-chave:** região metropolitana; Belo Horizonte; governança; instituições; história.

## **ABSTRACT**

The present work focuses on the trajectory of the 50-year formation of the legal-institutional arrangement of the Metropolitan Region of Belo Horizonte (RMBH). This trajectory begins in the authoritarian political period in 1974, goes through the years of democratic transition in the 1980s, and continues into the years of consolidated political democracy post-1988. Over these five decades, three legal-institutional models for RMBH are identified: the first existing in the years 1974-89; the second in the years 1989-2004; and finally, the third from the year 2004 to the present. In order to understand the weave of threads of relationships between ideas, people, circumstances, interests, and chance events that shaped these three legal-institutional models, the work was developed through literature review and the examination of official documents, technical documents, newspapers, proceeding records, and interviews with individuals related to the investigated institutions. Providing a panoramic view of the trajectory of RMBH institutions, the work contributes especially to the understanding of the second legal-institutional model, from 1989 to 2004, considering that there are few academic studies on this subject. Theoretical and methodological support was sought from authors who proposed ideas for the historiography of institutions, such as Jacques Revel and Sarah Feldman. These authors propose epistemologies and criteria for the understanding and delimitation of institutions as historiographical objects, suggesting relevant research approaches.

**Keywords:** Metropolitan region; Belo Horizonte; governance; institutions; history.

## LÍSTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Notícia do jornal A Noite anuncia a decretação do Estado Novo por Getúlio Vargas, em 1937, e o fechamento do Congresso (acima) – o mesmo veículo anuncia a reabertura do Congresso em 1946 (abaixo).....	51
Figura 2 – Circular do Departamento de Administração Municipal nº123 (1934) – Comunica ao Prefeito de Belo Horizonte a posse do diretor. ....	53
Figura 3 – Reportagem do jornal Folha de São Paulo apresentando as expectativas dos prefeitos sobre como a autonomia municipal deveria ser tratada no processo constituinte – Folha de São Paulo, São Paulo, p. 6, 7 abr. 1985. ....	71
Figura 4 – Estrutura organizacional da FJP em 1972.....	95
Figura 5 – Panfleto de conscientização do Plambel e Supam, alertando sobre o comércio de lotes irregulares. ....	104
Figura 6 – Deliberação nº 92/1987,do Conselho Deliberativo metropolitano,que aprova a planilha de custos do transporte público coletivo .....	108
Figura 7 – Notícia da edição nº 9 de junho de 1987 do periódico EM, de Itabira/MG, enaltecendo o Prefeito de Sabará por ter “ignorado” a Metrobel e melhorado as condições do transporte coletivo. ....	110
Figura 8 – Publicação do Anteprojeto Afonso Arinos em 26 de setembro de 1986 .....	116
Figura 9 – Anais do Simpósio: a Nova Constituição Federal e o Processo Constituinte Mineiro (1988).....	123
Figura 10 – Notícia do encaminhamento da proposta elaborada pelo Plambel.....	127
Figura 11– Notícia de jornal expressando a posição dos municípios na constituinte estadual. ....	131
Figura 12 – Anteprojeto da Constituição Estadual. ....	135
Figura 13 – Notícia de jornal expressando a insatisfação de lideranças políticas locais com o projeto de Constituição Estadual.....	142
Figura 14 – Capa da primeira edição da Constituição Estadual (Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais). ....	145
Figura 15 – Deliberação nº 1/1993 da Ambel, que definia o reajuste tarifário do transporte metropolitano.....	155
Figura 16 – A expansão da RMBH no tempo.....	163
Figura 17 – Registro das palestras e propostas do Seminário Legislativo “Regiões Metropolitanas” (2003), Assembleia Legislativa de Minas Gerais. ....	176

Figura 18 – Noticia na Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais (17/08/2007)..... 188

## **LÍSTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Relação de leis complementares estaduais e a inclusão de novos municípios na RMBH.....	162
---	-----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACE	Assembleia Constituinte Estadual (Minas Gerais)
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ALMG	Assembleia Legislativa de Minas Gerais
AMBEL	Assembleia Metropolitana
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
ARMBH	Agência de Desenvolvimento da Região metropolitana de Belo Horizonte
BNH	Banco Nacional de Habitação
CED	Conselho Estadual de Desenvolvimento (de Minas Gerais)
CEDUG	Comissão Executiva de Desenvolvimento da Guanabara
CODEGRAN	Conselho de Desenvolvimento da Grande São Paulo
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
FJP	Fundação João Pinheiro
GERGRAN	Grupo Executivo da Grande São Paulo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia Estatística
METROBEL	Companhia de Transportes Urbanos da RMBH
NPGAU	Núcleo de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo
PDDI	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PLAMBEL <sup>1</sup>	Grupo Executivo do Plano Metropolitano de Belo Horizonte
PLAMBEL <sup>2</sup>	Superintendência Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte

PUC-MG	Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
SEDRU	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Urbano
SEAM	Secretaria de Assuntos Metropolitanos
SEMETRO	Secretaria de Estado de Assuntos Metropolitanos
SENAM	Serviço Nacional dos Municípios
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
TRANSMETRO	Transportes Metropolitanos
UEMG	Universidade Estadual de Minas Gerais

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
<b>Estrutura da dissertação .....</b>	<b>27</b>
<b>1 A GESTÃO E O PLANEJAMENTO METROPOLITANOS: UMA BREVE DISCUSSÃO .....</b>	<b>30</b>
1.1 O federalismo no Brasil como entrave à gestão e planejamento metropolitanos .....	33
1.2 Os arranjos institucionais metropolitanos em outros países .....	38
1.3 A gestão e o planejamento metropolitanos na perspectiva da burocracia .....	44
<b>2 A TRAJETÓRIA DO DEBATE METROPOLITANO A PARTIR DE SUAS INSTITUCIONALIDADES .....</b>	<b>48</b>
2.1 A perspectiva regional/metropolitana pela administração pública na Era Vargas .....	48
2.2 Os debates sobre a concepção do modelo institucional para o planejamento e gestão metropolitanos (1945-1973).....	55
2.2.1 Constituição de 1967 e a institucionalização das regiões metropolitanas.....	57
2.3 O processo de institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil (1967-1973)...	62
2.3.1 A Lei Complementar nº 14/1973 e a primeira ordem jurídico-institucional metropolitana	65
2.3.2 Estruturas jurídico-institucionais pós-1973: entre o auge e o esvaziamento da gestão metropolitana.....	67
2.3.3 Experimentações metropolitanas sob o paradigma municipalista pós-1988 .....	73
2.3.4 Os arranjos horizontais – o caso do Consórcio Intermunicipal do ABC Paulista.....	74
2.4 Um passo adiante.....	77
2.5 Duas propostas para o Estatuto da MetrÓpole .....	79
2.5.1 O Projeto de Lei nº 3460/2004: da reedição do centralismo aos rudimentos de um ente metropolitano.....	80
2.5.2 A ADI nº 1.842/1998 e o reconhecimento jurisprudencial da institucionalidade metropolitana.....	85

2.5.3	Inovações .....	86
<b>3</b>	<b>O PRIMEIRO MODELO DO ARRANJO INSTITUCIONAL DA RMBH .....</b>	<b>88</b>
3.1	A origem do Grupo Executivo Plambel na FJP .....	90
3.2	A criação da RMBH e o primeiro arranjo institucional metropolitano .....	95
3.2.1	O controle da expansão urbana e a política de transporte: realizações e impasses na gestão metropolitana .....	100
3.3	A Metrobel no centro dos descontentamentos .....	105
3.4	As Leis de Newton e a fratura no aparato institucional metropolitano .....	109
3.5	A Constituinte Nacional e a região metropolitana: um debate abduzido pelo “municipalismo a todo custo” .....	113
3.6	A proposta das agências metropolitanas .....	114
3.7	O debate abduzido pelo “municipalismo a todo custo” .....	118
<b>4</b>	<b>O SEGUNDO MODELO DO ARRANJO INSTITUCIONAL DA RMBH.....</b>	<b>120</b>
4.1	Entre o metropolitano e o municipal: propostas para a institucionalidade metropolitana na Constituinte Estadual .....	121
4.2	A proposta do Plambel: entre a efetividade técnica e a representatividade .....	126
4.3	Outras propostas sobre a região metropolitana encaminhadas por entidades e organismos .....	129
4.4	A Granbel e a defesa da autonomia municipal .....	130
4.4.1	O Anteprojeto da Constituição Estadual .....	134
4.4.2	As emendas ao Anteprojeto: autonomia municipal e variações sobre o mesmo tema ..	137
4.4.3	Emendas ao projeto e o Projeto Vencido.....	141
4.5	Regiões metropolitanas na Constituição Estadual de 1989 .....	146
4.5.1	A Ambel e o municipalismo metropolitano .....	148
4.6	O sistema de transportes metropolitano a expansão da RMBH .....	150
4.6.1	A Câmara de Transporte da Ambel: a engrenagem de interesses.....	153

4.6.2	Uma janela de oportunidade .....	165
<b>5</b>	<b>O TERCEIRO MODELO DO ARRANJO INSTITUCIONAL DA RMBH .....</b>	<b>167</b>
<b>5.1</b>	<b>O Seminário Legislativo “Regiões Metropolitanas” (2003) .....</b>	<b>169</b>
5.1.1	Debates e ideias sobre a questão metropolitana .....	171
<b>5.2</b>	<b>Buscando uma fórmula jurídico-institucional para o terceiro arranjo metropolitano ...</b>	<b>176</b>
5.2.1	A nova fórmula constitucional .....	180
<b>5.3</b>	<b>A implementação do terceiro arranjo metropolitano.....</b>	<b>182</b>
5.3.1	A primeira Conferência Metropolitana e o PDDI .....	184
<b>5.4</b>	<b>Gestão, planejamento e financiamento .....</b>	<b>191</b>
5.5	Planejar ou contratar? .....	195
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>199</b>
	<b>APÊNDICE.....</b>	<b>221</b>
	<b>ANEXO .....</b>	<b>222</b>

## INTRODUÇÃO

A introdução sobre o tema das regiões metropolitanas no Brasil e, de forma mais específica, sobre a importância de seus aspectos institucionais, pode ser iniciada com apresentação de alguns dados extraídos do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística<sup>1</sup> – IBGE. Atualmente, no Brasil, existem 83 regiões metropolitanas instituídas, além de mais três regiões integradas de desenvolvimento – de Teresina, do Distrito Federal e Entorno e do Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA<sup>2</sup>, somando o total de 86 unidades regionais.

As causas e os problemas relacionados ao fenômeno da metropolização são comuns em todo mundo, embora ainda mais graves nos contextos dos países de industrialização tardia. Dentre esses países, o Brasil apresenta um cenário de problemas especialmente crítico, tendo em vista que, no caso brasileiro, o processo de urbanização coincidiu em grande medida com o processo da metropolização (Fernandes, 2013).

Dessa forma, se na primeira metade da década de 1970, quando foram instituídas as primeiras regiões metropolitanas no Brasil, elas somavam um total de oito unidades territoriais<sup>3</sup>, na atualidade, como demonstram os dados apresentados anteriormente, o processo de urbanização continuou associado ao surgimento de novas regiões metropolitanas, induzidas mais recentemente pelo crescimento das cidades médias. Em alguns casos, após a Constituição de 1988, regiões metropolitanas foram criadas ou ampliadas pelos legislativos estaduais sem critérios muito claros<sup>4</sup>, fazendo com que algumas delas sejam integradas muitas vezes por municípios com fortes diferenças econômicas e/ou sociais entre si (como é o caso da

---

<sup>1</sup> IBGE – <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/divisao-regional/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html>. Acesso em: 12 fev. 2023.

<sup>2</sup> Nesse caso, há uma sutil variação no nome: Região Administrativa *Integrada* de Desenvolvimento Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA.

<sup>3</sup> A Lei Complementar Federal nº 14, de 08 de junho de 1973, instituiu as regiões metropolitanas de Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo; e a Lei Complementar nº 20, de 1 de julho de 1974, instituiu a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

<sup>4</sup> Muitas vezes movidos apenas pela esperança de políticos locais de obter algum benefício. Sobre esse assunto, ver: GARSON, Sol Braule Pinto. Regiões metropolitanas: diversidade e dificuldade fiscal da cooperação. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 11, n. 22, jul./dez. 2009.

própria RMBH, como se verá no Capítulo 4, e de outras pelos países, como se verá no Capítulo 2).

Desde o início, o processo de metropolização no Brasil se manifestou amplamente no território, tendo ocorrido em diversas regiões, diferindo-se, nesse sentido, dos demais países da América Latina, onde ele ocorreu em contextos muito específicos. E, embora seja uma realidade difundida no território brasileiro, conforme pontua Fernandes (1992, 2013), a questão metropolitana não recebeu o devido reconhecimento na ordem jurídico-institucional.

Na década de 1960, o Brasil assistiu à consolidação do processo de urbanização, em parte como resultado da instauração do regime militar autoritário que, dentre outras pautas, visava alinhar a agenda econômica do país com a Nova Divisão Internacional do Trabalho<sup>5</sup>. Nesse intento, os centros urbanos eram vistos como espaço privilegiado de acumulação e reprodução do capital industrial e se posicionavam no centro das políticas governamentais de desenvolvimento. Nessa conjuntura, a necessidade de se formar uma grande massa-reserva de mão de obra, com objetivo de manter o custo do trabalho em níveis baixos, propiciou a intensificação da migração campo-cidade e a formação de imensos conglomerados urbanos, cuja maior expressão eram as regiões metropolitanas. Estas se espalharam por todo o país como estruturas geoeconômicas em projeções territoriais que desconheciam as circunscrições dos municípios (Fernandes, 1992).

---

<sup>5</sup> A Nova Divisão Internacional do Trabalho representou, a partir do Pós-Guerra (1945) e, principalmente, a partir da década de 1960, um novo paradigma de alocação do capital internacional. Na Velha Divisão Internacional do Trabalho, o mundo se dividia em dois grupos de países, sendo um grupo o dos países exportadores de matérias-primas (dentre eles, o Brasil); e o outro, o grupo dos países industrializados, que manufaturava essas matérias-primas e as vendia principalmente aos países não industrializados. A Nova Divisão Internacional do Trabalho se desenhava na medida em que o capital industrial excedente dos países de economia desenvolvida passava a ser investido nos países que, até então, eram compradores de mercadoria, cujas condições, principalmente regulatórias e trabalhistas, propiciavam melhores retornos. Esse capital foi exportado para a fundação de novas empresas ou para a abertura de filiais, com a condição de que os governos dos países receptores estivessem comprometidos com a garantia de manutenção das condições vantajosas e com a manutenção de uma mão de obra barata e disciplinada. O regime militar brasileiro, visando desenvolver a indústria e modernizar a economia nacional, adotou a agenda desse capital internacional, tendo estabelecido, inclusive, o desenvolvimento regional como âncora para os investimentos, colocando as regiões metropolitanas no centro da estratégia desenvolvimentista. Para saber mais sobre a Nova Divisão Internacional do Trabalho, ver: FIRKOWSKI, O. L. C. F. A nova divisão internacional do trabalho e o surgimento dos NIC's. **Geografia**, Londrina, v. 6, p. 101-107, 1991.

O resultado do espraiamento das metrópoles e grandes centros urbanos na trilha da metropolização foi a desigual participação dos municípios, em especial aqueles mais afastados em relação à metrópole, nos benefícios desse processo, culminando numa injusta diferenciação socioeconômica entre centros e periferias. A injusta distribuição dos custos e benefícios dessa metropolização levou grande parte das populações das regiões metropolitanas a uma situação de pobreza, baixo acesso à moradia adequada e ao déficit, senão a inexistência, de serviços e equipamentos urbanos. Esse resultado é facilmente perceptível na atualidade, refletido na diferenciação socioeconômica e na qualidade urbanística das centralidades em relação às suas periferias, sejam elas intramunicipais ou metropolitanas. As manifestações generalizadas que ocorreram no ano de 2013 por todo Brasil, por exemplo, podem ser tomadas, ainda que não inteiramente<sup>6</sup>, como resultado do escancaramento dessa diferenciação e da baixa qualidade de vida nos centros urbanos brasileiros<sup>7</sup>.

O fato de a urbanização brasileira estar tão relacionada à formação de dinâmicas regionais coloca o tema das institucionalidades metropolitanas – tanto na

---

<sup>6</sup> A expressão das manifestações de 2013, que abarcava ampla e genericamente os problemas urbanos, voltava-se de fato contra as condições de vida nas grandes cidades. Entretanto, levando-se em conta o conturbado quadro político nacional que se instalou em concomitância aos protestos, assume-se aqui que, em algum grau, estiveram coordenados e propulsados por alguma agenda política antagônica aos poderes políticos instituídos, em especial àqueles no governo federal, tendo-se viabilizado na impressionante amplitude que se verificou pelo uso das redes sociais. É oportuno notar que, na mesma época, convulsões de semelhante natureza foram observadas em outros países do mundo, como Egito, Líbia e Ucrânia. Nesses países, e ainda em outros não mencionados, o resultado dos protestos e insurgências foi a alteração de regime ou a drástica alteração das forças políticas. E um dos fatores notáveis que conecta essas movimentações às que ocorreram no Brasil é o emprego de um método de mobilização social que, tendo por instrumento as redes sociais, revestia-se da aparência de uma revolta espontânea iniciada pelo descontentamento generalizado da sociedade com a vida pública. Não se pode assumir, portanto, que esse paralelismo histórico seja apenas uma casualidade ou fruto de um espírito do tempo, mas, sim, a materialização de novas formas de atuação política e geopolítica tornadas práticas no bojo do ambiente da internet. Dessa forma, as manifestações de 2013, no Brasil, muito embora refletissem as injustiças e baixa qualidade de vida nas periferias dos grandes centros urbanos, não se explicam somente por essa perspectiva e a análise desse caso deve levar em consideração aspectos mais amplos das disputas pelo poder político e da materialidade de seus instrumentos.

<sup>7</sup> Ermínia Maricato (2015) procurou esboçar esse quadro geral de injustiça e baixa qualidade de vida dos centros urbanos brasileiros a fim de explicar as manifestações de junho de 2013. Para saber mais, ver: MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular. 2015.

avaliação das experiências consumadas como nos prognósticos e proposições para o futuro – num lugar destacado no rol de debates necessários à consolidação da democracia e de uma ordem social justa. No entendimento de Fernandes (2013, p. 19):

Da perspectiva jurídico-política, a importância da construção de uma ordem jurídico-institucional metropolitana adequada decorre do fato de que tal esfera é o elo perdido no processo de construção de uma ordem verdadeiramente democrática nos países urbanizados, sendo também fundamental para a determinação de padrões de eficiência econômica, racionalidade administrativa, justiça social e equilíbrio ambiental para orientação dos processos de gestão urbana em áreas metropolitanas.

A ideia do planejamento regional já vinha sendo trabalhada desde a década de 1940, com a criação da Comissão do Vale do São Francisco, em 1948, e a Superintendência da Valorização Econômica da Amazônia, em 1953<sup>8</sup>. Para Monte-Mór (2007, p. 81), em meados da década de 1960, o Brasil “já se aproximava da sua ‘maioridade urbana’, quando o crescimento metropolitano era inegável e intenso em todas as suas dimensões – da concentração industrial às favelas”. Com a emergência do regime militar, a centralização do modelo governamental buscou racionalizar uma burocracia administrativa com a finalidade garantir a continuidade desses padrões de urbanização. Nesse contexto, o primeiro aparato institucional metropolitano concebido pela Lei Complementar Federal nº 14/1973 era também um instrumento de intervenção na autonomia municipal, que tinha por objetivo garantir a implementação da política de desenvolvimento federal.

Na década de 1980, porém, na esteira da derrocada dessa política de desenvolvimento, o modelo centralista e autoritário do regime militar passa a ser antagonizado por movimentos sociais e pelo crescente ideal de democracia, que exigiam a reabertura política. Para Fernandes (2013, p. 16):

a euforia municipalista que caracterizou o processo constituinte – que, em boa parte, deveu-se à confusão política, historicamente compreensível, entre ‘descentralização’ e ‘democratização’ se desdobrou no texto da Constituição

---

<sup>8</sup>Para saber mais sobre as primeiras ideias e práticas na seara do planejamento regional no Brasil, ver: CHIQUITO, Elisângela de Almeida. **A Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Paraguai: do planejamento do vale aos polos de desenvolvimento**. São Paulo: Almeida: 2016.

de 1988 que, apenas superficialmente, abordou a institucionalização das regiões metropolitanas.

Em razão da falha havida na transição de um modelo político autoritário para a democracia, relativamente aos aspectos político-institucionais das regiões metropolitanas, o debate sobre a questão acabou eclipsado, especialmente na primeira década de vigência da Constituição de 1988. Com efeito, para Klink (2015) e Fernandes (2013), a partir do início da década de 2000, teria acontecido um reavivamento do interesse e do debate sobre a gestão e o planejamento metropolitanos.

Nas palavras de Klink (2015, p. 121), “após um longo silêncio, presenciamos a retomada do debate sobre regiões metropolitanas”. Esse “longo silêncio” se refere a um processo de inviabilização do debate sobre os aspectos político-institucionais das regiões metropolitanas, que lança suas raízes ainda na década de 1980, atravessando toda a década seguinte (de 1990), e cuja compreensão demanda o resgate do contexto político-social pelo qual o país atravessava. Esse resgate, note-se, constitui um dos objetivos deste trabalho.

Fernandes (2013, p. 16) explica que após o “arrefecimento gradual da euforia municipalista do processo constituinte” vem se estruturando melhor a compreensão da complexidade da escala metropolitana nos processos socioambientais e socioeconômicos. A questão metropolitana, nesse sentido, vem ganhando importância no debate à medida que se amplia a consciência da necessidade de se enfrentá-la, “mesmo que tarde, acadêmica, política, institucional e juridicamente” (Fernandes, 2013, p. 16).

E, na retomada do debate sobre o planejamento e a gestão metropolitanos, há um rol de autores com o qual este trabalho dialoga.

Dentre os autores, pode-se mencionar Klink (2009, 2015), que entende não haver um único modelo de governança metropolitana possível e que a gestão metropolitana, no passado, foi sumamente encarada como instrumento da estratégia desenvolvimentista do regime militar, dando formação a regiões de grande dinamismo econômico, mas com profunda desigualdade social e ambiental. Na atualidade, afirma o autor, as experiências ocorridas no bojo da institucionalidade fundada pela

Constituição de 1988 permitiram a coexistência de duas categorias de associação metropolitana, sendo uma a compulsória e de estrutura institucional predefinida, delegatária do modelo inaugurado no regime militar; e a outra, de associações horizontais intermunicipais, destacando-se o avanço possibilitado pelo marco jurídico da lei de consórcios públicos<sup>9</sup>. Como estruturas ainda menos predefinidas do que os consórcios públicos metropolitanos, Klink (2015) vê potencial em associações advindas do aprendizado social por meio de construções institucionais autônomas.

Davidovich (2003), por sua vez, problematiza o descompasso entre o território abrangido efetivamente pelo processo metropolitano e os espaços oficialmente definidos como tal, identificando os efeitos relacionados aos baixos níveis de integração entre os municípios de uma unidade territorial metropolitana e os que diferentemente apresentam forte articulação com municípios de fora do espaço metropolitano oficialmente estabelecido.

Limonad (2015) aborda o processo de metropolização que gerou a crise urbana escancarada em 2013 – já mencionada anteriormente – e como essa crise foi cinicamente atribuída ao planejamento, ou a sua ausência, já que a crise, no entendimento dessa autora, está, antes, no caráter do Estado como contraface do capitalismo, que torna o planejamento um instrumento de reprodução do capital. Para Limonad (2015), as manifestações de 2013 representam a urgência de se transportar a representatividade e a cidadania para o planejamento e para a governança do território, de baixo para cima. Aponta, assim, para o planejamento metropolitano como espaço político democrático e, por via de consequência dessa proposição, entende-se que a autora pugna pelo reconhecimento da região metropolitana como esfera política.

Dentre os autores que pesquisam especificamente a RMBH, encontra-se Geraldo Magela Costa (2012), que analisou o papel e as formas do controle social e da participação popular no planejamento metropolitano no bojo da elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI. Outra autora é Velloso (2015),

---

<sup>9</sup> Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

que analisou a experiência de planejamento na RMBH, problematizando-a do ponto de vista da efetiva representatividade do cidadão no plano da escala metropolitana. A autora avalia que, embora a metodologia de consulta comunitária tenha sido abrangente no território, levando em consideração até mesmo as comunidades internas dos municípios, o engajamento ou, até mesmo, a identificação das pessoas com as pautas metropolitanas foi limitada.

João Tonucci Filho (2012) é autor de uma pesquisa panorâmica sobre os aspectos do planejamento da RMBH desde o primeiro arranjo, instituído em 1974, até a experiência de desenvolvimento do PDDI<sup>10</sup>. O autor avalia que o processo e o produto do planejamento metropolitano acabariam por refletir grandes conjunturas políticas e econômicas vigentes. O presente trabalho dialoga com a pesquisa de Tonucci Filho (2012) à medida que, em última análise, o autor coteja o produto do planejamento com as institucionalidades vigentes e as ideias que foram mobilizadas por meio delas. Ao passo que a pesquisa de Tonucci Filho (2012) foca mormente o intercurso das instituições para o desenvolvimento do planejamento, este trabalho busca apresentar, a partir da casuística dos agentes institucionais, um vislumbre panorâmico do curso de transformações ocorridas com as instituições da RMBH.

Por fim, o trabalho dialoga intimamente com Chiquito (2021), que explora a construção do arranjo institucional metropolitano de Belo Horizonte, entre 1959-1974, na perspectiva da trajetória de seus agentes, urbanistas, planejadores e estudiosos sobre o urbanismo. A autora apresenta o papel das instituições de cooperação e de ensino na difusão das ideias e nas práticas do planejamento (Chiquito, 2016). Sua obra demonstra que as instituições da RMBH se estruturaram e se transformaram a partir dos seus agentes, das ideias que mobilizavam, de suas relações pessoais e de seus percursos de vida (Chiquito, 2021), sendo um dos pontos de partida deste trabalho.

### **Justificativa da pesquisa**

---

<sup>10</sup>Cuja elaboração pelo Cedeplar (UFMG) foi contratada pela Agência Metropolitana da RMBH em 2009.

A pesquisa realizada visa estruturar uma narrativa histórica da trajetória das instituições de gestão e planejamento da RMBH por meio da metodologia historiográfica proposta por autores como Jacques Revel e Sarah Feldman, especificamente para a investigação das instituições porquanto as pressupõe como sendo objetos complexos, que extrapolam a sua expressão jurídico-oficial para compreendê-las também na atuação de seus agentes, nos fatos e contextos institucionais que lhe são próximos ou remotos.

Cabe estabelecer aqui que RMBH teve ao todo três modelos de arranjos institucionais: o primeiro arranjo existente no período 1974-89, o segundo arranjo no período 1989-2004 e o terceiro arranjo de 2004 até o presente. O trabalho visa ofertar um vislumbre dos três períodos concatenados, porém, como contribuição de maior ineditismo, buscou-se o descortino do período compreendido entre os anos de 1989-2004, a respeito do qual se tem pouca produção acadêmica.

Trata-se de um período no qual Klink (2015) e Fernandes (2013) avaliam ter havido um eclipse do debate sobre a questão metropolitana. Foi o período de existência da Assembleia Metropolitana, uma instância deliberativa e executiva singular no rol de institucionalidades metropolitanas que existiram no Brasil, caracterizada por sua composição de representatividade horizontal entre os municípios integrantes da RMBH, pela baixa representatividade do Estado na composição, pela hegemonia da atuação dos parlamentares municipais e, por fim, por sua baixa capacidade de formulação de pautas regionais e de sua atuação, em alguma medida, antagônica a essas mesmas pautas.

A pesquisa de dados históricos sobre as experiências ocorridas nesses anos, por sua vez, permitiu elaborar uma análise sobre sua importância desse período no curso da trajetória institucional da RMBH e, como um todo, esboçar uma visão panorâmica de toda a experiência das cinco décadas de gestão das instituições da RMBH. Nesse sentido, logrou-se uma periodização baseada nos modelos institucionais como referenciais da narrativa histórica.

O posicionamento das instituições no centro da investigação historiográfica se justifica também por ser um aspecto de maior exiguidade no âmbito das pesquisas

acadêmicas. A esse respeito, pode-se afirmar que questões socioeconômicas e territoriais decorrentes do fenômeno da metropolização, assim como proposições técnicas e teóricas sobre seu enfrentamento por via do planejamento e formulação de políticas públicas, são presentes em numerosos trabalhos acadêmicos.

Em menor número, porém, contam-se os trabalhos acadêmicos que abordam o fenômeno da metropolização na perspectiva jurídico-institucional, como, por exemplo, Davidovich (2003), Fernandes (1992, 2013), Klink (2015), Limonad (2015), Geraldo Magela Costa (2012), Velloso e Wokciechowski (2015), Tonucci Filho (2012) e Chiquito (2016, 2021), anteriormente mencionados.

A esse segundo conjunto da literatura acadêmica, relativa à abordagem político-institucional, este trabalho visa somar-se aos seus autores e oferecer, na linha da perspectiva jurídico-institucional, uma narrativa histórica da trajetória de formação dos arranjos institucionais da RMBH.

## **Referenciais metodológicos**

Tendo em vista o objetivo deste trabalho, voltado à elaboração de uma narrativa histórica das instituições de gestão e planejamento metropolitanos da RMBH, foram definidas como fontes principais da pesquisa os documentos e os registros orais dos agentes institucionais.

A revisão bibliográfica sobre o tema, além de constituir uma fonte importante de referenciais teóricos para análise, também são uma fonte importante de dados históricos.

Os documentos de que se valeu a pesquisa são, em sua maioria, atos normativos estatais, peças técnicas e políticas produzidas no âmbito dos espaços institucionais da RMBH, e também matérias jornalísticas que abordaram a temática metropolitana em seu aspecto institucional nos períodos pesquisados.

Os registros orais constituem-se de relatos colhidos em entrevistas realizadas com pessoas cuja trajetória de vida, em algum momento, enlaça-se à trajetória das instituições da RMBH. Ao longo do trabalho, serão referidos como agentes

institucionais ou, simplesmente, agentes (a relação das pessoas entrevistadas poderá ser consultada no Apêndice A).

Parte dos documentos e entrevistas foi prospectada e inventariada no âmbito da pesquisa “A Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Plambel): ideias, práticas e agentes na gênese do planejamento metropolitano mineiro,” aprovada pelo Edital nº 001/2017 de Demanda Universal da Fapemig.

O trabalho, dessa forma, se desenvolveu com a consulta à coletânea documental e entrevistas realizadas e transcritas na pesquisa mencionada no parágrafo anterior e também por meio da prospecção de documentos e entrevistas realizadas diretamente pelo autor.

A construção da narrativa histórica com periodização baseada nos modelos institucionais seguiu uma problematização teórico-metodológica voltada à definição das instituições metropolitanas como objeto historiográfico. Para tanto, buscou-se avaliar a pertinência, frente aos objetivos da pesquisa, de seu encaixe nas categorias propostas para a historiografia das instituições, de Revel (2010).

Para esse autor, o uso do termo instituição representou, no bojo da historiografia francesa do século XX<sup>11</sup>, resumidamente, três significados:

O primeiro, mais restrito e mais técnico, define a instituição como uma realidade jurídico-política.

O segundo significado, mais amplo, define a instituição como toda organização que funciona de modo regular na sociedade, segundo regras implícitas e explícitas, atendendo a alguma demanda coletiva específica, sendo exemplos delas a família, a escola, o hospital e o sindicato.

O terceiro significado é ainda mais amplo e suscetível de extensão indefinida: “toda forma da organização social que liga valores, normas, modelos de relações e de condutas, papéis”, ou seja, “toda forma social que apresenta certa regularidade pode salientar uma análise institucional” (Revel, 2010, p. 118).

---

<sup>11</sup> Sobre a historiografia francesa do século XX, ver: BURKE, Peter. A Escola dos Annales (1929-1989): a revolução francesa da historiografia. São Paulo: Editora da Unesp, 2010.

Para Revel (2010), esses três significados e seus usos não são fechados e nem apresentam entre si uma clivagem clara, podendo imiscuir-se uns com os outros em gradações variáveis. Para a pesquisa, como se verá ao longo da apresentação do trabalho, as instituições metropolitanas foram consideradas jurídico-políticas, como no primeiro significado proposto por Revel, para fins de periodização, embora a sua análise, como objeto historiográfico, tenha sido feita por meio de uma abordagem mais ampla, enquadrando-as também nas categorias mais abertas do segundo e terceiro significados.

A opção de análise das instituições jurídico-políticas como objetos abertos tornou indispensáveis as entrevistas com os agentes institucionais e a consulta de documentos políticos<sup>12</sup> ou opinativos, na medida em que revelam, para além das formulações jurídico-institucionais (ou jurídico-políticas), as ideias e interesses fluindo em seus contextos políticos e sociais. Os relatos registrados nas entrevistas são especialmente valiosos para a compreensão das relações interpessoais e interinstitucionais que culminaram nos três arranjos institucionais da RMBH.

Corroborando esse entendimento, Feldman (2021, p.14) propõe o estudo da história das instituições de urbanismo por meio de olhares que permitam “o distanciamento de raciocínios binários, com base nos quais se opõem efetividade/não efetividade (ou ideias/realizações), técnico/político e democrático/autoritário”. Para a autora, as instituições de urbanismo, em relação às quais as metropolitanas são espécie, não seriam contêineres de ideias e de uma racionalidade impermeável a contradições e embates nas suas práticas cotidianas (Feldman, 2021).

Segundo Feldman (2021, p.13), a investigação histórica das instituições de urbanismo demanda “recursos metodológicos de reconhecimento de vários pontos de vista analíticos (...) possibilitando a construção dos objetos em sua complexidade”. E esses recursos são relevantes porque “para entender as instituições propostas, criadas e envolvidas nesse processo [do desenvolvimento urbano e metropolitano], assim como para desvendar suas tramas no recorte temporal proposto, várias escalas de análise são necessárias,” sendo que “a variação da escala de análise não é

---

<sup>12</sup> Como, por exemplo, os anais da Assembleia Constituinte mineira (1988-89) e recortes jornalísticos.

estritamente geográfica nem cronológica, e se refere a mudanças da distância focal dos objetos de observação (Feldman, 2021, p.13)”.

Relativamente à importância de que a abordagem metodológica envolva entrevistas com os agentes institucionais, Feldman (2021, p. 15) explica que as instituições seriam “abertas, plásticas e relacionais”. Nesse sentido, avança a autora, as instituições seriam “indissociáveis da configuração do jogo social e das ações nele possíveis”, das quais “fazem parte pressões e conflitos. Isso as impele a uma constante atualização”. Nesse sentido, “o que dá sentido às instituições são as práticas sociais de seus atores.”

As proposições metodológicas de Revel (2010) e Feldman (2021) encontram-se, portanto, na base da pesquisa, no entalhe de seu objeto e na eleição das fontes, a serem conferidos nos capítulos seguintes.

### **Estrutura da dissertação**

O presente trabalho é dividido em seis capítulos, contando com esta introdução, nos quais o leitor encontrará o conteúdo descrito a seguir.

Introdução. Apresenta o tema no qual constam os dados relativos à realidade metropolitana no Brasil, a revisão bibliográfica relativa às institucionalidades metropolitanas, justificativa de pesquisa e referenciais bibliográficos.

Capítulo 1 – A gestão e o planejamento metropolitanos: uma breve discussão. Apresentam-se os referenciais teóricos da análise aplicada aos dados históricos, especialmente os aspectos institucionais e valores que serão mobilizados nesse sentido.

Capítulo 2 – A trajetória do debate metropolitano a partir de suas institucionalidades. Introduce um panorama geral dos debates acerca das institucionalidades metropolitanas no Brasil desde antes de sua introdução no ordenamento jurídico até os mais recentes avanços.

Capítulo 3 – O primeiro modelo do arranjo institucional da RMBH. Apresenta as tramas de formação do primeiro arranjo institucional da RMBH. Relatam-se e avaliam-se as ações dos órgãos desse primeiro arranjo e suas relações interinstitucionais com o estado e os municípios. Avalia-se a dependência do modelo em relação aos

governos federal e estadual. Relata como seus agentes atuavam a partir de uma mentalidade pouco alinhada com as grandes conjunturas políticas e como os interesses das elites políticas locais associados ao ideário municipalista acabariam por deflagrar a dispersão da gestão e do planejamento metropolitanos.

Capítulo 4 – O segundo modelo do arranjo institucional da RMBH. Apresenta as tramas de formação do segundo arranjo institucional da RMBH. Exploram-se os debates que tiveram palco na Assembleia Constituinte estadual 1988-89, tendo resultado na modelagem conhecida pela Ambel. Avalia-se a coerência entre essa modelagem e às aspirações da sociedade política da época. Explora-se a dispersão do modelo em relação às pautas metropolitanas e como sua abdução por uma hegemonia parlamentar municipal levaria à estagnação da governança e do planejamento metropolitanos e lançaria o governo estadual contra o aparato institucional em vigor. Introduce, a partir dos impasses e do desmonte completo ocorrido nesse período, o surgimento da oportunidade de se conceber um novo modelo institucional.

Capítulo 5 – O terceiro modelo do arranjo institucional da RMBH. Apresenta as tramas de formação do terceiro arranjo institucional da RMBH. Analisam-se os debates e o jogo político ocorrido na época em busca da viabilização de um novo paradigma de gestão e planejamento metropolitanos. Neste capítulo, voltam à cena atores do primeiro modelo do arranjo institucional. Avalia-se como a releitura dessa experiência com o primeiro arranjo possibilita a concepção de um modelo institucional amadurecido e que acabou servindo de referência para o Estatuto da Metrópole (lei federal). Avalia-se o processo de implementação desse novo arranjo como um dos elementos mais importantes de sua validação política. Avalia-se como a gestão e o planejamento metropolitanos, ainda que redivivos no terceiro modelo de arranjo institucional, ainda defronta a estrutura federativa como maior desafio a ser enfrentado na seara da gestão e planejamento metropolitanos.

Capítulo 6 – Considerações finais. Apresenta-se a conclusão de que a formação do arranjo institucional da RMBH, embora periodizado em três modelos, constitui um processo contínuo de concepção, experimentação e aprendizados, confrontado sempre com o grande desafio da estrutura federativa brasileira.

Apresentam-se as razões pelas quais uma reformulação constitucional com o posicionamento da região metropolitana na estrutura federativa é necessária para o avanço da gestão e planejamento metropolitanos no Brasil.

## 1 A GESTÃO E O PLANEJAMENTO METROPOLITANOS: UMA BREVE DISCUSSÃO

Como referenciais teóricos para análise da trajetória de transformações das instituições da RMBH, o presente trabalho se volta, especialmente, para dois autores.

Um deles é Fernandes (2013), cujas proposições teóricas estão na base da análise sobre a legitimidade política dos três modelos institucionais metropolitanos verificados nas últimas cinco décadas. O autor propõe quatro aspectos político-institucionais fundamentais para a constituição de uma entidade verdadeiramente metropolitana<sup>13</sup>. Embora sejam relacionados e interdependentes, podem ser discriminados como relativos: 1) à natureza das regiões metropolitanas; 2) à medida da convivência da esfera municipal com a escala metropolitana; 3) à titularidade do interesse metropolitano e, por fim; 4) ao financiamento da gestão e do planejamento metropolitanos.

Primeiramente, o aspecto relativo à natureza das regiões metropolitanas suscita a sua definição como regiões, alternativamente ou cumulativamente, de serviços comuns, de desenvolvimento econômico, de planejamento administrativo, de planejamento territorial ou, enfim, se são regiões políticas<sup>14</sup>.

O aspecto relativo à medida da convivência da esfera municipal com a escala metropolitana suscita a definição de organização das competências entre o ente

---

<sup>13</sup> Fernandes (2013, p. 19) denomina essa entidade de “Elo Perdido” como metáfora para seu entedimento de que as regiões metropolitanas precisam ser posicionadas na estrutura e no pacto federativo brasileiro, não necessariamente como um ente federado autônomo, mas como uma entidade política de titularidade intermunicipal, competente para a realização dos interesses comuns, ou seja, uma entidade política intermediária, extraíndo-se daí a ideia de elo.

<sup>14</sup> A definição por esta última natureza – a política, assevera Fernandes (2022, p. 22), seria uma questão polêmica e difícil, tendo em vista que as regiões metropolitanas são “vistas e temidas como ‘supermunicípios’ ou ‘ministados’”, sendo, em última análise, vistas como um elemento intrusivo nos poderes políticos tanto dos municípios quanto dos estados.

Deve-se pontuar que a eventual atribuição de uma natureza política para as regiões metropolitanas, como se verá no Capítulo 3, é uma ideia que se depara com um empecilho extraordinário no idiossincrático federalismo brasileiro e, por esse mesmo motivo, talvez seja justamente a questão que necessite ser superada antes que qualquer outra natureza possa ser considerada.

Saliente-se que o Brasil é a única nação do mundo cujo Estado se organiza como uma federação de três níveis: União, estados federados e municípios. Essa idiossincrasia se coloca no centro do debate sobre os custos de transação federativa na gestão metropolitana.

metropolitano e os municípios que compõem a unidade territorial metropolitana, definindo-se quais assuntos são de titularidade daquele e quais são de titularidade destes<sup>15</sup>. A definição dessa competência não é tarefa ordinária, uma vez que poderia se dar por meio de critérios multifatoriais, como setor, escala, impacto, demanda etc., e ainda admitir situações em que a competência seja compartilhada entre apenas alguns dos integrantes da unidade territorial, preservando a competência dos demais. A divisão de competências pode admitir também parâmetros de transição por meio dos quais se definiria quando a questão deixaria a titularidade do interesse local e passaria à titularidade do interesse metropolitano ou apenas parte dessa competência passaria à titularidade do ente metropolitano enquanto o restante permaneceria na competência do município ou do estado.

O aspecto relativo à titularidade do interesse metropolitano suscita a definição de quem tem a competência para agir em matérias metropolitanas, quer dizer, suscita a definição de quem e o que é o ente metropolitano propriamente dito. Além da definição desse ente competente pela ação no âmbito das matérias de interesse metropolitano, a titularidade do interesse metropolitano também se refere aos mecanismos de legitimação democrática dessa ação, a ser informada pela medida, forma e qualidade da participação popular nos processos decisórios (Fernandes, 2013).

Por fim, o aspecto relativo ao financiamento da gestão e do planejamento metropolitano suscita a definição de quem e como se paga pelo interesse metropolitano. Aqui se abrem possibilidades da instituição de fontes autônomas (tributos), repasses voluntários ou repasses compulsórios. Sobre o assunto, Fernandes (2013) também pontua a necessidade de se discutir o papel da União nesse financiamento. Como se verá no desenvolvimento do trabalho, o financiamento da gestão e do planejamento metropolitanos pela União foi interpretado por alguns autores como sendo um mecanismo de cooptação do regime militar.

---

<sup>15</sup> FERNANDES, Edésio. Gestão metropolitana. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, v. 7, n. 12, p.65-99, jan./jun. 2004; p. 74.

O outro autor é Machado (2009), que propõe a noção dos custos de transação interfederativa como categoria de análise da governança metropolitana. O emprego dessa categoria de análise é pertinente a este trabalho na medida em que se pretende compreender os fatores que levaram os três modelos de arranjo institucional estudados a apresentarem graus distintos de concepção e concretização da agenda metropolitana<sup>16</sup>.

Para Machado (2009), a abordagem acadêmica das ciências sociais e jurídica sobre a gestão metropolitana se dá majoritariamente na perspectiva municipalista. O autor explica que no campo das ciências sociais mobilizam-se argumentos no sentido de que os arranjos compulsórios e verticais são insustentáveis, dada a superposição dos interesses dos governos metropolitanos com os da esfera local, estadual e até mesmo central. Nas abordagens jurídicas, por sua vez, predomina o debate constitucional, do paradigma da autonomia municipal, insculpido na Constituição de 1988, que tratou muito superficialmente a questão metropolitana. Em última análise, as abordagens jurídicas, não se desvencilhando do paradigma municipalista constitucional, acabam por não recepcionar apropriadamente a figura da região metropolitana.

Para a superação do impasse, Machado (2009) propõe o deslocamento da análise para a noção dos custos de transação interfederativa, definindo-os como sendo aqueles assumidos pelos atores envolvidos na formulação e cumprimento de acordos, assim como a fiscalização de sua execução. Em outras palavras, é uma análise que visa mensurar os fatores que aumentam ou abaixam o custo do convencimento de todos os integrantes da unidade territorial, ou seja, avalia custos políticos das relações intergovernamentais entre o estado, o ente metropolitano e os municípios para a concepção e realização de uma agenda metropolitana. Nesse sentido, Machado (2009) investiga fatores que, na formulação das agendas metropolitanas, provocaram movimentos centrífugos (em oposição ao poder regional),

---

<sup>16</sup>A capacidade de concretização, para a presente pesquisa, também diz respeito à própria formulação da agenda metropolitana e não somente à aplicação de suas regras.

assim como fatores que provocam os movimentos centrípetos (em direção ao poder regional).

O mecanismo de funcionamento da gestão metropolitana, na lógica da capacidade de se formular agendas comuns e se ter eficiência em sua concretização, impõe a integração do planejamento e da gestão de todos os entes envolvidos (Machado, 2009). Isso pode conflitar com a dinâmica institucional tradicional do território, uma vez que a lógica política pode levar os governos locais a refutarem o poder regional, reafirmando sua autonomia. Em um cenário como esse, o custo das transações interfederativas, ou custos de cooperação Interfederativa, determinam se prevalecerão as forças centrífugas ou as forças centrípetas.

Tanto as proposições de Fernandes (2013) como de Machado (2009) encaminham a análise da gestão metropolitana no Brasil, e em específico dos três arranjos da RMBH, para uma compreensão prévia da questão em face do modelo federalista brasileiro.

### **1.1 O federalismo no Brasil como entrave à gestão e planejamento metropolitanos**

A figura da região metropolitana surge no ordenamento jurídico brasileiro na Constituição de 1967 (como se verá no Capítulo 2). Entretanto, mesmo antes da Constituição de 1967, já se avaliava o federalismo à moda brasileira como um aspecto sensível para a constituição e atuação de uma entidade supramunicipal. Os debates no campo jurídico demonstram que antes da região metropolitana surgir no ordenamento jurídico, pensava-se no posicionamento do ente metropolitano na estrutura federativa como problema de fundo para eficácia aos arranjos institucionais supralocais.

Durante a vigência da Constituição de 1967, Grau (1974) endossava a preocupação do campo jurídico em relação à organização política do território brasileiro, avaliando-a como um entrave à gestão e ao planejamento metropolitanos. Entendia que o federalismo brasileiro apresentava condições distintamente mais

complexas se comparadas ao de outros países no mundo, nos quais a questão da governança regional também vinha sendo enfrentada.

Para Grau (1974), em patamar mais elevado do que em estados estrangeiros, os governos locais no Brasil não seriam somente entidades delegatárias dos poderes originalmente dos estados federados ou de um governo central, configurados, em seus limites territoriais, como entes de direito próprio quanto a sua autonomia política, financeira, administrativa e regulatória (com exceção dos municípios cujos prefeitos eram indicados pelos governadores de estado<sup>17</sup>). Nesse sentido, embora não estivessem elencados na Constituição de 1967 como unidades autônomas da federação em relação à União, eram considerados entes federativos autônomos em relação aos estados-membros.

Na prática, eram também autônomos em relação à União, já que a Constituição de 1967 definia a competência dos municípios em matérias de interesse local, dentre as quais se destacam as questões urbanas.

Como resultado da posição peculiar que os municípios brasileiros ocupam quanto a sua autonomia político-administrativa, a proteção dos interesses locais é garantida em face dos interesses estaduais e federais, especialmente pela via do Poder Judiciário. Essa característica é, portanto, um fator de complexificação no processo de integração e coordenação dos municípios da unidade metropolitana no que diz respeito às questões de interesse regional, na medida em que se faz necessária a distinção do que seria um interesse ou outro. Desse modo, essa característica impõe um grande desafio à modulação de competência entre o interesse metropolitano e o interesse local, conforme proposto por Fernandes (2013).

O encaixe do interesse local com o interesse regional, na terminologia de Fernandes (2013), enquadra-se na tarefa de se definir a medida da convivência entre o interesse local do interesse metropolitano. A noção de que exista um conflito entre o interesse local e o metropolitano seria equivocada, porquanto a constatação de um

---

<sup>17</sup> Por força do Ato Institucional nº 3, de 05 de fevereiro de 1966 e, posteriormente, por disposição da Constituição de 1967. O voto direto em prefeitos de capitais, territórios e outros municípios considerados de interesse da segurança nacional viria a ser restabelecido somente em 1985, pela Lei Federal 7.332, de 1º de julho de 1985.

interesse não exclui automaticamente o outro (Grau, 1974). Tampouco a definição legal de serviços de interesse comum metropolitano exclui a possibilidade de que em alguns contextos aquele serviço possa ser exclusivamente local, devendo prevalecer uma regra de predominância, ou seja, um referencial quantitativo a partir do qual se possa afirmar de quem é o interesse – as ideias mobilizadas nos debates para a definição dos serviços de interesse comum, anteriormente à LC nº 14/1973, poderão ser conferidas no Capítulo 2.

Para exemplificar, Grau (1974) ilustra uma situação em que o abastecimento de água potável do município metropolitano é suprido por mananciais locais, sem impacto para outros municípios da unidade territorial. Nesse caso, entende o autor, o interesse seria exclusivamente local. Entretanto, se deslocarmos o exemplo para um município de grande porte, cuja captação de água potável impacte ou dependa de territórios além do seu próprio, então se estaria defronte ao interesse metropolitano. Ainda assim, essa dependência ou esse impacto referido no exemplo anterior poderiam estar sujeitos à avaliação de um interesse comum por relação de vizinhança, caso em que relacionaria somente alguns dos municípios da unidade territorial metropolitana.

As elaborações e exemplificações dadas por Grau (1974) demonstram que a definição do que seja interesse local e interesse regional não se apresenta como fator impeditivo para a integração e coordenação metropolitanos, mesmo porque, observa o autor, a absorção de competências para a prestação de serviços por parte dos estados, a título de interesse regional, pode ser bem-vinda aos municípios, que se veem exonerados de parte de suas responsabilidades. As resistências seriam mais visíveis em relação ao controle do uso do solo, na medida em que a atividade se relacionaria mais intimamente aos interesses políticos locais e à ampliação da base tributária do município, com a expansão urbana e conseqüente ampliação da ocorrência do fato gerador do IPTU. De fato, a experiência na RMBH, conforme apontado no Capítulo 3, não revelou grandes atritos em relação à atuação do primeiro modelo de arranjo institucional de uma maneira geral, mas apontou para uma progressiva escalada de conflitos com relação ao controle do uso do solo e na gestão do transporte público.

Embora a execução do planejamento e dos serviços de interesse comum por parte dos arranjos institucionais metropolitanos nem sempre tenha sido combatida pelos poderes locais, a autonomia político-administrativa de que gozavam – e ainda gozam – os municípios importa a impossibilidade de uma integração e coordenação vinculatória da gestão e do planejamento regional (Grau, 1974). Na RMBH, até meados da década de 1980, essa impossibilidade se expressava somente no campo da interpretação jurídica, uma vez que no contexto do regime militar a condução do Estado e da União não era confrontada diretamente pelos municípios que, por outro lado, o faziam por meio de pressões políticas consorciadas. Esse foi o papel da associação de prefeitos da Grande BH, a Granbel, no primeiro arranjo metropolitano (1974-89), definindo pautas em comum e reunindo forças para fazer oposição às políticas definidas no âmbito do aparato institucional metropolitano controlado pelo estado.

A partir de 1980, porém, ao passo em que se enfraquecia a pressão autoritária induzida a partir do governo federal, os municípios passaram a se colocar contra a integração e coordenação metropolitanos.

A autonomia político-administrativa dos municípios brasileiros viria a se intensificar na Constituição de 1988 que, além de se omitir em relação à questão metropolitana, ainda estabeleceria o município na condição de unidade federada autônoma da União, posicionando-o horizontalmente em relação aos estados-membros. No contexto pós-Constituição de 1988, a RMBH foi palco da experiência, institucionalmente traumática e pedagógica do segundo arranjo metropolitano, que levou a uma descentralização das pautas e à virtual inexistência de integração e coordenação metropolitanas, tendo tido como pano de fundo a soberba municipalista que pautou as constituintes nacional e estadual. Essa descentralização chegaria a tal ponto que os prefeitos recorreriam novamente à Granbel como espaço de formulação de pautas em comum e reunião de forças políticas para, não mais resistirem, mas negociarem junto ao Estado – essa dinâmica é explicada no Capítulo 3 e no Capítulo 5.

Fernandes (2013) explica de forma muito clara como a questão metropolitana é normalmente incômoda em diversos países do mundo, uma vez que encerra num

espaço só de deliberação interesses relacionados a escalas diferentes. Entretanto, diferentemente de outros países no mundo, em que esse conflito se expressa mais como uma questão de conveniência e oportunidade política, no Brasil, devido a sua estrutura federativa, a questão se coloca, antes, como uma questão da organização do Estado e da divisão de competências entre seus entes.

Nesse sentido, a provocação de Fernandes (2013) quanto à incompatibilidade, no contexto metropolitano, da escala local com a sua contraface política, faz-se muito pertinente, uma vez que o município é um ente federado cuja competência territorial corresponde ao interesse local, ao passo que, no contexto da metropolização, o interesse local extravasa o limite municipal.

Distintamente de países em que a criação, modificação e extinção de limites administrativos locais dependem de leis ou decretos estaduais, facilitando a adequação entre interesse local e competência administrativa territorial, no Brasil, os municípios não são um assunto estadual e não podem ser criados, modificados e extintos senão por vontade popular.

Dessa forma, a solução dessa incompatibilidade precisa ser definida constitucionalmente, como um ajuste específico para o modelo federativo brasileiro: se os municípios são entes federados da União e titulares dos interesses locais, então deve haver uma interface que os vincule compulsoriamente e que tenha competências constitucionais no sentido de integrar e coordenar esses interesses nos casos em que eles se interpolam (uma interpolação que também envolve o interesse regional dos estados). A atuação dessa interface, por sua vez, não pode estar sujeita à aceitação política individualizada desses municípios, uma vez que, constitucionalmente, a titularidade daqueles interesses interpolados seria difusa entre eles, constituindo simultaneamente uma competência e obrigação constitucional de todos.

A definição desses interesses metropolitanos, naturalmente, assim como a natureza dessa interface compulsória, não seria tarefa ordinária, como pontuado por Fernandes (2013), e demandaria um longo processo de pactuação político-social. Entretanto, deve-se ser encarada como prioridade, tendo em vista a centralidade das regiões metropolitanas como palco dos acontecimentos sociais da Nação e a metropolização como tendência do processo de urbanização.

Como o federalismo brasileiro foi apresentado como entrave à gestão e ao planejamento metropolitanos, é interessante que se faça uma apresentação das experiências ocorridas em outros países para que o cotejo seja possível.

## **1.2 Os arranjos institucionais metropolitanos em outros países**

Inicialmente, deve-se apontar, como entende Fernandes (2013), que, no mundo, os políticos em posições de poder em esferas locais e centrais normalmente não são afeitos às regiões metropolitanas, pois elas são vistas como ameaças aos poderes tradicionalmente estabelecidos. Nesse sentido, não há no cenário internacional qualquer experiência de gestão metropolitana livre de tensões políticas e que possa ser "aclamada sem reserva" (Fernandes, 2013, p. 20), entretanto, exemplifica três experiências de gestão metropolitanas que julga paradigmáticas: África do Sul, Canadá e Inglaterra.

Na Inglaterra, quando Margaret Thatcher<sup>18</sup> assumiu o governo, uma de suas primeiras providências foi a extinção do aparato jurídico-institucional da região metropolitana de Londres<sup>19</sup>, provocando, ao longo das duas décadas seguintes, uma série de problemas urbanos, ambientais e sociais. Crises diversas se instalaram e, ao fim da década de 1990, o governo metropolitano foi restaurado e, progressivamente, vem recuperando poderes, embora não esteja livre de tensões políticas (Fernandes, 2013).

Na África do Sul, no início dos anos de 1990, o processo constituinte incorporou uma grande noção da importância da gestão metropolitana. Dessa forma, os aparatos institucionais metropolitanos foram reconhecidos com base na revisão dos perímetros dos municípios existentes, tendo extinguido alguns e fundindo outros. Atualmente, o problema que se enfrenta na gestão metropolitana naquele país é que a nova ordem

---

<sup>18</sup> Margaret Thatcher foi primeira-ministra do Reino Unido no período 1979-90.

<sup>19</sup> É interessante mencionar que a institucionalização da região metropolitana de Londres remonta ao século XIX. De acordo com Matos (1982), as medidas tomadas no sentido do enfrentamento dos problemas regionais de Londres, como a coleta e deposição de lixo e drenagem, são prestadas pelo governo desse condado desde 1855. Em 1888-89, o condado de Londres foi expandido, tendo sido elevado ao status de Condado Administrativo de Londres. Dentro dessa circunscrição administrativa, havia 92 burgos que foram reduzidos para 34 em uma reforma ocorrida em 1965.

federativa, da qual depende o governo central para manter o controle, ainda não foi plenamente reconhecida. Nesse sentido, essa ordem federativa está sendo forjada sob uma crescente pressão municipalista, e a medida de convivência entre os interesses metropolitanos e municipais vai ser definida conforme o equacionamento entre as tensões políticas do governo central com os municípios e "aparatos metropolitanos" (Fernandes, 2013).

O Canadá, explica Fernandes (2013, p. 21), é "aclamado por ser o país com o melhor equilíbrio entre a ordem tecnocrática e a ordem política na construção de uma ordem jurídico-institucional metropolitana". Ainda assim, assinala que as tensões político-institucionais continuaram a existir, resultando na abolição, em fins da década de 1990, dos poderes locais na região metropolitana de Toronto a fim de privilegiar o poder político de um arranjo institucional metropolitano unitário, embora esse movimento também não esteja a salvo de críticas.

Com exposto anteriormente, Fernandes (2013) entende que o desafio para a governabilidade metropolitana tem em sua base a adequação territorial da região com ao aparato legal e institucional de gestão. No mesmo sentido, avalia Machado (2009), ao comparar o modelo federativo brasileiro com outros modelos de organização do Estado, o grau de autonomia municipal e o funcionamento das institucionalidades metropolitanas.

Para Machado (2009), os graus da autonomia local podem ser referenciados em três exemplos. Um deles é o Canadá, onde a autonomia é meramente administrativa e se subordina ao poder legislativo das esferas superiores; o outro exemplo são os Estados Unidos, em que as esferas locais possuem autogoverno e algum grau de autorregulação, estando subordinadas em parte às esferas superiores; e, por fim, o Brasil, cujas esferas locais são plenamente autônomas, com organização administrativa, legislativa e financeira.

Machado (2009) entende que quanto maior o grau de autonomia local, mais complexa se torna a tarefa de harmonizá-la com a gestão metropolitana e, nesse sentido, assim como entende Fernandes (2013), no Canadá, onde o poder local se

subordina quase que integralmente ao poder das províncias<sup>20</sup>, podendo inclusive ser reorganizado territorialmente, os custos de transação federativa são consideravelmente menores (Machado, 2009). Cada província pode editar normas para organização da administração local, adequadas aos seus respectivos processos históricos, embora em relação a todas elas haja uma constante reformulação de fronteiras para adequá-las à abrangência da escala metropolitana. Na década de 1990, houve uma rodada de reformas no setor público, pela qual se buscava maior qualidade no gasto governamental. Para tanto, fusões de municípios foram incentivadas e, em três regiões metropolitanas, a fusão foi imposta por lei para adequar a escala territorial à gestão, ao controle de custos, ao aperfeiçoamento da prestação de contas e à simplificação geral da governança e à oferta de serviço. Nesse sentido, para Machado (2009), o federalismo canadense apresenta baixos custos de transação para a implantação vertical e compulsória da gestão metropolitana.

Já no caso norte-americano, embora a estruturação da autonomia local seja parecida com a canadense, onde (com exceção de que, no caso norte-americano, há certa autonomia legislativa) cada estado-membro a delimita legalmente, a sua expressão, entretanto, é bem mais ampla que as previstas nesses mesmos estatutos legais. E isso se dá em razão da tradição de participação da população nas questões comunitárias, o que acaba por forjar uma grande diversidade de relações de poderes. Os governos locais nos Estados Unidos variam em sua conformação e em sua capacidade de enfrentar problemas, como, por exemplo, o policiamento e a manutenção de sistemas de esgotamento sanitário. Acabam, dessa forma, por se unir em arranjos cooperativos horizontais com outras comunidades locais ou fazem acordos com os estados ou condados para a prestação desses serviços (Machado, 2009).

Por conta da tradição de participação comunitária, as lideranças da governança local são muito mais acessíveis nas pequenas cidades do que em comparação às grandes cidades. Por esse motivo, no caso norte-americano, há uma grande

---

<sup>20</sup> As províncias canadenses são equivalentes aos estados federados no Brasil.

resistência aos governos que se sobrepõem à governança local, havendo, inclusive, organizações nacionais dos governos locais para cooperação mútua e defesa de seus interesses<sup>21</sup> (Machado, 2009). A designação de área metropolitana é apenas para classificação geográfica, não implicando necessariamente uma organização institucional. Autores, como Klink (2006), apontam para uma tendência mais voltada à fragmentação do que à consolidação das áreas metropolitanas nos Estados Unidos, possivelmente calcada no fato da proximidade da população com os governos locais.

Machado (2009) conclui que, embora a autonomia local nos Estados Unidos possa ser limitada pela legislação estadual, o federalismo norte-americano acaba sendo fortemente influenciado pela cultura cívica da população, que valoriza os governos locais, aumentando os custos de transação para a governança metropolitana.

Confirmando a avaliação de Machado, Matos (1982) explica que a organização institucional das regiões metropolitanas nos Estados Unidos teria caráter mais associativo, com funções mais indicativas de planejamento e aceitação voluntária. Como exemplo, o autor menciona a região metropolitana de Nova Iorque, que abrange os estados de Nova Iorque, Nova Jersey e Connecticut e conta com um conselho metropolitano sem autoridade para o planejamento global, mas com iniciativa de editar uma lei com a finalidade de conferir a esse conselho poderes próprios e apoio financeiro, mas ela foi duramente combatida sob a alegação de que o órgão se tornaria um supergoverno, sendo uma espécie de plano soviético. Por outro lado, na região metropolitana de Nova Iorque, algumas das diretrizes da Comissão de Planejamento da Prefeitura dessa cidade têm sido aceitas voluntariamente pelas cidades vizinhas, mas principalmente por conta dos investimentos. Sobre essa questão, Matos (1982) explica que, embora os estados respeitem a autonomia dos governos locais, os recursos provêm principalmente dos níveis estadual e federal, o que faz com que aqueles sejam muito influenciados e vistos como esferas administrativas desses níveis mais altos de governo. Trata-se do mesmo fenômeno

---

<sup>21</sup>Machado(2009) destaca, dentre essas organizações nacionais, a Liga Nacional de Cidades (National League of Cities) e a Conferência dos Prefeitos dos Estados Unidos (U.S. Conference of Mayors).

que se verificou na primeira fase de formação institucional das regiões metropolitanas brasileiras, conforme aponta Feldman (2021), calcada nas políticas de desenvolvimento nacional e estaduais. De acordo com a autora, essas iniciativas eram aceitas tanto pelo interesse na captação de recursos e investimentos quanto pelo ambiente político autoritário e centralizador – que aqui se diferem do caso das regiões metropolitanas norte-americanas.

Outro aspecto que Matos (1982) explica sobre a estrutura político-institucional das regiões metropolitanas norte-americanas é que, diferentemente dos países europeus, nos quais as questões metropolitanas seriam tratadas como questões da política nacional, nos Estados Unidos, os problemas são resolvidos muitas vezes por barganhas e arranjos locais, como espécies de coalizões socioespaciais, tal qual apontara Machado (2009), nas quais os indivíduos são livres para se retirarem e formarem novas coalizões. Por essa característica, explica o autor, as coalizões são instáveis e representam uma variável política importante na "formação sociopolítica das regiões metropolitanas naquele país" (Matos, 1982, p. 66). Do ponto de vista institucional, nos Estados Unidos, as soluções institucionais têm se resumido às autarquias públicas e aos distritos especiais, sendo aquela mantida por meio da cobrança pela prestação de serviços e esta última mantida por meio da cobrança de tributos.

Como exemplo de grande autonomia local, o Brasil é certamente um destaque mundial, conforme apontado no tópico anterior. Em convergência com esse entendimento, Machado (2009) aponta a federação brasileira como a primeira a definir constitucionalmente, em 1988, o município como ente federado autônomo; e que esse fato seria o cume de um processo que se iniciaria historicamente nos tempos coloniais. De acordo com o autor, a administração local no Brasil Colônia era exercida diretamente pelas câmaras municipais e tinha deferência para com a administração do Império português, muitas vezes transpassando as administrações coloniais hierarquicamente superiores. Como evidência da importância das administrações locais no Brasil, o autor aponta para o fato de que o Imperador Dom Pedro I submeteu o texto da Constituição Imperial de 1824 à aprovação das câmaras municipais.

No mesmo sentido, entendem Abrucio e Loureiro (2018). Explicam esses autores que posteriormente à experiência malsucedida com as capitâneas hereditárias, adotou-se outro modelo administrativo centralizado, cujo controle na Metr pole se exercia por meio do Conselho Ultramarino e da Igreja Católica e, na Colônia, por meio do Governo Geral. Esse modelo administrativo se caracterizava pelo excesso de procedimentos e de regulamentos contrapostos ao fato de que o Governo Geral n  alcançava boa parte do território da Colônia, prevalecendo o domínio privado sobre o domínio público, exercido por estruturas de poder locais, como as câmaras municipais e as próprias capitâneas hereditárias. A administração colonial era, dessa forma, "a combinação de centralismo excessivamente regulamentador, e geralmente pouco efetivo, com o patrimonialismo local" (Abrucio; Loureiro, 2018, p. 39). Essa dinâmica dualista, como se verá nos próximos capítulos, acabaria por se refletir na trajetória dos três arranjos institucionais da RMBH.

Outros exemplos de modelos e arranjos de gestão ainda podem ser mencionados aqui, embora já não sejam tão ilustrativos para o recorte com a questão federativa brasileira.

Um exemplo interessante era o da União Soviética que, conforme explica Matos (1982), caracterizava-se pela alta integração dos diversos órgãos atuantes na região metropolitana de Moscou, visando ao controle do crescimento e desenvolvimento da capital. A administração e o planejamento da região metropolitana de Moscou teriam atingido um alto grau de integração, institucionalizada na figura do *Mossoviet*, uma municipalidade constituída por 18 distritos e governada por um conselho de 1.120 membros eleitos pelo povo. Esse conselho era responsável por programas e projetos além de comandar diversos órgãos executivos. O planejamento, porém, era realizado no âmbito ministerial, tendo em vista a necessidade de sua integração com o planejamento centralizado e com a política urbana nacional (Matos, 1982).

No Japão, Matos (1982) explica que a região metropolitana de Tóquio está sob a administração do Governo Metropolitano, ao qual se vincula o Escritório de Desenvolvimento Urbano, responsável pela elaboração do orçamento da capital. Este último seguiria as diretrizes da Comissão Nacional de Desenvolvimento da Capital,  rg o diretamente ligado ao primeiro-ministro (Matos, 1982).

Por fim, na opinião de Matos (1982), a França é a nação em que talvez haja a mais antiga consciência da necessidade de integração entre o planejamento regional e o planejamento nacional. Já logo após a 2ª Guerra, explica o autor, desenvolveu-se uma política de reorganização territorial da população, por meio da qual se buscou controlar o crescimento da cidade de Paris e, entre 1960 e 1965, após algumas experimentações institucionais, foi criado o Distrito da Região de Paris, governado por um prefeito metropolitano. Junto ao Distrito da Região de Paris, funcionam um Conselho de Administração, com 54 membros eleitos, e um Conselho Consultivo, constituído de técnicos e representantes da sociedade civil (Matos, 1982).

### **1.3 A gestão e o planejamento metropolitanos na perspectiva da burocracia**

Outra perspectiva que oferece relevantes aportes para a compreensão da trajetória de transformações das instituições da RMBH é a que se faz por meio da compreensão da formação da ideia da burocracia. Alguns estudiosos do neoinstitucionalismo<sup>22</sup> explicam as mudanças na burocracia brasileira a partir da distinção de duas categorias de relações entre os governos com o campo político e com a sociedade. Uma é a categoria do insulamento burocrático; e a outra, a categoria da governança democrática.

Antes de se avançar para a apresentação desses dois conceitos aplicados às instituições brasileiras de gestão e planejamento metropolitanos, é interessante revisar o conceito da burocracia tal qual é considerado no campo da ciência política.

O conceito atual de burocracia remete ao fim do século XIX na Europa, quando Max Weber (*apud* Abrucio; Loureiro, 2018) iria conceituá-la como sendo o conjunto das pessoas que ocupam postos em razão de sua especialização técnica com a finalidade de racionalizar uma estrutura organizacional e torná-la mais eficaz em um

---

<sup>22</sup> Sobre o assunto, ver Pedro Cavalcante, Gabriela Lotta e Vanessa Oliveira (2018), que sugerem as categorias analíticas de insulamento burocrático e governança democrática. Ver também Livia Silvia Macedo (2020), cujos estudos abordam a trajetória da gestão do transporte metropolitano da RMBH, analisando as instituições por ele responsáveis ao longo do tempo em perspectiva da insularidade burocrática e, posteriormente, da governança democrática (embora não empregue semelhantes termos para designar os dois modos da burocracia estatal).

contexto de secularização (Abrucio; Loureiro, 2018). A ideia de secularização se caracteriza pelo processo de abandono das tradições e do pensamento religioso como fundamentos da organização do Estado, uma inflexão que levava à adoção de uma fundamentação científica e racional.

Essa proposição weberiana para uma burocracia estatal moderna é de que ela fosse constituída de funcionários selecionados segundo critérios técnicos e universais, maior proteção trabalhista, condições de autonomia funcional como fundamento da neutralidade, continuidade e estabilidade das funções públicas; e hierarquia, organização e finalidades bem definidas e preestabelecidas (Abrucio; Loureiro, 2018). Uma das críticas que se pode fazer em relação ao modelo weberiano de burocracia é que ele tende a se tornar ensimesmado e desconectado do público, podendo até mesmo funcionar em razão de seus próprios interesses.

A linha de separação entre os papéis dos políticos e dos burocratas, conforme proposto por Weber (*apud* Abrucio; Loureiro, 2018), encontra-se bastante diluída atualmente. Na democracia de massas, o pós-guerra implicou uma extensa ampliação dos papéis dos governos na materialização de direitos sociais politicamente conquistados. Para Abrucio e Loureiro (2018), o aumento do espectro de atuação dos governos exigiu também o aumento crescente de saberes técnicos especializados em diversos assuntos como, por exemplo, das políticas de saúde, de educação, de geração de emprego, de desenvolvimento econômico e outros. Na esteira dessa ampliação da ação do Estado, demanda-se que os burocratas especialistas dessas áreas não só sejam executores das políticas decididas, mas também os definidores dessa política, cuja formulação exige saber técnico especializado. Essa necessidade também se verifica na medida em que as políticas são definidas nos parlamentos, em linhas muito gerais, fazendo com que o papel dos burocratas seja ressaltado em seu detalhamento e especificação, que ocorre justamente ao longo do processo de implementação que também demandaria uma capacidade negocial mais afeta à política. Ao mesmo tempo, as lideranças políticas procuram desenvolver saberes técnicos nas áreas mais ligadas a sua militância, resultando, ao fim, num quadro em que se ilustra uma relação espelhada de burocratização da política e de politização da burocracia (Abrucio; Loureiro, 2018).

Diante desse quadro, ponderam Abrucio e Loureiro (2018), o desafio que se coloca para as democracias contemporâneas seria o de lograr a combinação de eficiência na gestão pública com a inclusão de atores políticos e sociais nas decisões. A avaliação do cumprimento dessas decisões, por sua vez, passaria pela institucionalização de mecanismos de uso dos eleitores que permitiriam o acompanhamento e a fiscalização tanto dos mandatos políticos como também da atuação dos burocratas. Por fim, deve-se evitar que essa projeção ampla do eleitor, que se impõe desde o campo decisório até o campo executivo, implique a deterioração do sentido público dos governos e a prevalência de interesses diversos e dispersos.

Aproximando os conceitos à realidade brasileira, Cavalcante, Lotta e Oliveira (2018, p. 60) definem o insulamento burocrático “como um fenômeno no qual a burocracia possui um alto grau de independência em relação aos controles político ou social.” De acordo com esses autores, e tal qual propusera Weber (*apud* Abrucio; Loureiro, 2018), o insulamento burocrático poderia ser considerado “uma estratégia das elites para superar a arena controlada pelos partidos” (Cavalcante; Lotta; Oliveira, 2018, p. 60), podendo ser considerado até mesmo uma intenção deliberada de uma elite que buscava alto grau de autonomia e discricionariedade por meio da formação de uma elite burocrática, estivesse ela focada no desenvolvimento econômico ou em alguma política pública específica.

O insulamento burocrático no Brasil teria surgido no primeiro governo Vargas, tornando-se, posteriormente, a estratégia central no período do regime militar para fazer com que os projetos prioritários “driblassem” os interesses partidários e políticos (Cavalcante; Lotta; Oliveira, 2018). Essa estratégia ficará muito evidente no Capítulo 2 e no Capítulo 3, nos quais serão abordados, respectivamente, o caminho histórico do desenvolvimento das instituições metropolitanas no Brasil e o primeiro modelo de arranjo institucional da RMBH.

No período da ditadura militar o “(...) objetivo principal [do insulamento burocrático] era estimular o processo de industrialização” (Cavalcante; Lotta; Oliveira, 2018, p. 60). Isso seria possível por meio da formação de uma parcela especial da burocracia, tecnicamente eficiente para a implementação das políticas públicas e isolada do funcionário padrão – que estaria, supostamente, “contaminado pela

politização e ineficiência” (Cavalcante; Lotta; Oliveira, 2018, p. 60). Para os autores (...), as bases teórica e empírica desse conceito foram formuladas durante regimes políticos nos quais o diálogo e a pressão da sociedade civil com os atores estatais eram, geralmente, limitados ou canalizados seletivamente, de acordo com a capacidade de influência de atores ou grupos sociais.

Após o fim do período ditatorial, explicam Cavalcante, Lotta e Oliveira (2018, p. 69), “a CF/1988 introduziu mudanças institucionais no desenho do federalismo brasileiro”, tendo como premissa básica a de “que o ente mais próximo do cidadão deveria se responsabilizar pela resolução de suas demandas, de forma a viabilizar a provisão de serviços e a fortalecer o exercício da democracia” (Cavalcante; Lotta; Oliveira, 2018, p. 69). Na leitura do neoinstitucionalismo, que aqui se toma emprestado, a redemocratização e a Constituição de 1988 representariam uma das facetas da transição da relação estatal de insulamento burocrático para relação da governança democrática. Nesta última, entende-se o pressuposto de que as instituições estão voltadas ao exercício democrático, a menor escala da vida social, e não à consecução dos propósitos do Estado. Assim sendo, seria mais interface do que instrumento.

O ideário municipalista e o ideário da governança democrática, abraçados pela nova configuração institucional dada pela Constituição Federal de 1988, talvez tenham dado a tônica das proposições institucionais havidas no período. Nesse sentido, se por um lado a redação da Constituição da República (1988) praticamente se omite da questão metropolitana; por outro lado, a Constituição Estadual de Minas Gerais(1989) propõe uma instância deliberativa notável, representativa do período que aqui se pretende retratar historicamente: uma instituição na qual a representatividade dos municípios pequenos e médios se igualava à dos municípios grandes e, inclusive, superava a representatividade do Estado; além disso, conforme se verá no Capítulo 4, essa instituição, no âmbito de cada município, era representada em maior peso pelos parlamentares do que pelos prefeitos.

## **2 A TRAJETÓRIA DO DEBATE METROPOLITANO A PARTIR DE SUAS INSTITUCIONALIDADES**

Neste capítulo, serão apresentados e analisados, nacionalmente, os antecedentes históricos e institucionais da concepção e implementação das instituições de gestão e planejamento metropolitanos, assim como as institucionalidades propriamente metropolitanas ou proto-metropolitanas e suas transformações ao longo do tempo.

Para tanto, deve-se considerar que, no campo de estudos das instituições de urbanismo no Brasil, as instituições propriamente metropolitanas começaram a surgir ao fim do que Sarah Feldman (2021, p. 11) entende ser o “primeiro ciclo de institucionalização do urbanismo”. Para a autora, esse ciclo se inicia em 1930, com os esforços do projeto de reformas e modernização da administração da Era Vargas (1930-45), e teria se finalizado em 1979, com a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU)<sup>23</sup>.

### **2.1 A perspectiva regional/metropolitana pela administração pública na Era Vargas**

No ano de 1930, o complô militar que levou Getúlio Vargas ao poder central – e no qual permaneceria por 15 anos até 1945 – inaugura a Era Vargas, caracterizada por profundas mudanças nas ordens econômica e social. A fim de viabilizar o processo de modernização do país, Vargas buscava equalizar politicamente as demandas da elite rural com as demandas das crescentes elites industriais e das classes trabalhadoras nas cidades, promovendo, nessa perspectiva, programas e reformas.

Essas reformas representavam um esforço de se implementar o modelo weberiano de modernização do Estado. Até então, a administração pública brasileira era marcada pelo patrimonialismo e pelo baixo volume de políticas públicas e, a partir das reformas varguistas, ocorre um movimento de grande expansão do papel do

---

<sup>23</sup> Instituído pelo Decreto Federal nº 83.355, de 20 de abril de 1979.

Estado, que passaria a intervir nos domínios económico e social, além de formar uma burocracia qualificada e profissionalizada (Abrucio; Loureiro, 2018).

Nesse contexto, com intuito de renovar e capacitar a administração pública, assim como, conseqüentemente, promover a racionalização do desenvolvimento urbano dentro do projeto modernizador desenvolvimentista, os urbanistas são inseridos num processo de renovação geracional da elite burocrática no país, visando também constituir as futuras novas elites urbanas (Feldman, 2021).

Foi um processo de adequação da atuação profissional dos agentes públicos à nova realidade urbano-industrial, consolidando-se, a partir da década de 1930, dentro da concepção de uma burocracia insularizada e que mobilizaria a ideia do urbanismo como um conhecimento interdisciplinar relativo a todos os aspectos da vida urbana e abrangendo múltiplas escalas territoriais.

Essa visão burocrática, que colocava o Estado na posição de principal agente do planejamento, seria, entretanto, relativizada ao longo das décadas seguintes e, principalmente a partir da década de 1980, como se verá no Capítulo 3 e 4, confrontada pela concepção da gestão democrática e de um planejamento descentralizado, promovido a partir de demandas populares; promovendo, simultaneamente, a introdução de um ideário neoliberal a partir de demandas dos fluxos globais do capital financeiro.

Ainda na Era Vargas, a ideia de uma planificação para além da escala local dos municípios via-se estrangida na restrição da ação dos estados federados, que não poderiam interferir na autonomia dos municípios. Esse estrangimento esteve expresso desde a Constituição de 1891, em seu art. 68, como proteção ao *peculiar interesse do município*, conceito esse que se repetiria na Constituição de 1934, em seu art. 13. Até mesmo na Constituição de 1937, que fundou a Ditadura do Estado Novo (Figura 1), foi reproduzida no art. 26<sup>24</sup>. O conceito sempre foi juridicamente mal definido, o que dificultaria a diluição das fronteiras de execução dos serviços de

---

<sup>24</sup> A Constituição de 1946, promulgada após o fim da Era Vargas, também o repetiria em seu art. 28. Na Constituição de 1967, em seu art. 16, e após a Emenda Constitucional nº 1, que lhe reescreveu praticamente inteira no art. 15.

interesse comum em escala supramunicipal e da política metropolitana e regional até a Constituição de 1988, que elevaria o município ao status de ente federado e acabaria por dissipar a dúvida quanto à proteção da autonomia local, como explicado na Introdução e no Capítulo 1.

Em 1934<sup>25</sup>, criou-se o Instituto Nacional de Estatística, e o Conselho Nacional de Geografia<sup>26</sup> foi a ele incorporado em 1937. Já na vigência do Estado Novo<sup>27</sup>, é criado o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE<sup>28,29</sup>. Para Feldman (2021), a criação do IBGE fez com que as estatísticas geográficas tomassem uma outra dimensão, tornando-se um elemento estrutural a subsidiar o planejamento territorial e a identificar o fenômeno da regionalização<sup>30</sup>.

Também sob a vigência do Estado Novo, em 1938, é criado o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, responsável pela reforma administrativa varguista, que desempenhou um papel importante na promoção de cursos de aperfeiçoamento em administração no Brasil, com a finalidade de capacitar e permitir a contratação de profissionais de alto nível técnico (Feldman, 2021).

O DASP, além de realizar concursos públicos, gestão de pessoal e gestão orçamentária, promovia treinamentos, seminários e estruturava institucionalmente os órgãos para assumirem a formulação de políticas públicas de serviços e, principalmente, de desenvolvimento econômico. No contexto político autoritário, era instrumentalizado como um canal de ação do governo federal sobre os demais níveis de governo. Entretanto, essa função política do DASP não impedia as relações clientelistas em grande parte das administrações, com a distribuição de cargos públicos, fazendo com que a Era Vargas fosse caracterizada pelo pacto da

---

<sup>25</sup> Decreto Federal nº 24.609, de 06 de julho de 1934.

<sup>26</sup> Decreto Federal nº 1.527, de 24 de março de 1937.

<sup>27</sup> Instaurado pela decretação da Constituição de 10 de novembro de 1937.

<sup>28</sup> Decreto-Lei Federal nº 218, de 26 de janeiro de 1938.

<sup>29</sup> Para se conhecer melhor a história do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, sugerimos consultara apresentação de sua linha do tempo na página eletrônica do Instituto: síntese da História do IBGE (1936-2016). Disponível em: <https://memoria.ibge.gov.br/sinteses-historicas/linha-do-tempo>. Acesso em: 21 mar. 2022.

<sup>30</sup> Em pesquisa sobre o processo de expansão urbana de Divinópolis/MG, Lacerda (2022) demonstra que o primeiro censo realizado pelo IBGE viabilizou a criação de organismos de planejamento.

coexistência de uma burocracia insularizada, especialmente relacionada ao desenvolvimento econômico e protegida pela Presidência da República dos interesses políticos e sociais, com a burocracia pré-weberiana das oligarquias locais e regionais (Abrucio; Loureiro, 2018).

Figura 1 – Notícia do jornal *A Noite* anuncia a decretação do Estado Novo por Getúlio Vargas, em 1937, e o fechamento do Congresso (acima) – o mesmo veículo anuncia a reabertura do Congresso em 1946 (abaixo).



Fonte: Senado Federal, c2022.

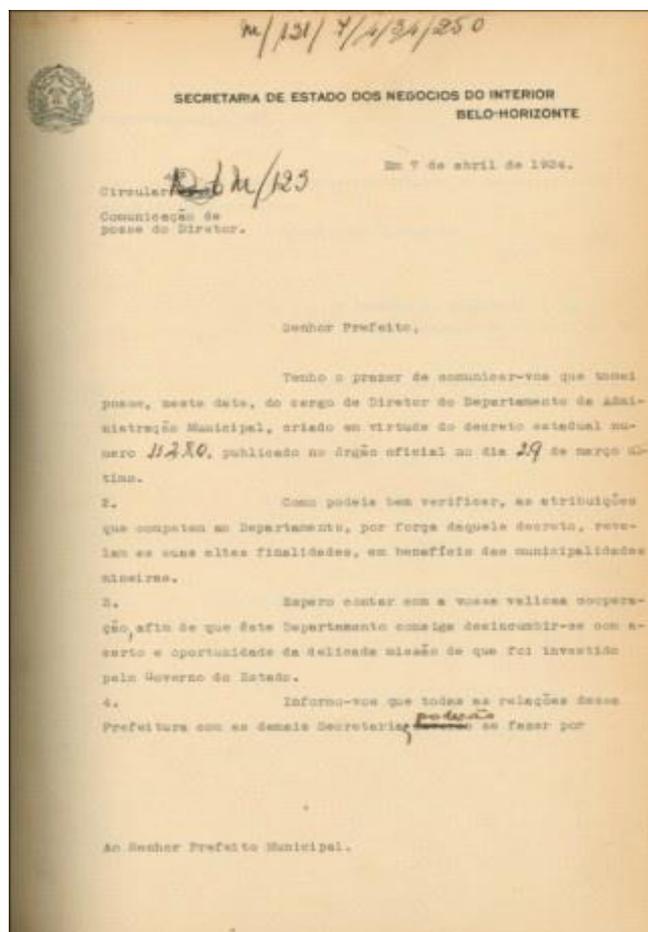
Ainda no início da década de 1930, surgiram os departamentos de administração municipal com o objetivo de promover assistência técnica aos municípios. Os primeiros foram instituídos nos estados de São Paulo e Minas Gerais, espalhando-se por todo o país nas duas décadas seguintes (Feldman, 2005). Como pontuado anteriormente, esses órgãos eram instrumentalizados como um canal de interferência do governo federal nos governos municipais e ainda que estivessem constrangidos pela proteção constitucional do peculiar interesse do município, os departamentos visavam, de certa forma, ao controle político da ação governamental local por meio da fiscalização do orçamento e da assistência técnica e financeira às

municipalidades<sup>31</sup> (Figura 2). Esses esforços constituíam, dentro da proposta de reformas administrativas, a modernização dos municípios e suas administrações.

---

<sup>31</sup> Essa estratégia de barganha seria novamente empregada, e de maneira muito mais ampla e complexa, a partir de meados da década de 1960, no contexto do regime militar, com a finalidade de viabilizar as instituições metropolitanas, como se verá posteriormente no Capítulo 3.

Figura 2 – Circular do Departamento de Administração Municipal nº123 (1934) – Comunica ao Prefeito de Belo Horizonte a posse do diretor.



Fonte: Arquivo Mineiro, 2022.

Tanto o IBGE quanto o DASP foram dirigidos originalmente por figuras ligadas a uma visão de urbanismo municipalista, voltados à modernização do interior. Nessa linha, ventilava-se a ideia de criação de consórcios intermunicipais administrativos que, assim como os departamentos de administração municipal, apresentavam-se ao governo federal como uma oportunidade de se criar canais diretos com os municípios e diminuir a influência dos estados federados. A criação de consórcios intermunicipais estava prevista na Constituição de 1937:

Art. 29 – Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins.

Parágrafo único – Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma, de sua administração (Brasil, 1937, *online*).

É interessante notar que a possibilidade de criação de associações horizontais entre os municípios foi prevista constitucionalmente pela primeira vez no contexto autoritário do Estado Novo. Embora a Constituição de 1937 tivesse outorgado essas faculdades institucionais, em termos práticos, não havia efetiva liberdade política por parte dos governos municipais para realizá-las sob critérios plenos de conveniência, uma vez que o cargo de prefeito era de livre nomeação do governador e estes, por sua vez, embora eleitos pelas assembleias estaduais, dependiam da confirmação de seu mandato pelo presidente da República.

Dessa forma, os canais diretos criados pelo governo federal com os municípios, aos quais se refere Feldman (2021), não se constituiriam puramente por meio de costuras dos interesses das políticas locais, mas também pela projeção indireta de poder que o presidente tinha sobre os prefeitos. É de se concluir, portanto, que a possibilidade formal de associações entre os municípios, no contexto de um Estado autoritário, não reflete a legitimidade política que, atualmente, no contexto do Estado Democrático de Direito, se atribui a composições desse tipo. Essa perspectiva democrática, que se vê refletida nos debates contemporâneos abordados no Capítulo 1, não pode ser concluída somente pela razão institucional de Revel, pois está também subordinada à visualização das escalas imediatas relacionadas às condições efetivas da autodeterminação dos agentes institucionais; e, na mesma medida, encontram-se subordinadas a um contexto institucional maior, perceptível se tomado algum distanciamento do objeto imediato para a sua visualização em escalas mais amplas (Lepetit, 2002).

Dessa forma, a perspectiva regional na administração pública nesse período reforça o papel das municipalidades e não se apresenta como uma escala intermediária de administração, como vai ser discutido no contexto do pós-guerra, no próximo tópico.

## **2.2 Os debates sobre a concepção do modelo institucional para o planejamento e gestão metropolitanos (1945-1973)**

O fim da Segunda Guerra Mundial abriu o período democrático que sucedeu o Estado Novo, e o projeto de modernização da administração municipal promovido a partir do governo federal é marcado pela inflexão da campanha municipalista, abraçada pelos princípios descentralizadores da Constituição de 1946. Nesse momento da história de institucionalização do urbanismo, os DASPs são destituídos de seu papel instrumental de interferência nas administrações municipais e como artifício de administração regional, e passam a ser mais valorizados por suas funções de qualificação da administração municipal (Feldman, 2005:21).

As primeiras instituições de urbanismo de caráter verdadeiramente regional surgem nesse período, vinculadas à ideia de superação do subdesenvolvimento. No âmbito internacional, o debate sobre o desenvolvimento e a modernização do território ganha projeção e circula por meio das redes de profissionais, políticas e econômicas (Chiquito, 2016).

Como efeito da dispersão dessas ideias, no Brasil, o governo federal cria a Comissão do Vale do São Francisco (1948), a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (1953), a Superintendência do Plano de Valorização da Fronteira Sudoeste do País (1956) e a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (1959). Por meio de um convênio, é criada, em 1951, a Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí, espelhada na experiência de planejamento de bacias hidrográficas norte-americanas do Tennessee Valley Authority (Chiquito, 2016).

O planejamento regional também seria influenciado pelo movimento Economia e Humanismo, que chega ao Brasil pelo francês Louis Joseph-Lebret, que fundaria, em 1947, a Sociedade de Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais – SAGMACS (Chiquito, 2016). A entidade seria responsável, no final da década de 1950, pela elaboração dos estudos que identificariam pela primeira vez as estruturas metropolitanas de Belo Horizonte (Chiquito, 2021) e São Paulo (Costa, M.

A., 2015a), tendo sido também um laboratório por onde passariam alguns dos primeiros agentes que viriam a integrar o Plambel, como se verá nos capítulos 2 e 3.

É também desse período a criação, como centro técnico de treinamentos para o serviço público, a Escola Brasileira de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas, por meio de um programa de cooperação técnica com a United States Agency for International Development (Feldman, 2005).

Tornam-se se presentes as preocupações com o processo de metropolização, e o panorama do urbanismo sofre mudanças substanciais. Nesse momento, insurgem críticas à metrópole concentrada como uma questão a ser superada na escala regional, tornando o ideário do planejamento urbano indissociável das estratégias de desenvolvimento (Feldman, 2021).

A ideia de que o planejamento das metrópoles não poderia se dissociar das estratégias de desenvolvimento estaria presente na gênese da criação das primeiras regiões metropolitanas do Brasil, no início da década de 1970.

No contexto de Minas Gerais, como um esforço de criação de um aparato institucional que desse suporte ao processo de industrialização, em 1962, são criados o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, o Instituto de Desenvolvimento Industrial e a Companhia de Distritos Industriais. No campo do planejamento, são criados o Conselho Estadual de Desenvolvimento – CED, em 1966, e a Fundação João Pinheiro – FJP, em 1969 (Diniz, 1981; Chiquito, 2021)

No âmbito federal, em 1964, é criado o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU<sup>32</sup>, que tinha entre suas atribuições a prestação de assistência técnica aos municípios e estados. Inicialmente, essa assistência se voltava mais aos municípios, especificamente aos programas habitacionais. Quando de sua regulamentação, em 1966<sup>33</sup>, foi possibilitado que a autarquia financiasse convênios com os órgãos de planejamento permanentes dos municípios, a fim de que contratassem planos e estudos de desenvolvimento local integrado. A formação desses órgãos ganhou um impulso com a regra de que, para a fruição dos recursos,

---

<sup>32</sup> Lei Federal nº 4.380, de 21 de agosto de 1964.

<sup>33</sup> Decreto Federal nº 59.917, de 30 de dezembro de 1966.

as municipalidades deveriam ter órgãos permanentes de planejamento e desenvolvimento local (Feldman, 2005).

### **2.2.1 Constituição de 1967 e a institucionalização das regiões metropolitanas**

A Carta de 1967<sup>34</sup> inaugurou a figura institucional da região metropolitana, trazendo uma nova perspectiva para o processo de planejamento que vinha sendo colocado em prática pelo SERFHAU.

No § 10, de seu art. 157, a Carta outorga a possibilidade de que a União instituisse as regiões metropolitanas por meio de leis complementares e, ainda naquele ano, com o Decreto Lei nº 200<sup>35</sup>, iniciava-se uma reforma administrativa que estabelecia o planejamento como base da ação do Estado para o desenvolvimento econômico e para a segurança nacional. Estavam colocados os fundamentos jurídicos da lógica que regeria a criação das primeiras regiões metropolitanas e seus respectivos arranjos institucionais que vigorariam nos anos do regime militar.

A realidade territorial e socioeconômica das regiões metropolitanas foi constitucionalmente prevista pela primeira vez quando da incorporação do § 10º do art. 157, na Constituição de 1967, por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 848, apresentada pelo senador Eurico Rezende. Ainda na versão do Anteprojeto de Constituição, elaborada pela comissão de juristas instituída pelo presidente da República Castello Branco, não figurava a expressão específica de região metropolitana, havendo menções sobre a possibilidade de que os estados ou a União instituissem regiões de desenvolvimento prioritário ou, em outra versão, de que os estados instituissem regiões de serviços comuns. A figura da região metropolitana só seria incluída no texto constitucional a partir da aprovação da EC nº 848 (Horta, 1975).

---

<sup>34</sup> Promulgada em 24 de janeiro de 1967.

<sup>35</sup> Decreto-Lei Federal nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

De acordo com Horta (1975, p. 36), nas justificativas de Eurico Rezende para a EC nº 848, as regiões metropolitanas seriam

(...) municípios que gravitam em torno da grande cidade, formando com esta uma unidade socioeconômica, com recíprocas implicações nos seus serviços urbanos e interurbanos. Esses serviços, prosseguia a justificação da emenda, deixam de ser de exclusivo interesse local, por vinculados estarem a toda a comunidade metropolitana. Passam a constituir a tessitura intermunicipal daquelas localidades, e, por isso mesmo, devem ser planejados e executados em conjunto por uma administração unificada e autônoma, mantida por todos os municípios da região, na proporção de seus recursos e se vestem foram insuficientes, não de ser complementados pelo Estado, e até mesmo pela União, porque seus benefícios se estendem aos governos estadual e federal.

Em que pese a justificativa apontasse claramente para um reconhecimento de uma entidade territorial autônoma, Horta (1975) pondera que a topografia eleita pelo senador para a sua inserção no texto constitucional acabou por desvirtuar essa ideia. De acordo com o autor, a EC nº 848 se baseava na proposta de reforma constitucional para o setor municipal elaborada pelo jurista Hely Lopes Meirelles<sup>36</sup>, a pedido do Ministério da Justiça, em junho de 1965. Uma das diferenças de destaque que a proposta de Eurico Rezende trazia em relação à proposta de Hely Lopes Meirelles é o fato de que este último previra a gestão unificada de caráter intermunicipal e localizara a temática da região metropolitana no mesmo tópico dos municípios, como parte de um todo, em que se previam questões sobre administração e autonomia municipais. Esse posicionamento da figura da região metropolitana, no mesmo tópico que os municípios, indicava a importância que o debate jurídico da época e, mais especificamente, Hely Lopes Meirelles atribuíram ao aspecto federativo dos arranjos institucionais.

Por sua vez, a proposta de Eurico Rezende localizara as prescrições sobre regiões metropolitanas no tópico constitucional sobre Ordem Econômica e Social,

---

<sup>36</sup> A proposta elaborada pelo jurista Hely Lopes Meirelles não foi identificada em nenhum repositório ao qual o autor tenha tido acesso e, dessa forma, a referência à mesma ocorre de forma indireta neste trabalho. Sabe-se que o jurista mencionado, Eurico Rezende, Eros Grau, Alaôr Caffé Alves, dentre outros, debruçaram-se sobre a fenomenologia da regionalização e seus aspectos jurídico-institucionais, muito embora o registro de seus debates e suas produções a respeito ainda não tenham ganhado uma reunião em coletânea. Tal trabalho seria de grande valor para uma melhor difusão sobre o assunto. Como se verá no Capítulo final, a difusão e popularização do assunto tratado neste trabalho é essencial para que seja possível a proposição de uma ordem jurídico-política efetiva para regiões metropolitanas.

reforçando, dessa maneira, a finalidade de se associar o instituto à doutrina prevalente do desenvolvimento econômico em prejuízo dos aspectos relativos à legitimidade política e administrativa dos arranjos institucionais. Nesse sentido:

A desatenção desse aspecto, que vem da lei fundamental do País, tornará a contribuição dos intérpretes, dos administradores e dos técnicos, mero reflexo de soluções importadas, outra forma de marginalismo jurídico, distante do modelo constitucional brasileiro, que requer tratamento autônomo e, por isso, encerra um desafio à imaginação criadora e à competência dos responsáveis pela execução do projeto brasileira de região metropolitana (Horta, 1975, p. 37).

Posteriormente, a EC nº 1/1969 deslocaria o texto do § 10º, do Art. 157, para o *caput* do Art. 164, mantendo-a sob tópico da Ordem Econômica e Social, indicando, de acordo com Matos (1982, p. 80), uma possível intenção de reforçar o comando de que a associação metropolitana seria obrigatória, condizendo também com o entendimento de Feldman (2021), para quem a reforma administrativa de 1967 teria o planejamento como base da ação central do Estado para o desenvolvimento econômico e social, assim como para a segurança nacional.

Sobre a EC nº 1/1969, Fernandes<sup>37</sup> aponta que ela suprimiu a autorização, prevista no antigo § 4º, do art. 16, de que os municípios constituíssem convênios para a realização de obras e exploração de serviços públicos de interesse comum, reforçando o caráter autoritário do regime militar e obliterando formas alternativas de associação para a solução de demandas plurimunicipais.

Sobre essa supressão, recorro aqui à ponderação que expusemos no tópico anterior sobre a efetividade de uma previsão constitucional pretensamente democrática num contexto autoritário. Assim como na primeira redação da Constituição de 1967, promulgada no autoritário regime militar, a Constituição de 1937, que instituiu o autoritário Estado Novo, também previa a possibilidade de associações horizontais entre os municípios, embora, tanto num caso quanto noutro, as possibilidades efetivas dessas costuras locais, caso houvesse, estariam invariavelmente subordinadas à interface interventora do governo central ou dos

---

<sup>37</sup>FERNANDES Jr. Edésio. Depoimento [fev. 2020]. Entrevistadores: Elisângela Chiquito *et al.* Belo Horizonte: UFMG, 2020. Entrevista concedida ao NPGAU.

governos estaduais (estes que, em ambos os contextos políticos mencionados, atendiam ao governo central).

De todo modo, Fernandes (2013, p.23) considera que o conceito de região metropolitana surge no Brasil extemporaneamente, após o auge do processo da metropolização no país, e veio no bojo de um conjunto de medidas corretivas para as distorções do federalismo brasileiro. Nesse sentido, embora a criação de consórcios e autarquias intermunicipais fosse uma possibilidade constitucional desde 1937, um dos impasses para a gestão e o planejamento metropolitano teria sido a impossibilidade, até a Constituição de 1967, de se vincular compulsoriamente os estados federados e os municípios ao processo político e administrativo conjunto, tornando qualquer iniciativa nesse sentido muito frágil, tendo em vista que se sustentariam dentro de conjunturas políticas sujeitas a alterações, à deriva das movimentações ocorridas no campo dos interesses locais e estaduais.

Antes da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, o governo brasileiro parecia interessado em melhorar o dispositivo constitucional sobre a institucionalização das regiões metropolitanas, tendo o Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM até mesmo apresentado ao vice-presidente da República um texto propondo a criação de um 4º nível federativo político-governamental (Matos, 1982). De acordo com Matos (1982), o texto apresentado atribuía aos governos metropolitanos competências constitucionais para legislar e tributar, enquanto os poderes deliberativos e executivos seriam obrigatoriamente integrados pela União, estados-membros e municípios.

Para o espírito com o qual o governo federal encarava as regiões metropolitanas, quer dizer, como regiões de desenvolvimento, a proposta do IBAM, ao prever a participação da União em todas as instâncias, parecia apresentar boas soluções.

Entretanto, a criação de um 4º nível político-governamental não foi a opção brasileira, conforme apontara Feldman (2021), prevalecendo a ideia do peculiar interesse do município. Indo mais a fundo, deve-se resgatar aqui o que Fernandes (2013) aponta como um incômodo federativo generalizado causado pela ideia da região metropolitana e que certamente foi considerado pelos constituintes de 1967: o

fato de que as regiões metropolitanas ora são vistas como megamunicípios e, ora, como miniestados.

Nesse sentido, outro argumento, ventilado à época contra a instituição de um 4º nível político-governamental, era de que haveria muita concentração populacional e econômica nas áreas metropolitanas, fazendo com que, caso tornadas entes federados, acabariam por esfacelar o poder dos estados, dependentes das receitas nelas geradas e, conseqüentemente, acabariam por esfacelar a própria federação (Matos, 1982).

Embora esse argumento seja poderoso quanto às suas advertências em prol da conservação da federação, parece, em melhor análise, um tanto falacioso, já que a reorganização da repartição de receitas tributárias, associadas à criação de um 4º ente federado, poderia, na realidade, impedir o esfacelamento fiscal do Estado. Conforme se anotarà posteriormente, para o jurista Edésio Fernandes, haveria um caminho do meio, entre o 4º ente federado e a mera coordenação de serviços comuns, uma ideia que teria sido, inclusive, o conteúdo de uma proposta de Emenda Popular submetida à Assembleia Nacional Constituinte em 1987, a ser abordado no Capítulo 3.

Em linha paralela de entendimento sobre os interesses subjacentes à criação da figura das regiões metropolitanas, Magalhães, Tonucci Filho, Araújo e Costa (2010), a criação das regiões metropolitanas atendia aos interesses estratégicos do regime militar em estender o modelo de crescimento econômico que teria resultado no “milagre econômico”. Esse modelo tinha como fundamento a concentração espacial dos investimentos industriais e infraestruturais no centro urbanos metropolitanos a fim de tornar acelerar os seus resultados e retorno. Convergindo a esse entendimento, para Fernandes (2013) o modelo jurídico-institucional adotado para as regiões metropolitanas no Brasil serviram para que elas se tornassem instâncias privilegiadas da ação do serviço federal na promoção da política de desenvolvimento nacional do regime militar.

Confirmando a mesma perspectiva, Marco Aurélio Costa (2015b) aponta que o reconhecimento institucional da metrópole no Brasil começaria na década de 1970, quando as regiões metropolitanas foram intrinsecamente instituídas ao II Plano

Nacional de Desenvolvimento – II PND, o que revela a importância que se dava à escala metropolitana e como se via o potencial do investimento nessa escala para alavancar o desenvolvimento econômico. E é nesse contexto, para Marco Aurélio Costa (2015b), que nascem as experiências de gestão metropolitana, por meio da criação de órgãos estaduais vocacionados à implementação das políticas federais.

### **2.3 O processo de institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil (1967-1973)**

As primeiras institucionalidades relativas às regiões metropolitanas brasileiras na virada dos anos 1960 coexistiam com um agravamento da crise urbana e das condições de vida nas cidades. Essa crise ficou evidenciada pelo Censos do IBGE de 1970 e de 1975, tendo sido respondida com as duas edições do Plano Nacional de Desenvolvimento – PND, tendo a primeira edição<sup>38</sup> vigorado entre 1972 e 1974 e a segunda edição<sup>39</sup> vigorado entre 1975 e 1979.

Apesar de o modelo jurídico-institucional das regiões metropolitanas previsto na Constituição de 1967 e na LC nº 14/1973 privilegiasse a capacidade de concretizado em prejuízo da legitimidade política – situação que se agravava imensamente diante do contexto institucional mais amplo, autoritário e centralizador, Fernandes (2013) acredita que algumas das experiências institucionais nesse período colheram bons frutos.

Foram seis anos entre a previsão constitucional, em 1967, e a Lei Complementar Federal nº 14, em 1973, que institui a criação pelo governo federal das primeiras regiões metropolitanas no Brasil. Nesse intervalo, ocorreram algumas experiências com estudos preliminares ao planejamento metropolitano em nível dos estados federativos. Dentre essas experiências, podemos destacar quatro – Belo Horizonte, Porto Alegre, Rio de Janeiro e São Paulo – que consideramos,

---

<sup>38</sup> Instituída pela Lei nº 5.727, de 4 de novembro de 1971.

<sup>39</sup> Instituída pela Lei nº 6.151, de 4 de dezembro de 1974.

corroborando o ponto de vista de Matos (1982), as principais experiências de modelos institucionais.

Em São Paulo, foi criado o Grupo Executivo da Grande São Paulo – GEGRAN, em 1967, vinculado à Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo, institucionalizando a entidade de planejamento e gestão da RMSP como órgão de caráter consultivo. O GEGRAN era composto basicamente por um colegiado de representantes do governo do estado e da capital. Abaixo do colegiado, foram instituídos subgrupos executivos que tinham objetivo de elaborar um plano estadual da região e, conseqüentemente, um Plano Integrado de Desenvolvimento Metropolitano; era também objetivo desses subgrupos a elaboração de um projeto jurídico-administrativo de entidade metropolitana para a Grande São Paulo (Matos, 1982).

Paralelamente ao GEGRAN, também foi criado o Conselho de Desenvolvimento da Grande São Paulo – CODEGRAN, um órgão consultivo para assuntos relativos ao desenvolvimento da região metropolitana de São Paulo, tendo sido composto por representantes do estado, dos municípios metropolitanos e de entidades profissionais, da Universidade de São Paulo – USP e da sociedade civil organizada (Matos, 1982).

Em comparação com São Paulo, o experimento institucional no Rio Grande do Sul expressava uma estrutura bem mais autônoma, com representação direta dos municípios e orçamento próprio. De caráter mais pragmático, em 1970, é criado no Rio Grande do Sul um convênio entre os 14 municípios considerados metropolitanos, o governo do estado e a Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul. Resultaram desse convênio a criação do Conselho Metropolitano de Municípios e do Grupo Executivo da Região Metropolitana. O Conselho tinha caráter deliberativo, tendo entre suas competências a aprovação do plano diretor metropolitano e a nomeação de membros para o Grupo Executivo. Ao Grupo Executivo, por sua vez, competia dar cumprimento às deliberações do Conselho sobre programas e obras, contando para isso com um repasse de 0,5% do orçamento dos municípios integrantes e também com dotações estaduais e federais (Matos, 1982).

Em relação ao Rio de Janeiro, Matos (1982) entende não ser possível atribuir-lhe a existência de uma efetiva organização metropolitana antes da criação da região metropolitana propriamente dita pela Lei Complementar Federal nº 20/1974, embora tivesse sido criada, em 1964, a Comissão Executiva de Desenvolvimento da Guanabara, subordinada ao Gabinete do Governador – CEDUG. A CEDUG foi responsável pela elaboração do Plano Doxiadis. Para Matos (1982), dentre todas as iniciativas de criação de entidades de administração e planejamento metropolitano, a experiência do Rio de Janeiro foi a mais bem assistida pelo governo federal que, por meio de sua iniciativa ou por meio de convênios, criou vários órgãos para tratar de assuntos como habitação, saneamento, transporte e outros; destacando-se, do ponto de vista metropolitano, a atuação do Grupo de Estudos da Região Metropolitana, vinculado ao Ministério do Interior. Embora tenha logrado a criação de diversos órgãos setoriais no Rio de Janeiro, a experiência primitiva na gestão e no planejamento metropolitano não se expressou como um vetor sociopolítico local, mas, sim, como o resultado da indução do governo central.

A experiência primitiva de gestão e planejamento metropolitano em Belo Horizonte foi a única que dispôs de um plano de desenvolvimento antes mesmo da criação efetiva da região metropolitana, que aconteceria por meio da LC nº 14/1973. O Governo de Minas Gerais, por meio CED, contrata a consultoria francesa Hidroservice para a elaboração da primeira etapa do planejamento metropolitano, intitulada *Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana*, entregue em 1969 junto dos estudos de viabilidade do Centro de Abastecimento de Gêneros Alimentícios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Chiquito, 2021).

A partir da entrega desse plano preliminar, embora houvesse disputas internas no governo estadual acerca da continuidade do planejamento metropolitano, além de um problema de financiamento, é formado dentro da FJP o Grupo Executivo Plano Metropolitano de Belo Horizonte – Plambel, que seria um embrião da futura agência metropolitana de mesmo nome (a qual se abordará mais detidamente no próximo capítulo). Por meio de um convênio do CED, o governo estadual contratou a FJP para que esse grupo executivo elaborasse o Plano Metropolitano, que foi entregue em dezembro de 1972. O movimento do governo estadual de constituir uma equipe

técnica própria para o desenvolvimento do planejamento metropolitano institui uma experiência pioneira no Brasil, diferindo-se das demais experiências do país à época (Chiquito, 2021).

Desse conjunto de fatores, instituições, agentes e estudos, criaram-se as condições para a institucionalização, em âmbito federal, das regiões metropolitanas no Brasil, em geral, e especificamente a de Belo Horizonte, da qual se falará mais à frente.

### **2.3.1 A Lei Complementar nº 14/1973 e a primeira ordem jurídico-institucional metropolitana**

Sob a regência da LC nº 14/1973, foram criadas as oito primeiras regiões metropolitanas e, a partir delas, editaram-se suas primeiras regulamentações estaduais, das quais se falará brevemente no próximo tópico.

Deve-se notar que a década de 1970 corresponde ao período mais autoritário do regime militar e também ao período de maior atuação dos arranjos metropolitanos criados pela LC nº 14/1973. Essa década “áurea” das instituições metropolitanas sob o regime militar caracterizar-se-ia pela grande disponibilidade orçamentária destinada ao investimento em infraestrutura nas regiões metropolitanas, condicionada à integração de seu planejamento aos objetivos da política desenvolvimentista do governo federal. É também a década em que os aparatos institucionais metropolitanos mais interferiram na autonomia local, o que será ilustrado em maiores detalhes com a experiência da RMBH na atuação tecnocrática do Plambel, embora essa dinâmica tenha se verificado nas demais regiões metropolitanas.

Para Fernandes (2013), a Lei Complementar nº 14/1973 teria dado às regiões metropolitanas uma natureza híbrida de região de serviços comuns, planejamento territorial e região de desenvolvimento econômico; além disso, atribuiu a titularidade do interesse metropolitano aos estados, excluindo os municípios e a sociedade do processo decisório na ordem metropolitana. Aqui se percebe claramente a opção do regime militar por uma institucionalidade com alta capacidade de concretização em prejuízo da sua legitimidade política.

O arranjo institucional definido na Lei Complementar 14/1973, de estrutura autoritária, previa um conselho consultivo, composto pelos prefeitos dos municípios, sem poder decisório, e um conselho deliberativo com poderes decisórios. Os conselhos deliberativos deveriam ser presididos pelos governadores e compostos por mais três membros, indicados pelo governador, e mais o prefeito da capital-metrópole, que até 1982 não era diretamente eleito. Além disso, as decisões do conselho deliberativo tinham força de lei, sobrepondo-se aos poderes legislativo do estado e dos municípios, constituindo-se leis editadas diretamente pelo Poder Executivo estadual (Fernandes, 2013). Aqui se via repetida a distorção republicana verificada na Era Vargas, entretanto, num grau de complexidade muito superior.

Fernandes (2013) aponta que, para além dessas distorções republicanas, a gestão das regiões metropolitanas sofria com o problema de formulação da LC nº 14/1973, que dava o mesmo modelo do arranjo institucional para situações muito diferentes, como as composições de São Paulo e de Belém. Além disso, não havia previsão de recursos financeiros próprios.

Para Fernandes (1992), a LC nº 14/1973 distorceu o sentido original do art. 164, da Constituição de 1967, que concebia as regiões metropolitanas como uma associação compulsória de municípios envolvidos num mesmo processo socioeconômico, podendo incluir municipalidades de diversos estados. A ideia era de que os municípios formassem uma organização intermunicipal para o planejamento e resolução de interesses comuns. A LC nº 14/1973, por sua vez, não indicou um modelo para esse arranjo metropolitano intermunicipal, ao mesmo tempo em que ignorou o texto constitucional ao indicar os estados-membros como a instância governamental responsável pela lida com os interesses comuns.

Os conselhos deliberativos concebidos na LC nº 14/1973, para administrar as regiões metropolitanas, não eram representativos dos municípios envolvidos, sendo hegemonizados pelos governadores; e os conselhos consultivos, onde eles tinham assento, não possuíam nenhum poder. Os conselhos eram também ilegítimos por não darem assento aos legisladores municipais que, de acordo com a Constituição de 1967, eram competentes para avaliar toda a matéria de interesse legislativo e também para tomarem decisões no âmbito das definições sobre a prestação dos serviços

comuns. Além disso, embora as decisões dos conselhos deliberativos não tivessem natureza normativa, na prática, vigoravam como tais (Fernandes, 1992).

Além disso, a LC nº 14/1973 não previa o papel do governo federal na administração metropolitana, muito embora a estrutura político-administrativa centralizada do regime militar tenha feito com que parte importante das intervenções realizadas nas áreas metropolitanas tenha sido definida em âmbito federal, inclusive ignorando as deliberações dos conselhos. A intervenção do governo federal ocorria por meio do fomento de programas setoriais específicos e sem prioridade regional, excluindo as entidades metropolitanas das decisões sobre o investimento em suas regiões (Fernandes, 1992). Deve-se mencionar, também, que o governo federal, em muitas das vezes, condicionava recursos e linhas de financiamento ao planejamento de intervenções específicas, não excluindo diretamente as entidades metropolitanas, mas, de certa forma, as cooptando para realizarem seus objetivos.

Em que pese o modelo de institucionalidade metropolitana da LC nº 14/1973 fosse centralizador, havia algum grau de liberdade para os estados definirem os seus próprios sistemas. As instâncias obrigatórias eram o conselho executivo e o conselho deliberativo, ficando a sua forma executiva ao critério de cada estado. A título de exemplo, para as funções executivas, em Minas Gerais, foi criada a Superintendência de Desenvolvimento da RMBH (Plambel), enquanto no modelo adotado em São Paulo essas as funções foram atribuídas à Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A (Emplasa).

No próximo tópico serão descritas algumas das modelagens jurídico-institucionais dos aparatos de gestão e planejamento criados para as regiões metropolitanas da década de 1970.

### **2.3.2 Estruturas jurídico-institucionais pós-1973: entre o auge e o esvaziamento da gestão metropolitana**

A região metropolitana de Belém foi regulamentada pela Lei Estadual nº 4.496, de 3 de dezembro de 1973. Essa lei criou uma estrutura institucional formada por um Conselho Deliberativo e um Conselho Consultivo.

A região metropolitana de Curitiba foi regulamentada pela Lei Estadual nº 6.680, de 21 de dezembro de 1976, e pela Lei Estadual nº 6.517, de 02 de janeiro de 1974. Essas leis criaram o Conselho Deliberativo, o Conselho Consultivo e a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba. Além desses, o aparato institucional também contava com um convênio com o Instituto de Pesquisa de Planejamento Urbano de Curitiba.

A região metropolitana de Fortaleza foi regulamentada pela Lei Estadual nº 9.800, de 12 de dezembro de 1973. Essa lei criou o Conselho Deliberativo, o Conselho Consultivo e a Autarquia da Região Metropolitana de Fortaleza.

A região metropolitana de Porto Alegre foi regulamentada pela Lei Estadual nº 6.749, de 29 de outubro de 1974. Essa lei criou o Conselho Deliberativo e o Conselho Consultivo. As atividades de planejamento ficaram a cargo da Fundação Metropolitana de Planejamento, criada pelo Decreto Estadual nº 23.856, de 08 de maio de 1975.

A região metropolitana de Recife foi regulamentada pela Lei Estadual nº 6.708, de 07 de junho de 1974. Essa lei criou o Conselho Deliberativo, o Conselho Consultivo e a Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana.

A região metropolitana de Salvador foi regulamentada pela Lei Estadual nº 3.192, de 22 de novembro de 1973, e pela Lei Delegada Estadual nº 8. Essas leis criaram o Conselho Deliberativo, o Conselho Consultivo e a Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador.

A região metropolitana de São Paulo foi regulamentada pela Lei Complementar Estadual nº 94, de 20 de maio de 1974, e pelo Decreto Estadual nº 6.111, de 05 de maio de 1975. Essas normas criaram o Conselho Consultivo Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo, o Conselho Deliberativo da Grande São Paulo, a Secretaria de Estado dos Negócios Metropolitanos e a Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S/A.

Além dessas regiões metropolitanas criadas pela LC nº 14/1973, a LC nº 20/1974 criou a região metropolitana do Rio de Janeiro. Ela foi regulamentada pelo Decreto-Lei nº 13, de 15 de março de 1975, e pelo Decreto-Lei nº 14, de 15 de maio

de 1975. Esses decretos-leis criaram o Conselho Deliberativo, o Conselho Consultivo e a Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Dentre as instituições metropolitanas criadas nesse período, pode-se afirmar que o caso da RMBH constituiu uma experiência de grande relevância. Com efeito, Fernandes (2013, p. 24-25), ao falar sobre esse período histórico da gestão metropolitana, ressalta o importante papel que ela teve na RMBH:

Destaque especial deve ser dado à experiência da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), que se tornou uma referência nacional naquele período. Ainda que marcada por um processo de planejamento essencialmente técnico, senão tecnocrático, a gestão da RMBH serviu significativamente no sentido de suprir lacunas decorrentes da falta de capacidade de ação dos municípios metropolitanos, tendo contribuído para sua reorganização administrativa e financeira.

De acordo com Fernandes (2013), a gestão metropolitana na RMBH também teria sido importante para segurar as pressões do mercado imobiliário especulativo, tendo contribuído para a construção de uma ordem jurídico-metropolitana mais sólida no que diz respeito ao ordenamento territorial, assunto do qual se falará mais detidamente no próximo capítulo.

O que se descortinará no próximo capítulo é que a atuação desses aparatos de gestão e planejamento, tanto o da RMBH quanto das demais regiões metropolitanas, acabaria sendo um dos combustíveis do municipalismo exacerbado presente no processo constituinte de 1987-88, que, por sua vez, resultaria na timidez com que o assunto da regionalização viria a ser tratado na Constituição de 1988.

O quadro do municipalismo exacerbado começaria a se formar a partir da metade da década de 1970, seguindo a criação das regiões metropolitanas. As incipientes resistências e enfrentamentos do regime militar se formariam por meio da rearticulação da sociedade civil, instituições, movimentos religiosos e entidades profissionais.

No contexto desse reavivamento, em 1977, surgem propostas para uma lei nacional de desenvolvimento urbano, elaboradas por um grupo de trabalho composto do qual faziam parte os juristas Hely Lopes Meirelles e Eurico Andrade Azevedo, e nas quais estavam enunciados o princípio da função social da propriedade, da

urbanização compulsória, do direito de superfície, do direito de preempção, da desapropriação por interesse social e da usucapião, como limites ao exercício do direito de propriedade (Feldman, 2021). Essas propostas serviriam de base para as reivindicações dos grupos reunidos no Movimento Nacional pela Reforma Urbana.

Como pano de fundo desse cenário de reavivamento dos movimentos sociais, ao fim da década de 1970, via-se o arrefecimento do autoritarismo do regime militar e a formação de uma crise econômica que enfraquecia a sua legitimidade política. A partir de 1979, alguns partidos seriam recriados, como o PMDB, enquanto outros novos surgem, como o PT.

Em 1979, foi criado o Conselho Nacional do Desenvolvimento Urbano – CNDU, ligado ao Ministério do Interior, e na mesma época, com a crise econômica que se asseverava, também ocorria o abandono do PND II. Nesse contexto, as agências, autarquias e empresas de planejamento metropolitano iniciaram um longo percurso de enfraquecimento e perda de protagonismo que atravessaria toda a década de 1980 e enfrentariam, na década de 1990, o que Klink (2015) chamou de grande silêncio no debate sobre regiões metropolitanas (esse último assunto é abordado no Capítulo 1).

Na primeira metade da década de 1980, ocorre a intensificação da mobilização social dirigida ao enfrentamento da crise urbana e em prol do direito à cidade, abrindo caminho para a criação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, responsável por apresentar à Assembleia Nacional Constituinte (1987-88) a Emenda Popular da Reforma Urbana, que seria absorvido genericamente pela Constituição de 1988 para ser regulamentado pelo Estatuto da Cidade<sup>40</sup>.

Na década de 1980, o ambiente político foi se tornando progressivamente hostil à gestão metropolitana que, em meio ao fortalecimento do discurso municipalista (Figura 3), era associada ao autoritarismo centralizador do regime militar (assunto melhor abordado também no Capítulo 3).

---

<sup>40</sup> Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Figura 3 – Reportagem do jornal *Folha de São Paulo* apresentando as expectativas dos prefeitos sobre como a autonomia municipal deveria ser tratada no processo constituinte – *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. 6, 7 abr. 1985.

**Prefeitos esperam conseguir “independência absoluta”**

Reportagem Local

Na expectativa dos prefeitos brasileiros, a Constituinte deve ser “o ponto de partida maior para a revitalização da vida municipal no País”, como afirma o prefeito de Curitiba, Mauricio Fruet, 45, para quem a nova Carta deve dar aos governos locais “independência absoluta” para legislarem sobre todas as matérias que hoje são de responsabilidade federal.

Fruet considera “mais democrático”, por exemplo, que as próprias municipalidades estabeleçam leis de trânsito ou de uso e costumes. Este tipo de autonomia, porém, deve estar fundamentada nas prerrogativas da área financeira, na opinião do prefeito de Curitiba. Ou seja: os municípios precisam ter assegurados os direitos de gerir todas as taxas e impostos.

Jaime Lerner, 47, ex-prefeito de Curitiba e presidente do PDT no Paraná, considera que “para não se repetir a tragédia das últimas duas décadas é preciso, em primeiro lugar, um projeto do País, tendo ao centro as pessoas”. E explica: “Como as pessoas vivem nos municípios, é muito mais lógico garantir as necessidades básicas do indivíduo e planejar a distribuição de recursos a nível municipal”. Estas são, para Lerner, as questões básicas que a Constituinte deve discutir.

**Comissão**

Para o petista Gilson Menezes, 35, prefeito de Diadema, na Grande São Paulo, será preciso formar uma comissão municipalista de nível nacional para discutir a questão dos municípios em torno da Constituinte. “É uma forma de abrir e ampliar o debate”, acredita Menezes. Ele também defende a realização de uma reforma tributária desde já, mas considera que “a reforma tributária legal somente ocorrerá com a Constituinte”.

O deputado peemedebista Valdir Trigo, ex-prefeito de Sertãozinho, na região nordeste de São Paulo, afirma que, ao contrário de fortalecer ainda mais os prefeitos, a Constituinte deve fortalecer as Câmaras Municipais. Para Trigo, o prefeito, hoje, é um “ditador de plantão”, podendo tomar várias medidas sem consulta ao Legislativo municipal, como desapropriar terras, aumentar tarifas, fechar ruas, fixar o orçamento etc. O fortalecimento das Câmaras, segundo o deputado, poderá ocorrer também através das “Cartas próprias”, que Trigo igualmente defende pelo fato de cada município ser “uma realidade diferente”.

Na opinião de Luiz Tadeu Leite, 32, prefeito peemedebista de Montes Claros, no norte de Minas Gerais, a Constituinte deve visar a uma descentralização geral das atividades hoje concentradas junto aos Estados e a União, em detrimento dos municípios. Este, aliás, será um dos temas a serem discutidos brevemente, em Barbacena, por prefeitos dos vinte maiores municípios mineiros.

O prefeito de Montes Claros defende ainda a reforma agrária como um dos principais pontos da Constituinte, pois os municípios, a seu ver, são os que mais sofrem hoje com o fato de milhares de famílias abandonarem o campo em direção às cidades, ocupando terrenos municipais. Consequentemente, segundo Leite, aumentam os custos das Prefeituras na tentativa de minorar a pobreza nas periferias das cidades, com a criação de programas alternativos, como hortas comunitárias.

Tarcísio Delgado, 49, prefeito peemedebista de Juiz de Fora, na Zona da Mata mineira, afirma que a autonomia municipal, tanto do ponto de vista político, como financeiro e institucional, “é prioridade para a Constituinte”. Delgado considera que os municípios devem ser responsáveis pela Saúde, Educação, Segurança e saneamento básico. “Pois estando mais perto dos problemas terão condições de solucioná-los a um custo bem menor”.

“O que aconteceu é que as pessoas não vivem na União ou nos Estados. Vivem é nos municípios”, afirma o prefeito.

Fonte: Senado Federal, c2022.

Para Klink (2009), a aversão que se insurgia contra o modelo institucional metropolitano do regime militar, na década de 1980, se deveu em grande medida à crise fiscal decorrente da crise econômica, que debilitou os recursos para investimentos, e à entrada dos novos atores sociais e políticos que questionavam a estrutura fechada e pouco transparente das regiões metropolitanas.

Deve-se ponderar, no entanto, que concorria com todos os fatores anteriormente mencionados, a crítica ao desenvolvimentismo e à tecnocracia, em grande medida associada ao ideário neoliberal que se entronizava no país. Essa crítica mobilizava interesses legítimos pela democratização das instituições e pelo controle social de sua atuação, mas, ao mesmo tempo, acabava por apagar as evidências dos interesses contrários à atuação do Estado, mormente os relacionados aos capitais e interesses estrangeiros.

Desse modo, abria-se, à época, espaço para a ideia promovida, a partir dos países centrais do Ocidente, de que as cidades em si deveriam ser agentes de captação do capital internacional flutuante. Uma ideia que se apresentaria como solução em um País cujo modelo de desenvolvimentismo centralizador se encontrava em franca crise de eficiência. Nobre (2018, p. 109) explica a ideia subjacente à introdução do ideário neoliberal no planejamento e no desenvolvimento alavancados a partir da escala local dos municípios:

Com a crise econômica das décadas de 1970 e 1980 e a ascensão do ideário neoliberal, o modelo de planejamento integral, baseado em um plano global para a cidade em suas diversas escalas e setores, com a previsão de seus respectivos investimentos, começou a ser revisto. Pouco a pouco as municipalidades de vários países centrais passaram a adotar um novo modelo de administração e de planejamento urbanos, com o mote principal de superação da crise e com o objetivo de se colocarem como agentes na disputa pela captação de capital internacional flutuante, abandonando o sistema de regulação do desenvolvimento urbano estabelecido. A maneira com que os órgãos públicos passaram a ver o urbanismo e o planejamento urbano mudou do controle à produção do espaço, através da legislação urbanística de uso e ocupação do solo, para um enfoque “mercadológico” de estímulo ao desenvolvimento imobiliário e à atração de empresas, muitas vezes negligenciando os impactos locais.

Dado esse quadro econômico, político e ideológico, o processo constituinte de 1987-88 se deu num contexto de rejeição ao modelo institucional desenvolvimentista

do regime militar que, por sua vez, estava associado à própria ideia que se fazia, então, a respeito das regiões metropolitanas. Somando-se ao reavivamento dos movimentos sociais, que se referenciavam nas pautas da Reforma Urbana, o municipalismo prevaleceu na Constituição de 1988<sup>41</sup> como forma de promoção dos valores de legitimidade política e capacidade de concretização, sendo esta última associada muito mais às questões do desenvolvimento social do que às do desenvolvimento econômico.

### **2.3.3 Experimentações metropolitanas sob o paradigma municipalista pós-1988**

As experiências institucionais com a gestão e o planejamento metropolitanos, a partir da Constituição de 1988, são diversas e, em muitos casos, buscaram superar, cada qual a seu modo, a lacuna de legitimidade política caracterizada pela modelagem institucional dada na LC nº 14/1973, da qual se falou anteriormente.

Neste tópico, serão abordadas questões relacionadas às experiências ocorridas no período pós-Constituição de 1988 e, em específico, o caso do Consórcio intermunicipal Grande ABC como modelo ilustrativo de associação horizontal entre municípios de uma região. Como estudo de caso de instituição não horizontal, que se enquadra na categoria das associações compulsórias, a RMBH, e suas duas experiências de modelo institucional adotadas após a Constituição de 1988, será abordada em capítulos próprios<sup>42</sup>, constituindo o objeto de estudo principal deste trabalho.

Um dos resultados do espírito municipalista no processo Constituinte, conforme propõe Fernandes (2013), é que a Constituição de 1988 foi promulgada sem definir os quatro aspectos jurídico-institucionais para as regiões metropolitanas abordados no capítulo anterior. O texto constitucional acabou declinando para as constituições

---

<sup>41</sup> O Capítulo 5 abordará em maior profundidade como esse processo repercutiu institucionalmente no resultado da Constituição.

<sup>42</sup> Capítulos 4 e 5.

estaduais a definição de todo e qualquer caractere relativo aos arranjos jurídico-institucionais para as regiões metropolitanas, fazendo com que o período que se seguiu testemunhasse a alteridade de modelos e experiências, e também a novas inconsistências e fragilidades no funcionamento dos arranjos instituídos, diferentes daquelas identificadas nos arranjos baseados na LC nº 14/1973.

Sobre as novas inconsistências e fragilidades, Marco Aurélio Costa (2015a) aponta um processo de “metropolização institucional”, que se caracterizou pela criação meramente formal de regiões metropolitanas, à revelia da existência mesma do fenômeno da metropolização<sup>43</sup>. Para cada uma dessas regiões, meramente formais, instituíram-se arranjos que, em sua grande maioria, foram inoperantes<sup>44</sup>.

Na RMBH, foi criado um idiossincrático parlamentarismo metropolitano<sup>45</sup> que, embora inicialmente tenha se reunido com regularidade e tivesse atribuições bem definidas em lei complementar, devido às distorções no modelo de representação em sua composição, acabava por se dispersar em questões municipais – ou até mesmo inframunicipais – e não conseguir definir pautas metropolitanas.

De todo modo, esse período também assistiu aos municípios metropolitanos reconhecerem a necessidade de cooperação em matérias de interesse comum, como pontua Fernandes (2013), e um dos exemplos mais notáveis desse reconhecimento é a experiência do Consórcio Intermunicipal Grande ABC.

#### **2.3.4 Os arranjos horizontais – o caso do Consórcio Intermunicipal do ABC Paulista**

O período que se seguiu à Constituição de 1988 assistiu à criação de muitos consórcios setoriais e arranjos territoriais multissetoriais. Pode-se mencionar o Consórcio Intermunicipal Grande ABC, fundado em 1990, que, para Fernandes (2013,

---

<sup>43</sup>Um estudo do IBGE, em 2008, teria identificado a existência de 12 espaços metropolitanos, enquanto o levantamento realizado por Costa, em 2013, teria identificado a existência de 60 regiões metropolitanas institucionalizadas (Costa, 2015).

<sup>44</sup> Em alguns casos, nenhum arranjo institucional foi criado.

<sup>45</sup> Com mencionado anteriormente, os arranjos da RMBH serão tratados em capítulos próprios. O caso do parlamento metropolitano é tratado no Capítulo 4.

p. 27), é um exemplo “heroico” da tentativa de compatibilização entre a legalidade e a legitimidade. No âmbito deste estudo, conforme já mencionado, o caso do Consórcio intermunicipal Grande ABC é tomado como referencial na compreensão da relação entre a legitimidade política e a capacidade de concretização de pautas metropolitanas.

O surgimento do Consórcio intermunicipal Grande ABC, conforme relatado em entrevista por José Abílio Belo Pereira<sup>46</sup>, deu-se em meio a um contexto de alinhamento político direto entre a administração dos municípios que o integraram, independentemente de previsão legal. O entrevistado conta que a entidade surgiu da proposta do então prefeito de Santo André/SP, Celso Daniel (PT), aos demais prefeitos, para que compatibilizassem o planejamento territorial e de serviços de seus respectivos municípios:

Ele propôs que a gente começasse a fazer projeto em comum, planos (...). E aí, num dia cada município pegou seu próprio mapa, numa determinada escala, e aí nós mapeamos as questões fundamentais de cada município, tipo assim: o abastecimento de água, como é que era, de onde que vinha; como era questão das economias, onde eram os parques industriais, onde era o centro da cidade, quais eram os vínculos, as principais vias que vinculavam aqueles municípios. Fizemos uma legenda de um mapinha, e cada município (...) fez seu próprio mapa, na mesma escala. Aí numa reunião nós chegamos, juntamos os mapas de todo mundo e vimos a região do ABC toda mapeada (Pereira, 2022, informação verbal).

Registra-se que a ideia inicial não era a de formação de um consórcio intermunicipal, mas, sim, de compreender melhor as dinâmicas regionais para fins de planejamento. A prática do planejamento em conjunto, nesse sentido, permitiu a consciência da identidade regional dentro da administração daqueles municípios:

Então começamos a criar uma linguagem comum e um pensamento mais regionalizado. Mas o Celso falava para gente assim: não chama São Paulo, porque São Paulo tem outra escala e outro tipo de pensamento e eles vão engolir a gente. Isso foi até sábio da parte dele. ...e São Paulo era Erundina, tudo PT...  
Mas aí foi criando esse vínculo através de trabalhos comuns, de diagnósticos, de coisas assim. Então não foi uma coisa que politicamente criou a figura do

---

<sup>46</sup> PEREIRA, José Abílio Belo. Depoimento [nov. 2022]. Entrevistador: Leonardo Bedê Lotti. Belo Horizonte: 2022.

Consórcio, não. O Consórcio foi sendo criado através de trabalhos coletivos, comuns, debates, coisas assim... foi criando um espírito de corpo, para depois, aí sim, estabelecer a figura do Consórcio. E se estabeleceu que a grande prioridade naquele momento seria saneamento (Pereira, 2022, informação verbal).

Depreende-se da fala do entrevistado que o Consórcio foi tomando forma e solidez como um processo, por meio da evolução dos trabalhos conjuntos entre as administrações; ou seja, não foi concebido previamente de forma integral. Pereira (2022) pondera, entretanto, que esse processo só se iniciou e prosperou porque conta da liderança política e capacidade de articulação do prefeito Celso Daniel (PT).

A percepção do entrevistado corrobora a preocupação de Fernandes (2013) sobre a sustentabilidade dos arranjos constituídos por meio de associações horizontais. De acordo com esse autor, a Câmara Metropolitana do Consórcio Intermunicipal Grande ABC é o espaço onde as decisões metropolitanas são tomadas para, depois, serem levadas à aprovação em cada uma das câmaras dos municípios. Em seu entendimento, tendo em vista o processo político fragmentado no país, essa é uma solução não sustentável a logo prazo, uma vez que depende de conjunturas de interesses comuns.

De fato, o relato de Pereira (2022)<sup>47</sup> revela que o consórcio só se viabilizou por meio da figura de Celso Daniel. Além disso, esse prefeito recomendou não trazer a capital São Paulo para os debates e práticas que ali se desenvolviam para que o equilíbrio de interesses consorciados não fosse fragilizado.

A dependência de uma personalidade específica e a necessidade de se criar recortes entre atores políticos são dois fatores que exemplificam a fragilidade dos acordos horizontais. Quando se debate a respeito de instituições que cuidam do interesse público, não se pode considerar positivo que as possibilidades de sua realização só se viabilizem, ou deixem de se viabilizar, em razão de interesses políticos, sujeitos às variações diversas de conjunturas imediatas ou remotas, de menor ou de maior escala.

---

<sup>47</sup> Entrevista realizada no dia 30 de novembro de 2022.

Embora o caso do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC seja admirável<sup>48</sup> e mereça todo reconhecimento quanto à forma de sua implementação, que aponta para um modelo de governança de alta legitimidade que privilegia a definição de interesses comuns entre os municípios, o fato de não haver ali a plena legitimidade política metropolitana coloca o modelo sob constante perigo de encerramento, como ponderou Fernandes (2013).

É importante também ponderar a questão sob a perspectiva dos custos de transação interfederativa, conforme apontado por Machado (2009). De acordo com o autor, o modelo horizontal associativista do Consórcio Intermunicipal Grande ABC tinha como pano de fundo uma identidade comum saliente entre os municípios integrantes. Dentre essas identidades, destacam-se certa homogeneidade socioeconômica e geoeconômica, além de uma posição comum em relação à metrópole. Nesse último sentido, vale resgatar aqui a fala de Pereira (2022) acerca da estratégia de Celso Daniel ao não recomendar a presença de São Paulo para as reuniões iniciais com prefeitos devido à diferença que aquele município apresentava em face dos municípios do ABC, prevendo que essa diferenciação acarretaria um maior custo de transação interfederativa.

## **2.4 Um passo adiante**

Com a vigência do Estatuto da Cidade<sup>49</sup>, desde meados de 2001, e a chegada do Partido dos Trabalhadores ao governo federal, em 2003, novas perspectivas se abriram para a gestão das cidades.

O Ministério das Cidades foi criado em 2003 e, por meio da articulação da Subchefia de Assuntos Federativos da Casa Civil da Presidência da República, o tema da gestão metropolitana foi retomado. Alguns aspectos institucionais avançaram,

---

<sup>48</sup>É oportuno mencionar que, na data de finalização deste trabalho, o arranjo se encontra em operação. Em 2010, foi tornado autarquia de direito público a fim de poder firmar convênios nos termos da Lei Federal nº 11.107/2009.

<sup>49</sup> Instituído pela Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

como a regulamentação dos consórcios públicos, pela Lei Federal nº 11.107/2009<sup>5051</sup>. Antes dessa lei, os consórcios eram firmados com base nas regras do direito privado (como foi originalmente o Consórcio Intermunicipal Grande ABC), ficando muito limitados quanto às possibilidades jurídicas de prestação de garantias na pactuação de obrigações e de sua fiscalização, regulação e planejamento. A nova Lei também possibilitava o compartilhamento horizontal ou vertical da coordenação da gestão do consórcio entre os entes integrados.

No campo das parcerias interfederativas, já sob a regência da lei de consórcios públicos, o governo do Pernambuco articulava a instituição de um consórcio com os municípios da região metropolitana de Recife, a fim de ampliar e modernizar o sistema de transporte público (Klink, 2009). É, também, dessa época a proposta do estado do Paraná aos municípios da região metropolitana de Curitiba, ao governo federal e ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID para a criação de um programa de desenvolvimento da região baseado em ações de ordenamento territorial. A proposta não prosperou em razão de conflitos entre os governos do estado com o da capital (Klink, 2009).

No âmbito estadual, também foram retomadas algumas agendas sobre a questão metropolitana, como o Fórum de Entidades Metropolitanas, embora apenas no estado de Minas Gerais estivessem ocorrendo movimentações institucionais relevantes em razão da aproximação do governador do estado com o prefeito da capital, como se verá no Capítulo 5.

A experiência da RMBH nesse período, após o encerramento da experiência com o parlamentarismo metropolitano da Ambel, foi muito importante em termos de

---

<sup>50</sup> Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005.

<sup>51</sup> Sobre o tema dos consórcios públicos na gestão metropolitana, ver MACHADO, Gustavo Gomes; DANTAS, Caroline B. Constituição de Consórcios e implicações da Lei 11.107/2005 nas associações intermunicipais. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, Belo Horizonte, v. 14, n. 160, p. 165-192, abr. 2015; e MACHADO, Gustavo Gomes; PIRES, Maria Coeli Simões. Os consórcios públicos: aplicação na gestão de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (p. 405-441). In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA Maria Elisa Braz (Orgs.). **Consórcios Públicos**– Instrumento do Federalismo Cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008, v. 1, 499p.

articulações políticas e de desenvolvimento do aparato institucional constituído, tendo contado com a participação dos municípios e da capital. Além disso, houve a elaboração do PDDI, entre 2009 e 2011, e os estudos do macrozoneamento, de 2013 a 2015.

Essa experiência da RMBH teria inspirado, na opinião de Gustavo Machado<sup>52</sup>, avanços tanto no campo jurisprudencial quanto no campo legislativo, o estabelecimento de um novo marco jurídico-institucional federal para as regiões metropolitanas.

## 2.5 Duas propostas para o Estatuto da Metrópole

Entre 2015 até o presente, com a exceção do Estatuto da Metrópole<sup>53</sup>, promulgado naquele ano, não é possível apontar maiores avanços no campo das instituições metropolitanas.

O país se deparou com um processo de desmonte de políticas e de instituições cuja amplitude, ainda no presente momento, não é possível mensurar<sup>54</sup>. A crise política e econômica causada pelo *impeachment*, em 2016, assim como o deslocamento do foco do governo central do desenvolvimentismo para a adoção de medidas macroeconômicas neoliberais fizeram enfraquecer as experiências de gestão e governança de uma maneira geral, mas também no âmbito das regiões metropolitanas.

---

<sup>52</sup> Desde 2009, Gustavo Machado é consultor da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Formou-se em Direito na UFMG e na Escola de Administração Pública na FJP. Na graduação na FJP, interessou-se pela questão metropolitana. Seus trabalhos finais de graduação foram orientados pela professora Virgínia Rennó dos Mares Guias, na FJP, e pelo ex-governador Antônio Junho Anastasia, na escola de Direito, ambos sobre a temática da gestão metropolitana. Indo trabalhar na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, envolveu-se nas formulações sobre o novo arranjo metropolitano.

<sup>53</sup> Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015.

<sup>54</sup> No governo do presidente Michel Temer (PMDB, 2016-18), o aparato de gestão e planejamento urbanos, no âmbito federal, experimentou um retrocesso, embora tenha se mantido dentro de uma margem de alterações que pode ser considerada reformista. Já no governo de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022, PLS e PL), a estrutura de gestão federal como um todo sofreu um processo de desmonte virtualmente sem precedentes. Não é possível, no momento em que este trabalho é desenvolvido, mensurar a amplitude do desmonte, dada sua extensão, e nem o quanto do processo poderia ser atribuído a uma ação estratégica do mandatário, uma vez que nem mesmo registros das ações governamentais foram relaizados (ou preservados).

No caso da RMBH, que vinha desde a década de 2010 apresentando inovações notáveis no desenvolvimento de uma estrutura e de gestão e de seus instrumentos, verificaram-se, conforme relatou Pereira (2022), um refluxo das ideias metropolitanas e a emergência das pautas municipalistas, com a desaceleração dos avanços no âmbito da Assembleia Legislativa e nas câmaras municipais.

Em que pesem os retrocessos verificados na pauta da gestão e do planejamento metropolitanos, o Estatuto da Metrôpole ancorou e impediu maiores perdas nas estruturas e institucionalidades já criadas. Nesse sentido, há caracteres desse diploma que merecem ser explorados neste tópico.

Como já apontado, a Constituição da República de 1988 não prescreve uma fórmula jurídico-institucional para as regiões metropolitanas, declinando aos estados a missão de fazê-lo em suas próprias constituições. Diante da ausência de modelos no período que sucedeu a Constituição, assistiu-se a diversas experimentações que, de forma mais ou menos bem-sucedida, visaram equilibrar a autonomia municipal com a gestão dos interesses comuns, tendo nos casos do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC e do arranjo institucional da RMBH dois referenciais de destaque.

Passado o período de experimentações, fez-se mais claro no universo político-institucional, bem como junto ao campo acadêmico, a necessidade de um marco regulatório que possibilitasse a estruturação de uma interface institucional que prestasse maior estabilidade e eficácia à gestão e ao planejamento das regiões metropolitanas. A escala dos desafios metropolitanos se impôs indissociável da revisão do conceito de autonomia municipal e da liberdade que dispunham os estados quanto à formulação do arranjo jurídico-institucional das regiões metropolitanas.

### **2.5.1 O Projeto de Lei nº 3460/2004: da reedição do centralismo aos rudimentos de um ente metropolitano**

Na perspectiva das revisões necessárias sobre a autonomia municipal e as fórmulas jurídico-institucionais para as regiões metropolitanas, o Estatuto da Metrôpole constitui um avanço do ponto de vista do reconhecimento legal de um mínimo institucional necessário para a integração e o planejamento das funções

públicas de interesse comum, embora não o suficiente para a superação dos nós relacionados à estrutura federativa brasileira, já abordados no Capítulo 1 e, anteriormente, neste capítulo.

O Projeto de Lei (PL) nº 3460, de 2004, de autoria do deputado Walter Feldman, à época, vinculado ao PSDB, dispunha em sua minuta original, e muito diferentemente do texto efetivamente aprovado e promulgado como Estatuto da Metrópole, a criação da Política Nacional de Planejamento Regional Urbano: um sistema de planejamento, gestão e financiamento coordenado pelo governo federal a partir do Ministério das Cidades. A minuta continha critérios para a instituição das regiões metropolitanas, mas não definia uma fórmula para as institucionalidades a serem criadas. Como anotado anteriormente, sua proposta era a integração dos arranjos formais criados pelos estados, das associações horizontais de municípios e das organizações não estatais de interesse metropolitano a esse sistema de planejamento. A justificativa do deputado para a proposição do PL foi a que se transcreve abaixo:

(...) considerando-se que o debate sobre as diferentes formas e experiências da gestão metropolitana opõe-se, em rapidez e eficiência, a medidas mais diretas, objetivas e operacionais para a aplicação do enorme arsenal de instrumentos disponíveis para o planejamento e ação regionalizada, apresentamos este Projeto de Lei, que denominamos Estatuto da Metrópole, para viabilizar os meios de produção da Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, mediante a criação do Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas. Ele tem por finalidade agilizar a execução de ações regionais urbanas, previstas na Constituição Federal, sem necessidade de regulamentações complementares, porém carentes de uma proposta de articulação funcional e operacional no âmbito da União. Além disso, servirá também para incentivar o exercício das atribuições estaduais e municipais nas unidades regionais urbanas, de forma homogênea, possibilitando adequada avaliação de problemas e soluções, com a consequente determinação de prioridades e destinação de recursos financeiros (Brasil, 2004, *online*).

A lei efetivamente aprovada como Estatuto da Metrópole, por sua vez, trouxe uma outra abordagem, visando regular aspectos formais das institucionalidades metropolitanas, focando a forma de governança e planejamento, assim como a sua integração com a gestão e o planejamento municipais.

Conforme apresentada, a proposta original tinha como objetivo integrar estados, DF e municípios num sistema coordenado pela União. O Estatuto da

Metrópole, nesse aspecto, parece mais tímido e cauteloso com a autonomia dos entes federados e quase apaga o papel do governo federal no enfrentamento das questões metropolitanas, limitando-se a vincular eventual captação de recursos advindos da União à elaboração de um plano diretor de desenvolvimento integrado (que é um plano diretor metropolitano).

Avaliado pelo prisma da legitimidade política e da capacidade de concretização de pautas metropolitanas, o PL nº 3460/2004 parecia estar mais focado nesta última, enquanto o Estatuto da Metrópole apresentou uma proposta em que a gestão e o planejamento metropolitanos primeiramente se estruturam do ponto de vista da legitimidade política.

Em entrevista concedida, Machado<sup>55</sup> explica o motivo pelo qual a redação original do projeto de lei atribui à União a tarefa de organizar as regiões metropolitanas:

Havia uma discussão nacional sobre como os Estados haviam assumido mal a competência para criar e organizar as regiões metropolitanas. Até à constituição de 67, a competência para criar regiões metropolitanas era da União, e essa competência passou para os Estados em 88. E havia um diagnóstico de que os Estados não haviam dado tanta bola para isso. Uma das provas disso é que essa tentativa de Minas Gerais de criação de mais de 10 regiões metropolitanas acabou acontecendo em mais Estados. Santa Catarina mesmo, Paraíba... E um diagnóstico mesmo de que, via de regra, os órgãos metropolitanos não funcionavam ou tinham pouco poder, poucos recursos. E a gente tem uma cultura histórica centralizadora, “já que os Estados não estão conseguindo, vamos fazer uma lei federal para isso”. “Ah, mas o artigo 25 diz que é uma competência dos Estados”. “Não interessa, é a União que tem que pôr regra nisso, região metropolitana está uma desordem danada, os Estados não estão conseguindo organizar suas áreas metropolitanas devidamente”. Existia essa preocupação com a criação desenfreada de regiões metropolitanas sem critério. O autor do projeto, o Walter Feldman – eu tive umas reuniões com ele, ele propôs o projeto em função disso: ocupar um vácuo onde os Estados não estavam conseguindo legislar sobre a temática (Machado, 2022, informação verbal).

---

<sup>55</sup>MACHADO, Gustavo Gomes. Depoimento [jan. 2022]. Entrevistador: Leonardo Bedê Lotti. Belo Horizonte: 2022.

O entrevistado também discorre sobre a possibilidade de que a mudança verificada no Estatuto da Cidade possa ter relação com a experiência de reformulação do arranjo da RMBH e seus desdobramentos:

E acabou que Minas Gerais acabou sendo pioneira nesse sentido. Ela fez uma reforma da legislação e da constituição em que: primeiro ela resolve o problema da governança, resolvendo esses problemas de representatividade. Então ela cria um órgão onde todos os municípios têm representação, um órgão menor que delibera definitivamente.... Então Minas Gerais acabou virando uma referência. Prova disso é que, depois que a Agência foi criada, ela está sempre sendo convidada – eu cheguei a dar palestras – em vários lugares do Brasil. Justamente porque se tornou referência, é o primeiro Estado que resolveu isso. Foi o primeiro Estado também que colocou os critérios do IBGE na Constituição, para se criar RM. E foi, mais ou menos, o que o Estatuto da Metrópole fez (Machado, 2022, informação verbal).

O entrevistado acredita que a redação da Proposta de Lei nº 3460/2004 também tenha sido inspirada na decisão do Supremo Tribunal Federal, dada na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 1.842:

Você sabe a importância das decisões do STF no direito brasileiro, né? (...) E tem uma decisão do Supremo que é sobre uma ADI, que é referencial para o arranjo de gestão metropolitana no Brasil, que é a ADI 1.842.

Essa ADI foi proposta em 1998 contra à lei complementar da RM do Rio de Janeiro. E o motivo foi o seguinte: nessa lei do Rio foi definido que o serviço de saneamento passava a ser um serviço Estadual em uma região metropolitana, por ser uma função pública de interesse comum. Essa é a lei, não o resultado do julgamento. Essa lei foi questionada no Supremo, e o Supremo foi provocado a fazer um debate muito interessante: afinal de contas, o que é a gestão metropolitana? No fundo é isso que ele [o Supremo] teve que discutir.

Na prática, quando você cria uma região metropolitana, aqueles serviços que existem ali e as atividades (poder de polícia, uso e ocupação do solo, planejamento urbano...), como que fica isso numa área metropolitana? E isso gera um monte de debate jurídico, né? Por exemplo, você tem o plano metropolitano, plano diretor de desenvolvimento integrado. Vamos pegar uma hipótese em que esse plano tem uma diretriz diferente do plano diretor municipal para uma mesma área. E aí? Isso nunca ficou claro, qual é o impacto de você criar uma região metropolitana na autonomia dos municípios fazerem suas leis, seus planejamentos urbanos, suas gestões do transporte. Então essa ADI não enfrentou isso tudo, mas deu algumas diretrizes; e ela vale para o Brasil todo. Ela foi um julgamento sobre a lei do Rio, mas deu diretrizes para todas as regiões metropolitanas do Brasil. E se você for ver o conteúdo dela, Minas Gerais foi uma fonte de inspiração também (Machado, 2022, informação verbal).

Dessa forma, é oportuno que, antes da apresentação das inovações específicas trazidas pelo Estatuto da Metrópole, sejam colocadas em foco as determinações contidas no acórdão dado na ADI nº 1.842/1998.

### **2.5.2 A ADI nº 1.842/1998 e o reconhecimento jurisprudencial da institucionalidade metropolitana**

A ADI nº 1.842 foi proposta em 1998 pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT contra a Lei Estadual nº 2.869/1997 e contra o Decreto Estadual nº 24.631/1998 que, respectivamente, instituía e regulamentava a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e Microrregião dos Lagos, transferindo a titularidade de prestação dos serviços públicos de interesse metropolitano ao estado do Rio de Janeiro, admitindo a participação dos municípios nos processos decisórios.

Na petição inicial apresentada pelo PDT, alegava-se que as normas combatidas infringiam a autonomia municipal na prestação do serviço de saneamento básico, uma vez que a transferência da titularidade na prestação teria sido determinada em lei aprovada pela Assembleia Legislativa estadual e não pelos municípios.

O acórdão, proferido em 2013, pacificou o entendimento acerca do § 3º, do art. 25, da Constituição de 1988, a partir de uma lógica do interesse comum metropolitano, esvaziando de certa forma a interpretação que se pretendia de que os municípios teriam seus interesses locais resguardados, independentemente da instituição da região metropolitana. A Corte constitucional expandiu a interpretação constitucional do referido dispositivo, atribuindo-lhes efeitos não expressos na sua redação.

Nesse sentido, estabeleceu que o interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal, uma vez que os serviços que extrapolam a possibilidade de serem prestados pelos municípios e/ou cujo efeito da prestação extrapolem seu território não podem ser titularizados somente por um ente municipal.

Estabeleceu, também, que cabe ao estado instituir a região metropolitana por lei complementar estadual e que a elaboração do plano metropolitano deve ser realizada de forma colaborativa entre estado e municípios sem a necessidade de ser aprovado por lei estadual.

Estabeleceu, por fim, que a lei complementar estadual que instituir a região metropolitana deve também prever um regime especial colegiado para a deliberação

e o exercício das competências municipais, com o peso das decisões de cada membro definido em atendimento às características específicas de cada unidade regional, sendo desse colegiado a titularidade do interesse comum.

Como se vê, o acórdão avançou no sentido de dirimir controvérsias sobre a legitimidade de o Estado instituir a região metropolitana em face da autonomia municipal e a legitimidade do ente titular do interesse metropolitano, desde que respeitada a forma colegiada de deliberação e execução. E em se tratando de interpretação da Corte constitucional sobre o exíguo dispositivo da Constituição de 1988, o extravasamento do seu sentido literal aderiu ao conteúdo material da Carta.

### **2.5.3 Inovações**

Conforme apontado anteriormente, o Estatuto da MetrÓpole estabeleceu uma fórmula jurídico-institucional para as regiões metropolitanas. Incorporando a interpretação dada ao § 3º do art. 25da Constituição de 1988 no acórdão proferido na ADI nº 1.842/1998, definiu as instâncias desse arranjo institucional, especificando, também, os instrumentos da gestão.

O Estatuto da MetrÓpole, dessa forma, avança ao especificar os aspectos jurídico-institucionais relativos à natureza de regiões de planejamento e serviços (inciso VII, art. 2º), ao declinar para a lei complementar estadual a definição das funções públicas de interesse comum, quer dizer, a medida de convivência entre os municípios e a escala metropolitana, também prescrevendo que o interesse comum deve prevalecer sobre o interesse local (inciso I, art. 6º). Avança, por fim, ao constituir o arranjo institucional como titular do interesse metropolitano, como se verá.

Essa conclusão é possível pela leitura das diretrizes específicas da governança interfederativa das regiões metropolitanas, quando o Estatuto das MetrÓpoles estabelece, em seu art. 7º, dentre outras, o estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum e a execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa.

Sobre o ente metropolitano em si, o Estatuto se limita a indicar as instâncias e os órgãos obrigatórios no seu arranjo institucional (art. 8º), indicando-lhes as funções sem, no entanto, definir sua composição:

Art. 8º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em sua estrutura básica:  
I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;  
II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;  
III – organização pública com funções técnico-consultivas; e  
IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas (Brasil, 2015, *online*).

Deve-se, por fim, notar que dentre os instrumentos previstos para o desenvolvimento urbano integrado está prevista, no art. 10, a obrigatoriedade de elaboração do plano de desenvolvimento integrado, ao qual, por força do § 3º desse artigo, os planos diretores municipais deverão ser compatibilizados.

Fernandes (2020) expressa o entendimento de que, muito embora a concepção do Estatuto da Metrópole seja bem-intencionada e, eventualmente, capaz de resolver o problema da integração dos serviços de interesse comum, ele não explica como se dará a territorialização do planejamento, quer dizer, o ordenamento territorial compartilhado. Em contraste com essa omissão, o art. 30 da Constituição de 1988 define expressamente a competência constitucional expressa dos municípios para tratar desse assunto<sup>56</sup>.

Nesse sentido, concluímos que, embora o Estatuto institua a obrigatoriedade de compatibilização dos planos diretores com o plano de desenvolvimento urbano integrado (do qual o macrozoneamento é parte integrante), ele não supera o dispositivo constitucional expresso que atribui a competência para o ordenamento territorial ao município, deixando em aberto um aspecto central extremamente sensível para a governança das dinâmicas metropolitanas.

---

<sup>56</sup>Cavalcanti (2016) e Bruno Filho (2016) têm entendimento diverso e consideram que o Estatuto da Metrópole teria superado a questão da territorialização do planejamento, restando um desafio de implementação de caráter político do diploma. Para entender melhor essas razões, recomendamos a leitura dos autores.

### 3 O PRIMEIRO MODELO DO ARRANJO INSTITUCIONAL DA RMBH

As movimentações do Governo de Minas Gerais num esforço para a formação das instituições metropolitanas na RMBH começaram, de fato, logo após a promulgação da Constituição da República de 1967, mais especificamente a partir da atuação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU<sup>57</sup>.

Vale lembrar que o SERFHAU foi o primeiro órgão federal com atribuição explícita de coordenar a política nacional de planejamento local integrado e representa um marco institucional que formaliza as condições para a criação de instituições estaduais, metropolitanas e municipais na medida em que condicionava a concessão de recursos para a elaboração dos planos de desenvolvimento integrado à criação de órgãos permanentes de planejamento e desenvolvimento (Feldman, 2005).

Conforme abordado do Capítulo 2, a reforma administrativa do regime militar nasce no bojo de uma doutrina que privilegiava mecanismos de coordenação da gestão pública ancorados no governo federal. A Constituição de 1967 prescreveu, em seu art. 164<sup>58</sup>, autorização para que a União institísse regiões metropolitanas por meio de lei complementar e, em 1969, o Ato Institucional nº 8 autorizaria os poderes executivos da União, dos estados e dos municípios com mais de 200 mil habitantes a realizarem reforma administrativa por meio de decreto.

A ideologia do Estado, sob o regime militar, com as inovações do arcabouço normativo possibilitou movimentações do governo estadual de Minas Gerais no sentido de constituir uma institucionalidade capaz de dar vazão aos investimentos que vinham do governo federal e do capital internacional vacante, decorrente da Nova Organização Internacional do Trabalho, conforme já vinham acontecendo desde a década anterior.

---

<sup>57</sup>O SERFHAU era uma entidade autárquica do governo federal criada pela Lei Federal nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. A partir de sua regulamentação, em 1966, essa entidade tinha a finalidade de elaborar e coordenar a política nacional de planejamento local integrado e gerir recursos destinados ao planejamento regional. A entidade foi extinta em 1974, e suas atribuições são transferidas à Caixa Econômica Federal.

<sup>58</sup> Na redação original da Constituição de 1967, essa previsão se encontrava no § 10, do Art. 157. Após a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, a previsão foi transportada para o Art. 164.

Embora as iniciativas do governo estadual de Minas Gerais para a criação de instituições desenvolvimentistas datem do final dos anos 1960, conforme aponta Chiquito (2021), desde os anos 1950, a percepção da escala metropolitana esteve presente na administração pública. De acordo com a autora, o estudo realizado pela SAGMACS, no fim da década de 1950, havia identificado pela primeira vez as dinâmicas metropolitanas ligadas a Belo Horizonte e a necessidade de criação de um organismo metropolitano. Mas foi somente a partir da Constituição de 1967 e do AI 8 que o governo de Israel Pinheiro (1966-1971) passaria a realizar, por decreto, as diversas reformas administrativas que culminariam na primeira instituição metropolitana da RMBH.

Em 1966, começaria a ser criado o aparato de planejamento e desenvolvimento do Estado, formado pelo CED; e, em 1969, a Fundação João Pinheiro – FJP fora criada como um braço de estudos e planejamento (Chiquito, 2021). Inicialmente, instituiu-se dentro do CED o Grupo de Planejamento Integrado, por meio do qual se pretendia desenvolver o planejamento metropolitano. No primeiro momento, havia impasses de ordem política, assim como pela natureza da institucionalidade metropolitana. Os impasses de ordem política passavam pela intensa resistência do prefeito de Belo Horizonte, Luiz Gonzaga de Souza Lima (ARENA), quanto à elaboração do plano metropolitano, temendo que o planejamento metropolitano interferisse na autonomia do município.

No que se refere à responsabilidade pela elaboração do planejamento, Chiquito (2021) aponta que havia um impasse para a definição: se o plano deveria ser desenvolvido por uma equipe interna do governo ou se uma consultoria externa deveria ser contratada. Para a elaboração da etapa preliminar do plano, optou-se pela contratação de uma consultoria privada, serviço para o qual a empresa Hidroservice<sup>59</sup> foi selecionada (Chiquito, 2021), conforme relatado no Capítulo 2.

---

<sup>59</sup> A Hidroservice Engenharia Ltda. foi uma empresa de projetos e consultoria sediada na cidade de São Paulo.

O diagnóstico foi entregue pela Hidroservice em 1969, identificando os 14 municípios que deveriam constituir a região metropolitana de Belo Horizonte e, em 1971, no período do milagre econômico brasileiro<sup>60</sup> e de maior autoritarismo do regime militar<sup>61</sup>, o CED firmou com o governo do estado<sup>62</sup> e com os 14 municípios da futura região metropolitana de Belo Horizonte que o Plano Metropolitano de Belo Horizonte (Plambel) seria financiado com recursos do SERFHAU, devendo ser desenvolvido pela FJP<sup>63</sup> (Tonucci Filho, 2012).

Com a decisão de se desenvolver o plano metropolitano com equipe própria, vislumbrou-se a instituição de um órgão autônomo de planejamento dentro da FJP, em 1971, denominado Grupo Executivo do Plano Metropolitano de Belo Horizonte, o Plambel, de quem o CED contratou a elaboração do Plano Metropolitano (Chiquito, 2021).

### **3.1 A origem do Grupo Executivo Plambel na FJP**

Um aspecto importante que se coloca no debate sobre a formação das instituições de urbanismo, em geral, e será também muito importante na compreensão da história da construção do arranjo institucional da RMBH diz respeito à formação de equipes técnicas qualificadas para atuarem autonomamente no planejamento e na gestão de programas e projetos. O desenvolvimento deste capítulo e seu cotejo com os capítulos seguintes<sup>64</sup> permitirão concluir que um dos traços distintivos do primeiro

---

<sup>60</sup> O período do “milagre econômico brasileiro” (1967-73) foi caracterizado por altas taxas de crescimento econômico.

<sup>61</sup> Em 13 de dezembro de 1968, era exarado o Ato Institucional nº 5 que, dentre outros efeitos, permitia ao presidente da República suspender o funcionamento dos parlamentos federal e estaduais; aos chefes dos respectivos poderes executivos legislar durante a suspensão; a cassação dos direitos políticos de qualquer cidadão; a intervenção federal em qualquer estado e em qualquer município, instituía a censura prévia e proibia a reunião política sem prévia autorização.

<sup>62</sup> Já sob a gestão de Rondon Pacheco (ARENA).

<sup>63</sup> O regulamento do SERFHAU exigia que os planos custeados com recursos de seus repasses deveriam ser elaborados por entidades de direito privado. E esse foi um dos motivos para que o trabalho fosse delegado à FJP.

<sup>64</sup> Como apresentado na parte introdutória, este se dedicará à narrativa da experiência com o primeiro modelo do arranjo institucional da RMBH, enquanto o capítulo 4 dedicar-se-á à narrativa da experiência com o segundo modelo; e o Capítulo 5, à narrativa da experiência com o terceiro modelo.

modelo de arranjo institucional da RMBH foi a sua equipe técnica altamente qualificada, interdisciplinar e numerosa, encerrada em suas duas ilhas de excelência técnico-burocrática: inicialmente, a autarquia Plambel e, posteriormente, também, a empresa de transporte público metropolitano Metrobel.

A origem remota dessas ilhas de excelência remonta à formação original da equipe do Grupo Executivo Plambel que, por sua vez, relacionava-se aos esforços do governo federal em expandir a capacidade de ação do Estado por meio da formação de uma burocracia qualificada na administração pública direta e, especialmente, indireta. Nesse sentido, o Decreto-Lei nº 200/1966 conferia maior liberdade para a contratação dos quadros técnicos das autarquias, fundações e empresas públicas e permitia, também, uma política remuneratória que pudesse concorrer com a iniciativa privada.

Conforme apresentado no Capítulo 1, a estratégia de aumentar a capacidade de ação do Estado<sup>65</sup> por meio da administração indireta tinha como fundamento a ideia de que a criação dessas entidades autônomas permitiria uma atuação mais efetiva da burocracia qualificada, protegida das pressões políticas e sociais às quais normalmente estavam submetidos os quadros dirigentes e técnicos da administração direta. Em outras palavras, pretendia-se fomentar a criação de ilhas de excelência técnica num movimento de insulamento burocrático<sup>66</sup>.

Benício de Assis Araújo<sup>67</sup> relata como foi a experiência de formação da equipe responsável pela elaboração do Plano Metropolitano, dentro no Grupo Executivo da

---

<sup>65</sup> Especialmente nos setores estratégicos que quase sempre estavam relacionados ao desenvolvimento econômico ou à segurança nacional.

<sup>66</sup> A estratégia da criação de agências e empresas públicas com a finalidade de se driblar o poder político e social sobre atividades estratégicas do Estado já era empregada nos governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubtschek na década de 1950. Um exemplo icônico é a Petrobras, cuja criação foi autorizada pela Lei Federal nº 2004, de 3 de outubro de 1953. Para um maior aprofundamento sobre o assunto, recomenda-se a leitura de Abrucio e Lourenço (2018). Para ver mais sobre insulamento burocrático, ver Capítulo 1.

<sup>67</sup> Benício de Assis foi entrevistado no dia 28 de março de 2018. Formado em engenharia, antes de integrar a equipe técnica do Plano Metropolitano de Belo Horizonte, na Fundação João Pinheiro, Benício trabalhou na Cia. Mineira de Águas e Esgotos (antecessora da Copasa) e, depois, na consultoria de planejamento francesa SERETE, sediada na cidade de São Paulo. A pedido do secretário de Estado Paulo Vieira, Gilson Dayrell o convidou para integrar o Grupo Executivo do Plano

FJP, no início da década de 1970. Como anotado anteriormente, a ideia de que o plano fosse elaborado por uma equipe própria do governo do estado não era consenso, enfrentando resistências internas. Não havia, àquela altura, quadros técnicos que detivessem expertise para um planejamento tão complexo e, de acordo com o entrevistado (Araújo, 2018)<sup>68</sup>, antes que a FJP fosse designada para tanto, o secretário de Estado Paulo Vieira teria determinado a abertura de um processo licitatório para a contratação de uma consultoria externa.

Informado sobre a licitação do Plano Metropolitano, Gilson Dayrell<sup>69</sup>, que era diretor da empresa de consultoria em planejamento SERETE, sediada em São Paulo, foi a Belo Horizonte formalizar a candidatura da empresa para fazer uma proposta de prestação do serviço. Nessa oportunidade, explica Araújo (2018), o secretário propôs ao referido diretor que, alternativamente à candidatura da SERETE, constituísse ele mesmo sua própria firma em Belo Horizonte e contratasse a equipe que liderava em São Paulo para elaborar o Plano Metropolitano. Araújo (2018, informação verbal) relata que, diante da proposta, o diálogo desenvolver-se-ia nos seguintes termos:

- Dr. Paulo [Secretário], como é que eu vou trazer esses caras para cá? Faço uma empresa, boto esses caras, faço um plano e, depois, o que mais? Depois não tem mais nada para fazer. Eu vou ter que... o que eu vou fazer com esse povo? Não tem solução!

(...) Aí ele [Gilson Dayrell] teve uma ideia:

“- Se eu arranjar um órgão [público] para colocar esse povo...”

Ele fecha [referindo-se ao Secretário].

Aí ele [o Secretário] dispôs a Fundação João Pinheiro. E o Gilson<sup>70</sup> acertou com ele e chegou em São Paulo e nos convidou. Convidou a mim, o Alan Davi do físico-territorial e do transporte, o Maurício Cadaval, da área de estudos sociais e pesquisa...

Se o diálogo relatado pelo entrevistado for avaliado pelo ponto de vista do arcabouço constitucional e legal vigente no momento em que este trabalho é escrito,

---

Metropolitano. Posteriormente, Benício assumiu diversos cargos na Autarquia Plambel, tendo sido presidente do órgão de 1978 até 1983.

<sup>68</sup>ARAÚJO, Benício de Assis. Depoimento [mar. 2018]. Entrevistadores: Elisângela Chiquito *et al.* Belo Horizonte: UFMG, 2018. Entrevista concedida ao NPGAU.

<sup>69</sup> Foi o primeiro presidente do Plambel.

<sup>70</sup> Gilson Dayrell seria o coordenador do Grupo Executivo do Plano Metropolitano de Belo Horizonte e também o primeiro presidente da futura autarquia Plambel (Chiquito, 2021).

poderá parecer inadequado ao leitor. Entretanto, à época do diálogo o arcabouço jurídico existente dava suporte à ideologia desenvolvimentista do regime militar, conferindo maior liberdade ao campo político para a constituição de setores técnicos de excelência no seio da Administração Pública. Para tanto, conforme já pontuado, o Decreto-Lei nº 200/1967, tal qual fora publicado originalmente, permitia ao setor público a efetivação de práticas salariais que o faziam competitivo em relação ao setor privado na disputa por quadros de gestão e técnicos. Além disso, o autoritarismo político da época primava seus objetivos em um ambiente de pouco questionamento, que era precisamente o que se buscava na criação de órgãos técnicos encastelados, como também fora pontuado anteriormente (e no Capítulo 1).

O Grupo Executivo Plambel foi, portanto, constituído por meio da cooptação de uma equipe já formada em uma grande empresa de consultoria e, por fim, de sua incorporação diretamente aos quadros da FJP (Figura 4). A equipe de Gilson Dayrell na SERETE, entretanto, só aceitaria o convite se as condições de trabalho se igualassem àquelas que tinha em São Paulo. A esse respeito, Araújo (2018, informação verbal) relata o diálogo que teve com o diretor:

Aí ele [Gilson Dayrell] falou:

“(...) eu tenho uma carta branca do Pacheco [Governador] me autorizando a fazer tudo o que eu precisar!”

Aí, a gente [a equipe] achando que “carta branca” era um termo, assim, uma autorização para fazer, mas na realidade ele tinha uma carta mesmo. Ele [Pacheco] deu para ele [Gilson Dayrell] uma carta, para ele trazer aqui, colocar na nossa frente e formatar do jeito que ele achasse conveniente, em termos de autorização, salário...

Aí nós todos falamos:

“Nós vamos para Minas, mas nós vamos com o salário de São Paulo!”

Então nós viemos para cá [Belo Horizonte] com o salário de São Paulo, na época do *milagre [econômico] brasileiro*. Para você ter ideia...

O relato revela a pungente estratégia da qual se lançou mão para se viabilizar rapidamente a formação de uma equipe qualificada dentro do aparato

estatal, exemplificando o contexto da reforma administrativa carregada pelo regime militar e a centralidade que ela teve na estruturação institucional da RMBH.

Na perspectiva da trajetória de construção da institucionalidade metropolitana, a formação da equipe precedeu a criação jurídico-institucional do aparato de gestão e planejamento em si. Aqui se vê com clareza a concepção da instituição como trama, cuja visualização demanda tanto um afastamento para compreender os contextos institucionais de maior escala, como a referida reforma administrativa, quanto uma aproximação para compreender o contexto institucional imediato e a trajetória dos agentes, como as relações entre dirigentes governamentais, disputas internas e quadros técnicos de fora da administração pública. No caso da RMBH, como dito, a equipe precedeu a instituição e, além disso, foi uma das condições de sua criação.

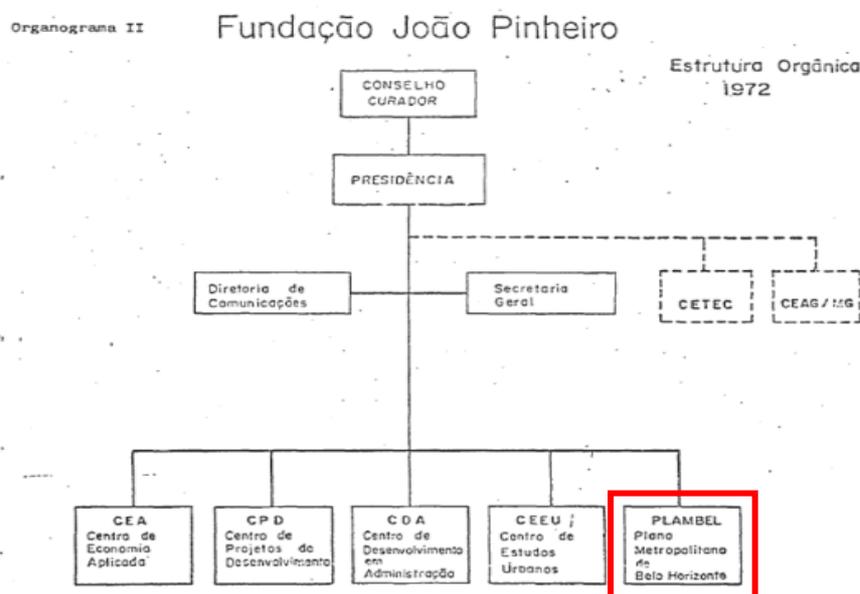
Talvez essa trajetória, que se inicia com a formação de uma equipe técnica, esteja na base das condições que levaram o primeiro arranjo institucional da RMBH a ser tão reconhecido pela excelência de sua atuação e cujos egressos dos quadros técnicos atuaram em diversas áreas da gestão e do planejamento público, sendo admirados em seu tempo (Fernandes, 2020).

Nesse sentido, o primeiro arranjo institucional da RMBH operou como escola dos agentes que futuramente iriam formar os quadros das administrações municipais progressistas no pós-Constituição de 1988 (Costa, 2012).

Diferentemente da construção do primeiro arranjo da RMBH, a construção do terceiro arranjo seria caracterizada pela primazia da formulação jurídico-institucional e não pela formação de uma equipe profissional interdisciplinar capacitada, como se verá no Capítulo 5, resultando em uma institucionalidade com alto grau de legitimidade, mas com baixa autonomia técnica.

Voltando à linha da história, o Plano Metropolitano foi entregue à mesma equipe que compunha o Grupo Executivo do Plano Metropolitano de Belo Horizonte, que se desligaria da FJP e seria designada para constituir a primeira equipe da autarquia Plambel, quando de sua criação, em 1974.

Figura 4 – Estrutura organizacional da FJP em 1972.



Fonte: FJP, 1984, p. 41.

### 3.2 A criação da RMBH e o primeiro arranjo institucional metropolitano

Logo após a finalização do Plano Metropolitano de Belo Horizonte pelo Grupo Executivo Plambel, foi publicada a Lei Complementar Federal nº 14/1973, que instituiria a RMBH e mais outras sete regiões metropolitanas no Brasil, conforme apresentado no Capítulo 3.

A Lei Estadual nº 6.303, de 30 de abril de 1974<sup>71</sup>, instituiu o primeiro arranjo da RMBH e, atendendo às prescrições da Lei Complementar Federal nº 14/1973, criou um Conselho Deliberativo e um Conselho Consultivo. Como agência executiva, criou a autarquia Superintendência de Desenvolvimento da RMBH – Plambel, que herdaria o nome e os técnicos do órgão homônimo<sup>72</sup> da FJP.

<sup>71</sup> Esta lei dispõe sobre a região metropolitana.

<sup>72</sup> Benício de Assis Araújo (2018) relata que a autarquia seria denominada Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana – Sudereme, mas, por não gostar do acrônimo formado, sugeriu que “Plambel” fosse mantido como nome da instituição.

O desenho institucional do arranjo previa para o Conselho Deliberativo seis cadeiras<sup>73</sup>, sendo uma da Presidência, exercida pelo governador, e todas as demais nomeadas por ele. Duas cadeiras eram de livre destinação do governador, uma teria seu membro indicado em lista tríplice pelo prefeito da capital e a última era indicada em lista tríplice pela maioria absoluta de todos os demais municípios da RMBH.

Além do Conselho Deliberativo, a Lei Estadual nº 6.303/1974 havia instituído um Conselho Consultivo de natureza mais figurativa do que efetiva. O Conselho Consultivo era constituído por um representante de cada município e presidido pelo presidente do Conselho Deliberativo (o governador), tendo funções de “opinar, por solicitação do Conselho Deliberativo” e “sugerir ao Conselho Deliberativo” a elaboração de planos e adoção de medidas.

Avaliado do ponto de vista estritamente formal, a história do primeiro arranjo metropolitano poderia ser contada como a história de um apêndice do governo estadual, vocacionado a compreender e intervir mais estreitamente no território da RMBH, como um canal de acesso mais direto aos poderes políticos locais.

Entretanto, mobilizando a metodologia proposta por Revel (2010) e Feldman (2021) para a constituição das instituições como objetos historiográficos, veremos que a atuação, de fato, desse primeiro arranjo metropolitano não pode ser compreendida sem se considerar a ideologia dos seus agentes e, nesse sentido, deve ser levada em consideração a narrativa dos mesmos, mais especificamente os que compuseram a equipe técnica do Plambel. A esse respeito, sobre a atuação dos agentes do Plambel, Azevedo e Guia (2015, p. 365) já haviam diagnosticado:

[...] Quanto aos técnicos – de modo geral, comprometidos com uma ideologia progressista – acreditavam estar atuando nas brechas do sistema ao tentarem enfrentar os loteadores, a especulação imobiliária e a permissividade dos prefeitos, que penalizavam o acesso a terrenos urbanos pelos segmentos mais pobres, além de suprir o despreparo das equipes das prefeituras no exame dos projetos de parcelamento.

---

<sup>73</sup> Originalmente, o número de cadeiras era de cinco, contando com o presidente. A composição contrariava a Lei Complementar Federal nº 14/1973, que determinava a composição de um presidente mais cinco cadeiras. A Lei Estadual nº 6765, de 22 de abril de 1976, viria corrigir essa incompatibilidade. Essa lei basicamente criava a cadeira de vice-presidente do Conselho Deliberativo, com a finalidade dupla de adequar a composição à legislação federal e de permitir que o secretário de Estado do Planejamento e Coordenação-Geral substituísse o governador.

Antes de se passar à narrativa dos agentes do Plambel, cumpre esboçar aqui uma breve síntese da sua trajetória como agência executiva, bem como a trajetória da Metrobel como empresa pública responsável pela gestão do transporte metropolitano. No tópico seguinte, será explorada a atuação notável dessas entidades e como elas acabariam se desdobrando em impasses para a gestão metropolitana.

No entendimento de Tonucci Filho (2012), o período de maior dinamismo do Plambel está compreendido entre 1975 e 1978, quando começa a sua efetiva atuação como órgão executivo e de planejamento da RMBH, principalmente nas áreas de transporte e controle do uso do solo. Além disso, o órgão se dedicou a realizar diversos e amplos estudos e diagnósticos sobre a RMBH, assim como atuou como gestor financeiro dos recursos vindos do governo federal, repassando-os aos municípios e aos órgãos setoriais.

Paralelamente, nesse mesmo período de maior dinamismo, surgia a Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte – Granbel, uma entidade que agremiava os prefeitos da RMBH e que tinha a finalidade de somar forças dos municípios para fazer frente à centralização governamental e da tecnocracia do Plambel.

A origem da Granbel remonta às reformas administrativas empreendidas pelo governador Israel Pinheiro, a partir de 1966, em um contexto em que inexistiam preocupações com o envolvimento da sociedade civil e dos municípios, e que acabaram resultando em uma estrutura de gestão excessivamente verticalizada. Para amenizar o quadro de distanciamento da gestão estadual em relação às gestões municipais, em 1973, o governador Rondon Pacheco criaria<sup>74</sup> a Superintendência de Articulação com os Municípios, ligada ao CED.

A iniciativa do governador abriu caminho para que, em 1975, os municípios da RMBH fundassem, sob a liderança do então prefeito de Contagem, Newton Cardoso<sup>75</sup>, a Granbel. A entidade, como apontado anteriormente, procurava fazer com

---

<sup>74</sup> Decreto Estadual nº 15.254, de 15 de fevereiro de 1973.

<sup>75</sup> Newton Cardoso foi um político mineiro, filiado principalmente ao MDB (PMDB). Foi prefeito de Contagem de 1973 a 1977, de 1983 a 1986 e de 1997 a 1998 e governador de Minas Gerais entre 1987 e 1991, até de ter sido eleito deputado federal de 1979 a 1983, de 1995 a 1996 e de 2011 a 2014.

que a reunião de forças dos municípios lhes propiciasse maior protagonismo diante da gestão metropolitana. Ao longo da década de 1980, a Granbel assumiria, do ponto de vista dos poderes políticos locais, um importante protagonismo na reclamação pela autonomia municipal. Tornar-se-ia, também, um espaço importante de contestação do segundo arranjo metropolitano da década de 1990 (e esse papel será abordado no Capítulo 5).

Voltando à experiência da primeira década do arranjo metropolitano, é necessário observar que em 1978 havia uma enorme pressão por novos loteamentos, já que o mercado imobiliário de Belo Horizonte havia exaurido e novos empreendimentos aumentavam explosivamente em direção às áreas mais afastadas da metrópole para cobrir a demanda habitacional.

Em compasso com esse movimento de espraiamento do tecido urbano no território na RMBH, vinha o aumento da demanda pelo transporte público e a necessidade de que as suas linhas cobrissem trajetos cada vez mais longos. Para planejar e administrar a oferta do serviço, a Lei Estadual nº 7.275/1978 previa a autorização para que o Poder Executivo constituísse a Companhia de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte – Metrobel, que viria a operar de fato a partir de 1980<sup>76</sup>. Como solução para o custo do transporte, que se elevava à medida que o percurso do usuário aumentava, em 1982, era criada, no âmbito da Metrobel, a Câmara de Compensação Tarifária – CTT, um sistema de subsídios cruzados que tinha por finalidade a diminuição do preço das tarifas de transporte das viagens mais longas dentro da RMBH. O que se buscava com a CTT era viabilizar economicamente o custo do transporte para o usuário, que percorria distâncias cada vez maiores à medida que a se expandiam as franjas da expansão urbana. Essa Câmara acabaria tendo uma repercussão importante na década de 1990, já no contexto do segundo arranjo metropolitano (a ser abordado no Capítulo 4).

---

<sup>76</sup> O Decreto Estadual nº 20.456, de 27 de março de 1980, aprovaria o estatuto social da empresa.

No período compreendido entre 1979 e 1982, a Lei Federal nº 6.766/1979<sup>77</sup> consolidaria o papel do Plambel no controle da expansão urbana, por meio da anuência prévia ao parcelamento do solo, ao passo que o órgão se subordinaria à Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação-Geral, que avocaria a função de gerir os recursos transferidos pelo governo federal. A perda dessa função, que conferia ao Plambel enorme prestígio, acabaria enfraquecendo o protagonismo do órgão (Tonucci Filho, 2012).

O período seguinte, que vai até 1987, é caracterizado pelo processo de redemocratização do país, tomado por movimentos populares, como o das Diretas Já, clamando pelo voto popular já no ano de 1984. De certa forma, espelhando esse espírito, o sistema de gestão metropolitana é alterado para ficar, ainda que apenas figurativamente, mais representativo. A Lei Delegada nº 18/1985<sup>78</sup> revoga a Lei Estadual nº 6.303/1974 e revisa alguns aspectos da gestão metropolitana, como a desvinculação do Plambel da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação-Geral e sua vinculação diretamente ao Conselho Deliberativo. O Conselho Consultivo passa a ter voz ativa no arranjo, podendo opinar em qualquer assunto sem a necessidade de provocação. As mudanças tinham mais aparência do que efetividade, tendo em vista que a composição e a Presidência desses conselhos continuavam nas mãos do governador, como um efeito da própria legislação federal vigente.

A disponibilidade orçamentária para a gestão e para o planejamento metropolitanos passaria toda a década de 1980 em declínio, assim como as funções dos seus órgãos Plambel e Metrobel seriam progressivamente esvaziadas. Entretanto, a eleição de Newton Cardoso (PMDB) para governador, em 1986, e sua gestão à frente do governo estadual, a partir de 1987, representaria um momento de fissura na trajetória das instituições da RMBH, a ser abordado em tópico posterior.

---

<sup>77</sup> A Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, prescrevia regras gerais para o parcelamento do solo urbano. Também definia em seu artigo 13 a competência dos estados para disciplinar o parcelamento do solo em circunstâncias específicas, dentre as quais aquelas nas regiões metropolitanas. Essa regra acabava por oficializar um papel que o Plambel já exercia no controle da expansão urbana na RMBH.

<sup>78</sup> Dispõe sobre a RMBH.

### **3.2.1 O controle da expansão urbana e a política de transporte: realizações e impasses na gestão metropolitana**

Em que pese o primeiro arranjo metropolitano fosse, do ponto de vista do contexto político da época, um instrumento de intervenção do estado nos municípios (e, indiretamente, também um instrumento da União para a mesma finalidade), as realizações no campo da gestão e do planejamento gozavam de grande admiração (Fernandes, 2020), tendo deixado um legado e um reconhecimento que se projetam na atualidade.

Como dito, do ponto de vista institucional, o arranjo não era permeável à população e tampouco aos poderes políticos locais, sendo considerado tecnocrático e centralizador. Entretanto, a análise da narrativa dos agentes egressos do Plambel faz exsurgir uma imagem muito distinta daquela que se teria somente pela análise puramente jurídico-formal.

Contrariando a narrativa jurídico-formal, Araújo (2018) relata que as percepções de que a gestão e o planejamento metropolitano ocorriam sem transparência são equivocadas, já que desde o início do processo de implementação do primeiro arranjo metropolitano, ainda no Grupo Executivo do Plano Metropolitano – Plambel, na FJP, havia a preocupação com a publicidade da produção técnica. De acordo com o entrevistado, o plano era publicado em um jornal diário à medida que seu desenvolvimento avançava.

Já no contexto do funcionamento do primeiro arranjo, Araújo (2018) afirma, ainda, que, embora a composição do Conselho Deliberativo garantisse ao estado supremacia nas deliberações, as pautas eram elaboradas pelo Plambel. E essas pautas, por sua vez, eram submetidas a um processo de negociação com os prefeitos dos municípios antes de serem levadas ao Conselho para as deliberações. Dessa forma, as questões decididas no Conselho já estavam pacificadas no âmbito da articulação do Plambel com os municípios. Araújo (2018) defende, nesse sentido, que a ideia do primeiro arranjo como sendo fechado e de atuação tecnocrática se baseiam na análise de seu desenho formal sem considerar a movimentação de seus agentes e os processos decisórios em si.

A atuação do órgão na seara do controle da expansão urbana nos municípios metropolitanos também não era comumente vista de forma negativa pelos prefeitos (Araújo, 2018). Ao contrário, os prefeitos acabavam evitando desgastes políticos com loteadores que tentavam aprovar empreendimentos imobiliários irregulares ou de impacto negativo. Além disso, os municípios tinham pouca capacidade de avaliar tecnicamente os projetos, de forma que a atuação do órgão era bem-vinda e vista como necessária. O Plambel teria sido, nesse sentido, um aliado importante dos poderes executivos dos municípios, tendo sido responsável por barrar empreendimentos de alto impacto na RMBH, por trás dos quais havia interesses poderosos. A exemplo disso, pode-se mencionar uma resolução do Conselho Deliberativo baseada no artigo 2º, do Decreto-Lei nº 271/1967<sup>79</sup>, na qual seria fundamentada a possibilidade de se negar o licenciamento de loteamentos “excessivamente grandes” (Fernandes, 2020, informação verbal). Essa resolução, em específico, teria sido editada para fundamentar a decisão do Plambel de negar o licenciamento de um empreendimento imobiliário com a previsão de 200 mil lotes.

Como já pontuado, a autarquia se notabilizou nacionalmente pela criação de mecanismos institucionais no campo do uso e da ocupação do solo na RMBH. Mesmo antes que a Lei Federal nº 6.766/1979 introduzisse a possibilidade de controle estadual sobre parcelamentos do solo para fins urbanos, o Plambel já realizava o controle da expansão urbana por meio da anuência prévia, como o exemplo relatado no parágrafo anterior. Isso teria sido possível por meio de uma articulação entre o órgão e o Instituto de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Essa articulação é narrada por Benício de Assis Araújo (2018, informação verbal):

(...) nós descobrimos que para um terreno rural se transformar em urbano, os interessados, os loteadores, iam ao INCRA e pediam um documento [certificando] que o terreno perdeu suas características rurais. E o INCRA não tinha ninguém para analisar isso, para falar se tinha perdido mesmo ou não. Então nós procuramos o presidente do INCRA, que chamava Antônio Damásio, e falamos que queríamos fazer um convênio, queremos assumir a atribuição do INCRA, nós queremos ser o órgão técnico. Não só para consulta, um órgão técnico próprio para [expedir] o laudo. E ele aceitou. Nós começamos a entrar forte nessa área, com brigas de todo o tipo que se

---

<sup>79</sup> O Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, dispunha sobre loteamento urbano.

poderia imaginar. Teve ano que o Plambel chegou a examinar 600 processos de loteamento.

A publicação da Lei Federal nº 6.766/1979, por sua vez, abriria um campo enorme para formulações institucionais pioneiras sobre o uso e a ocupação do solo. Sob a liderança do advogado José Rubens Costa<sup>80</sup>, o setor jurídico do Plambel concebeu a base para a criação do Prodecon, o programa de regularização de favelas do Plambel; que, futuramente, também serviria de base à lei que instituiu o PROFAVELA, (Belo Horizonte (MG), 1983), que era o programa de regularização de favelas do município de Belo Horizonte:

Ele [José Rubens Costa] pegou aquela expressão da urbanização específica e transformou na autorização jurídica para se inserir na lei do uso do solo de Belo Horizonte de 1976, que tinha apenas três setores especiais (...). Ele propôs a criação do Setor Especial 4, que correspondia às áreas de favelas que seriam então submetidas a uma ordem jurídica específica para reconhecimento dessa urbanização específica (Fernandes, 2020, informação verbal).

O Setor Especial 4 – SE4 era um zoneamento específico para áreas da cidade cuja ocupação fosse de tipologia espontânea (favelas). Ele se baseava na prescrição contida no art. 4º, da Lei Federal nº 6.766/1979, que admitia a aprovação de lotes com área inferior a 125 m<sup>2</sup> em áreas destinadas à “urbanização específica”, conforme explica Fernandes (2020). A possibilidade dada pela lei federal abria caminho para o reconhecimento formal (licenciamento urbanístico) da ocupação em favelas por meio de sua delimitação como SE4, tendo contribuído também em dar maior visibilidade aos assentamentos precários, que até então não tinham nenhum reflexo no planejamento. Nesse sentido, permitia a criação de parâmetros específicos para cada assentamento, de forma a respeitar as peculiaridades de cada um dos processos de urbanização (Fernandes, 2020).

---

<sup>80</sup> Na época da publicação da Lei Federal nº 6.766/1979, José Rubens Costa era coordenador da Procuradoria Jurídica do Plambel e, conforme relatou Edésio Fernandes (2020), foi uma importante liderança na formulação intelectual de soluções no campo do uso e ocupação do solo.

A fórmula desenvolvida pelo Plambel, e que acabaria inspirando o PROFAVELA, seria pioneira na seara da regularização fundiária de áreas irregulares ocupadas espontaneamente, junto com a experiência ocorrida em Recife-PE<sup>81</sup>. Deve-se pontuar que essas formulações jurídicas, entretanto, vinham no bojo de um processo de mudanças na mentalidade dos agentes da autarquia metropolitana da RMBH, que passariam a enxergar os territórios na perspectiva de seus processos históricos de formação e, portanto, como parte constituinte da cidade a ser planejada<sup>82</sup>. Estudos haviam sido elaborados a fim de identificar as ocupações espontâneas em Belo Horizonte, e o enfrentamento dessa questão pelo processo de regularização fundiária acabaria dando origem ao Prodecon<sup>83</sup>.

Nesses processos de regularização, havia uma grande dificuldade em se diferenciar as áreas públicas das áreas privadas, considerando a tipologia da ocupação espontânea. Uma das soluções metodológicas pensadas pela equipe do Plambel foi a de franquear à comunidade a definição dessas áreas, embora houvesse resistências dentro da própria Autarquia (Horta; Miranda, 2020)<sup>84</sup>.

A atuação dos técnicos, conforme narrada nos parágrafos anteriores, ilustra a divergência entre o modelo jurídico-institucional do órgão e a prática de seus agentes. Como apontado, o primeiro arranjo institucional, do qual fazia parte o Plambel, não tinha canais oficiais para o acesso da população; entretanto, a metodologia adotada

---

<sup>81</sup> Em Recife, concomitantemente, por meio de uma formulação muito semelhante, era criado o Pre-Zeis, um programa cujo nome se consagraria nacionalmente como um instrumento de zoneamento voltado aos programas de regularização fundiária. Sobre essa experiência de regularização fundiária ver PINHO, Evangelina. Regularização fundiária em favelas In: **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.p. 67-101.

<sup>82</sup> Maria Auxiliadora (2020) conta sobre a influência de novas ideias na atuação dos agentes, especialmente sobre a influência do pensamento de Maurice Merleau-Ponty e Henri Lefebvre, introduzidas principalmente na breve passagem que Anchieta teria no Plambel.

<sup>83</sup> Sobre regularização fundiária em Belo Horizonte, ver FERNANDES, Edésio. A regularização de favelas no Brasil: o caso de Belo Horizonte. **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.p. 138-144.

<sup>84</sup> HORTA, Isnard Monteiro; MIRANDA, Maria Auxiliadora de. Depoimento [fev. 2020]. Entrevistadores: Elisângela Chiquito *et al.* Belo Horizonte: UFMG, 2020. Entrevista concedida ao NPGAU.

no âmbito da regularização fundiária de assentamentos espontâneos revela a tentativa de construção de uma governança popular e democrática.

Um outro exemplo da tentativa de integração da população com as atividades do órgão, no âmbito do controle do uso e ocupação do solo, no contexto pós-Lei Federal nº 6766/1979, foi a criação de um programa de proteção ao comprador de lotes<sup>85</sup> (Figura 5), disponibilizando canais de comunicação para que as pessoas pudessem conferir se o lote comercializado estava em um loteamento regular.

Figura 5 – Panfleto de conscientização do Plambel e Supam, alertando sobre o comércio de lotes irregulares.



Fonte: Plambel e Supam, 1979-83 (a data exata não pode ser identificada)

<sup>85</sup>Tratava-se de uma ação articulada entre o Plambel e a Superintendência de Articulação com os Municípios (Supam), do governo estadual.

De todo modo, as iniciativas tomadas no exercício do controle do uso e ocupação do solo acabariam por colocar o Plambel em oposição aos interesses de elites locais nos municípios da RMBH, comumente proprietárias de terras e relacionadas com o campo político (Araújo, 2018). Dentre os representantes dessas elites econômicas e políticas locais, uma das personalidades mais relevantes para a compreensão da trajetória do arranjo institucional metropolitano da RMBH é Newton Cardoso<sup>86</sup>.

Em seus dois primeiros mandatos como prefeito de Contagem (MG), tentava viabilizar nesse Município grandes empreendimentos imobiliários, como o de Nova Contagem<sup>87</sup>, com aproximadamente 100 mil unidades (Horta; Miranda, 2020).

Não seria, entretanto, só em Contagem (MG) que surgiriam descontentamentos. Como explicado anteriormente, a atuação do Plambel acabava dando esteio aos prefeitos, mas não afastava as insatisfações existentes em setores específicos das elites econômicas e políticas locais às quais não interessava o controle técnico da expansão urbana. E essas insatisfações não estavam relacionadas somente a esse aspecto da atuação do primeiro arranjo metropolitano, mas também ao planejamento e gestão do transporte público metropolitano.

### **3.3 A Metrobel no centro dos descontentamentos**

Assim como o controle do uso e a ocupação do solo, a política de transporte metropolitano, a cargo da Metrobel, era um dos principais campos de atuação do primeiro arranjo. Ao passo em que algumas funções de gestão e planejamento metropolitanos eram progressivamente esvaziadas, na década de 1980, seja por cortes de financiamento da atividade em si da Autarquia ou por mudanças de

---

<sup>86</sup> Como anotado no início deste capítulo, Newton Cardoso foi o principal líder da Granbel, sendo um político filiado ao MDB, que, além dos mandatos como deputado federal, teve três mandatos como prefeito de Contagem/MG (1973-77, 1983-86 e 1997-98) e um como governador de Minas Gerais (1987-91).

<sup>87</sup> O empreendimento imobiliário de Nova Contagem acabou sendo implantado, dando origem a uma centralidade urbana na borda do Município de Contagem (MG). É até a atualidade um exemplo de empreendimento que resultou em uma área da cidade de alto impacto ambiental e urbano e de baixa qualidade urbanística.

competência no controle de verbas que vinham dos governos do estado e federal, a atuação e competência no controle da expansão urbana e o transporte metropolitano mantinham-se preservados.

Como demonstrado no tópico anterior, o Plambel teve êxito na institucionalização de mecanismos focados no controle do uso e da ocupação do solo, sendo considerado pioneiro nessa seara enquanto uma instituição metropolitana. Muito embora esse exercício fosse antagonizado por algumas elites políticas locais (notavelmente Newton Cardoso), a atuação do órgão era de maneira geral bem-vista pelos prefeitos.

A Metrobel também era parte de um processo bem-sucedido de institucionalização do sistema de transporte metropolitano. Porém, diferentemente do que ocorria com o controle do uso do solo, a sua atuação desagradava os prefeitos dos municípios metropolitanos (Machado, 2022). Um dos motivos por trás disso, elenca Araújo (2018), é que, diferentemente da prática dos agentes do Plambel, que procuravam se articular com os prefeitos dos municípios, a equipe da Metrobel adotou uma postura mais fechada e efetivamente tecnocrática, tendo-se distanciado da demanda popular e dos poderes locais.

A Metrobel, como entidade responsável pela gestão do transporte, mantinha controle sobre todos os modais na RMBH, definindo, por exemplo, desde a criação de linhas de ônibus, passando pela quantidade de viagens disponibilizadas diariamente até a localização das paradas de ônibus. Do ponto de vista das lideranças políticas locais, que partia de seu contato mais próximo com a população, a Metrobel ignorava as demandas de transporte nos territórios dos municípios, definindo parâmetros para a prestação do serviço sem conhecer a realidade dos mesmos.

Dessa forma, o controle que a Metrobel tinha, principalmente sobre a definição de linhas de ônibus e de suas paradas, acabava conflitando com a leitura dessas lideranças e gerava profundo descontentamento, principalmente por parte dos prefeitos (Machado, 2022).

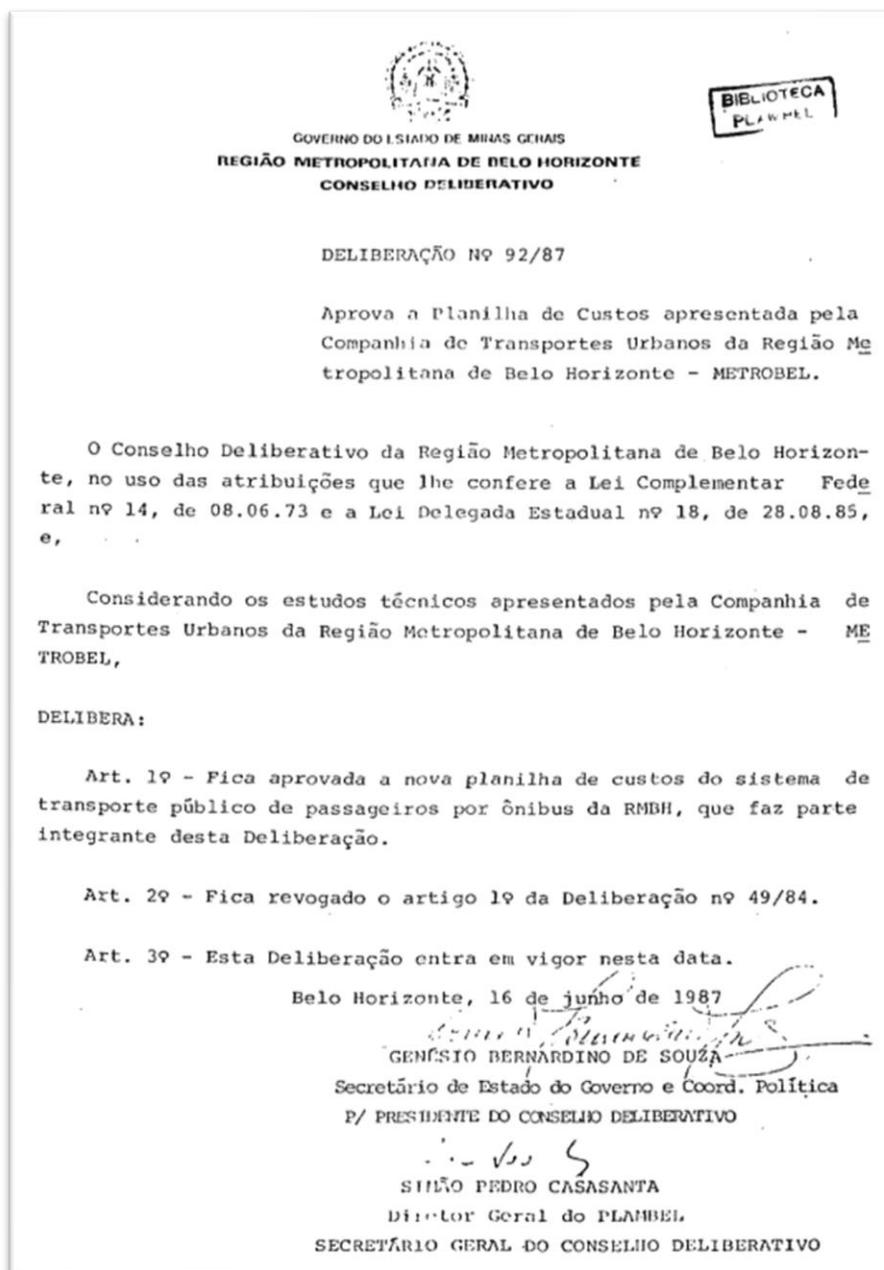
Estudos sobre o reajuste no valor das tarifas do transporte no sistema metropolitano eram realizados pela Metrobel e levados ao Conselho Deliberativo, a quem incumbia defini-lo por meio de resolução (Figura 6). Nessa dinâmica, o Plambel

procurava se articular com os municípios a fim de validar esses estudos e propor alterações; ao passo que, por parte da Metrobel, havia interesse de que esses valores fossem definidos internamente por seu próprio corpo técnico (Araújo, 2018).

Essa postura acabaria agravando o descontentamento dos prefeitos com a Metrobel, especialmente pelo fato de que a ampliação das linhas de ônibus em seus municípios dependia de aumento do preço das passagens que, ao fim, aumentaria os recursos disponíveis na Câmara de Compensação Tarifária – CCT (a dinâmica entre o aumento dos recursos da CCT e a ampliação das linhas de ônibus será mais bem explicada no Capítulo 5).

Dentre as lideranças e elites políticas locais mais descontentes com o controle da Metrobel sobre o sistema de transporte metropolitano, mais uma vez se destacava o prefeito de Contagem (MG), Newton Cardoso, a quem interessava uma gestão clientelista do serviço e também articular as linhas de ônibus aos empreendimentos imobiliários que buscava implementar (Mendanha, 2022).

Figura 6 – Deliberação nº 92/1987, do Conselho Deliberativo metropolitano, que aprova a planilha de custos do transporte público coletivo<sup>88</sup>



Fonte: Fundação João Pinheiro, 2023.

<sup>88</sup> Imagem retirada do acervo digital da Fundação João Pinheiro. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=55541&codUsuario=0>. Acesso em: 08 fev. 2023.

### 3.4 As Leis de Newton e a fratura no aparato institucional metropolitano

No movimento das grandes mobilizações políticas e populares pela redemocratização do país, principalmente a partir da metade da década de 1980, via-seno processo de descentralização do Estado um caminho para a materialização das aspirações democráticas<sup>89</sup>. Essa ideia de descentralização, em grande medida, estava associada ao municipalismo que, como se verá no próximo tópico, daria a tônica hegemônica do processo constituinte<sup>90</sup> nacional.

Juntamente ao ideário municipalista, a descentralização do Estado também estava colocada como proposta de enfrentamento da tecnocracia autoritária que haveria caracterizado o regime militar e, nesse sentido, poderia constituir uma estratégia de realização de uma democracia renovada. Por outro lado, do ponto de vista das elites oligárquicas, a descentralização também poderia ser uma estratégia de retirada das amarras que impediam a realização de seus interesses no âmbito local.

Naquele contexto, Newton Cardoso (MDB/PMDB), ex-prefeito de Contagem/MG (1983-1986) e uma das principais lideranças da Granbel, seria eleito governador para o mandato de 1987-1991. E, muito embora seu nome guardasse alguma identidade com o nome do físico inglês, e expoente da Revolução Científica, Isaac Newton<sup>91</sup>, sua atuação à frente do governo do estado, e mais especificamente em relação à gestão e ao planejamento metropolitanos, foi marcada pela tendência de uma visão pré-moderna da burocracia. Como resultado, promoveu o avanço do campo político sobre a racionalidade técnica e também o desmonte do arranjo institucional de gestão e planejamento existente.

Para tanto, Newton Cardoso editaria atos e propostas de lei que inaugurariam uma década de dispersão institucional da governança e planejamento da RMBH.

---

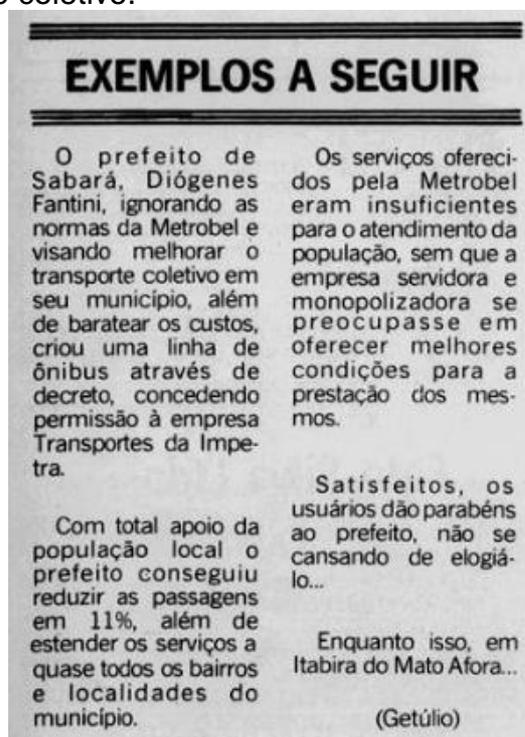
<sup>89</sup> E, conforme anotado no capítulo anterior, a descentralização acabava atendendo também às finalidades do ideário neoliberal.

<sup>90</sup> No período de 1986-1987.

<sup>91</sup> Isaac Newton (1643-1727) foi um dos precursores da Revolução Científica europeia, tendo formulado as leis do movimento e a lei da gravitação universal, também conhecidas como as “Leis de Newton.”

O ano de 1987, portanto, é um marco para o processo de desestruturações institucionais e, além disso, perseguições no âmbito da gestão e do planejamento metropolitanos (Mendanha, 2022; Machado, 2022). Desde o início da década de 1980, os órgãos técnicos do primeiro modelo de arranjo institucional da RMBH vinham sendo enfraquecidos, primeiramente com o esvaziamento de sua competência e corte de verbas para programas e projetos e, posteriormente, por meio de arrochos salariais. Essa situação levou à eclosão de uma greve em 1987 e, como resposta, o recém-eleito governador Newton Cardoso demitiu parte significativa do corpo técnico do Plambel e da Metrobel (Mendanha, 2022). Em relação a esta última, a greve foi também o estopim para que o governador articulasse politicamente a extinção da empresa, valendo-se do descontentamento dos poderes locais com o controle que ela exercia por meio da gestão do transporte metropolitano. A Figura 7 ilustra como a atuação da Metrobel era negativamente percebida nos municípios metropolitanos.

Figura 7 – Notícia da edição nº 9 de junho de 1987 do periódico *EM*, de Itabira/MG, enaltecendo o Prefeito de Sabará por ter “ignorado” a Metrobel e melhorado as condições do transporte coletivo.



Fonte: *EM*, Itabira, 1987<sup>92</sup>.

Como apontado anteriormente, as razões para que os poderes locais estivessem descontentes com a gestão da Metrobel no transporte coletivo estavam relacionadas tanto ao fato de que ela ignorava detalhes sobre deslocamento da população (localização dos pontos de parada, definição de linhas), como também ao fato de que a cultura institucional de seus agentes resultava em baixa interface e transparência para com os municípios.

Dessa forma, por meio da articulação política a que se referiu anteriormente, patrocinada pelo Governador Newton Cardoso, a Comissão Parlamentar de Inquérito da ALMG proporia uma resolução, aprovada em 01 de dezembro de 1987<sup>93</sup>, determinando a distribuição de um relatório aos municípios da RMBH, contendo as conclusões sobre a apuração de irregularidades à gestão do transporte metropolitano, principalmente relacionadas à política de fixação das tarifas do transporte metropolitano:

Art. 1º - Ficam aprovados o Relatório e as Conclusões da Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Apurar a Responsabilidade da Companhia de Transportes Urbanos da Região metropolitana de Belo Horizonte –Metrobel– quanto à Metodologia de Cálculo Tarifário da Empresa, aos Lucros Exorbitantes das Empresas Permissionárias, à Deterioração dos Serviços Prestados à População e ao Objetivo Desvirtuado da Câmara de Compensação Tarifária da Empresa.

Art. 2º - Serão remetidas cópias do Relatório e das conclusões de que trata o artigo anterior ao Governador do Estado, ao Secretário de Estado dos Transportes, às Prefeituras e às Câmaras Municipais da Região Metropolitana de Belo Horizonte, para as providências cabíveis (Minas Gerais, 1987a, *online*).

No dia 29 de dezembro de 1987, foi publicada a Lei Estadual nº 9.527, que criava a Secretaria de Estado de Assuntos Metropolitanos, a autarquia Transportes Metropolitanos – Transmetro e determinava a dissolução da Metrobel.

---

<sup>92</sup> Imagem retirada do acervo da Biblioteca Nacional Digital. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=847259&Pesq=metrobel&pagfis=79>. Acesso em: 08 fev. 2023.

<sup>93</sup> Resolução da Assembleia Legislativa de Minas Gerais nº 4.387, de 01 de dezembro de 1987.

A mudança de relação entre a política e a burocracia técnica, que se caracterizou pelo avanço daquela sobre esta, vinha ocorrendo desde o início da década de 1980, com o ressurgimento dos movimentos sociais e, conseqüentemente, a reintrodução das demandas populares no campo governamental. Nessa senda, também vinha uma postura mais populista e clientelista por parte dos governadores na gestão e no planejamento metropolitanos, verificada desde o governo de Tancredo Neves (PMDB), no período de 1983-84, e de Hélio Garcia (PMDB) no período de 1984-1987 (Araújo, 2018; Mendanha, 2022). Esse movimento explicava, em parte, o enfraquecimento institucional do primeiro modelo do arranjo metropolitano. Entretanto, ainda se resguardava, nesse período, a condução técnica do aparato institucional sobre a execução do interesse metropolitano.

O governo de Newton Cardoso, entretanto, promoveu uma retirada radical das extremas existentes entre a ação política e a burocracia técnica na gestão da RMBH. É possível que o tratamento dado por Newton Cardoso à RMBH estivesse em parte relacionado ao incômodo histórico que tinha com a atuação do primeiro modelo de arranjo institucional: além de colidir ideologicamente com a ideia do insulamento burocrático, já que tinha uma visão pré-moderna da ação do Estado<sup>94</sup>, que valorizava o controle político dos processos burocráticos, a ação da autoridade metropolitana ainda dificultava os empreendimentos imobiliários que pretendia viabilizar no município de Contagem (MG).

Nesse sentido, além de interesses imobiliários, um dos fatores que determinou o tratamento dado pelo governador ao arranjo institucional metropolitano estava relacionado ao seu interesse direto na realização de obras viárias (Mendanha, 2022). Amalgamados aos seus esforços para enfraquecer o aparato institucional metropolitano, estavam os interesses de empreiteiras e outros grupos, visando aos contratos de obras e às intervenções de grande porte. Interesses contrários, portanto, à visão de urbanismo que se cultivava nos órgãos técnicos da RMBH, pela qual se buscava valorizar a integração da cidade e da região por meio do transporte coletivo

---

<sup>94</sup> No Capítulo 1, a ideia da burocracia estatal pré-moderna é abordada como contraponto à burocracia moderna insularizada e weberiana.

(Mendanha, 2022). A contratação de grandes obras, por esse motivo, não se enquadrava no campo das prioridades da gestão e do planejamento metropolitanos que, visando a maior qualidade de integração urbanística e um melhor emprego orçamentário (Mendanha, 2022), evitava maiores intervenções viárias. Essa perspectiva dos órgãos técnicos seria mais uma razão para que Newton Cardoso e suas relações políticas e econômicas desejassem o enfraquecimento do arranjo institucional da RMBH e, em especial, da Metrobel.

A autarquia Transmetro, que estava subordinada à Semetro, acabaria sendo um órgão de mais fácil condução para os propósitos do governador, e o baixo controle técnico que essa autarquia exerceria sobre o sistema de transporte metropolitano acabaria sendo, como se verá no próximo capítulo, um dos motivos que contribuiu para a experiência malsucedida do segundo modelo do arranjo metropolitano.

### **3.5 A Constituinte Nacional e a região metropolitana: um debate abduzido pelo “municipalismo a todo custo”<sup>95</sup>**

As distorções de ordem federativa e política que caracterizaram o Estado brasileiro no regime militar acabaram por urdir uma desconfiança pela ordem jurídico-institucional metropolitana como um todo.

Dentre as quais importa notar a instrumentalização do aparato de gestão e planejamento metropolitanos como via de intervenção do governo federal nas políticas regional e local, na perspectiva de implementar seu modelo econômico. Além disso, deve-se levar em conta que o resultado do processo de metropolização aprofundou as diferenças socioeconômicas inter-regionais.

Na esteira dessa desconfiança, a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88 – ANC, que deveria ter dado o devido reconhecimento constitucional das questões relacionadas ao fenômeno da metropolização, conforme já problematizadas no Capítulo 1, acabou sendo silente em relação ao assunto (Fernandes, 1992).

---

<sup>95</sup> Expressão empregada por Fernandes (2013, p. 26) para se referir aos posicionamentos municipalistas intransigentes no período da Constituinte Nacional.

O tema das regiões metropolitanas não foi devidamente abordado na ANC, mas algumas propostas desenvolvidas nesse contexto das movimentações pela nova constituição expressavam o amadurecimento que o tema alcançara em alguns campos do pensamento técnico, político e acadêmico.

### **3.6 A proposta das agências metropolitanas**

Fernandes (1992) explica que antes da instalação da Assembleia Constituinte teria havido um número considerável de movimentações no país envolvendo técnicos das agências metropolitanas, planejadores, especialistas e políticos de diferentes partidos, visando à formulação de propostas para a gestão metropolitana.

A proposta das agências se enquadrava numa visão de que as regiões metropolitanas demandavam algum grau de autonomia política ou, em outras palavras, a autogestão e a autorregulação no que diz respeito à matéria metropolitana. Nesse sentido, pugnava-se pelo estabelecimento de regiões metropolitanas como esferas de poder político, a serem incluídas no pacto federativo com o propósito de melhor integrar e suprir as demandas e soluções dentro das unidades territoriais e em diferentes dimensões. Visava-se, também, melhorar a distribuição de recursos para a correção de desigualdades socioeconômicas e regionais, assim como estabelecer a participação política numa nova escala territorial (Fernandes, 1992).

Além da natureza política das regiões metropolitanas, a proposta indicava a titularidade do interesse metropolitano como sendo coletivamente dos municípios – e não dos estados-membros. Esse interesse seria exercido numa estrutura em que houvesse a separação entre poder executivo e legislativo, sendo este último composto por eleições de representantes regionais, e as funções executivas seriam exercidas colegiadamente por prefeitos e parlamentares dos municípios, além de outros membros eleitos com titularidade metropolitana. O financiamento dessa estrutura e desses interesses adviria da instituição de tributos metropolitanos sobre a propriedade (Fernandes, 1992).

Entretanto, dada a limitação do debate sobre os aspectos jurídico-institucionais das regiões metropolitanas, essa e outras muitas propostas encaminhadas para

análise da Assembleia Nacional Constituinte – ANC não receberam a devida atenção. Uma dessas outras propostas, que em parte convergia com a formulada pelas agências metropolitanas, era a que constava no Anteprojeto Afonso Arinos.

### **O Anteprojeto Afonso Arinos**

Em 18 de julho de 1985, o Decreto Federal nº 91.450 criava Comissão Provisória de Estudos Constitucionais – CPEC, com a finalidade de elaborar um Anteprojeto da Constituição para subsidiar os trabalhos da ANC. A CPEC concluiu, em setembro de 1986, o Anteprojeto da minuta texto constitucional, conhecido como Anteprojeto Afonso Arinos<sup>96</sup> (Figura 8), embora ele não tenha sido apresentado à ANC por decisão do presidente da República, já que à época temia-se que uma proposta encaminhada pelo poder Executivo da União fosse interpretada como um ato de autoritarismo e viesse a ser associada ao autoritarismo do regime militar.

---

<sup>96</sup>O legislador Afonso Arinos de Melo Franco havia sido nomeado presidente da CPEC, daí o nome atribuído ao Anteprojeto.

Figura 8 – Publicação do Anteprojeto Afonso Arinos em 26 de setembro de 1986

	<h1>Diário Oficial</h1>	<p>REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL</p>
<p>SUPLEMENTO ESPECIAL AO Nº 185    SEXTA-FEIRA, 26 DE SETEMBRO DE 1986    BRASÍLIA – DF</p>		
<p><b>Presidência da República</b></p>		
<p>DESPACHOS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA</p>		
<p>ANTEPROJETO CONSTITUCIONAL, elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, instituída pelo Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985. "Publique-se, inclusive com as palavras que tive a</p>	<p>oportunidade de proferir por ocasião da entrega do anteprojeto da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. Ao Ministério da Justiça, para os fins previstos no Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985. Em 24 de setembro de 1986."</p>	
<p>Palavras do Presidente da República</p>		
<p>O Brasil cumpre hoje mais uma etapa de seu processo de restauração democrática. O relatório da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais é muito mais do que uma proposta. É um acervo de contribuições para a reflexão dos futuros integrantes da Assembleia Nacional Constituinte. Este documentário contém inovações e encerra, além da contribuição pessoal do Presidente Afonso Arinos de Melo Franco, nos seus ricos e fecundos cinquenta anos de vasta experiência e larga erudição, sugestões dos mais diversos setores da sociedade brasileira.</p> <p>A Nação deve um preito de reconhecimento a todos os ilustres membros da Comissão que, com dedicação e conhecimento, permitiram que chegássemos a este quadragésimo aniversário da Constituição de 46, reiniciando o incessante caminho da busca de um novo modelo institucional para o País.</p> <p>Entre a última Comissão Constitucional presidida por Afrânio de Melo Franco, essa exemplar figura de devotamento ao Brasil, e a que hoje encerra seus trabalhos, presidida por seu filho, vivemos mais de meio século de crises políticas, econômicas, institucionais e sociais. Vivemos quase que permanentemente mergulhados no que ousaria chamar de crise de nossa própria identidade e de nossas inquietações cívicas.</p> <p>Muitas dessas inquietações e das incertezas com que costumamos encarar o nosso próprio futuro como Nação estão seguramente refletidas nos trabalhos que hoje recebo das mãos do Presidente da Comissão.</p> <p>Elas não se esgotam no modelo teórico que imaginamos, para que possamos aparelhar o Estado, organizar a economia, disciplinar o Governo e consolidar os direitos dos cidadãos.</p> <p>Temos que nos deter no exame de nosso próprio passado e tirar de nossa História as lições que não de servir para balizar o nosso futuro.</p> <p>Mas a obra do futuro não pode ser apenas essa projeção do passado. Deve ser também, e deve ser sobretudo, o resultado do esforço de aprimoramento que temos de empreender no presente. Agora. E é isto que estamos fazendo quando, a pouco menos de dois meses do pleito de novembro, recebemos esse documento tão importante.</p>	<p>A contribuição que para este fim esperava o Governo da Comissão, aí está.</p> <p>O aproveitamento de ricas sugestões será obra da Constituinte em sua indelegável soberania.</p> <p>Se quisermos ser uma grande Nação, teremos que ser uma grande democracia. Mas só seremos uma grande democracia, no dia em que tivermos um pacto que, acima dos homens, das facções e dos partidos, faça de nossa estrutura política a convivência pacífica de todos os brasileiros, regidos por instituições livres, estáveis, respeitáveis e duradouras.</p> <p>O trabalho ora concluído expressa o devotamento e o espírito público da Comissão que elaborou a proposta hoje entregue ao Poder Executivo. Ela reuniu algumas das maiores expressões do pensamento brasileiro.</p> <p>Muito fica a dever o País à capacidade, ao zelo intelectual, à enorme erudição e aos profundos conhecimentos desse exemplo de dignidade da vida pública brasileira, que é Afonso Arinos de Melo Franco, que emprestou o brilho de sua inteligência e o amor de sua devoção ao Brasil, à cátedra universitária, ao jornalismo, à política, à diplomacia, ao direito, à História, à crítica literária e à ciência política, com o mesmo entusiasmo com que, convocado pelo Governo, no vigor de seus 81 anos e na lucidez de sua inteligência, não se eximiu de prestar mais este grande serviço à Nação.</p> <p>Dele se pode dizer o que afirmou Rui Barbosa, no trecho da Oração aos Moços, que ele mesmo escolheu para servir de epígrafe a uma das partes do livro que é, ao mesmo tempo, demonstração de carinho filial e exemplo da historiografia política brasileira que é o estadista da República: "Tenho o consolo de haver dado a meu País tudo o que me estava ao alcance: a desambição, a pureza, a sinceridade, os excessos de atividade incansável com que, desde os tempos acadêmicos, o servi".</p> <p>Afonso Arinos, mestre de tantas gerações, deu tanto quanto Rui ao Brasil.</p>	

Fonte: Brasil, 1986.

Esse Anteprojeto merece atenção quanto às suas disposições sobre as regiões metropolitanas, que se apresentaram muito mais audaciosas do que as que viriam a ser apresentadas no Anteprojeto da ANC, a ser abordado em tópico posterior.

O Anteprojeto Afonso Arinos não definia as regiões metropolitanas como entes políticos, muito embora as dotasse de uma autonomia que não poderia ser confundida

como a de um simples arranjo de administração interfederativa. Nesse sentido, em que pese não estivesse elencada na estrutura da federação, a autonomia da região metropolitana, ao lado da autonomia do município, gozava de status de princípio constitucional a ser tutelado pela União caso o estado-membro o infringisse. Assim dispunha o art. 78 do Anteprojeto:

Art. 78 – A União não intervirá nos Estados, salvo para:

(...)

VII – garantir a observância dos seguintes princípios constitucionais:

(...)

f) autonomia municipal e das regiões metropolitanas (BRASIL, 1986, *online*).

Elas deveriam ser instituídas por meio de lei complementar, de iniciativa tanto da União quanto dos estados-membros (art. 75), e sua natureza seria de uma “entidade pública e territorial de Governo Metropolitano” (art. 130), destinada à “organização e a administração dos serviços públicos intermunicipais de peculiar interesse metropolitano” (art. 127). Alguns desses serviços de interesse metropolitano são elencados no art. 128 e, por sua vez, o art. 129 determina a destinação obrigatória e suficiente de recursos para a sua execução, devendo ser consignados nos orçamentos dos estados e dos municípios integrantes.

Uma outra disposição notável contida no Anteprojeto Afonso Arinos acerca das regiões metropolitanas, e que confere substância à proteção dada à sua autonomia, é aquela que declina às constituições estaduais a competência de atribuir-lhes delegação para a arrecadação de tributos (art. 130, I) e expedir normas nas matérias de interesse metropolitano (art. 130, II). Previa-se, também, a obrigatoriedade de instituição de mecanismos de cooperação de recursos e operações entre União, estados e municípios (art. 131).

Por fim, o Anteprojeto prescrevia que a criação das regiões metropolitanas estava subordinada ao referendo popular e seria aprovada pela manifestação favorável da maioria dos eleitores da maioria dos municípios a serem integrados (art. 132).

A avaliação das propostas contidas no Anteprojeto Afonso Arinos permite concluir que ela apresentava rudimentos da maior parte dos aspectos jurídico-

institucionais propostos por Fernandes (2013) para a formulação de uma entidade verdadeira metropolitana<sup>97</sup>. Seriam eles relativos à natureza da região metropolitana, à titularidade do interesse metropolitano e ao financiamento da gestão e do planejamento metropolitanos.

### **3.7 O debate abduzido pelo “municipalismo a todo custo”**

Somado ao baixo grau de aprofundamento e dispersão do debate sobre a questão metropolitana no período anterior e durante o processo de debate da nova constituição, havia o fato de que muitos dos constituintes eram fazendeiros ou tinham interesse em áreas rurais, para os quais a gestão regional poderia ser um obstáculo à mobilização de seus interesses nos jogos políticos locais, especialmente no que diz respeito ao controle da expansão urbana e às restrições ambientais. Embora tivessem interesses diversos dessas aristocracias rurais, comungavam-se a elas na repulsão à ideia da região metropolitana um outro grupo político, partidário da tese do "municipalismo a todo custo", interessados diretamente nas eleições locais e, dessa forma, interessados na consolidação da autonomia do poder municipal (Fernandes, 1992).

De maneira geral, como pano de fundo, circulava a ideia de que a gestão metropolitana conflitava com a autonomia municipal, ignorando a realidade de que diversos problemas não poderiam ser resolvidos somente pelas administrações locais e que as propostas nesse sentido diferenciavam o interesse regional do interesse local (Fernandes, 1992).

Resultou desse quadro a Constituição de 1988, que, como dito anteriormente, enfrentou muito timidamente o tema da região metropolitana, estabelecendo-a apenas como possibilidade jurídica a ser inteiramente regrada pelos estados, não tendo prescrito qualquer referencial para sua instituição, administração e financiamento (Fernandes, 1992). Mesmo não tendo acatado as propostas mais bem estruturadas,

---

<sup>97</sup> Esses aspectos jurídico-institucionais são apresentados no Capítulo 1.

como a elaborada pelas agências metropolitanas, o texto final da Constituição de 1988 não aproveitou nem as estipulações rudimentares presentes no Anteprojeto.

Para Fernandes (1992), o processo constituinte foi impregnado de uma ideia equivocada de municipalismo e de uma leitura distorcida da história, àquela época ainda recente, descartando inteiramente a gestão metropolitana na esteira de sua identificação com o regime militar autoritário. Desse processo, acabou resultando uma Constituição ultrapassada, que legou muito pouco espaço para as constituições estaduais inovarem sobre o assunto metropolitano e, ao mesmo tempo, deu muita abertura para que sobre ele avançassem os interesses complexos dos jogos políticos municipais, o que será abordado no próximo capítulo por meio do relato da experiência do segundo modelo do institucional da RMBH.

Em 5 de outubro de 1988, a nova Constituição viria a ser promulgada, prescrevendo vagamente, em seu art. 25, a possibilidade de que os estados instituíssem regiões metropolitanas sem especificar nenhum dos aspectos jurídico-institucionais necessários à formulação de seus respectivos arranjos:

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, *online*).

#### **4 O SEGUNDO MODELO DO ARRANJO INSTITUCIONAL DA RMBH**

Ao fim da década de 1980, o aparato institucional de gestão e planejamento metropolitanos da RMBH se encontrava em uma situação decadente, tendo sido progressivamente esvaziado de suas funções, sofrido reduções orçamentárias e, por fim, submetido a alterações orgânicas que viabilizaram maior controle político sobre sua atividade técnica.

Esse quadro começaria a se formar no bojo das mudanças geopolíticas e econômicas internacionais, a partir da metade da década de 1970, que acabariam inviabilizando o modelo tecnocrático de organização governamental imposto pelo regime militar, que era voltado à promoção de programas de desenvolvimento econômico e ao controle político e social. Esse enfraquecimento político-institucional, por sua vez, abriria caminho para o reavivamento das movimentações cívicas e políticas que culminariam no processo de redemocratização e na nova ordem constitucional de 1988. A Constituição de 1988 primária, em grande medida como resposta ao regime anterior, pela descentralização do poder estatal e autonomia política e administrativa dos municípios, que passavam a ser reconhecidos como entes integrantes da federação.

Era um contexto hostil às instituições criadas no regime militar, acomodadas em um sistema governamental verticalizado, sendo particularmente difícil àquelas vocacionadas à gestão e ao planejamento metropolitanos, estigmatizadas como antagonistas da autonomia municipal. Na RMBH, ainda pesava o fato de que o governo de Newton Cardoso (PMDB) investira contra os órgãos técnicos do arranjo institucional então vigente, legando a esse período entidades metropolitanas fracas e com baixa integração entre si. Foi nesse quadro em que se encontravam o planejamento e a gestão metropolitanos na RMBH que iniciaram as mobilizações pela Constituinte Estadual.

Igualmente impregnada pelo municipalismo que marcou a Assembleia Nacional Constituinte, a Assembleia Constituinte Estadual – ACE também seria marcada pela defesa intransigente da autonomia dos poderes municipais e pelo anátema à intervenção nos assuntos de interesse local. De toda forma, a Constituição de 1988,

que praticamente silenciara em relação à questão metropolitana, legava aos estados a necessidade de discipliná-la integralmente. A ACE, como se verá, ainda que não destoasse da tônica municipalista geral, enfrentaria esse debate e daria um tratamento constitucional efetivo aos aspectos jurídico-institucionais das regiões metropolitanas. A materialização dessa disciplina constitucional, por sua vez, culminaria no segundo modelo de arranjo metropolitano da RMBH e, com ele, a criação de uma entidade singular<sup>98</sup>: a Assembleia Metropolitana – Ambel.

Este capítulo dedicar-se-á a explorar a trajetória desse segundo modelo de arranjo metropolitano, desde o processo constituinte estadual, passando por sua regulamentação em 1993 e sua experimentação posterior no âmbito da gestão e do planejamento metropolitanos da RMBH. A reconstituição dessa trajetória, como explicado no Capítulo 1, realiza-se com o objetivo de se contribuir para uma melhor compreensão do valor histórico que esse período tem enquanto continuidade e resultado do período autoritário anterior, e como experimentação e aprendizado para a formulação do terceiro modelo de arranjo da RMBH.

#### **4.1 Entre o metropolitano e o municipal: propostas para a institucionalidade metropolitana na Constituinte Estadual**

A Constituição da República Federativa do Brasil é promulgada em 5 de outubro de 1988, sendo seguida da instalação da IV Assembleia Constituinte do Estado de Minas Gerais, em 7 de outubro de 1988. Após a aprovação do Regimento Interno da ACE, em 22 de dezembro de 1988, foi aberto o prazo de 50 dias para que sugestões fossem apresentadas à Comissão Constitucional, cujos assuntos mais relevantes para a questão metropolitana serão abordados em seguida.

De uma maneira geral, como se verá, a sociedade civil organizada, algumas câmaras legislativas e, principalmente, a agremiação de municípios metropolitanos –

---

<sup>98</sup> O desenho institucional da Assembleia Metropolitana não tinha paralelos nas demais constituições estaduais derivadas da Constituição de 1988. Pires e Machado (2018) explicam que esse desenho teria se inspirado no arranjo institucional da Grande Londres, na Inglaterra.

a Granbel – propuseram ao texto constitucional formulações sobre a institucionalidade metropolitana que iam ao encontro do espírito municipalista que havia dado tom à Constituição de 1988, como apontado anteriormente. Entretanto, é importante destacar que, assim como a proposta elaborada pelas agências metropolitanas para a ANC<sup>99</sup>, na ACE uma proposta que destoava das demais foi elaborada pela agência executiva do primeiro arranjo da RMBH, o Plambel, e revela a visão que seus técnicos tinham sobre a gestão e o planejamento. Como apontado no Capítulo 3, em grande medida, os técnicos do Plambel tinham ideias e práticas que não expressavam a natureza tecnocrática e insularizada das instituições metropolitanas do regime militar, criadas pela LC nº 14/1973. Corroborando esse entendimento, a proposta encaminhada à ACE revela um elaborado entendimento por parte dos técnicos quanto à formulação de uma institucionalidade representativa e politicamente legítima, ao mesmo tempo em que fosse também efetiva para a formulação e execução das pautas de interesse da RMBH.

Mas antes que se passe à análise dessa proposta e das demais apresentadas à ACE, merece registro a palestra ministrada pelo jurista José Rubens Costa, que estivera anos antes, na primeira metade da década de 1980, à frente da Procuradoria Jurídica do Plambel<sup>100</sup>, no *Simpósio: a nova Constituição Federal e o Processo Constituinte Mineiro*, realizado em duas etapas, em outubro e dezembro de 1988 (Figura 9).

---

<sup>99</sup> Apresentada no Capítulo 3.

<sup>100</sup> Alguns aspectos da atuação de José Rubens Costa à frente da Procuradoria Jurídica do Plambel são relatados no Capítulo 3.

Figura 9 – Anais do Simpósio: a Nova Constituição Federal e o Processo Constituinte Mineiro (1988).

**Cadernos do Simpósio**

**A NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O PROCESSO CONSTITUINTE MINEIRO**

**Nº 5**

**TEMA: A POLÍTICA URBANA**

1ª ETAPA: 24 a 27 de outubro/88  
2ª ETAPA: 12 a 16 de dezembro/88

PRESIDENTE: Deputado Neif Jabur  
COORDENADOR DE DEBATES: Prof. José Alfredo de Oliveira Baracho

**Regiões Metropolitanas**  
Prof. José Rubens Costa  
**Violência Urbana**  
Prof. Floriano de Lima Nascimento  
**Segurança Pública**  
Cel. Amauri Meirelles  
**Habitação**  
Maria Helena de Almeida Magalhães  
**Saneamento**  
Dr. Rômulo Thomaz Perilli  
**Diretrizes do Uso e Ocupação do Solo**  
Heraldo Santos Dutra

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

janeiro/89

Fonte: FJP, 1989.

Nesse evento, José Rubens Costa (1989) evidencia o problema entre a estrutura prevista na Constituição para a federação brasileira, que inclui o município no pacto federativo, e a lacuna deixada pelos constituintes nacionais em relação às competências das entidades metropolitanas:

Isso é o que diz o § 3. O que se percebe de imediato é que nessa definição de Federação clássica, constituída pela União e Estados, e, não tão clássica, pelos municípios – esse é um fenômeno que só ocorre no Brasil, onde os municípios integram a Federação com autonomias expressas – o Constituinte

foi bastante tímido ou confessadamente incompetente. Não soube o que fazer com as regiões metropolitanas. Sabia apenas que elas existiam. Assim, aparentemente, o Constituinte deve ter falado: "Deixa, que o filho não é meu. Vou deixar o problema para o Estado". E atribuiu o problema ao Constituinte Estadual, que deverá regulamentar, ou não, a região metropolitana. Ele não a incluiu expressamente na Federação, mas também não a excluiu. Dos males o menor. Ele admite a existência das regiões metropolitanas, mas sem qualquer competência para resolver o problema (Costa, J. R., 1989, p. 10-11).

Embora reconhecesse a lacuna constitucional, o jurista advogava que, ainda que por omissão, as regiões metropolitanas teriam sido, de fato, reconhecidas pelo constituinte nacional como parte integrante da federação. Dessa forma, o seu reconhecimento não deveria estar subordinado a um interesse governamental, e sim à verificação efetiva do fenômeno da metropolização. Quanto ao interesse metropolitano, referiu-se ao território como chave para a sua definição e, também, à peculiaridade da matéria:

Esse interesse metropolitano surge quando a matéria disser respeito exclusivamente à região metropolitana, que é o conceito de incidência meramente territorial; uma lei que se aplica naquele território e, também, quando a matéria exigir um tratamento especial por laborar a região metropolitana e assumir uma configuração peculiar (Costa, J. R., 1989, p. 15).

Dentre os aspectos jurídico-institucionais básicos apontados por Fernandes (2013), a fala de José Rubens Costa (1989) havia abordado a natureza das regiões metropolitanas e a medida de convivência entre seu interesse e o interesse local. Ao abordar o aspecto da titularidade do interesse metropolitano, o jurista proporia o desenho de uma entidade que apontava para a base do que efetivamente viria a ser previsto na Constituição estadual de 1989:

Como faria a administração metropolitana? Faria algo semelhante às regiões administrativas de Portugal e Espanha. Teríamos três órgãos. Um chamado Assembleia Metropolitana sem nenhuma conotação de fazer leis no sentido material. As leis formais seriam feitas pela Assembleia Legislativa ou Câmaras Municipais, e a Assembleia Metropolitana poderia legislar, de modo material, evidentemente sem invadir as chamadas reservas de constituição ou de leis, dentro daquela divisão de competência, coisas que possam ser disciplina das não necessariamente pelo Legislativo (Costa, J. R., 1989, p. 18).

Para José Rubens Costa (1989), essa entidade teria no centro a Assembleia Metropolitana, que seria constituída por representantes dos poderes Legislativos e Executivos do estado e dos municípios. Esses representantes legislativos teriam competência para editar normas relativas ao interesse metropolitano e elegeriam o chefe do órgão administrativo metropolitano, que teria status de secretário de Estado. Esse órgão administrativo teria autonomia política em relação ao governo estadual. Por fim, para garantir a legitimidade democrática desse arranjo, deveria haver um órgão voltado à participação popular:

Finalmente, o terceiro órgão seria um grande fórum metropolitano ou o Conselho Metropolitano, que seria constituído para dar efetividade à participação popular. Existe, hoje, participação popular na elaboração das leis. Esses princípios são consagrados na atual Constituição. São princípios sérios e devem ser exequíveis. Não são meras retórica ou poética do Constituinte federal. Esse grande fórum seria composto por órgãos de classe, representantes do povo, organizações sociais, culturais, profissionais, econômicas etc..Seria, enfim, uma espécie de eco da região metropolitana. A Assembléia Metropolitana transmitiria, como eco, o que a população metropolitana deseja, o que precisa e quais as suas aspirações (Costa, J. R., 1989, p. 19).

Na fala de José Rubens Costa, a Assembleia estava posicionada como instância principal da entidade metropolitana, de modo a viabilizar o governo e os direitos de uma cidadania regional, em consonância com a Constituição de 1988. Muito embora o desenho jurídico-institucional efetivamente prescrito na Constituição estadual de 1989 não tenha considerado aspectos sobre a representatividade de cada integrante da região metropolitana<sup>101</sup> e nem os órgãos administrativo e consultivo propostos pelo jurista, a ideia de um parlamentarismo metropolitano persistiu nos trabalhos da ACE e atendeu às aspirações de legitimidade política e democracia, mobilizadas pelos constituintes estaduais, como se verá no tópico em que se analisam os debates dos constituintes estaduais.

---

<sup>101</sup> Mais adiante, neste capítulo, ficará demonstrado que a composição da Ambel e o desequilíbrio de representatividade entre os integrantes da RMBH foram duas dentre as principais razões para o fracasso do segundo modelo de arranjo metropolitano.

#### **4.2 A proposta do Plambel: entre a efetividade técnica e a representatividade**

Conforme enunciado no tópico anterior, as propostas encaminhadas para a ACE relativas à questão metropolitana eram, quase na sua totalidade, derivadas de uma visão municipalista, radicalizada pela demanda de se simbolizar o antagonismo ao momento histórico autoritário imediatamente anterior e também pelos novos interesses mobilizados no processo político.

Destoou dessa radicalidade apenas a proposta encaminhada pelo governo do estado, elaborada pelos técnicos do Plambel (na Figura 10, vê-se a notícia da *Imprensa Oficial do Estado* sobre o encaminhamento da proposta para a ACE). Pode-se considerar que essa proposta apresentava um caminho do meio para questão institucional metropolitana e expressava um cuidado de se articular a representatividade com a efetividade da gestão metropolitana. Foi protocolada sob o nº 0949, de 27/01/1989, encaminhada por meio de um documento intitulado *Região Metropolitana de Belo Horizonte – Proposta de Gestão*.

Figura 10 – Notícia do encaminhamento da proposta elaborada pelo Plambel.



Fonte: *Imprensa Oficial*, 1989.

No âmbito da gestão metropolitana, propunha-se um sistema de administração em que operassem, de um lado, uma instância decisória constituída pelo Conselho Deliberativo, assessorado por comissões temáticas; e, de outro lado, as instâncias de caráter executivo, com a Secretaria de Assuntos Metropolitanos – SEMETRO na função de articulação política e administrativa, mais os seus órgãos técnicos: Plambel e Transmetro. Nesse sistema de administração, a SEMETRO seria responsável por se articular com os executivos municipais para a realização das funções públicas de interesse comum. O secretário presidiria o Conselho Deliberativo, e a SEMETRO atuaria como Secretaria Executiva dessa instância. O Plambel e a Transmetro ficariam responsáveis por dar apoio técnico às comissões temáticas. A proposta atribuía às comissões temáticas a função de espaço de participação da sociedade civil, além do funcionamento como instâncias de mediação técnica que embasassem e ampliassem as decisões do Conselho Deliberativo.

Em síntese, o Sistema de Administração da RMBH proposto constituir-se-ia do Conselho Deliberativo e das Comissões Temáticas, enquanto a SEMETRO, como apoio técnico e articulador do Plambel e da Transmetro, daria apoio operacional a esse sistema.

O documento enfatiza que o Conselho Deliberativo “teria poder de veto sobre questões que constitucionalmente são atribuições dos municípios, mas que houvessem sido delegadas por eles ao Sistema de Administração Metropolitana” (SEMETRO, 1989, p. 59)<sup>102</sup>. A proposta não entra em detalhes sobre esse mecanismo, mas parecia expressar a ideia de um arranjo institucional em que as partes contratualmente cederiam suas competências, uma estratégia que parece ser de difícil assimilação no âmbito jurídico, uma vez que as competências constitucionalmente definidas não podem ser objeto de disposição dos entes. A proposta careceria de respaldo na Constituição da República que, como demonstrado no capítulo anterior, praticamente se silenciou sobre o tema metropolitano.

A proposta também apostava nas comissões temáticas como instâncias de representação técnica e popular, uma espécie de foro intermediário qualificado que prepararia os temas a serem abordados pelo Conselho Deliberativo. A introdução de todos os municípios na instância decisória, assim como a sociedade civil e legisladores no campo consultivo, visava à legitimação da institucionalidade metropolitana, tendo como mecanismo de controle democrático a possibilidade de audiência da sociedade civil e dos seus representantes na instância consultiva.

Muito embora se buscasse o equilíbrio da representatividade com a eficácia do arranjo, a ideia de que as decisões do Conselho Deliberativo se sobrepusessem à competência constitucional definida para os municípios integrantes da RMBH fazia do modelo proposto, como apontaria o documento da Granbel, inconsistente quando cotejado com a Constituição de 1988.

A ideia formulada pelo Plambel, e apresentada pela SEMETRO, deparava-se com o problema que Fernandes (2013) aponta no tratamento dado às regiões

---

<sup>102</sup> O referido documento não tem identificação catalográfica. O acesso a ele ocorreu durante pesquisa de campo, de forma que ele estava contido no arquivo de documentos relacionados ao Plambel, sem identificação, mas se verificou que o conteúdo se tratava de proposta para a Constituinte estadual.

metropolitanas na Constituição de 1988: a inexistência de definição de competência constitucional para o interesse metropolitano impossibilita juridicamente sua sobreposição à competência municipal, especialmente quanto ao tratamento a ser dado ao controle do território.

#### **4.3 Outras propostas sobre a região metropolitana encaminhadas por entidades e organismos**

Os membros do Sindicato dos Engenheiros de Minas Gerais e do Instituto dos Arquitetos do Brasil, Departamento de Minas Gerais – IAB/MG propuseram que a participação dos municípios na região metropolitana fosse aprovada por voto popular, excluindo-se a compulsoriedade prevista na Lei Complementar nº 14/1973. Essa aprovação por voto popular, de acordo com a proposta, dar-se-ia por plebiscito, sendo confirmada por lei da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Além disso, propuseram que as regiões metropolitanas fossem dotadas de um fundo com volume de recursos para a execução das funções públicas de interesse comum e que essa dotação fosse equanimemente distribuída entre os municípios. A fonte de recursos desse fundo viria das empresas estatais, atuantes no território respectivo, na proporção de 1% de sua receita.

A Câmara Municipal de Ribeirão das Neves<sup>103</sup> apresentou a proposta de que o Conselho Deliberativo deveria ser integrado por todos os prefeitos e o Conselho Consultivo deveria ser constituído por todos os representantes dos legislativos municipais. A proposição de incluir todos os prefeitos e vereadores nos órgãos decisórios do arranjo institucional metropolitano, como se verá, embora não tenha sido repercutida no texto constitucional dessa forma, foi repetida em outras propostas e acabou sendo constitucionalizada na figura da Assembleia Metropolitana.

A proposta vinda da Câmara Municipal de Santa Luzia<sup>104</sup> sugeria a criação de um Conselho de Representantes com funções deliberativas, composto por vereadores

---

<sup>103</sup> Proposta nº 0931.

<sup>104</sup> Proposta nº 1163.

da RMBH, a fim de fortalecer o que chamou de “Legislativo da Grande BH”. Mais uma vez, a ideia não foi repercutida dessa forma no texto constitucional, embora a Assembleia Metropolitana tenha tido, de certa forma, um caráter de parlamento metropolitano, com ampla composição dos poderes legislativos municipais.

A Sociedade Mineira de Engenheiros apresentou proposta sugerindo que as regiões metropolitanas fossem identificadas pelo Estado e que a sua instituição fosse precedida de consulta às prefeituras e às câmaras legislativas dos municípios.

Nas propostas apresentadas, é possível identificar algumas características que seriam atribuídas à Ambel, como a representação dos municípios constituída de representantes dos Executivos e Legislativos estaduais, expressando, em geral, preocupação com a preservação da autonomia municipal.

É importante considerar também que as propostas provenientes das câmaras municipais não representam o conjunto daqueles poderes, pois foram encaminhadas por vereadores específicos. De todo modo, a consistência do ideário municipalista era de tal modo forte que os aspectos de preocupação no debate em geral poderiam ser agrupados quase todos no eixo da autonomia municipal.

#### **4.4 A Granbel e a defesa da autonomia municipal**

A Figura 11 ilustra o espírito com o qual os prefeitos e a Granbel encaravam as garantias dadas pela Constituição de 1988 à autonomia municipal. A proposta apresentada por essa entidade à ACE, na prática, era um manifesto ao municipalismo.

O documento revela uma visão que ia além de preocupações com a autonomia municipal em face da atuação de uma instituição metropolitana estadual. O que se depreende do seu texto é a visão de que a região metropolitana seria uma questão concernente apenas aos municípios, a excluir-se da esfera de interesses do Estado.

Figura 11– Notícia de jornal expressando a posição dos municípios na constituinte estadual.



Fonte: *Hoje em Dia*, 1989.

Nessa proposta, a Granbel apresentava uma interpretação jurídica sobre a autonomia municipal, argumentando que na Emenda Constitucional nº 1/1969, que modificou a Constituição de 1967, os poderes locais tinham uma autonomia meramente enunciativa, tratando-se de uma prescrição sem conteúdo. Para a entidade, a referida emenda reconheceu apenas uma capacidade de autogerência em relação ao município, ou seja, uma capacidade autárquica. Nesse sentido, afirmava que, embora o art. 15 da EC nº 1/1969 prescrevesse a possibilidade de eleição de prefeitos, vice-prefeitos, vereadores, além de uma pretensa administração própria e arrecadação de tributos, a organização dos municípios se encontrava subordinada à lei estadual, definindo a municipalidade, portanto, como uma verdadeira entidade autárquica, e não como ente político.

Com a progressão do constitucionalismo, continua o documento, na Constituição de 1988 os municípios passam a ser equiparados aos estados-membros quanto a sua capacidade de se auto-organizar, tendo como expressão dessa autonomia a figura das leis orgânicas.

Pontuava-se que os serviços públicos que passam à competência dos municípios, de acordo com a nova carta constitucional, são: o transporte coletivo, a seguridade social, a saúde, assistência social, a educação e a cultura; e, dentre esses serviços, enfatiza o transporte coletivo municipal como um serviço público de competência absoluta dos municípios. A ênfase dada ao transporte coletivo na proposta da Granbel reforça o entendimento, apresentado no Capítulo 3, de que a atuação da Metrobel estava no centro das insatisfações dos poderes locais com a gestão e o planejamento metropolitanos.

Propunha-se, por outro lado, que a Constituição estadual replicasse o comando da Constituição de 1988 de que o Estado desse apoio aos municípios na prestação de serviços de educação e saúde.

Especificamente em relação à região metropolitana, a proposta frisava que o modelo institucional da Lei Complementar nº 14/1973 seria fruto de uma concepção centralista, que atropelava a autonomia municipal e que, embora tenha prestado serviços às comunidades metropolitanas, teria se tornado anacrônico e até mesmo inviável diante da nova ordem constitucional. Nesse sentido, continuava, o comando constitucional do art. 25, parágrafo 3º, ao determinar que as regiões metropolitanas passassem a ser instituídas por lei complementar estadual, estabeleceu que elas deixassem de ser institucionalidades “exógenas, criadas pela União e mantidas pelos estados em favor dos municípios metropolitanos” (Brasil, 1973, *online*) e passassem a ser institucionalidades endógenas, dos municípios metropolitanos entre si, para a organização de seus interesses comuns. Assim, embora compulsória em sua constituição, as regiões metropolitanas seriam horizontalmente gerenciadas, e, de tal forma, o Conselho Deliberativo metropolitano deveria ser composto por todos os prefeitos e por um representante do estado, com seu presidente sendo eleito por seus membros.

A proposta de um Conselho Deliberativo, composto majoritariamente por prefeitos municipais, demonstra que a ideia da Assembleia Metropolitana, cuja composição era de maioria parlamentar municipal, não teria partido da Granbel. De fato, como se verá mais adiante, devido ao desconcerto das forças representativas da Ambel, dominada pelos vereadores e suas pautas que, muitas vezes, nem sequer atendiam a seus municípios como um todo, a Granbel tornar-se-ia, paralelamente ao arranjo institucional metropolitano, um fórum de agremiação dos prefeitos da RMBH para o alinhamento de interesses comuns.

Fora os aspectos relativos à representatividade, a Granbel também apresentou propostas no campo do financiamento da execução das funções de interesse comum. Por exemplo, que o estado repassasse à RMBH até 1/3 dos recursos da arrecadação de seus tributos oriundos dos municípios metropolitanos para a sua aplicação na execução de serviços comuns – como norma de eficácia imediata, assim como propuseram a instituição de um fundo metropolitano com repasses do estado, recursos oriundos das prefeituras em proporção a ser definida, bem como outras fontes.

Propunha-se, também, que o estado destinasse 70% da arrecadação de multas de trânsito em proporção de 35% para o município onde a infração ocorresse e 35% para o Fundo Metropolitano para campanhas de educação de trânsito, evitando que os municípios metropolitanos se tornassem apenas “palco de infrações” e passassem a ser agentes de fiscalização, a fim de melhorar as condições locais de tráfego. Propuseram que o Plambel e a Transmetro fossem transferidos sem ônus para a RMBH, como autarquias intermunicipais, além da possibilidade de criação de outras autarquias metropolitanas por meio de lei complementar.

Por fim, também se apontava para a necessidade de que a execução dos serviços comuns nas áreas de cada município ficasse a cargo e sob responsabilidade dos prefeitos.

A análise das propostas apresentadas pela Granbel revela pontos interessantes quanto à estruturação institucional, como a possibilidade de se criar autarquias metropolitanas intermunicipais. Uma solução que se adiantava em termos de solução, embora formalmente distinta, à ideia de consórcios públicos, previstos na

Lei Federal nº 11.107/2005, acenando para uma tentativa de acomodação quanto às possibilidades de equilíbrio entre a gestão metropolitana e a autonomia municipal.

É de se concluir, por fim, que as ideias mobilizadas pela Granbel não partiam da negação do fenômeno metropolitano em si, mas encerrava o enfrentamento de suas consequências na esfera de ação dos municípios, sendo, nessa perspectiva de análise, um manifesto municipalista.

#### **4.4.1 O Anteprojeto da Constituição Estadual**

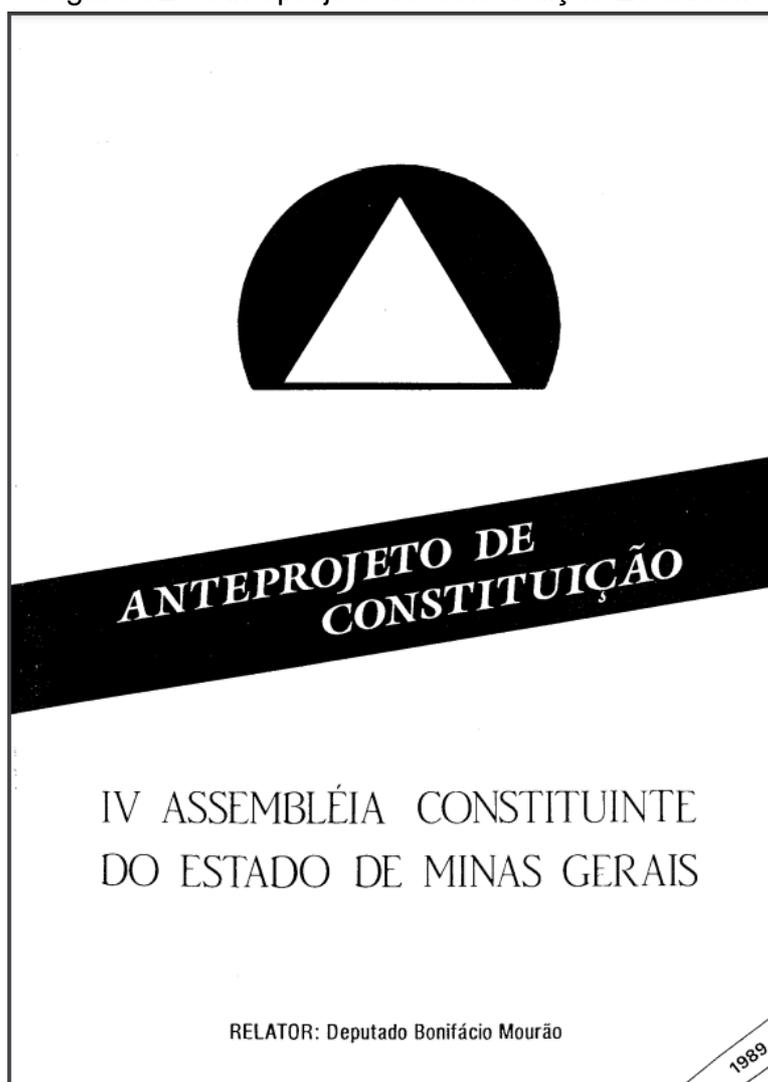
Passado o período de 50 dias de recebimento das propostas para a constituinte estadual, foi elaborado e apresentado, em 9 de março de 1989, o Anteprojeto da IV Constituição Estadual. Ele que trazia em seu “Título III – Do Estado, Capítulo I – Da Organização do Estado, Seção VII – Da Regionalização, Subseção II – Das Regiões Metropolitanas” (artigos 39 a 47) as disposições relativas às regiões metropolitanas.

No processo constituinte estadual, o Anteprojeto de Constituição foi apresentado a partir das sugestões e propostas recebidas, conforme pontuado anteriormente. Esse Anteprojeto foi, então, apresentado aos deputados constituintes para receber alterações por meio de emendas. Uma vez finalizada essa fase de emendas ao Anteprojeto, a Comissão Constitucional compilava e sistematizava todo o debate e as emendas aprovadas, elaborando, por fim, o Projeto de Constituição. Esse Projeto de Constituição foi novamente submetido aos deputados constituintes para alterações por meio de emendas. A Comissão Constitucional novamente compilava e sistematizava os debates e emendas aprovadas em relação ao projeto, dando origem ao Projeto Vencido, que seguiria, finalmente, para a promulgação no Plenário da ACE.

Dessa forma, em síntese, as fases do processo constituinte estadual foram as seguintes: a) propostas para elaboração do Anteprojeto de Constituição; b) elaboração do Anteprojeto de Constituição; c) emendas ao Anteprojeto de Constituição; d) Projeto de Constituição; e) emendas ao Projeto de Constituição; f) Projeto Vencido; g) promulgação.

De acordo com o prefácio ao Anteprojeto (Figura 12), os deputados constituintes possuíam pouca margem de manobra para inovações constitucionais no âmbito da competência dos estados membros. Nesse sentido, viam com preocupação o assunto da regionalização.

Figura 12 – Anteprojeto da Constituição Estadual.



Fonte: ALMG, 1989.

Destacava-se já no Prefácio ao Anteprojeto que a Constituição de 1988 se omitira em relação às regiões metropolitanas. Entendia-se que coube à Constituinte Estadual a grave responsabilidade de estabelecer o regime jurídico fundamental das regiões metropolitanas e, dessa forma, que o enfrentamento da questão teria que se dar por meio da avaliação das experiências anteriores no Brasil – em especial na da

RMBH, constituindo-se um dos mais complexos assuntos a serem enfrentados no processo constituinte.

O Anteprojeto, por sua vez, trazia, embora timidamente, algumas poucas definições sobre as regiões metropolitanas, como, por exemplo, as funções públicas de interesse comum e previa a criação do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. De todo modo, a previsão mais inovadoras e apresentava na figura da Ambel, com funções de normatização e regulamentação das matérias de interesse metropolitano e composta por representantes dos poderes Executivos e Legislativos do estado e dos municípios.

Tal como propusera José Rubens Costa, no Simpósio de 1988, a figura da Assembleia Metropolitana se apresentava no Anteprojeto, embora inserida em um arranjo metropolitano muito mais simplório, que não enfrentava vários dos aspectos jurídico-institucionais propostos por Fernandes (2013).

O Anteprojeto buscou claramente atender às reivindicações municipalistas por não interferência na autonomia dos municípios, colocando a Assembleia Metropolitana na posição de instância normativa com composição majoritária de parlamentares municipais. Além disso, subordinava o estado às decisões desse “Legislativo da Grande BH”, que foi a alcunha com qual se referiu à autoridade metropolitana na proposta enviada à Comissão pela Câmara de Santa Luzia.

Embora o Anteprojeto tenha cuidado de prestigiar e garantir a autonomia municipal, atendendo em grande medida às propostas apresentadas pelos municípios, a questão metropolitana suscitava, para grande parte dos deputados constituintes, desconfianças quanto aos seus desdobramentos no jogo democrático recém-inaugurado. A etapa de emendas ao Anteprojeto seria reveladora dessas desconfianças e das controvérsias relativas à questão metropolitana<sup>105</sup>.

---

<sup>105</sup>É importante notar que nem todas as emendas relacionadas à questão metropolitana são analisadas neste trabalho, e aquelas efetivamente analisadas não o serão em seu integral teor. Primeiramente, porque o recorte da pesquisa focou os aspectos institucionais das regiões metropolitanas e, além disso, muitas emendas são repetitivas entre si e muitas vezes esposam entendimentos muito rudimentares sobre o tema, sendo, eventualmente, até mesmo imcompreensíveis.

#### **4.4.2 As emendas ao Anteprojeto: autonomia municipal e variações sobre o mesmo tema**

A seguir, serão analisadas as principais ideias e controvérsias relativas à questão metropolitana mobilizadas na etapa de emendas ao Anteprojeto de Constituição Estadual. Pretende-se demonstrar que a autonomia municipal foi uma ideia central no debate sobre as regiões metropolitanas, muito embora variadas visões ideológicas sobre a democracia, em diversas clivagens, tenham sido apresentadas.

O texto do Anteprojeto já prestigiava e garantia a autonomia municipal no campo da gestão e do planejamento metropolitanos, tendo previsto a figura da Ambel, como apontado anteriormente; porém, ainda assim, as propostas de emendas apresentadas, em geral, revelavam a desconfiança existente quanto ao tema e aos seus desdobramentos no jogo democrático recém-inaugurado.

Dentre as emendas ao Anteprojeto, destacam-se, inicialmente, as duas apresentadas respectivamente pelo deputado Raul Messias<sup>106</sup> (PT) e pela deputada Sandra Starling<sup>107</sup> (PT). Por meio dessas emendas, os constituintes propuseram que fosse incluída, no campo de disposições transitórias da nova constituição, a faculdade de que os municípios confirmassem, por processos políticos internos, se continuariam na RMBH. Enquanto a emenda apresentada pelo deputado Raul Messias previa subordinar essa manutenção à realização de plebiscito; a emenda apresentada pela deputada Sandra Starling previa subordinar a manutenção do município ao referendo das câmaras legislativas. A ideia de que a manutenção dos municípios na RMBH deveria ser confirmada pela comunidade política local foi bastante comum nas emendas apresentadas ao longo de todo processo constituinte.

Além dessas duas emendas, ainda foram apresentadas mais oito, que sugeriam subordinar a instituição das regiões metropolitanas à aprovação da "comunidade política dos municípios". Uma delas, do deputado Domingos Lanna (PFL)<sup>108</sup>, propôs que a instituição da região metropolitana deveria ser anteriormente avaliada e aprovada pelos prefeitos e parlamentos da maioria absoluta dos municípios

---

<sup>106</sup> AP-1541-5.

<sup>107</sup> AP-0325-5.

<sup>108</sup> AP-1050-2.

que viessem a integrá-la. Nesse sentido, a futura constituição não deveria estabelecer critérios para a criação de regiões metropolitanas, devendo ela ser negociada caso a caso com os municípios, que decidiriam com base na medida de seus interesses políticos se integrariam ou não, abrindo mão voluntariamente das competências que lhes foram atribuídas pela Constituição de 1988. No mesmo sentido foram as emendas dos constituintes Luiz Vicente (PSDB)<sup>109</sup> e de Sandra Starling (PT)<sup>110</sup>, que apenas especificaram que a aprovação da lei que viesse a criar uma região metropolitana dar-se-ia mediante a concordância de ao menos 2/3 dos legislativos municipais, admitindo-se o emprego do referendo popular.

A emenda apresentada pelo parlamentar João Bosco Martins (PDT)<sup>111</sup>, propunha que a única região metropolitana a se constituiria somente dos municípios limítrofes a Belo Horizonte, revelando receio de que a expansão da unidade territorial para municípios, por assim dizer, indiretos, concorreria com a possibilidade de que o estado interviesse na autonomia municipal.

O tema da gestão do interesse metropolitano (tratado nos arts. 42 e 43 do Anteprojeto) foi o que mais suscitou o encaminhamento de emendas, recebendo, ao todo, 17 propostas. Pode-se especular que esse fenômeno respondesse ao maior interesse nas disputas que se encerram nos espaços institucionais da gestão metropolitana. A possibilidade de se ter desdobramentos práticos a partir do campo de ação das instituições de gestão, de um lado, soava atraente ao jogo político, mas, por outro lado, também suscitava grandes desconfianças por parte dos deputados constituintes.

Sobre esse assunto da gestão do interesse metropolitano, das emendas apresentadas, destacam-se as dos constituintes Luiz Vicente (PSDB)<sup>112</sup> e Sandra Starling (PT)<sup>113</sup>. Sob a justificativa de garantirem a autonomia municipal plena dos municípios integrantes da unidade territorial, propuseram que se definisse

---

<sup>109</sup> AP-1688-8.

<sup>110</sup> AP-0293-3.

<sup>111</sup> AP-0996-2.

<sup>112</sup> AP-1686-1.

<sup>113</sup> AP-1189-4.

constitucionalmente que a composição da Assembleia Metropolitana fosse, em sua maioria, de representantes dos municípios. Nesse sentido, apresentavam a proposta de que o número de representantes das câmaras municipais fosse proporcional à população do município, enquanto a representação dos poderes Executivos se limitasse aos prefeitos, e ao estado coubesse indicar apenas dois representantes, sendo um do Executivo e outro do Legislativo. Ambos os deputados constituintes também apresentavam proposta de redação que possibilitava a participação da sociedade civil.

Enquanto a emenda apresentada pela deputada Sandra Starling declinava a definição dos critérios de composição da Assembleia Metropolitana a uma lei complementar posterior, a emenda do deputado Luiz Vicente (PSDB) avançava nesse conteúdo, estipulando faixas populacionais e número correspondente de representantes das câmaras municipais, que variava de um até seis representantes. Além disso, propunha a participação de até cinco representantes de entidades da sociedade civil, contrastando com o limite de apenas dois representantes do estado. Em outra emenda do mesmo constituinte, propôs-se a supressão de um dispositivo que outorgava ao governador o poder de veto às deliberações da Assembleia metropolitana.

Deve-se dar atenção às últimas emendas comentadas, pois essas propostas acabariam sendo incorporadas no projeto final da Constituição estadual.

As emendas <sup>114</sup> apresentadas pelo deputado Anderson Aduino (PMB) propuseram a integral supressão do art. 43 do Anteprojeto, quer dizer, a supressão da própria ideia de uma instituição de gestão metropolitana, esposando o entendimento de que a previsão constitucional de um órgão deliberativo instalaria um conflito permanente de competências entre o órgão metropolitano e as câmaras municipais. Além disso, argumentava que a prestação dos serviços relacionados às funções públicas de interesse comum caberia a uma administração intermunicipal.

As emendas apresentadas, principalmente em relação aos artigos 42 e 43 do Anteprojeto, relevam a radicalidade da posição municipalista, ora fundada na ideia de

---

<sup>114</sup> AP-1696-9 e AP-1806-6.

hegemonia dos parlamentos municipais, ora fundada no esvaziamento quase completo da representatividade do estado e, até mesmo, na percepção de que a gestão metropolitana, da forma como estava apresentada no Anteprojeto, era integralmente incompatível com a competência constitucionalmente atribuída aos municípios pela Constituição da República de 1988.

Diferenciando-se das emendas anteriores, a que foi apresentada pelo deputado Irani Barbosa (PMDB) <sup>115</sup> se identificava com uma concepção de instituição metropolitana mais tradicional. A proposição sugeria que o poder normativo e regulamentar na gestão metropolitana seria exercido por um Conselho Metropolitano, constituído de um Conselho Diretor e de uma Câmara Metropolitana. O Conselho Diretor seria composto pelos prefeitos dos municípios da unidade e por um representante do Executivo estadual, que o presidiria e teria voto de desempate. A esse Conselho era atribuída competência deliberativa, organizada a partir de comissões temáticas permanentes e transitórias. A Câmara Metropolitana, por sua vez, seria uma instância consultiva, moderadora e fiscalizadora sobre a atuação do Conselho Diretor. Em sua composição, teria um representante de cada legislativo municipal, sendo o seu presidente eleito entre seus pares.

Fato digno de nota é que outra emenda apresentada pelo mesmo deputado <sup>116</sup> visava meramente à alteração do nome “Assembleia Metropolitana” pelo nome “Conselho Metropolitano”. Sobre essa proposta, o parecer da Comissão Constitucional ponderou que:

(...) a substituição prejudica o tratamento do tema, haja vista o desgaste, o desprestígio e comprometimento dos Conselhos que se organizaram no regime anterior federal para a gestão dos interesses metropolitanos. Não produziram os frutos desejados e se desgastaram, não convindo restabelecê-los, quando o regime jurídico passou a ser outro (Minas Gerais, 1989, online).

---

<sup>115</sup> AP-1821-0.

<sup>116</sup> AP-1839-2.

A objeção da Comissão Constitucional ao nome proposto pelo deputado Irani Barbosa (PMDB) revela a profundidade do desconforto dos constituintes com as instituições do regime militar.

Por fim, e em relação ao Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, deve-se pontuar que o texto original do Anteprojeto somente especificou os objetivos do Fundo Metropolitano, atribuindo sua gestão à Assembleia Metropolitana. As duas emendas apresentadas ao dispositivo correspondente pelos deputados Irani Barbosa (PMDB)<sup>117</sup> e João Bosco Martins (PDT)<sup>118</sup> visavam principalmente especificar a fonte de receita do Fundo Metropolitano. Dentre as propostas, constava o repasse de pelo menos 1/3 da arrecadação dos tributos estaduais e pelo menos 1/10 da arrecadação dos municípios da unidade territorial, e outras fontes.

#### **4.4.3 Emendas ao projeto e o Projeto Vencido**

Após a finalização da etapa de emendas ao Anteprojeto, a Comissão Constitucional consolidou os resultados e apresentou à Assembleia Constituinte um novo texto, denominado projeto.

Os debates que se davam na etapa de discussão e emendas ao Anteprojeto, pela perspectiva das novas emendas apresentadas ao projeto, sugerem ter havido algum amadurecimento acerca da questão metropolitana, embora algumas lideranças políticas locais ainda o vissem com desconfiança (ver notícia de jornal da época – Figura 13). Esse amadurecimento se percebe pelo abandono da maior parte das propostas inconstitucionais ou incompatíveis com as características da gestão metropolitana ou, até mesmo, pela mobilização de novos argumentos. A tônica da autonomia municipal, frise-se, permanecia hegemônica.

---

<sup>117</sup> AP-1792-2

<sup>118</sup> AP-0996-2

Figura 13 – Notícia de jornal expressando a insatisfação de lideranças políticas locais com o projeto de Constituição Estadual.



Fonte: Jornal *Diário do Comércio*, 1989.

A esse respeito, a argumentação da Comissão Constitucional para a rejeição das emendas ao Anteprojeto, que requeriam autorização das câmaras municipais ou plebiscitos e referendos para a manutenção dos municípios na RMBH, sustentou-se na ideia de que a competência constitucional para a instituição/manutenção delas é privativa do estado e que a consulta à população significaria suplantando o interesse metropolitano pelo interesse local. Nesse sentido, a nova redação dada ao dispositivo manteve a RMBH e ainda incluiu na unidade, além do município de Mateus Leme, também os municípios de Igarapé, Esmeraldas e Brumadinho.

Ante a decisão de manter a proposta do Anteprojeto e ainda incluir mais municípios, a deputada Sandra Starlig (PT)<sup>119</sup> apresentou nova emenda, propondo que a manutenção (ou seja, a existência) da RMBH dependeria da publicação de nova lei complementar, justificando a necessidade da reinstituição da unidade com base no princípio de direito constitucional. Alegou que o recepcionamento das normas infraconstitucionais editadas na ordem constitucional antiga só seria possível desde que elas não colidissem com a nova ordem constitucional. Nesse sentido, argumentou que a Constituição da República de 1988, ao atribuir a competência para instituir as regiões metropolitanas aos estados, tornou extintas aquelas criadas por lei complementar federal e, conseqüentemente, extinguiu também a RMBH, que fora criada pela Lei Complementar Federal nº 14/1973.

Indo além, a deputada constituinte argumentou que, diante do art. 44 do projeto, cuja redação prescrevia que a lei complementar deveria estabelecer os critérios para a criação de novas regiões metropolitanas, seria conveniente que a RMBH não fosse mantida por dispositivo constitucional a fim de aguardar a definição desses critérios, especialmente pelo fato de que novos municípios estavam sendo acrescentados pelo texto constitucional.

As demais emendas expressavam, de uma maneira geral, a insatisfação dos deputados constituintes com a ideia de que a autonomia municipal pudesse ser sobreposta pela competência do estado no âmbito da instituição das unidades territoriais metropolitanas. Algumas emendas até mesmo propuseram a exclusão do estado na gestão do interesse metropolitano, como foi o caso das emendas de Ronaldo Vasconcellos (PMDB)<sup>120</sup>, Luis Gambogi (PMDB)<sup>121</sup> e João Pedro Gustin (PSDB)<sup>122</sup>.

O deputado Luiz Vicente (PSDB)<sup>123</sup> chegou a apresentar uma emenda propondo que as funções públicas de interesse comum, os órgãos, as competências

---

<sup>119</sup> PR-0435-9.

<sup>120</sup> PR-0545-2.

<sup>121</sup> PR-0595-9.

<sup>122</sup> PR-1360-9.

<sup>123</sup> PR-0592-4.

pela gestão metropolitana e os fatores a serem observados na instituição de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas fossem definidos por lei complementar. Como justificativa, argumentou que esses assuntos vinham sendo objeto de “extrema polêmica” entre os diversos segmentos interessados, faltando tempo à Comissão Constitucional para discuti-los em profundidade; sendo, nesse sentido, pertinente postergar a discussão para que a questão fosse mais bem debatida entre os legisladores.

A composição da Assembleia Metropolitana foi outro assunto que permaneceu controverso no âmbito dos debates constituintes, recebendo emendas que propunham que a representação pelo prefeito e por um número de vereadores fosse proporcional aos habitantes dos municípios, e também as que propunham a composição fixa de um prefeito e um vereador por município.

As controvérsias sobre o tema acabaram levando a Comissão Constitucional a apresentar a Emenda PR2013, prejudicando todas as demais emendas apresentadas ao projeto. A Emenda PR2013 reescreveria todo o texto relacionado à temática das regiões metropolitanas e foi aprovada por unanimidade pelos membros da Comissão Constitucional, sob o seguinte parecer:

Apresenta a Comissão Constitucional emenda substitutiva da subseção dedicada ao trato das Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões, consolidando o entendimento unânime no seu seio sobre a matéria (Minas Gerais, 1989, onlinr).

De fato, a emenda ora analisada reflete um posicionamento moderno e adequado para o tema, inclusive, com a manutenção de diversos institutos sugeridos pelo relator, quando do Anteprojeto, como, por exemplo, a figura da Assembleia Metropolitana como órgão normativo regulamentar da gestão metropolitana.

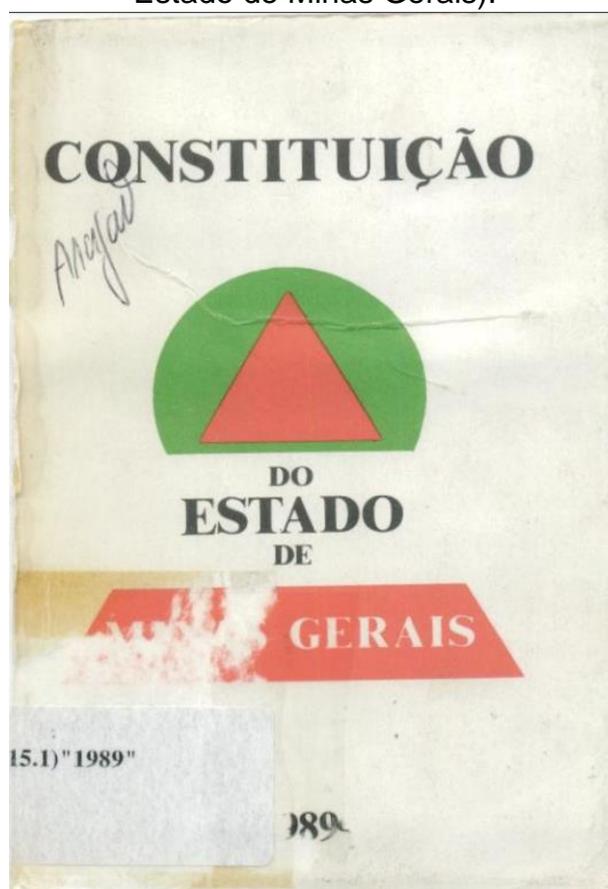
Por consequência, sendo resultado deste entendimento unânime dos membros da Comissão Constitucional, bem como por representar um tratamento correto para o assunto, dentro da mais louvável técnica constitucional, opinamos por sua aprovação, com a consequente prejudicialidade de todas as demais emendas apresentadas a este tema. Pela aprovação<sup>124</sup> (Minas Gerais, 1989, p. 2).

---

<sup>124</sup> Emenda PR2013, p. 2.

Finalizada a etapa de emendas ao projeto, em agosto de 1989, o texto completo da Constituição seguiu para o plenário da Comissão Constitucional, onde recebeu o Parecer Final de Redação da Constituição de Minas Gerais, em 12 de setembro de 1989, tendo sido, enfim, promulgado em 21 de setembro de 1989 (Figura 14), sem alterações quanto à matéria relativa às regiões metropolitanas e permanecendo conforme a Emenda PR2013.

Figura 14 – Capa da primeira edição da Constituição Estadual (Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais).



Fonte: Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, 1989.

Não foi objetivo desta pesquisa esgotar todos os assuntos, ideias e embates que ocorreram sobre as regiões metropolitanas no processo de concepção do segundo arranjo metropolitano. Por outro lado, buscou-se demonstrar que os

constituintes estavam alinhados com as aspirações e desconfianças que os setores da sociedade civil e do universo político carregavam consigo.

Os deputados constituintes estavam em consonância quanto à necessidade de que a autonomia municipal fosse protegida na dinâmica da gestão e do planejamento metropolitanos e, nesse sentido, que a Assembleia Metropolitana – Ambel deveria ser um órgão com representação majoritária dos municípios de prefeitos e vereadores em proporção às suas respectivas populações.

É oportuno observar neste momento que os deputados constituintes ligados ao Partido dos Trabalhadores (PT) e ao Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) se posicionavam em favor de maior autonomia municipal e de maior representatividade municipal nas instâncias decisórias das regiões metropolitanas, como é possível concluir a partir das emendas apresentadas. Entretanto, quinze anos mais tarde, uma aliança entre esses dois partidos viabilizaria a aprovação de uma Emenda Constitucional que daria origem ao terceiro arranjo metropolitano, concebido para corrigir os excessos municipalistas impressos à gestão metropolitana pela redação original da Constituição de 1989. Esse fenômeno pode ser explicado pelo fato de que a experiência com o segundo arranjo metropolitano foi importante como aprendizado institucional.

Por fim, essas considerações são importantes para que se mantenha em perspectiva que a experiência malsucedida que se teve com o segundo arranjo metropolitano, ao longo da década de 1990, decorreu de escolhas legítimas na esteira do espírito democrático e participativo com o qual as constituintes nacional e estadual foram elaboradas. Representa, dessa forma, o resultado do momento político que se vivia e também um patrimônio da cultura institucional da RMBH.

#### **4.5 Regiões metropolitanas na Constituição Estadual de 1989**

A tônica municipalista do processo constituinte nacional não foi em nenhum momento colocada à prova durante o processo constituinte estadual. Encarnada na figura da Assembleia Metropolitana, os debates dos constituintes se diferenciavam

apenas como matizes dentro de um discurso sólido e determinado em negar a possibilidade de qualquer restrição à autonomia municipal.

Se, por um lado, algumas emendas apresentaram propostas de um municipalismo mais radical, eventualmente, propondo o completo afastamento do Estado na lida com a matéria metropolitana; por outro lado, nenhuma delas chegou a cogitar a exclusão do protagonismo municipal. Ao fim, qualquer que fosse o resultado do texto constitucional, ele haveria de variar apenas quanto à intensidade da hegemonia municipal na gestão metropolitana sem, entretanto, negá-la.

A Constituição estadual, aprovada em 21 de setembro de 1989, fixou, relativamente aos aspectos da institucionalidade metropolitana, a competência plena do estado na instituição das regiões metropolitanas por meio de lei complementar, tendo sido debelada a ideia recorrente, ao longo do processo constituinte, da necessidade de autorização prévia dos poderes municipais e das populações locais como forma de evitar o constrangimento da autonomia municipal pelo poder Executivo estadual.

Foi também declinada à lei complementar a regulamentação das funções públicas de interesse comum e as competências normativa, executiva e fiscalizatória da Assembleia Metropolitana. Quanto a esta última, foi posicionada no centro do modelo institucional municipalista metropolitano, que recebeu a composição que privilegiava a representação municipal, a se constituir dos prefeitos municipais, um representante do parlamento estadual, um representante do Executivo estadual e representantes das câmaras municipais em número proporcional à população dos municípios integrantes da unidade territorial – o critério da proporcionalidade haveria de ser fixado em lei complementar.

A possibilidade de veto do governador, que estava presente no Anteprojeto, não permaneceu no texto constitucional, tampouco a determinação de que o representante do Executivo estadual haveria de presidir a Assembleia Metropolitana. Seu presidente deveria, então, ser eleito dentre seus representantes.

O poder deliberativo sobre o planejamento e a gestão das funções públicas de interesse comum demandaria, enfim, a composição de agendas comuns dentro de um espaço institucional lavrado por um ideal avesso à centralização.

Uma síntese do resultado do processo constituinte para as regiões metropolitanas em Minas Gerais é competentemente feita por Pires e Machado (2019, p. 24):

Projetando as bases do sistema administrativo da RMBH, o texto constitucional mineiro arrimou-as em uma institucionalidade *sui generis*, a Assembleia Metropolitana, pensada para ser o grande fórum de decisões da administração metropolitana da Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH e, posteriormente, da Região Metropolitana do Vale do Aço – RMVA, criada em 1998. Como se nota, ao utilizar a expressão “assembleia metropolitana”, o constituinte mineiro buscava, de algum modo, fincar os alicerces de um embrionário “parlamento metropolitano.” Nesse peculiar colegiado federativo, foi assegurado direito de voto a todos os prefeitos municipais. Além disso, foram definidos como membros da Assembleia Metropolitana vereadores de todas as câmaras municipais, na forma de lei complementar. Por outro lado, o governo estadual possuía um único representante na Assembleia Metropolitana, assim como a Assembleia Legislativa do Estado.

#### **4.5.1 A Ambel e o municipalismo metropolitano**

Com a Constituição de 1989, veio a nova formulação jurídico-institucional da RMBH, que posicionou a Ambel no centro da estrutura institucional metropolitana e, com ela, a sua composição de maioria parlamentar municipal. Conforme estabelecido na Constituição estadual de 1989, caberia à Ambel a deliberação sobre os assuntos do planejamento e da gestão do interesse comum no âmbito da RMBH, dentre os quais se incluía o planejamento do transporte metropolitano e o preço das tarifas.

Embora estivesse constitucionalmente prevista, a Ambel somente começaria a funcionar em 1993, quando foi regulamentada pela Lei Complementar Estadual nº 26. Como se verá nos tópicos posteriores, a Ambel teve um período muito breve de atuação efetiva, uma vez que as regras de composição de representantes, estabelecidas na referida lei complementar, acabaram por achatar o protagonismo justamente dos maiores atores da unidade territorial metropolitana. A saber: o estado, a capital, o município de Contagem e o município de Betim.

Além disso, a enorme quantidade de representantes no âmbito da Ambel, mobilizando interesses que muitas vezes eram estranhos até mesmo aos próprios municípios, tornou a formulação de pautas metropolitanas uma virtual impossibilidade. Os custos de transação política para fazer com que municípios com realidades tão

distintas entre si se unissem em uma pauta conjunta acabaram inviabilizando qualquer efetividade no âmbito da nova instância deliberativa da RMBH.

Esse impasse culminou no fato de que a única função efetivamente exercida pela Ambel, desde a sua regulamentação em 1993, teria sido a definição do valor da tarifa do sistema de transporte metropolitano.

O controle da Ambel acabaria ficando sob a hegemonia das pequenas cidades da RMBH, conforme explicam Azevedo e Guia (2015), por meio das alianças que celebraram entre si. E, continuam os autores, “como somavam a maioria dos votos, conseguiam garantir os postos de direção da Assembleia e antagonizavam os município-polo de Belo Horizonte” (Azevedo; Guia, 2015, p. 368). Contagem e Betim, em resposta, ausentavam-se quando convocados para as reuniões, acabando por deslegitimar as deliberações da Ambel (Azevedo; Guia, 2015).

Para Azevedo e Guia (2015, p. 371), a explicação para o interesse dos pequenos municípios pelo controle da Ambel está justamente no poder de definição do valor das tarifas do sistema de transporte metropolitano:

(...) ainda que a Ambel fosse ineficaz como instrumento de gestão, não deixava de ser um recurso crítico, controlado por alguns pequenos e médios municípios da Região. É importante lembrar que a Ambel tinha, entre outras, a atribuição de definir as tarifas dos ônibus intrametropolitanos, o que permitia aos que controlavam esse órgão colegiado negociar, na época, com um dos mais organizados e ricos sindicatos patronais de transporte coletivo de ônibus, que atuava na RMBH desde meados dos anos oitenta do século passado.

Os autores enfatizam que devido à vantagem que os pequenos municípios da RMBH obtinham no modelo da Ambel e à baixa centralidade existente na agenda política da região metropolitana, praticamente inexistia interesse do estado e dos municípios maiores em convencer os demais a aderirem às propostas de mudança institucional (Azevedo e Guia, 2015). Isso explicaria o motivo da Ambel ter permanecido praticamente todo o seu tempo de existência numa virtual inoperância.

O desinteresse se relaciona aos altos custos de transação envolvidos, ou seja, “os custos da negociação seriam tão altos e as possibilidades de êxito tão baixas” que não haveria motivação para que o estado e os municípios maiores gastassem sua energia política nisso (Azevedo; Guia, 2015, p. 370).

A análise é corroborada por Gustavo Machado (2002, informação verbal):

[por meio de] qualquer análise de Ciência Política, teoria dos jogos, isso [a Ambel] não vai funcionar. Porque o que acontece, você pega os maiores atores, que têm mais dinheiro, mais população – que são principalmente Belo Horizonte, Betim e Contagem – e mais o Estado e dá para eles uma posição secundária. O que aconteceu é que esse órgão, a Ambel, começou a ser governada e gerenciada por alianças dos pequenos municípios (...). Todos eles de municípios pequenos, dos menores da região metropolitana... uma ou outra exceção. E aí o que acontece? Acontece o óbvio: os grandes atores, aqueles que de fato tomam decisões, eles não quiseram participar.

Para o entrevistado, a Ambel continuaria a ter alguma relevância porque o sistema de transporte metropolitano continuava a existir e as tarifas eram definidas por ela. Entretanto, explica, o desgaste causado pela atuação da Ambel acabou até mesmo por desestruturar o sistema de transporte metropolitano.

A centralidade que o controle sobre as tarifas do sistema de transporte metropolitano tomou no período de atuação da Ambel explica, por um lado, a manutenção do modelo institucional e, por outro lado, acabou sendo o catalisador de sua extinção como se verá no próximo tópico.

#### **4.6 O sistema de transportes metropolitano a expansão da RMBH**

Um estudo elaborado pelo Plambel (1986) aponta que, nos anos 1976-77, o preço dos terrenos para as classes médias havia sofrido uma inflexão, uma vez que a expansão imobiliária orientada a essas faixas de renda atingira o seu limite. Os investidores imobiliários, dessa forma, voltaram-se à oferta de imóveis para faixas de renda mais baixas, e os loteamentos passaram a ser implantados para muito além das fronteiras da metrópole e, até mesmo, para além das fronteiras da RMBH. O referido estudo aponta que um dos principais motivos que levou o mercado imobiliário a investir em empreendimentos fora da RMBH teria sido o êxito da atuação do Plambel no controle da expansão urbana que, ao traçar diretrizes urbanísticas para uso e ocupação do solo e estabelecer normas mais rígidas para os parcelamentos, acabava por diminuir a margem de lucro dos loteadores (Plambel, 1986). É oportuno lembrar que nessa época o controle da expansão urbana ainda constituía um dos campos de

atuação pioneira do Plambel, conforme relatado no Capítulo 3, pois a primeira lei federal de parcelamento do solo ainda se encontrava em votação no Congresso Nacional e somente em dezembro de 1979 seria promulgada<sup>125</sup>.

O resultado dessa conjuntura foi que a expansão urbana, para além das fronteiras da metrópole e, principalmente, para além da fronteira da RMBH, caracterizou-se pelo surgimento de loteamentos com graves problemas de infraestrutura e também de baixa qualidade urbanística, tendo em vista que os déficits do serviço de transporte e a grande distância que mantinham dos centros urbanos os privavam do acesso aos benefícios da urbanização (Plambel, 1986)<sup>126</sup>.

O presente tópico pretende explicar como a expansão da RMBH na década de 1980 levou à criação da Câmara de Compensação Tarifária – CCT, no âmbito do sistema de transporte metropolitano coordenado pela Metrobel, mecanismo esse que acabaria se tornando o epicentro da atuação da Ambel.

O sistema de transporte metropolitano é um fator central para se entender a expansão da RMBH na década de 1990 e o mecanismo que fazia com que os municípios menores tivessem tanto interesse na Ambel. Ao fim dessa cadeia de relações, será possível compreender como o segundo arranjo metropolitano entrou em colapso e abriu espaço para o surgimento do terceiro arranjo.

Na década de 1980, a expansão urbana e o crescimento populacional dos municípios da RMBH foram muito mais acelerados do que na capital. Na opinião de Ricardo Mendanha<sup>127</sup>, quando Belo Horizonte chegou no limite de crescimento

---

<sup>125</sup> A respeito da Lei Federal nº 6766/79, ver: LEONELLI, Gisela Cunha Viana. **A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766**: debates e propostas do início do séc. XX a 1979 (tese de doutorado) São Carlos: USP, 2010.

<sup>126</sup> A respeito do processo de expansão da RMBH pela demanda habitacional e sua relação com as políticas públicas viária e de transportes, ver MENDONÇA, Jupira Gomes. **Segregação e Mobilidade Residencial na Região Metropolitana de Belo Horizonte** Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – IPPUR, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2002.

<sup>127</sup> Entrevista de Ricardo Mendanha Ladeira, formado em engenharia pela UFMG em 1979. Em 1978, foi trabalhar no Plambel, como estagiário, na área de planejamento de transportes. Em 1980, foi integrado à equipe da recém-criada Metrobel. Depois, trabalhou na BHTRANS, assumindo as funções diretor e, posteriormente, de presidente da empresa.

horizontal, fez aumentar a demanda por novos loteamentos e novas moradias nos municípios do entorno da Metrópole.

A expansão do tecido urbano na área metropolitana teria sido propiciada pela atuação da Metrobel, com a criação de novas linhas, melhoramentos para os usuários e, principalmente, a criação da Câmara de Compensação Tarifária –CCT<sup>128</sup>, que facilitou a implantação de empreendimentos imobiliários mais afastados de Belo Horizonte.

Na lógica da compensação tarifária, promovida a partir da CCT, houve uma redução acentuada dos custos do transporte para os cidadãos que iam e voltavam dos municípios metropolitanos, uma vez que as linhas de ônibus intermunicipais que atendiam a esses municípios praticavam uma tarifa subsidiada pela arrecadação das linhas de ônibus diametrais de Belo Horizonte. A maior parte dos recursos da CCT provinha justamente dessas linhas de ônibus diametrais, explicou Mendanha (2022).

Além do subsídio cruzado, as empresas que operavam o transporte metropolitano eram isentas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, com a finalidade de se baixar ainda mais as tarifas de transporte metropolitano. Tendo em vista esse sistema no qual a Metrobel implementava novas vias cada vez mais distantes da capital e que a CCT garantia o barateamento das tarifas por meio de subsídios cruzados, a metrópole acabaria por financiar seu próprio espraiamento.

Esse momento coincide com o reavivamento de movimentos sociais e emerge a crítica aos baixos padrões de vida proporcionados por esse modelo de expansão metropolitana. Como contraparte política a essa emergência da vida política, Newton Cardoso, prefeito de Contagem, se destacaria na oposição à gestão e ao planejamento metropolitanos, visando à implementação de uma condução menos tecnocrática e mais populista dos serviços públicos, como o transporte coletivo.

---

<sup>128</sup> A Câmara de Compensação Tarifária – CCT constituía um sistema de subsídios cruzados entre as linhas de ônibus do sistema de transporte metropolitano, cujas linhas mais rentáveis, que correspondiam quase na totalidade às diametrais de Belo Horizonte, subsidiavam aquelas com trajeto mais longo, tendo como objetivo a diminuição do preço das tarifas dentro da RMBH.

Em 1987, Newton Cardoso iniciou seu mandato como governador de Minas Gerais e, nesse mesmo ano, como uma das suas primeiras ações, extinguiu a Metrobel, substituindo-a pela Transmetro. Pode-se entender que essa substituição tinha como uma de suas finalidades a de burlar o controle técnico que se fazia na definição de linhas e paradas de ônibus<sup>129</sup>. O resultado disso foi que, na década de 1990, o sistema de transporte metropolitano se expandiu por meio de negociações, caso a caso, feitas entre governo e empresas de transporte, com critérios pouco claros, populistas e clientelistas, especialmente depois que a Ambel passou a definir o preço das tarifas, como se verá no próximo tópico.

#### **4.6.1 A Câmara de Transporte da Ambel: a engrenagem de interesses**

Logo após a instalação da Ambel<sup>130</sup>, veio à tona uma grande insatisfação por parte da Prefeitura de Belo Horizonte e de outros municípios da RMBH<sup>131</sup> em relação ao funcionamento de seu modelo institucional. Fazia-se evidente o desequilíbrio na representação dos municípios, uma vez que nas sessões deliberativas da Ambel o voto de cada um dos vereadores de municípios pequenos equivalia ao voto do prefeito da capital. O desequilíbrio se manifestou amplamente em todos os aspectos do planejamento e da gestão metropolitanos, tendo numa virtual impossibilidade de se firmar pautas e ações, conforme se abordará posteriormente.

Foi na seara da gestão do transporte, entretanto, que o desequilíbrio de representatividade se manifestou de forma concreta e, portanto, mais crítica para o

---

<sup>129</sup>A esse respeito, ver: AZEVEDO, Sérgio de; GUIA, Virgínia Rennó dos Mares. A gestão do transporte na RMBH. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, n. 3, p. 99-124, maio 2012. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9330/6925>.

<sup>130</sup> Pela Lei Complementar Estadual nº 26, de 14 de janeiro de 1993, que dispunha sobre as normas gerais da gestão metropolitana e regulamentava a Ambel.

<sup>131</sup> Principalmente Betim e Contagem.

funcionamento do arranjo metropolitano como um todo. Especialmente porque a Lei Complementar Estadual nº 26 outorgou à Câmara de Transporte<sup>132</sup>a competência de estabelecer o valor das tarifas do transporte público na RMBH (Figura 15), função que anteriormente era exercida em conjunto pela Transmetro e pelo governo.

---

<sup>132</sup> Uma instância temática dentro da Ambel que deliberava previamente questões do transporte metropolitano, como a definição das tarifas. Posteriormente, as decisões eram referendadas pela Mesa Diretora daquela instância.

Figura 15 – Deliberação nº 1/1993 da Ambel, que definia o reajuste tarifário do transporte metropolitano.

DELIBERAÇÃO AMBEL Nº 1/93

A Mesa Diretora Provisória da Assembleia Metropolitana de Belo Horizonte, considerando as disposições da Lei Complementar nº 26/93, "ad referendum" da Assembleia Metropolitana,

DELIBERA:

1 Fixar como diretriz do reajuste tarifário do serviço regular de transporte coletivo por ônibus da Região Metropolitana de Belo Horizonte o percentual médio ponderado de 25,97%, significando os seguintes valores.

Preço Atual (Cr\$)	Preço Reajustado (Cr\$)
3.000,00	4.700,00
3.300,00	7.000,00
6.700,00	8.700,00
7.700,00	9.700,00
8.400,00	10.600,00
8.300,00	11.000,00
10.000,00	12.000,00
10.000,00	13.000,00
12.000,00	20.000,00
17.900,00	25.000,00
22.200,00	28.000,00
25.000,00	32.000,00
27.000,00	36.000,00

2 O presente reajuste será objeto de análise e parecer da Câmara Técnica Temporária de Transporte e de confirmação pela AMBEL.

3 A FRASHETRU baixará a resolução de que trata esta Deliberação.

*Becc*  
*Blau*  
*Provisória*  
*ML*  
*2/93*

Fonte: FJP, 1993.

No sistema de transporte metropolitano, o valor das tarifas de transporte estava diretamente ligado à CCT, que orquestrava um subsídio cruzado por meio do qual os municípios que tinham linhas mais rentáveis subsidiavam a tarifa de transporte dos municípios menores e com linhas menos rentáveis ou deficitárias. Dessa forma, originalmente, quando da criação da CCT, em 1982, buscava-se viabilizar um custo

mais baixo de transporte para a população de municípios pouco populosos e mais distantes dos grandes centros, viabilizando, conseqüentemente, a própria RMBH.

Tendo em vista a importância que o transporte tinha para a RMBH e o poder conferido aos representantes da Câmara de Transporte, as suas cadeiras acabaram sendo um espaço de grandes disputas:

A [Comissão] de Transporte teve uma guerra na eleição, pois todos queriam ir para ela. Na minha leitura, claro que tinham as pessoas que queriam melhorar o transporte, mas a grande discussão era que nessa Comissão só tinha momentos de participação quando se discutiria tarifa... essa era a grande questão (Mendanha, 2022, informação verbal).

Um dos fatores que tornava essa instância temática tão atrativa para os representantes da Ambel é que não só a Câmara de Transporte tinha o poder de definir as tarifas do sistema de transporte metropolitano, como também o fazia com muita frequência:

(...) estávamos em um momento em que a tarifa chegou a ser quinzenal, a gente tinha uma inflação de cento e tantos por cento<sup>133</sup>. As reuniões eram quinzenais para (...) [que] houvesse a correção (...) Eu participei disso. E a nossa Câmara de Transporte era [constituída] de quatro prefeitos e três vereadores. E, além disso, tinha um grupo técnico que assessorava a Comissão (Mendanha, 2022, informação verbal).

O espaço da Câmara de Transporte era, portanto, muito propício e profícuo para o exercício de um poder que se revertia facilmente em moeda política aos seus integrantes, tanto em relação aos eleitores quanto em relação às empresas de transporte:

E eu vi [em] reuniões para discutir tarifa... alguém bate na porta e sai o vereador que estava defendendo alguma coisa e volta completamente diferente para a discussão. E perguntei quem havia chamado ele e era o empresário de ônibus da cidade dele, que chamou ele e mudou completamente. Então havia essa lógica, acontecia isso de fato.

Tinha um grupo forte, Belo Horizonte, Betim, cidades que estavam com a administração nova e que se contrapunham ao (...) fisiologismo, principalmente dos vereadores. Por exemplo, o voto do Patrus<sup>134</sup> na Câmara [de Transportes] era igual ao voto do vereador que tinha tido na época 300

---

<sup>133</sup>A inflação era aproximadamente de 40% ao mês e de 1.000% ao ano.

<sup>134</sup> Patrus Ananias (PT) foi prefeito de Belo Horizonte de 1993 até 1997.

votos em Raposos, então votava igual para aprovar o valor do reajuste da tarifa. Então essa era uma guerra muito grande.

(...) [havia] municípios que tinham preocupação social, [mas] a maioria deles e dos vereadores tinham interesse em fazer lobby das empresas que estavam ali. Então você tinha as duas coisas, tinha o interesse em subsídios para garantir a tarifa menor e os que queriam aumentar tudo o tempo todo, que era a lógica das empresas. Lembrando que era quinzenal, então se você “bobeasse” um pouquinho você já defasava completamente a tarifa, quase que falia a empresa, então tinha todo um problema também (Mendanha, 2022, informação verbal).

Diante das dinâmicas descontroladas que ocorriam no âmbito da Câmara de Transporte e resultavam na definição do valor das tarifas do transporte intermunicipal, a Prefeitura de Belo Horizonte acabou optando por abandonar a Câmara de Transporte:

E, em julho de 1993, foi municipalizado o sistema de Belo Horizonte, mas ainda continuou dentro da Ambel discutindo tudo. No final do ano de 1993, Belo Horizonte rompeu do ponto de vista de fixação de tarifa do município, isso não fazia parte da discussão lá, era uma competência nossa. A CCT continuava existindo e [a tarifa de BH] passa a ser pré-fixada [pela Prefeitura]. Então “nós vamos aumentar e o valor é tanto. Aqui o valor é pré-fixado que vai ser repassado e não são vocês aqui [Câmara de Transporte] que definirão o valor de tarifa da cidade de Belo Horizonte (Mendanha, 2022, informação verbal).

A movimentação de retirada relatada pelo entrevistado revela a inconformidade de Belo Horizonte com a dinâmica do processo deliberativo da Ambel, especificamente na Câmara de Transporte. Entretanto, é necessário ir além dos aspectos imediatos da instância de deliberação em si para se compreender melhor como a relação da RMBH, enquanto unidade territorial, com a CCT contribuiu para inviabilizar politicamente o arranjo institucional então vigente.

A CCT tinha sido criada em 1982 (Azevedo; Castro, 1987) quando a população de Belo Horizonte representava 66% da população da Região Metropolitana e 57% do seu crescimento populacional; ao passo que, em 1993, quando a Ambel começou a funcionar, Belo Horizonte representava 57% dos habitantes da RMBH e 28% do seu

crescimento populacional<sup>135</sup>. Somado a essa mudança no perfil populacional e na dinâmica demográfica da RMBH, o seu território ainda havia sido expandido com a entrada de novos municípios.

Quando de sua instituição, pela Lei Complementar Federal nº 14/1973, a RMBH era constituída por 14 municípios; a Constituição estadual de 1989 incluiu mais quatro e, em 1993, a Lei Complementar Estadual nº 26<sup>136</sup> incluiu mais dois municípios. Dessa forma, entre a criação da CCT até a regulamentação da Ambel, a expansão populacional e territorial da RMBH exigiu, sucessivamente, o aumento da subvenção por parte dos municípios mais rentáveis do ponto de vista da arrecadação tarifária – dentre os quais Belo Horizonte representava quase a totalidade – e também por parte do estado.

Como reflexo dessa conjuntura, no espaço de deliberações da Câmara de Transporte, instalaram-se o interesse dos municípios menores e mais distantes em manter a tarifa de transporte a um custo baixo para seus cidadãos e, por meio de articulações subterfúgios de alguns dos seus integrantes, o *lobby* de empresas de transporte pelo aumento dos recursos da CCT a fim de expandirem suas operações. Em atendimento a ambos os interesses, seria necessário o aumento da subvenção dada às tarifas a esses municípios que, como resultado, ocasionaria o aumento da tarifa intramunicipal em Belo Horizonte.

Diante desse contexto, como relatou Ricardo Mendanha (2022), e com a autonomia outorgada pelas constituições federal e estadual aos municípios para assumirem assuntos de interesse local, Belo Horizonte cria a Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S/A – BHTRANS<sup>137</sup>, assumindo a gestão do transporte

---

<sup>135</sup> As proporções foram arredondadas com a exclusão das casas decimais, tendo sido calculadas a partir dos dados disponíveis em SOUZA, Jeane; BRITO, Fausto. **Expansão urbana de Belo Horizonte e da RMBH**: a mobilidade residencial e o processo de periferização, nos anos 80 e 90. Belo Horizonte: UFMG (CEDEPLAR), 2008. Disponível em: <https://diamantina.cedeplar.ufmg.br/portal/download/diamantina-2008/D08A011.pdf>. Acesso em: 08 out. 2022.

<sup>136</sup> Que regulamentou a Ambel.

<sup>137</sup> Lei Municipal nº 5.953, de 31 de julho de 1991, que autoriza o Executivo a constituir e organizar a Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S/A – BHTRANS; e o Decreto Municipal nº 7.298,

público municipal e, no fim de 1993, a Prefeitura se desvincula do sistema de fixação de preços de tarifas em curso na Câmara de Transporte da Ambel<sup>138</sup> e define um valor fixo de repasse de recursos para a CCT. Na sequência, Contagem e Betim seguiriam caminhos semelhantes (Azevedo; Guia, 2012).

O governo do estado, por sua vez, desde a implantação da Ambel, esteve em conflito constante com essa instância, uma vez que, embora estivesse destituído de uma representação efetiva, estava obrigado a acatar as suas decisões. É nesse cenário que, no final de 1993, o governador Hélio Garcia encaminha à Assembleia Legislativa, com pedido de urgência, um projeto de lei<sup>139</sup> que visava extinguir a Transmetro e transferir suas funções para o DER-MG.

Possivelmente, o expediente constituía um esforço, dentre outros, como se verá, para enfraquecer o arranjo metropolitano que se encontrava abduzido pela política de vereadores em curso na Ambel. O relato de Mendanha (2022) confirma que a Transmetro, um órgão criado no governo de Newton Cardoso, caracterizava-se por uma atuação política, com o propósito mesmo de burlar o campo técnico, e seria em grande parte responsável pelos descaminhos que o planejamento e a gestão do transporte metropolitano viviam na época.

Nos anos seguintes, já na gestão de Eduardo Azeredo (PSDB), o governo do estado continuaria a enfraquecer e esvaziar a Ambel, recusando-se a acatar as suas deliberações. Avançando nesse embate, o Plambel, que funcionava como Secretaria Executiva da Ambel, embora já estivesse bastante esvaziado de funções àquela altura dos acontecimentos, acabaria sendo extinto em 1996, como parte da estratégia de enfraquecimento daquela instância deliberativa. A função de controle da expansão urbana, até então exercida pelo Plambel, seria transferida para a Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação-Geral:

---

de 5 de agosto de 1992, que regulamenta a Lei nº 5.953, de 31 de julho de 1991. Em 2021, a Lei Municipal nº 11.319 cria a Superintendência de Mobilidade do Município de Belo Horizonte e autoriza o Poder Executivo a extinguir a BHTRANS.

<sup>138</sup> O Decreto Municipal nº 7.637, de 7 de julho de 1993, revoga a delegação do serviço de transporte, tráfego e trânsito de competência do município de Belo Horizonte.

<sup>139</sup> Projeto de Lei nº 1842, de 10 de dezembro de 1993, convertido posteriormente na Lei Estadual nº 11.403, de 21 de janeiro de 1994.

Não tinha nem secretário executivo mais, o governo do estado rompeu completamente com essa lógica da Ambel. O objetivo foi esse, ao criar a [Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação-Geral] e extinguir o Plambel... de acabar com a lógica de a Ambel ter algum poder (Mendanha, 2022, informação verbal).

Não era só o governo do estado que se encontrava em conflito com a Ambel. Nessa mesma época, os prefeitos dos municípios menores da RMBH também passaram a se ausentar das reuniões. A maioria de vereadores na Ambel acabou por minar o poder dos prefeitos, que se voltaram para a Granbel a fim de reforçá-la como espaço de agremiação dos poderes executivos:

Os próprios prefeitos começaram a esvaziar também [a Ambel] e a fortalecer a Granbel – que era um grêmio – para se aliarem. Porque ali [na Ambel] (...) era uma mistura de vereador mandando igual prefeito. A lógica em que ela foi pensada e formada, com votos iguais entre vereadores, prefeitos e Governo de Estado, votando sem proporcionalidade nenhuma – em termos de tamanho de município, tamanho do estado e nada disso, acabou enfraquecendo, porque a Ambel queria de fato mandar e comandar e [isso] era incompatível com a lógica de processo de decisão que estava estabelecido na sua formação, na minha avaliação. E acabou se desgastando e se esvaziando (Mendanha, 2022, informação verbal).

Dando continuidade ao processo de esvaziamento, em 1997, a Prefeitura de Belo Horizonte acabaria se desligando completamente da CCT:

(...) o sistema metropolitano estava crescendo bastante e aumentando a viagem, não tinha controle nenhum. As empresas começaram a criar viagens sem necessidade (...) para poder receber e aí Belo Horizonte rompeu de vez e cortou com qualquer forma de repassar dinheiro para subsidiar o sistema metropolitano, e isso já foi em 1997, no governo Célio de Castro (Mendanha, 2022, informação verbal).

A saída de Belo Horizonte da CCT, em 1997, não se explicava somente pelo expediente clientelista de criação de novas linhas, fosse para atender às demandas das bases eleitorais dos vereadores ou para atender aos interesses das empresas. Também se explicava pelo fato de que, em 1997, a RMBH seria acrescida de mais

seis municípios, interessados nos benefícios tarifários ofertados pelo sistema de transporte metropolitano<sup>140</sup>.

Outro fator que contribuiu para o esvaziamento do poder da Ambel foi a implantação do Plano Real<sup>141</sup>, no início de 1994, que levou à estabilização da inflação no país e acabou diminuindo o espaço de atuação na Câmara de Transporte, uma vez que as reuniões para redefinir tarifas do sistema de transporte passariam a acontecer apenas uma vez ao ano.

Com a desestruturação do poder da Ambel e o processo de esvaziamento da Câmara de Transporte, que se dava principalmente em função da saída de Belo Horizonte, mas também em razão do fim do ciclo inflacionário, o próprio governo do estado passou a fixar as tarifas.

Por volta de 1998, a Ambel praticamente já não se reunia, e o principal fórum dos municípios para a discussão sobre as questões metropolitanas havia se estabelecido na Granbel. Na entidade, os prefeitos procuravam formular interesses comuns entre as cidades da região metropolitana e acabaram por prestar assistência aos municípios com baixa capacidade administrativa nas áreas contábil, financeira e tributária.

Machado (2009) ressalta que desde a Constituição de 1988 a Granbel havia se tornado uma entidade obsoleta, uma vez que, na década de 1970, sua função principal era de se contrapor ao intervencionismo do estado. A forte tônica municipalista do processo constituinte, impressa na Constituição de 1988, dissipou a verticalidade do estado sobre os municípios, e a Granbel acabou se esvaziando. No período que se segue ao impasse da Ambel, entretanto, a entidade se reorganiza e se reconsolida como um importante intermediador entre os municípios da RMBH junto aos governos estadual e federal, tendo constituído, no período em questão, um modelo associativo metropolitano em alguma medida semelhante ao Consórcio Intermunicipal Grande ABC (Machado, 2009).

---

<sup>140</sup> Este assunto será abordado em maior profundidade no próximo tópico.

<sup>141</sup> O Plano Real foi um programa de reformas econômica e monetária adotado no governo do presidente Itamar Franco (PMDB), instituído em 27 de fevereiro de 1994, que visava principalmente à estabilização da inflação.

Nesse cenário do fim da década de 1990, embora formalmente constituída, a Ambel já não representava qualquer relevância na relação entre os entes integrantes da RMBH. Como legado desse período, além do desmonte do aparato de gestão e planejamento metropolitanos, tinha-se uma unidade territorial constituída por municípios bastante heterogêneos e, não ocasionalmente, sem nenhum real interesse metropolitano.

O período de existência da Ambel (1993-2002) foi marcado por uma intensa expansão da RMBH, com a inclusão de 16 municípios<sup>142</sup> entre 1993 e 2002. Essa relação torna evidente que o fenômeno de expansão da RMBH esteve relacionado ao funcionamento da Ambel e, como demonstrado, à expansão do sistema de transporte metropolitano. Nesse período, foram publicadas cinco leis complementares estaduais que incluíram municípios na RMBH, conforme se vê na Tabela 1, na Figura 16 e no Anexo A. Não seria coincidência, portanto, que justamente no início da década de 2000, quando o governo do estado extingue a CCT, a expansão da RMBH tenha cessado.

Tabela 1 – Relação de leis complementares estaduais e a inclusão de novos municípios na RMBH<sup>143</sup>.

Ano	1973	ADCT/89	1993	1997	1999	2000	2002
LCF* / LCE**	14*	art. 50**	26***	48***	53***	56**	63***
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>18</b>	<b>20</b>	<b>26</b>	<b>31</b>	<b>34</b>	<b>34****</b>

Fonte: ALMG, 2022.

<sup>142</sup> Originalmente, a RMBH era integrada por 14 municípios: Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano. Entre 1989 e 2002, foram incluídos mais 20 municípios: Brumadinho, Esmeraldas, Igarapé, Mateus Leme, Juatuba, São José da Lapa, Confins, Esmeraldas, Mário Campos, Rio Manso, São Joaquim de Bicas, Sarzedo, Capim Branco, Itaguara, Matozinhos, Nova União, Baldim, Jaboticatubas e, por fim, Itatiaçu.

<sup>143</sup> Informação complementar da Tabela 1.

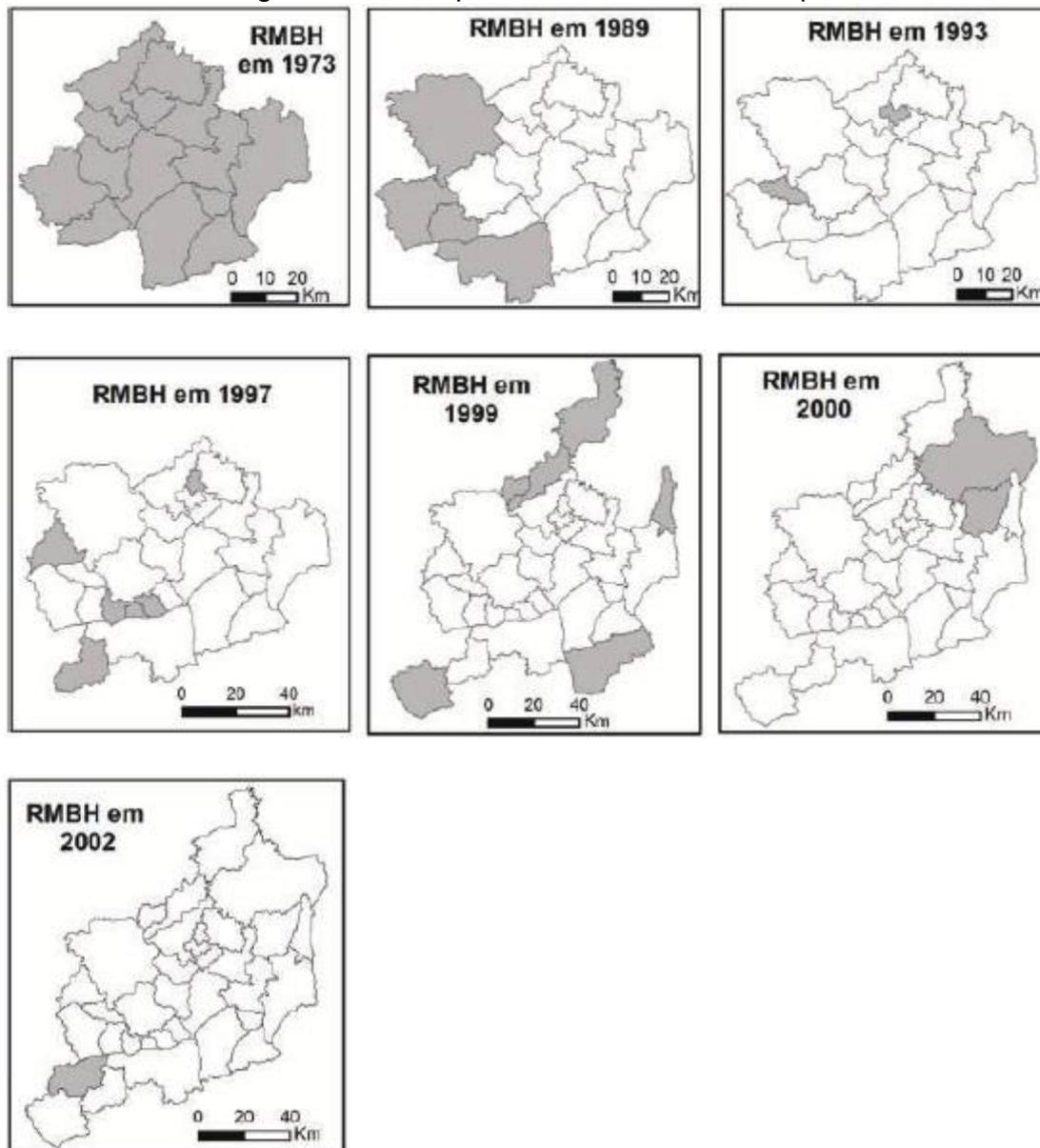
\* Lei Complementar Federal

\*\* Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

\*\*\* Lei Complementar Estadual

\*\*\*\* Em 2000 e 2002, o número de municípios integrantes da RMBH é o mesmo porque, em 2000, Itabirito havia sido incluído e, em 2002, excluído. Em 2002, entra Itatiaçu e fica mantido o total. Para maiores detalhes, ver Anexo A.

Figura 16 – A expansão da RMBH no tempo.



Fonte: (Mendonça; Andrade; Diniz, 2015, p. 32).

Os aspectos disfuncionais da Ambel já eram muito evidentes desde o início de seu funcionamento, em 1993, com cada um dos 20 municípios mobilizando demandas

dispersas entre si e até mesmo internamente<sup>144</sup>. A instância acabou sendo hegemonizada pelos vereadores que ali estavam em número muito superior aos prefeitos e se valiam do poder deliberativo da instância para constranger o governo do estado a atender interesses de suas bases eleitorais ou, até mesmo, interesses escusos, como ficou evidente no caso da fixação das tarifas de transporte.

O posicionamento dos vereadores em postos de deliberação sobre a RMBH fez com que interesses inframunicipais, oriundos de territórios e de grupos específicos, acabassem se sobrepondo ao próprio interesse local<sup>145</sup>, inviabilizando a interface entre os municípios.

A entrada de novos municípios na RMBH, entre 1993 e 2002, só fez agravar esse problema, pois, além de aumentar o número de representantes dentro da Ambel – que chegou a ser superior a 80 –, introduziu atores que não representavam interesses efetivos em relação à dinâmica metropolitana.

O desinteresse pela região metropolitana ou, quando muito, a profusão de interesses de seus muitos representantes, é ilustrado na fala de Pereira (2022) sobre o funcionamento da Ambel. Relatando sua experiência naquela instância, como representante da Prefeitura de Betim, o entrevistado avalia que um dos principais problemas que identificava era o fato de haver uma grande diferença de perspectiva entre os municípios da RMBH:

(...) os municípios não conseguiam se articular direito, porque os municípios metropolitanos têm realidades muito diferentes. Você pega municípios de mais população, mais estruturados, que têm uma gestão mais experiente, Belo Horizonte, Betim, Contagem; e, quando você pensa nos municípios menores, são realidades muito diferentes, eles não achavam elementos comuns de discussão. E, quando achavam os elementos comuns, era sempre assim, um reclamava de Belo Horizonte, porque Belo Horizonte tinha todas as regalias, e aí Belo Horizonte reclamava do município pequeno porque todo mundo vinha usar o sistema de saúde, o sistema educacional aqui. Então, era sempre muito mais um estranhamento entre eles do que um sistema de colaboração (Pereira, 2022, informação verbal).

---

<sup>144</sup>Os municípios eram representados na Ambel pelos seus prefeitos e vereadores, sendo estes últimos em números proporcionais. O interesse nas pautas por parte das prefeituras era claramente diverso das pautas dos vereadores, a ponto de os prefeitos abandonarem a Ambel e passarem a se agremiar, novamente, na Granbel.

<sup>145</sup> O interesse local aqui está sendo relacionado ao interesse do município como um todo.

Para Machado (2009), um dos caracteres que explicariam os impasses da RMBH é o fato de que ela não conta com um elemento unificador de interesses. Os municípios são muito diferentes entre si, tanto em termos econômicos quanto demográficos. Enquanto Belo Horizonte, Contagem e Betim concentram 87% da atividade econômica, os demais 31 municípios da RMBH representam os restantes 13% e, ainda assim, em setores muito diferentes, como indústria, agropecuária, turismo e, até mesmo, no caso de Ribeirão das Neves e Ibirité, a dependência de Belo Horizonte como cidade-dormitório. Soma-se a isso o fato de que a RMBH está sobreposta a três complexos ambientais diferentes, e isso dificulta a percepção de interesses comuns, até mesmo do ponto de vista físico-territorial (Machado, 2009).

Machado (2009) pontua que se verificava na RMBH uma grande assimetria de forças entre os seus integrantes. Dentre todos esses municípios, somente Belo Horizonte, Contagem e Betim conseguiram estruturar a oferta de serviços e políticas públicas após a Constituição de 1988, enquanto os demais acabaram se tornando dependentes no processo de integração metropolitana. Dessa forma, a grande assimetria de forças verificada no plano concreto da RMBH se diluía no campo formal das deliberações da Ambel, dando origem a diversas distorções.

Como demonstrado, há uma estreita relação de causalidade entre a expansão do sistema de transporte metropolitano e o agravamento na assimetria entre os municípios da RMBH – que, mesmo antes da expansão da década de 1990, já era crítica. Além disso, a CCT acabava por premiar os pequenos municípios, incentivando-os a manter domínio sobre a Ambel.

Neste ponto, cabe o questionamento: em que momento a inércia é interrompida e se inicia o processo de transição para o terceiro arranjo metropolitano?

#### **4.6.2 Uma janela de oportunidade**

Azevedo e Guia (2015) explicam que uma das oportunidades de se promover mudanças ou reformas no aparato burocrático ocorre no período inicial de um governo em que se é possível justificar as mudanças na agenda governamental para se garantir um mínimo de eficácia aos objetivos da gestão sem, entretanto, causar

prejuízos na base de apoio político. Dessa forma, prosseguem os autores, a eleição de Aécio Neves (PSDB)<sup>146</sup>, em 2022, por uma larga margem de vantagem de votos em relação ao seu adversário mais próximo, diminuiu a necessidade de confrontação política e possibilitou que viessem à tona relações amistosas entre o governo estadual com os governos federal e do município de Belo Horizonte – ambos do PT. Além disso, a relação entre os dois partidos possibilitou a união de forças entre governos estadual e municipal, propiciando as ações que viriam a alterar o modelo institucional, conforme relata Machado (2022, informação verbal):

Esse arranjo foi todo concebido numa articulação. Nessa época – o que é impensável hoje – havia uma sintonia muito fina entre o PT e o PSDB, o Aécio Neves e o Fernando Pimentel. Então eles foram os atores políticos por trás disso tudo.

Além desse clima amistoso entre o Executivo estadual e o federal, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais – ALMG assumiu os custos de articulação para a mudança do marco regulatório institucional da RMBH. Com o caminho pavimentado por essa conjunção de interesses políticos, foram iniciados debates preliminares entre o governo estadual, a Prefeitura de Belo Horizonte e ALMG (Azevedo; Guia, 2015).

Machado (2022) relata que, em 2003, após as articulações preliminares, foi realizado o Seminário Legislativo “Regiões Metropolitanas”. A partir dele, explica, as ideias de um modelo de decisão colegiado que evitasse as distorções de representatividade se verificaram na Ambel.

---

<sup>146</sup> Aécio Neves é um político filiado ao PSDB. Foi deputado federal (1987-2002), governador (2002-2010) e senador (2011-2018). Em 2014, concorreu à Presidência da República, tendo ficado em segundo lugar no pleito, perdendo para Dilma Rousseff (PT). Elegeu-se deputado federal novamente em 2018, tendo sido reeleito em 2022.

## 5 O TERCEIRO MODELO DO ARRANJO INSTITUCIONAL DA RMBH

Na seara das instituições metropolitanas de RMBH, o início da década de 2000 se caracterizava pela ressaca da experiência da “não gestão” (Machado, 2022)<sup>147</sup> metropolitana da década anterior. A opção por um arranjo que afastava o Estado do poder decisório, na perspectiva de se corrigir o problema da falta de legitimidade do primeiro arranjo institucional (1974-89), acabou resultando numa instância muito mais voltada aos interesses municipais do que ao interesse metropolitano, conforme relatado no capítulo anterior, sendo incapaz de realizar sua missão institucional.

Como efeito pedagógico das distorções e desvios experimentados tanto do primeiro arranjo metropolitano quanto no segundo, os setores políticos, econômicos e acadêmicos interessados na gestão e no planejamento metropolitano se abriram para a rediscussão das estratégias e modelos para a gestão e o planejamento metropolitanos. Além disso, a inoperância do arranjo então vigente já se fazia sentir, principalmente no mercado imobiliário, e evidenciou o problema da ausência de uma institucionalidade funcional. Nesse sentido, Machado (2009, p. 135) comenta que esse período abriu espaço para a reformulação das estratégias institucionais para a RMBH:

O insucesso da Ambel, paradoxalmente, acabou favorecendo a gestão metropolitana em tempos recentes. Tanto na academia quanto entre os atores político da RMBH, o aprendizado histórico com aquele fracasso fez com que os defensores do “municipalismo a todo custo” se tornassem menos radicais.

A Reforma da legislação, em 2004, só foi possível porque um conjunto importante de elementos facilitadores contribuiu para isso, e a evidência dos prejuízos causados pela desarticulação metropolitana alimentou todos esses fatores.

José Abílio Belo Pereira foi um agente importante na formulação e na implementação do terceiro modelo de arranjo metropolitano. Relata o entrevistado que, no início da década de 2000, uma entidade privada que reunia setores do mercado e técnicos interessados no planejamento e na expansão imobiliária, o

---

<sup>147</sup> Expressão cunhada por Gustavo Machado para se referir ao impasse representado pela atuação da Ambel durante a década de 1990.

Instituto Horizontes, representava um dos principais espaços para a retomada da discussão sobre a gestão e o planejamento da RMBH. O Instituto Horizonte foi criado como uma entidade do terceiro setor para debater as questões metropolitanas e para sugerir soluções aos municípios, sobretudo, a partir de um olhar empresarial:

Então, se criou esse Instituto Horizontes. Ele foi criado a partir de um grupo de empresários, mas tinha pessoas de diversos estratos da sociedade, de diversas representações diferentes, de gente de universidade... Foi um grupo, acho que de umas 60 pessoas, que criou esse Instituto Horizontes. E esse Instituto criou, inclusive, um grupo técnico. Fizeram muitas reuniões, faziam reuniões até com 100, 200 pessoas... Reuniões grandes. Discutiram, por exemplo, na região sul de Belo Horizonte, mas com uma visão de diversos municípios (Pereira, 2022, informação verbal).

Criado por iniciativa de Teodomiro Diniz Camargos<sup>148</sup> e outras figuras ligadas ao mercado imobiliário, tendo como principal motivação a percepção – no âmbito desse setor econômico – de que a ausência de um órgão de gestão e planejamento metropolitanos estava sendo prejudicial para a RMBH na perspectiva do mercado de imóveis. No entendimento de Garcia<sup>149</sup>, os estudos e propostas do Instituto Horizontes se davam na perspectiva de se mapear os vetores de crescimento existentes na RMBH e se identificar potenciais novos vetores com a finalidade de direcionar os investimentos imobiliários.

Embora o Instituto Horizonte tivesse propostas de interesse metropolitano, expressando um diagnóstico da perspectiva dos atores econômicos, Pereira (2022) pondera que não havia como encaminhá-las ao estado, tendo-se em vista o desbaratamento do arranjo de gestão e planejamento das RMBH que havia ocorrido no final da década anterior.

---

<sup>148</sup> Teodomiro Diniz Camargos é empresário do ramo imobiliário.

<sup>149</sup> GARCIA, Maria Madalena Franco. Depoimento [jan. 2022]. Entrevistador: Leonardo Bedê Lotti. Belo Horizonte: 2022.

## 5.1 O Seminário Legislativo “Regiões Metropolitanas” (2003)

Machado (2022)<sup>150</sup> relata que, em 2003, quando ingressou na carreira de administrador público do Governo de Minas Gerais, o secretário de Planejamento e Gestão, Antônio Junho Anastasia<sup>151</sup> – que havia sido seu orientador no trabalho final da sua graduação em Direito, o empossou como diretor de Planejamento Metropolitano na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – SEDRU e o incumbiu de acompanhar os debates que corriam na Assembleia Legislativa a respeito desse tema.

No governo de Aécio Neves, Anastasia foi responsável pela reestruturação da gestão no governo do estado, conhecida pelo seu nome publicitário *Choque de Gestão*. Afeito às questões metropolitanas, e diante das demandas que se formavam pela retomada da gestão e do planejamento metropolitanos, principalmente pelo mercado imobiliário, o então secretário estabeleceu como meta a elaboração de um plano metropolitano e a estruturação de um aparato burocrático.

Paralelamente a isso, relata Machado (2022), mais de dez projetos de lei tramitavam na Assembleia Legislativa, prevendo a criação de novas regiões metropolitanas<sup>152</sup>, motivo pelo qual foi designado para representar o governo do estado junto ao parlamento a fim de viabilizar as medidas que convergissem com os objetivos traçados pelo secretário:

A Assembleia fez uns sete ou oito eventos no interior com discussões, palestras e debates sobre criação e gestão de região metropolitana. O Seminário Metropolitano surgiu por isso, devido a essas dezenas de projetos. Foi o fato motivador dele. E aí eu fui convidado para ser palestrante, abrir o jogo. Tinha estudado a fundo o assunto (Machado, 2022, informação verbal).

---

<sup>150</sup>No trabalho de graduação em Direito, Machado abordou a temática das regiões metropolitanas.

<sup>151</sup> Antônio Junho Anastasia é um político filiado ao PSDB. Dentre os principais cargos que assumiu em Minas Gerais, foi relator da Assembleia Constituinte Estadual (1988-89), secretário de Planejamento e Gestão no primeiro Governo de Aécio Neves (2002-06), vice-governador e governador sucessor de Aécio Neves (2007-10) e, por fim, governador (2011-14). Foi senador da República (2015-2022) e, em 2022, assumiu o cargo de ministro do Tribunal de Contas da União (2022).

<sup>152</sup> No ano ao qual o entrevistado se referiu, o estado de Minas Gerais já tinha as duas regiões metropolitanas que existem até o momento: a de Belo Horizonte, criada pela Lei Complementar Federal nº 14/1973; e a do Vale do Aço, criada pela Lei Complementar Estadual nº 51/1998.

Já havia na Assembleia Legislativa uma percepção muito consistente de que a gestão e o planejamento metropolitanos estavam esgotados na RMBH, e, de tal forma, os deputados estavam abertos à ideia de que não seria razoável discutir a criação de novas regiões metropolitanas no estado sem que antes o problema da ineficácia do modelo do arranjo metropolitano fosse superado. A experiência com a Ambel, nesse sentido, tinha sido pedagógica em estabelecer um certo consenso de que seria necessário repensar a fórmula institucional adotada na Constituição de 1989.

Nos eventos ocorridos no interior do estado, Machado (2022) procurava orientar os agentes políticos e deputados sobre as razões reais para a instituição de uma região metropolitana, uma vez que havia um certo encantamento com essa ideia. Procurando demonstrar a impropriedade dos projetos de lei, o entrevistado também buscou deslocar o foco desse debate para a discussão do arranjo institucional:

E tinha [projeto de lei de] região até em Ouro Preto... E eu defendi para eles todos que esses projetos não deviam vingar; que o mais importante era fazer a mudança do arranjo metropolitano (...).

E acabou que deu um pouco certo, teve o Seminário, os deputados se convenceram, todos os projetos que eu mencionei foram declarados inconstitucionais. Eles não preenchiam os requisitos técnicos de uma região metropolitana: eles não têm conturbação, eles não atendem aos critérios do IBGE para ser região metropolitana... E isso foi tão forte que a gente conseguiu levar os critérios do IBGE para a Constituição do Estado. A Emenda Constitucional nº 65 mudou dez artigos da Constituição do Estado – todos eles sobre gestão metropolitana – e foram incorporados [os critérios do IBGE] (Machado, 2022, informação verbal).

O processo de convencimento evoluiu ao passo que as articulações entre o governo estadual, Assembleia e municípios avançavam, e a necessidade urgente de se ter um novo arranjo metropolitano, uma vez estabelecida entre os atores do jogo político, precisaria ser enfrentada num processo constituinte derivado por meio de uma emenda constitucional.

A fim de subsidiar e legitimar a mudança constitucional, a Assembleia Legislativa abriu amplo debate sobre a questão metropolitana, tendo convidado agentes políticos, parlamentares, acadêmicos, técnicos e segmentos da sociedade civil a fim de colherem propostas para a mudança constitucional.

### 5.1.1 Debates e ideias sobre a questão metropolitana

Após Constituição de 1988 ter declinado aos estados a regulamentação de toda a matéria sobre as regiões metropolitanas e seus respectivos arranjos, a Assembleia Constituinte Estadual de Minas Gerais formularia um modelo jurídico institucional *sui generis* (Pires; Machado, 2019), com a criação de uma instância deliberativa em que todos os municípios eram representados com maior horizontalidade e o estado acabava sendo excluído do processo deliberativo, tornando-se um mero expectador e executor das decisões. Como se viu no Capítulo 4, embora esse modelo tivesse sido concebido na perspectiva radical de democratização do poder político a ser materializado a partir dos municípios, o arranjo se revelou plenamente ineficaz em realizar a sua missão institucional.

Por outro lado, no restante do país não se verificaram reformas tão substanciais dos modelos que já estavam vigentes, e continuaram a funcionar aproximadamente mais ou menos como já faziam antes da Constituição de 1988. Disso resultou que, no início da década de 2000, após experimentação desastrosa da Ambel e consequentes esvaziamento e desestruturação do aparato de gestão e planejamento, a RMBH encontrava-se comparativamente em situação pior que outras regiões metropolitanas brasileiras (Machado, 2009).

Esse vácuo deixado pela experiência da década de 1990 consolidou um aprendizado valioso e deixou um campo aberto para que se realizassem amplos debates comprometidos com formulação de uma institucionalidade metropolitana que se equilibrasse entre as experiências de ilegitimidade política e eficácia do primeiro arranjo e a super-representatividade ineficaz do segundo arranjo.

Nesse contexto, o Seminário Legislativo “Regiões Metropolitanas” realizado na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, nos dias 10, 11 e 12 de novembro de 2003, foi espaço privilegiado para o extravasamento desses debates e, ao mesmo tempo, uma oportunidade para se legitimar a formulação jurídico-institucional visionária que culminou no terceiro arranjo metropolitano e tornar-se-ia uma referência nacional.

O seminário contou com 19 palestras de representantes envolvidos com a temática metropolitana, provenientes dos campos acadêmico, profissional e governamental, organizadas em dois eixos temáticos:

I – Regiões metropolitanas: conceituação e criação – vantagens, dificuldades e perspectivas; gestão metropolitana; funções públicas de interesse comum metropolitano – implicações políticas, jurídicas e institucionais; plano diretor e sua estruturação;

II – Aspectos físicos, sociais e econômicos de regiões metropolitanas: meio ambiente, uso do solo, saneamento básico, transportes e sistemas viários, habitação, segurança.

As palestras do primeiro eixo constituem interesse específico deste trabalho, tendo em vista que nelas foram mobilizadas ideias que estão mais relacionadas à formulação institucional da RMBH<sup>153</sup>.

A primeira fala a qual se dá destaque foi proferida pela então secretária de Desenvolvimento Regional e Política Urbana, Maria Emília Rocha Mello. A secretária destaca o comprometimento do governador com a reintrodução da responsabilidade do estado nas questões metropolitanas e com a elaboração de um plano diretor metropolitano a ser desenvolvido nos moldes participativos do Estatuto da Cidade. Percebe-se na fala de Mello o cuidado com a futura legitimação do aparato institucional metropolitano, em que, de um lado, anuncia-se um maior protagonismo do governo na gestão e no planejamento metropolitanos e, de outro lado, o compromisso com os processos participativos.

O plano metropolitano, como produtor e produto dessa legitimidade, tornar-se-ia muito evidente quase uma década depois, quando da elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI. A questão será mais bem explorada posteriormente.

Outra palestra a ser destacada foi a de Edésio Fernandes, na qual o jurista asseverou a importância da renovação da gestão metropolitana como medida para o

---

<sup>153</sup> Todas as palestras ocorridas no Seminário Legislativo “Regiões Metropolitanas”, a que se refere este trabalho, estão baseadas nos registros do evento.

revigoração da economia das cidades, especialmente no Brasil, onde a maior parcela da população é urbana. O revigoração da economia das cidades, nesse sentido, corresponderia ao revigoração da economia do país. Para Fernandes, o desafio da gestão metropolitana não se daria somente no Brasil, ponderando que em diversos países se têm debatido melhores formas de equacionar a grande concentração de atividades econômicas, recursos, pessoas e poder político nas metrópoles. Para que houvesse avanço nessa seara, Fernandes elenca os quatro aspectos jurídico-institucionais essenciais que devem ser encarados para que se dê o real enfrentamento da questão metropolitana: a natureza da região metropolitana, a titularidade do interesse metropolitano, a medida de convivência entre a escala local e a escala metropolitana e, enfim, o financiamento da gestão metropolitana. Trata-se dos aspectos adotados como referência de análise neste trabalho e, como se verá adiante, o processo de concepção do terceiro modelo de arranjo institucional da RMBH levaria em consideração alguns deles, muito embora, como já estabelecido anteriormente, a omissão da Constituição de 1988 sobre eles imponha um embargo a avanços mais audaciosos nessa seara.

Na palestra proferida por Benício de Assis Araújo, exaltou-se a necessidade de que a reformulação dos marcos institucionais previsse critérios para a criação de regiões metropolitanas e inclusão de municípios. Nesse sentido, o palestrante pontuou que muitos dos municípios que integram a RMBH não seriam efetivamente metropolitanos e sua a composição deveria ser revisada. Embora essa mesma questão tenha sido referendada por outros palestrantes, apenas a introdução de critérios técnicos para a constituição de novas regiões metropolitanas seria incorporada na reforma constitucional.

As palestras seguintes, de Marcos Villela de Sant'Anna e de Ronaldo Guimarães Gouveia, são notáveis por apontarem explicitamente para a necessidade de se revisar dois valores centrais no processo Constituinte nacional de 1986-87 e no processo Constituinte estadual de 1988-1989: a autonomia municipal e a natureza jurídica federada das regiões metropolitanas. As ideias mobilizadas por esses dois palestrantes avançam naquilo que Fernandes propõe como aspectos jurídico-

institucionais a serem enfrentados, expressando certo ceticismo quanto à possibilidade de equilíbrios de poder territorial mais alternativos.

Marcos Villela de Sant'Anna, então presidente do Instituto Horizontes, aponta o desconhecimento dos governantes municipais acerca do que efetivamente se trata as regiões metropolitanas, comentando o desejo de muitos deles integrarem seus municípios na unidade territorial por questão de status. Sant'Anna aponta também o fato de que alguns municípios reivindicaram e conseguiram entrar na RMBH com o único propósito de participar da CCT, confirmando a análise esposada neste trabalho em seu Capítulo 4. Ressalta que, embora existam vários modelos de arranjo metropolitano, o da RMBH estaria esgotado e deveria ser revisto e, na perspectiva da gestão, o fato do pertencimento a uma região metropolitana deve implicar necessariamente a perda de parte da autonomia municipal como condição para a que se pudesse haver alguma fruição dos benefícios da integração regional.

Gouveia, por sua vez, expõe entendimento de que a região metropolitana não é um ente federativo intermediário, mas, sim, uma entidade paralela cuja relativização da autonomia se aplica tanto aos municípios quanto aos estados. Para exemplificar a ideia, propõe a hipótese de que, numa região metropolitana formada por municípios de dois estados, a relativização da autonomia seria referente a todos os municípios e também aos dois estados. Propõe, nesse sentido, a ideia de que a região metropolitana seria uma forma específica de federação de municípios.

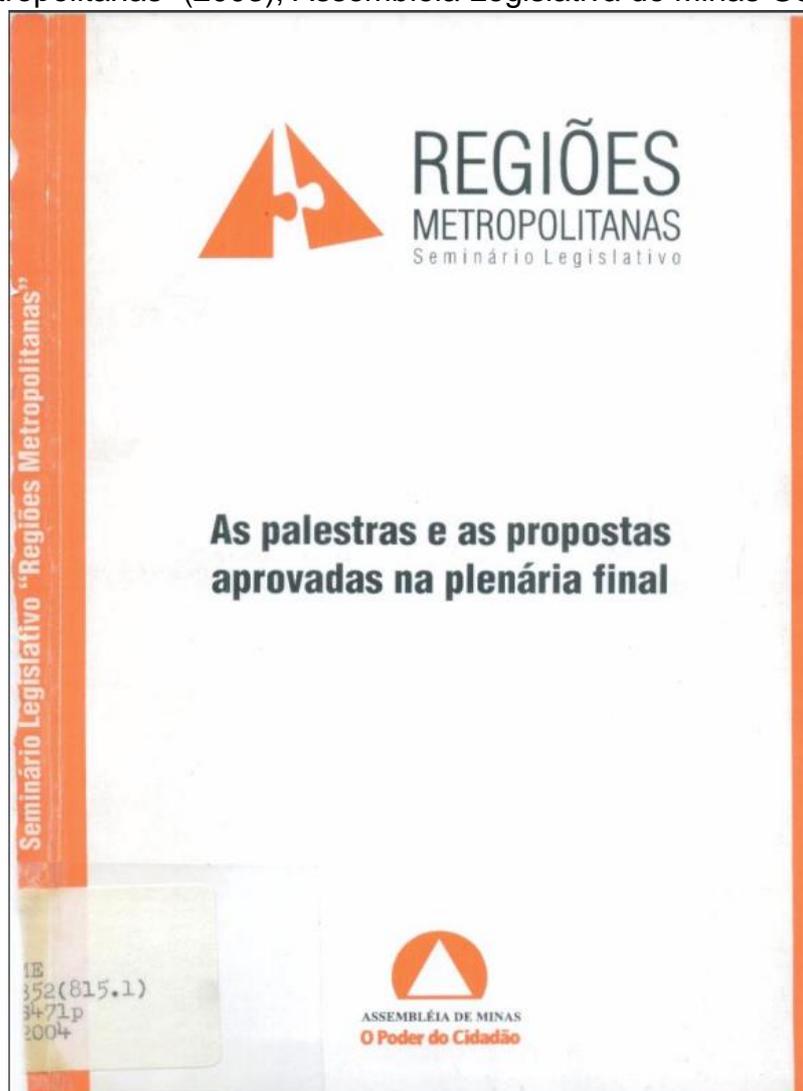
Ao fim dessas palestras, abriu-se espaço para a apresentação e votação de propostas para as regiões metropolitanas. No que se refere ao primeiro eixo, de interesse para este trabalho, foram feitas 26 propostas (Figura 17) que, em resumo, se referem aos seguintes pontos:

- aumento do peso de representação do governo e da Assembleia Estadual nos processos deliberativos, assim como a garantia de participação de técnicos de diversas áreas temáticas desses dois poderes;
- articulação interinstitucional da gestão metropolitana com demais entes políticos e com a sociedade civil;

- definição de critérios técnicos objetivos para a inclusão de municípios nas unidades territoriais metropolitanas;
- definição mais clara da natureza jurídica das instâncias do arranjo metropolitano;
- criação de um órgão executivo metropolitano;
- vinculação do fundo metropolitano às diretrizes do plano diretor metropolitano, com alocação de recursos estaduais ao fundo;
- adequação dos planos setoriais das concessionárias de serviços metropolitanos ao plano metropolitano;
- prevalência das diretrizes do plano metropolitano sobre os planos diretores municipais;
- provisão de assistência e capacitação técnica aos municípios; e
- criação de um ICMS metropolitano.

Note-se que alguns detalhes das propostas não foram apresentados na listagem acima por razões de organização dessas informações. É digno de nota, entretanto, o fato de que grande parte dessas propostas tenha sido realizada na perspectiva de uma reformulação da Ambel e não do seu reposicionamento no arranjo metropolitano, como efetivamente viria a acontecer na reforma constitucional a ser explorada adiante.

Figura 17 – Registro das palestras e propostas do Seminário Legislativo “Regiões Metropolitanas” (2003), Assembleia Legislativa de Minas Gerais.



Fonte: Minas Gerais, 2004.

## 5.2 Buscando uma fórmula jurídico-institucional para o terceiro arranjo metropolitano

Após a realização do Seminário Legislativo “Regiões Metropolitanas”, com base no documento de propostas, foram iniciadas as articulações entre o Legislativo estadual, o Executivo estadual, a capital e os municípios metropolitanos.

Machado (2022) relata que acompanhou ativamente as discussões sobre a nova fórmula jurídico-institucional para o terceiro arranjo metropolitano na Assembleia Legislativa. Tendo sido convidado a elaborar um diagnóstico sobre o que de errado

teria acontecido com Ambel, o entrevistado explica que apontou a representação como o problema central do modelo:

A primeira coisa que ficou óbvio é que – [embora seja] muito bonito e muito bem-intencionado – não faz o menor sentido o prefeito de Belo Horizonte ter a mesma representação que o prefeito de Itaguara, você consegue teoricamente dar bomba nisso. A mesma coisa é você pensar numa empresa, que você tem um sócio que tem 70% e outro que tem 1% de capital, e no conselho de acionistas os dois têm o mesmo poder. A comparação é mais ou menos a mesma (Machado, 2022, informação verbal).

Partindo dessa premissa, passaram a problematizar a representação do ponto de vista da composição da instância deliberativa, que, na forma como estava dada na Ambel, não poderia ser considerada democrática. Diante disso, estabeleceu-se como meta a proposição de uma arquitetura institucional menor, com uma representatividade mais equacionada e mais efetiva do ponto de vista dos custos de transação política:

Então esse princípio da igualdade entre os municípios tinha que ser superado, de alguma forma. E ia fazer sentido até do ponto de vista democrático. O prefeito de Belo Horizonte deve ter 30% da população da Grande BH. Por que esse prefeito vai ter o mesmo poder de votos do que os outros, né? Então a gente começou a fazer esse diagnóstico, do porquê que deu errado.

Então teve essa questão da representação. Fizemos o diagnóstico também de que como a região com 34 municípios é ingovernável... um órgão desse tamanho. Todos têm que ter o direito de participar, de algum jeito, mas na hora de tomar decisão você tem que fazer um grupo menor (Machado, 2022, informação verbal).

Como analogia, a história da Organização das Nações Unidas – ONU foi uma inspiração para começarem a pensar a superação do modelo deliberativo. Ao fim da Primeira Grande Guerra, em 1919, foi criada uma organização internacional com o intuito de garantir a paz mundial, denominada Liga das Nações. Assim como na Ambel, todos os municípios tinham pesos iguais, os países-membros da Liga das Nações também se encontravam em situação horizontal uns aos outros nas deliberações. O modelo deliberativo da organização, entretanto, não foi capaz de evitar que o conflito que se seguiu na Segunda Grande Guerra (1939-45) e acabou sendo substituído pela ONU em 1945:

(...) [o problema da representatividade] foi levado em conta e o que que eles fizeram? Foi criada a Assembleia Geral, em que todo mundo tem participação – todos os países e nações independentes, mas foi criado um Conselho de Segurança: nos assuntos importantes é ele que manda. E lá tem [...] os cinco que ganharam a guerra e tem outros 10 que são rotativos (Machado, 2022, informação verbal).

Tendo como referência a história e o modelo da ONU, formularam uma proposta de modelo que pudesse agremiar todos os entes integrantes da RMBH num conselho deliberativo menor e de representação proporcional, mas que desse a todos a possibilidade de participação:

A gente baseou muito nessa lógica [da ONU] para pensar o modelo do novo arranjo. Itaguara tem que ter o direito de participar, mas não com o mesmo poder de BH. Então vamos criar uma Assembleia Geral, onde todos participam, e um Conselho de Segurança, que é o Conselho Deliberativo da RMBH.

E aí nós criamos o grupo dos que tem cadeira cativa lá, que não rodam, cadeira garantida, que é: Belo Horizonte, Betim, Contagem e o Estado. (...) foi garantida a participação dos outros municípios de forma rotativa, como é no Conselho de Segurança, e nós conseguimos defender e aprovar a participação da sociedade civil, com dois representantes.

A sociedade civil inclusive reclama muito de serem só dois, mas conseguir esses dois já é uma grande vitória, pensando nessa lógica toda que eu estou mencionando (Machado, 2022, informação verbal).

Questionado se nesse processo de concepção do novo arranjo metropolitano houve quem se opusesse à participação da sociedade civil, Machado (2022) pondera que já havia um consenso de que a participação da sociedade civil era importante até mesmo para conferir ao arranjo o que poderia ser definido como uma inércia no seu funcionamento. No processo de formulação do espaço de participação da sociedade civil, o entrevistado relata que a ausência de uma cidadania metropolitana havia sido diagnosticada como um grande problema. Nesse sentido, a RMBH deveria ser considerada uma comunidade cívica comum, na qual a mesma pessoa que mora em Contagem mora em Belo Horizonte também:

A grande questão do fenômeno metropolitano é que ele rompe com os limites municipais, eles perdem a razão prática de existir. Passa a ser uma divisão meramente formal. Você passa a ter uma única cidade sendo administrada por diversos poderes (Machado, 2022, informação verbal).

Essa questão se relaciona com o que Fernandes (2013) propõe sobre a natureza jurídica da região metropolitana, apontando para a existência de uma incompatibilidade entre as divisões políticas dos municípios e a cidade efetivamente existente (que transborda esses limites). Uma região metropolitana cuja natureza jurídica seja de desenvolvimento, de serviços ou de planejamento acaba obscurecendo a sua natureza cívica, a que se referiu Machado (2022). Um avanço nesse sentido seria considerar a região metropolitana como, também, uma região política. Essa ideia, por sua vez, chegou a ser rudimentarmente formulada no âmbito daquelas discussões que ocorriam na Assembleia Legislativa, conforme relatou o entrevistado:

(...) as pessoas não têm essa consciência metropolitana... podem até ter implicitamente, mas não objetivamente. Então a gente pensou que tinha que ter alguns mecanismos para induzir essa cidadania metropolitana. A gente queria que os representantes da sociedade civil fossem eleitos, por votação mesmo [sufrágio], algum tipo de votação da população... para justamente fomentar a noção de representatividade e de interesse metropolitano. Uma eleição de deputado metropolitano. Ou um vereador metropolitano. Porque não é um cargo político constitucionalmente falando, né, mas a gente queria que se aproximasse disso, justamente para o cidadão metropolitano ter um representante metropolitano. Mas isso não foi viabilizado (Machado, 2022, informação verbal).

A ideia, entretanto, acabou sendo abandonada devido à percepção de que os deputados tinham de que seria um mecanismo muito difícil de operacionalizar, especialmente pelo fato de que inexistia a previsão constitucional de um representante político metropolitano.

Ao longo do processo de discussão sobre o terceiro arranjo metropolitano, diversas minutas de proposta de emenda constitucional foram elaboradas, chegando-se, ao fim, na minuta que viria a ser apresentada como a Proposta de Emenda Constitucional nº 41/2003, do deputado Roberto Carvalho (PT).

Na costura política realizada para se viabilizar a reformulação do arranjo metropolitano, PT e PSDB haviam se aliado e, embora a minuta de projeto de emenda constitucional tivesse sido elaborada coletivamente, fazia parte das tratativas do acordo Aécio-Pimentel que a autoria fosse atribuída ao PT. Esse fato exemplifica a importância das relações mantidas pelos agentes entre si e das relações institucionais

em escalas mais amplas, como a das instituições públicas e as partidárias. A análise do contexto pela perspectiva dessas relações demonstra a efetiva singularidade do momento político que se vivia, no qual se alinhavam as ideias circulantes nos meios técnicos e acadêmicos, os interesses privados, os agentes políticos, os partidos, os governos em três níveis da federação e o parlamento, e de como essa circunstância pavimentou o caminho para que fosse possível a reformulação da institucionalidade metropolitana da RMBH como a que se verificaria.

### 5.2.1 A nova fórmula constitucional

No presente tópico, será apresentada sucintamente a fórmula jurídico-institucional inaugurada pela EC nº 65/2004, assim como os seus desdobramentos em lei complementar, que se deu já no contexto da implementação do terceiro arranjo metropolitano.

A Proposta de Emenda Constitucional nº 41/2003 foi aprovada como Emenda Constitucional nº 65, em 11 de novembro de 2004, reformulando a estrutura institucional básica das regiões metropolitanas no estado. Nesse sentido, a partir de 2004, os arranjos de gestão e planejamento das regiões metropolitanas em Minas Gerais passariam a ter a seguinte estrutura:

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.  
(Minas Gerais, 2004, *online*).

À Assembleia Metropolitana são atribuídas funções de decisão superior, cabendo a ela definir diretrizes globais do planejamento assim como vetar decisões do Conselho Deliberativo, garantindo-se representação do estado e dos municípios.

As funções deliberativas ordinárias, por sua vez, são atribuídas ao Conselho Deliberativo, com representação do estado, dos municípios e da sociedade civil.

A EC nº 65/2004 não previu em seu texto uma composição predefinida para nenhuma dessas instâncias, declinando a sua regulamentação para uma posterior lei complementar.

Além do órgão executivo e técnico da Agência de Desenvolvimento, também foram previstos como parte do arranjo, com a natureza de instrumentos de gestão e planejamento metropolitanos, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

Regulamentando a nova redação constitucional, foram publicadas as leis complementares nº 88/2006<sup>154</sup> e nº 89/2006<sup>155</sup>, que, respectivamente, prescreveram normas gerais sobre as regiões metropolitanas, em geral, e sobre a RMBH, em específico. Nesses diplomas, serão destacadas as composições definidas para a instâncias da Assembleia Metropolitana e do Conselho Deliberativo.

Para a Assembleia, foi definida a composição de quatro representantes do Poder Executivo estadual, um representante do Legislativo estadual, todos os prefeitos dos municípios e os presidentes das câmaras legislativas de todos os municípios. Nessa composição, entretanto, a representatividade dos quatro membros do Poder Executivo estadual corresponderia à metade do peso de toda a Assembleia Metropolitana. Essa distribuição de pesos aponta claramente para a revisão do papel do estado na gestão e no planejamento metropolitanos, tendo sido colocado em posição central.

Já a composição do Conselho Deliberativo, estabelecida especificamente para o caso da RMBH, ficou definida em cinco representantes do Poder Executivo estadual, dois representantes da Assembleia Legislativa, dois representantes do município de Belo Horizonte, um representante do município de Contagem, um representante do município de Betim, três representantes dos demais municípios e dois representantes da sociedade civil organizada.

---

<sup>154</sup> Lei Complementar Estadual nº 88, de 12 de janeiro de 2006, que dispõe sobre a instituição e a gestão de região metropolitana e sobre o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

<sup>155</sup> Lei Complementar Estadual nº 89, de 12 de janeiro de 2006, que Dispõe sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte.

A Lei Complementar nº 89/2006 também definiu que os representantes para as três vagas destinadas aos municípios sem cadeira cativa e para as duas destinadas à sociedade civil devem ser eleitos na Conferência Metropolitana<sup>156</sup>, a ser realizada de dois em dois anos.

A partir dessas regulamentações, o terceiro arranjo metropolitano ganha corpo e assume o funcionamento inspirado na Assembleia Geral e no Conselho de Segurança, relatado por Machado (2022), e o governo do estado passaria a implementá-lo.

### **5.3 A implementação do terceiro arranjo metropolitano**

No âmbito das movimentações que ocorriam nos campos político, governamental, acadêmico e da sociedade civil, José Abílio Belo Pereira foi um agente relevante e presente nas primeiras experiências do terceiro modelo de arranjo institucional da RMBH. Antes da efetiva implementação do arranjo, explica o entrevistado, foi organizado pelo governo estadual um grande seminário, realizado nos moldes da Conferência Metropolitana, em que esteve presente como membro do CREA-MG. Esse seminário contou com a participação de diversos setores interessados na gestão e no planejamento metropolitano e visava à definição de encaminhamentos e diretrizes iniciais para que se implementassem órgãos, instâncias e instrumentos previstos para o novo arranjo:

Eu ajudei a construir no nascedouro. Como é que isso aconteceu? Porque nessa legislação que foi aprovada na Assembleia Legislativa, [depois] que mudou a Constituição Estadual, (...) teve a montagem do primeiro arranjo, seguindo essa legislação... eu estava presente. Foi um grande seminário também, uma espécie de Conferência Metropolitana. Então, o que que ia fazer? Ia montar a Agência, o Conselho Deliberativo, a Assembleia Metropolitana, ia dar encaminhamentos para a condução do plano metropolitano e para o Fundo Metropolitano. E fazer legislação complementar do que precisar (Pereira, 2022, informação verbal).

---

<sup>156</sup> A Conferência Metropolitana é um evento para que os setores públicos e privados da RMBH formulem diretrizes de atuação e planejamento para o arranjo institucional. Nela, também ocorrem as eleições dos representantes dos municípios de menor porte e da sociedade civil que assumirão as cadeiras de representação no Conselho Deliberativo.

Entre as pessoas que representavam segmentos da sociedade civil, havia um descontentamento com o fato de que no Conselho Deliberativo só haviam sido reservadas duas cadeiras a esse setor:

Teve aquele mal-estar todo. Cria todo um arranjo metropolitano novo e a sociedade civil fica como a representação pífia de duas pessoas no Conselho Metropolitano, que era isso que rezava a lei. De 16 representações, tinha duas da sociedade civil (Pereira, 2022, informação verbal).

Naquele contexto, discutiram-se as estratégias possíveis para se aumentar a participação dos seguimentos da sociedade civil no Conselho. Cogitava-se, a princípio, a alteração da legislação para incluir mais vagas para a sociedade civil, embora a ideia não tenha sido encarada como uma solução porque não considerava viável a alteração da legislação ainda na constância do primeiro governo de Aécio Neves, que se encerraria em 2006, e era possível que a conjuntura e os interesses após as eleições de 2006 já não fossem ao encontro da implementação no novo arranjo metropolitano. De fato, a realização daquele evento plural, como desdobramento de todos os esforços empenhados até então para a mudança da estrutura do arranjo metropolitano, possivelmente não teria grandes probabilidades de acontecer novamente. O momento parecia verdadeiramente singular, como se extrai do relato de Pereira (2022).

No cenário de insatisfação com a representação da sociedade civil no Conselho, contraposto à urgência de se fazer valer aquela oportunidade de implementação do novo arranjo, alguns consultores técnicos da Assembleia Legislativa lançaram a ideia de se criar o Colegiado Metropolitano<sup>157</sup>:

Então, a gente discutiu o seguinte, vamos criar uma instância da sociedade civil que dê respaldo a esses dois conselheiros, mas, ao mesmo tempo, esses dois conselheiros têm que prestar contas a essa instância da sociedade civil (Pereira, 2002, informação verbal).

---

<sup>157</sup> O Colegiado é uma instância não oficial do terceiro arranjo da RMBH, concebido para dar respaldo técnico e político aos dois representantes da sociedade civil no Conselho Deliberativo.

Na formulação do Colegiado, explica Pereira (2022), a representação da sociedade civil foi separada em cinco grandes grupos: empresários, ONGs, movimentos populares, sindicatos de trabalhadores e setores técnicos/acadêmicos; e, para cada grupo, foram eleitos cinco representantes:

(...) nesses grupos estavam todas as pessoas que, quando teve o vazio de gestão metropolitana estatal, que eram as pessoas que ficaram com a chama acesa. Dentre elas, o Instituto Horizonte e muitos técnicos que tinham origem no Plambel, que tinham participado da Fundação João Pinheiro (Pereira, 2002, informação verbal).

O Colegiado teria uma atuação muito relevante no processo de implementação do terceiro arranjo, pois, além de ter expandido o espaço de participação da sociedade civil, conferindo maior legitimidade à institucionalidade metropolitana que se concretizava, contribuiu ativamente para o enriquecimento das formulações de ideias e de instrumentos.

O relato de Pereira (2022) exemplifica com muito didatismo a ideia das instituições como tramas: em meio à construção do terceiro arranjo, que se erguia sobre os escombros pedagógicos do segundo, as relações entre os agentes envolvidos no processo propiciou o surgimento de uma instância informal, embora constitutiva da instância formal, por meio da qual voltaram à cena diversos agentes do primeiro arranjo e de outros setores interessados. A síntese da trajetória das instituições da RMBH pode ser bem representada pela metáfora da trama institucional, cujos fios representam as relações entrecruzadas no tempo e no espaço, envolvendo agentes, ideias, contextos, externalidades, causas e consequências.

### **5.3.1 A primeira Conferência Metropolitana e o PDDI**

Ao passo que a regulamentação da RMBH pela Lei Complementar nº 89/2006 reverberava e era debatida pelos diversos setores interessados na questão metropolitana, abria-se no espaço interno da burocracia estadual uma grande frente de trabalhos. A implementação do novo arranjo metropolitano demandaria uma reformulação da estrutura orgânica da administração pública, assim como a formação de uma equipe e de um plano de gestão.

As eleições de 2006 mantiveram o grupo político de Aécio Neves no governo do estado, preservando a predisposição da Administração Pública em contribuir para a fluidez do processo de implementação do terceiro arranjo.

A reformulação orgânica necessária viria logo no início do ano de 2007, com a Lei Delegada nº 119<sup>158</sup>, que criou dentro da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana – SEDRU a Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano, com atribuições específicas de implementar o terceiro arranjo metropolitano e viabilizar a elaboração do PDDI.

Havia por parte do governo uma grande urgência de que o arranjo estivesse plenamente instituído até o fim daquela nova gestão, e ela era um amálgama de convicções pessoais com oportunidades políticas.

Antônio Anastasia havia sido eleito vice-governador do estado e estava convicto da importância de se retomar o processo de gestão e planejamento metropolitanos e, em 2008, ocorreriam as eleições de prefeitos, que fariam das tratativas para a implementação do arranjo metropolitano uma interface valiosa entre o governo do estado e os municípios.

Garcia (2022, informação verbal) relata que, ao assumir a função de subsecretária de Desenvolvimento Metropolitano, foi instada pelo secretário de Planejamento acerca desse objetivo:

(...) ele [Anastasia] falou: “O foco da sua gestão tem que ser a implementação do arranjo. Nós temos que terminar esse governo com esse arranjo implementado.

Então ele foi o cara que mais apoiou, na minha opinião, ele foi o mentor desse modelo, e ele foi o cara que apoiou de fato essa institucionalização. Ele realmente deu todo apoio, tanto é que foi o cara que peitou a contratação da Universidade para fazer o Plano Metropolitano.

Na visão da entrevistada, muitas das condições para a implementação do arranjo estariam ligadas à figura do vice-governador. Essa avaliação é confirmada nos relatos de Machado (2022), que destacou o interesse direto de Anastasia na reformulação do modelo institucional de gestão e planejamento da RMBH, tendo-o

---

<sup>158</sup> Lei Delegada nº 119, de 25 de janeiro de 2007, que alterou a estrutura orgânica básica da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana.

indicado como interlocutor do governo estadual com a Assembleia Legislativa para acompanhar as alterações constitucionais e legislativas do novo arranjo metropolitano.

Na interlocução com os municípios, o protagonismo de Anastasia também teria sido essencial para vencer a resistência dos prefeitos da RMBH em aderir ao novo arranjo, conta Garcia (2022, informação verbal), uma vez que temiam a interferência do estado na autonomia dos municípios:

O Anastasia fez uma reunião com todos os prefeitos da Região Metropolitana, foi no BDMG, e eu acho que marcou de fato que a coisa ia para frente. Ele falou com todas as letras: “O governo não tem intenção de tirar o poder de ninguém. A gente quer ajudar, então a gente vai buscar recursos para investir nos municípios, integrar os municípios... As pessoas foram com um pouco de resistência, mas, ao final, todas as resistências foram quebradas pelo Anastasia, por conta do discurso dele “A gente veio para ajudar, mas a gente quer e não pode interferir na autonomia do município. Está garantido por lei e a gente não vai fazer isso.

O discurso do vice-governador<sup>159</sup> teria sido cuidadosamente formulado para soar positivo aos prefeitos, enfatizando o binômio autonomia e recursos. Garcia (2022) pondera, entretanto, que embora a interlocução de Anastasia com os prefeitos tivesse sido fundamental para quebrar a desconfiança dos prefeitos, restava ainda muita descrença quanto à possibilidade de que o novo arranjo pudesse render bons frutos para os seus municípios.

Conforme relatou a entrevistada, é possível imaginar que a desconfiança e a descrença dos prefeitos tivessem raízes em memórias negativas das experiências, respectivamente, do primeiro e segundo arranjos metropolitanos. Se, com primeiro arranjo metropolitano, os municípios tiveram sua autonomia reduzida, com o segundo arranjo, não testemunharam nenhuma ação concreta acontecer.

Com a articulação bem-sucedida com os prefeitos, conta Garcia (2022)<sup>160</sup>, a Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano deu prosseguimento à realização da

---

<sup>159</sup> Anastasia tinha sido secretário de Planejamento e Gestão no primeiro governo de Aécio Neves, de 2003 a 2006

<sup>160</sup> GARCIA, Maria Madalena Franco: depoimento [jan. 2022]. Entrevistador: Leonardo Bedê Lotti. Belo Horizonte: 2022.

primeira Conferência Metropolitana, que ocorreria na Assembleia Legislativa no dia 17 de agosto de 2007.

O evento pode ser formalmente considerado o marco inicial da implementação do terceiro arranjo metropolitano, uma vez que a instalação do Conselho Deliberativo dependia das eleições de representantes a serem realizadas na Conferência Metropolitana<sup>161</sup> (Figura 18).

Maria de Fátima Abreu<sup>162</sup> avalia que a realização da Conferência foi muito importante para dar legitimidade ao novo arranjo que se formava. Destaca a grande procura de pessoas interessadas no tema da gestão e do planejamento metropolitano e a participação de personalidades reconhecidas por seu conhecimento nessa seara, como Fernando Abrucio e Edésio Fernandes, como fatores de validação pública do processo. Para a entrevistada, que ficaria responsável por coordenar a elaboração do PDDI, a Conferência Metropolitana também teria contribuído para arrefecer as desconfianças em relação ao plano.

---

<sup>161</sup> Após a realização da Conferência, a instalação da Assembleia Metropolitana e do Conselho Deliberativo ocorreram, respectivamente, nos dias 20 e 21 seguintes.

<sup>162</sup> Maria de Fátima Abreu concedeu entrevista no dia 5 de janeiro de 2022. Formada em engenharia na UFMG, trabalhou na Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais e, posteriormente, no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no primeiro mandato do governo Lula (2003-2007). Posteriormente, foi convidada por Maria Madalena, subsecretária de Desenvolvimento Metropolitano, para coordenar a elaboração do PDDI.

Figura 18 – Notícia na *Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais* (17/08/2007).

Legislativo ▲ MINAS GERAIS SEXTA-FEIRA, 17 DE AGOSTO DE 2007 - 2

# Começa Conferência Metropolitana

*Evento reúne 34 municípios da RMBH para propor metas e planos de ação*

Será aberta nesta segunda, com a participação do presidente da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, deputado Alberto Pinto Coelho (PP), a 1ª Conferência da Região Metropolitana de Belo Horizonte. A abertura será às 14 horas, logo após a apresentação teatral de alunos da UFMG, e toda a programação acontecerá na Assembleia. O primeiro tema a ser apresentado será o Marco legal da RMBH e o arranjo institucional de gestão, que terá o vice-governador Antônio Augusto Anastasia como expositor.

Pouco depois, o 3º vice-presidente da ALMG, deputado Roberto Carvalho (PT), será coordenador do painel Governança Metropolitana, marcado para 16h15, com três expositores, entre eles, o professor Sérgio de Azevedo, titular da Universidade Estadual do Norte Fluminense (Uenf) e pós-doutor pela Universidade de Stanford, na Califórnia. Os deputados Dinis Pinheiro (PSDB), Fábio Avelar (PSC), João Leite (PSDB), Vanderlei Miranda (PMDB), Wander Borges (PSB) e a deputada Gláucia Brandão (PPS) também coordenarão atividades do evento, que deve ser encerrado com o lançamento da Frente Parlamentar Mineira em favor da RMBH.

No dia 8 de agosto foram escolhidos os delegados que representarão os 34 municípios da Região Metropolitana. Desses, 20 comporão o Colegiado e quatro integrarão o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, sendo dois titulares e dois suplentes, de cidades diferentes, que tenham mais de 21 anos e residam há mais de dois anos na Região Metropolitana.



Contratação de seguros e preço do leite foram analisados pelos deputados

## *Projeto obriga seguro em estacionamento*

Está pronto para ser apreciado pelo Plenário da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, em 2º turno, o projeto que obriga a contratação de seguro por parte dos estacionamentos. É o Projeto de Lei (PL) 351/07, do deputado Doutor Viana (DEM), que recebeu

O texto que será votado em 2º turno determina que a pessoa jurídica que mantenha serviço de estacionamento privado, com fins lucrativos, contrate seguro contra furto, roubo e dano de veículo sob sua guarda. No comprovante do estacionamento do veículo,

terá o número do telefone do órgão de defesa do consumidor do município ou do Estado. Quem descumprir a futura lei estará sujeito às penalidades previstas no Código de Defesa do Consumidor.

O deputado Célio Moreira (PSDB), rela-

Fonte: *Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais*, 2007, p. 2.

Passada a Conferência Metropolitana, e com o Conselho Deliberativo instalado, as prioridades voltaram-se para a criação do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano e da Agência de Desenvolvimento. A elaboração do PDDI, por sua vez, ainda passaria por algumas controvérsias.

A diretriz inicial era de que a elaboração do plano fosse contratada por meio de uma consultoria externa, e, para subsidiar o edital de licitação, o Colegiado Metropolitano elaborou um documento denominado Propostas para o Planejamento Metropolitano. Esse documento apresentava um diagnóstico e propostas básicas para a RMBH. Pereira (2022, informação verbal) relata como se deu a elaboração do documento:

Fizemos três ou quatro reuniões, que a gente levantava os problemas e as propostas. E quando a gente foi discutindo isso, a gente viu que tinha uma coerência interna, tanto nessa parte de diagnóstico quanto na maneira como a gente achava que devia ser. E aí a gente resolveu escrever um texto. Nós escrevemos um texto chamado Propostas para o Planejamento Metropolitano.

O documento elaborado pelo Colegiado Metropolitano foi levado ao Conselho Deliberativo para ser avaliado pelos representantes e, segundo Pereira (2022, informação verbal), “(...) pela primeira vez no Conselho, as pessoas começaram a sentir que tinha uma questão metropolitana que era acima dos municípios e que precisava ter a articulação dos municípios”.

Tendo sido aprovado no Conselho, seguiu para a Assembleia – que detinha a competência para aprovar as diretrizes globais do planejamento metropolitano – e deu origem às macrodiretrizes de planejamento da RMBH, com as quais se poderia contratar a elaboração do PDDI.

Havia, porém, o receio de que o processo licitatório não fosse ágil o suficiente e acabasse não sendo finalizado até o fim daquela gestão<sup>163</sup>. Por outro lado, já se ventilava, àquela altura, a possibilidade de que o plano fosse elaborado pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Maria de Fátima Abreu (2022)<sup>164</sup> era responsável por coordenar a elaboração do PDDI e relata que a Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano já vinha trabalhando com a UFMG no desenvolvimento de alguns estudos para o Vetor Norte da RMBH. Essa proximidade foi uma das razões para posicionar a instituição como candidata à elaboração do PDDI.

A ideia da contratação da Universidade, entretanto, encontrava muita resistência dentro do governo. No Conselho Deliberativo, os representantes do governo e os representantes de Belo Horizonte também se colocavam fortemente contra. Argumentava-se que a UFMG seria de difícil manejo e que não conseguiria cumprir prazos (Garcia, 2022). O impasse acabou sendo decidido pelo vice-governador que, convencido pela subsecretária de Desenvolvimento Metropolitano de que o processo licitatório não seria encerrado dentro do prazo da gestão, sustentou

---

<sup>163</sup> De 2007 a 2010.

<sup>164</sup> ABREU, Maria de Fátima. Depoimento [jan. 2022]. Entrevistador: Leonardo Bedê Lotti. Belo Horizonte: 2022.

com os secretários e os representantes do governo no Conselho que a universidade deveria ser contratada. Com o aval do Conselho, a Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano contratou o Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional<sup>165</sup> para a elaboração do PDDI.

De acordo com Costa (2012), o processo de planejamento em si envolveu mais de 3.000 participantes e diversas oficinas estruturadas em três fases, cada uma terminando com um seminário. Esse processo promoveu o surgimento de coalizões políticas, como a Frente Parlamentar pela Cidadania Metropolitana, liderada por uma vereadora, e uma frente parlamentar estadual. Essas iniciativas, avalia, transcenderam o período de elaboração do PDDI e se mantiveram como instrumento de discussão permanente sobre a questão metropolitana.

A metodologia empregada representou também um avanço sobre o que já se havia realizado no âmbito do planejamento metropolitano na RMBH. Em vez de se adotar o conceito de compreensividade, a fim de estruturar uma leitura e proposição de soluções por meio de uma visão setorial multidisciplinar fragmentada, foi empregado o conceito de totalidade:

Na prática do planejamento, isto significou que as análises e proposições do PDDI seguiram uma metodologia inovadora que significou o abandono de uma abordagem setorial e multidisciplinar em favor de uma visão transdisciplinar por meio do que se denominou “eixos temáticos integrados” da totalidade social metropolitana – acessibilidade, sustentabilidade, seguridade e urbanidade. Todas as propostas do plano dentro desses eixos estão também dentro de duas dimensões integradoras do PDDI – territorialidade e institucionalidade – contribuindo para a necessária aproximação com o conceito de totalidade socioespacial (Costa, 2012, p. 10)<sup>166</sup>.

De toda forma, a elaboração do PDDI não avançou sem que antes fossem superadas algumas controvérsias, como o debate ocorrido ainda no início do processo no qual se controvertiam visões sobre a autonomia da Universidade no trabalho. A Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano convidou representantes de

---

<sup>165</sup> Órgão auxiliar da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG.

<sup>166</sup> Seminário sobre a Economia Mineira, nº 15, 2012, Diamantina-MG. As possibilidades do planejamento e da gestão participativa na escala metropolitana como um meio para a mudança social: o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Belo Horizonte: CEDEPLAR (UFMG), 2012.

diversos setores do estado para apontarem diretrizes de planejamento para os eixos temáticos abordados no Plano. Nesse contexto, representações ligadas à UFMG demandaram maior liberdade na definição das metodologias e conteúdo a serem elaborados, iniciando-se, a partir dessas visões controvertidas, um diálogo por meio do qual se assentaria a compreensão de que o desenvolvimento do PDDI não poderia ser encarado, do ponto de vista do seu conteúdo, como um trabalho autônomo da universidade, devendo também aproximar-se da perspectiva do órgão contratante. A construção desse consenso, entretanto, apoiou-se em grande medida na confiança mútua que existia entre os agentes do estado e os agentes da universidade, que, como pontuado anteriormente, já haviam realizado parcerias no campo do planejamento (Abreu, 2022).

A contratação da UFMG acabou sendo um fator muito positivo para a implementação do terceiro arranjo metropolitano e acabaria coroando esse processo. O reconhecimento social da instituição e a metodologia de planejamento adotada foram importantes para validar o plano como um instrumento verdadeiramente metropolitano. A profusa interdisciplinaridade, alimentada e aprofundada por inumeráveis estudos realizados pelos professores e alunos das diversas instituições de ensino envolvidas; o comprometimento com um processo participativo contínuo e, enfim, o tempo necessário para a maturação das propostas são qualidades e características que dificilmente teriam se viabilizado num processo licitatório.

#### **5.4 Gestão, planejamento e financiamento**

Após a instalação do Conselho Deliberativo, da Assembleia Metropolitana e do Fundo Metropolitano, a UFMG foi contratada para elaborar o PDDI. Para que se completasse o arranjo, ainda faltaria a Agência de Desenvolvimento da RMBH.

Em paralelo às tratativas para a contratação da UFMG para coordenar a elaboração do PDDI, em 2009, estavam sendo urdida na Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano a criação da Agência de Desenvolvimento da Região

Metropolitana <sup>167</sup>, uma autarquia territorial que assumiria as funções técnico-operacionais do terceiro arranjo metropolitano.

Em meados de 2010, Aécio Neves se desincompatibilizaria do cargo de governador para disputar as eleições nacionais para uma vaga do Senado naquele ano<sup>168</sup>. No seu lugar, assume Antônio Anastasia, que concorreria à reeleição para o governo e seria reeleito para o mandato de 2011-14.

Embora o PDDI pudesse ter sido lançado no fim 2010, coroando a gestão Aécio-Anastasia no campo da gestão metropolitana, ele foi aprovado pelo Conselho Deliberativo somente em julho de 2011, sendo referendado, em seguida, pela Assembleia Metropolitana.

A demora para que o plano fosse lançado apenas em 2011 atendia a uma razão política (Garcia, 2022), pois o cargo de secretário Extraordinário de Gestão Metropolitana – SEGEM seria criado no início de 2011<sup>169</sup>, e a Agência Metropolitana passaria a se vincular a ele. Havia interesse direto do governador de que Alexandre da Silveira (PPS), que assumiu a cadeira de secretário da SEGEM, recebesse o reconhecimento político pelo PDDI.

Embora o processo de implementação da gestão e do planejamento metropolitanos tivesse sido apoiado pelo governo estadual, a nova gestão de Anastasia parecia apontar para outras prioridades. Em 2014, Aécio Neves seria lançado candidato à Presidência da República, e Anastasia concorreria para o Senado, tendo Alexandre da Silveira como seu suplente.

As mudanças de prioridades e a deterioração do ambiente macroeconômico, causado pela queda no preço das *commodities*, em especial o minério de ferro, deflagrariam uma política de austeridade no governo estadual a partir de 2013, que acabaria atingindo a Agência Metropolitana e o Fundo Metropolitano. Houve

---

<sup>167</sup> A Agência Metropolitana foi criada pela Lei Complementar Estadual nº 107, de 12 de janeiro de 2009.

<sup>168</sup> E seria efetivamente eleito senador.

<sup>169</sup> Lei Delegada nº 179, de 01 de janeiro de 2011, que dispõe sobre a organização básica e a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo do Estado.

demissões e alguns projetos foram paralisados, embora ainda naquele ano a UFMG fosse contratada novamente para o desenvolvimento do macrozoneamento metropolitano<sup>170</sup>.

A Agência metropolitana, desde sua criação, exercia a função de controle da expansão urbana por meio da anuência prévia a parcelamentos, contribuindo significativamente com os municípios menos estruturados a exercer controle técnico sobre os projetos que eram apresentados. Essa atividade não deixou, porém, de ser conflituosa com os municípios maiores que tinham setores de análise de projetos mais qualificados. Os conflitos com Belo Horizonte foram tantos que se chegou a firmar um convênio para que os parcelamentos do solo na capital ficassem dispensados da anuência prévia da autoridade metropolitana.

Alguns planos setoriais foram elaborados, além da formalização de uma parceria público-privada para o manejo de resíduos sólidos. Devido ao corte de verbas para a gestão, a autarquia metropolitana acabou tendo sua ação muito restrita, até mesmo condicionada aos recursos que ela arrecadava com o exercício do poder de polícia no controle da expansão urbana<sup>171</sup>, que era a sua função principal. Além dela, prestou apoio aos municípios, fornecendo-lhes orientações técnicas em geral e orientações sobre fontes de financiamento e contratação de projetos e planos. Era uma atuação tímida, limitada ao que se poderia realizar com a sua equipe cada vez mais reduzida.

Entre a contratação do macrozoneamento e a sua entrega pela UFMG, a Lei Federal nº 13.089/2015 instituiria o Estatuto da MetrÓpole, prescrevendo a obrigatoriedade de um macrozoneamento para todas as regiões metropolitanas. Com base nessa obrigatoriedade, o Conselho Deliberativo e a Agência Metropolitana passariam a trabalhar na redação de uma minuta de projeto de lei, instituindo o PDDI e o macrozoneamento como normas referenciais para o uso do solo. O macrozoneamento metropolitano seria finalizado em 2016, já na gestão<sup>172</sup> de Fernando Pimentel (PT) como governador.

---

<sup>170</sup> Com recursos do Fundo Metropolitano.

<sup>171</sup> Taxas de licenciamento e multas.

<sup>172</sup> Gestão 2015-19.

Com base no Estatuto da Metrópole, foi aberto um chamamento público para que entidades sem fins lucrativos apresentassem propostas de adequação dos planos diretores de diversos municípios ao PDDI e ao macrozoneamento. Mais uma vez, a UFMG seria contratada com recursos do Fundo Metropolitano.

Em 2017, esse esforço culminaria no Projeto de Lei nº 74/2017, cuja tramitação acabaria sendo embargada principalmente em razão da insatisfação do município de Contagem com as normas restritivas do macrozoneamento em relação à região de Vargem das Flores. A gestão municipal de Contagem, tendo à frente o prefeito Alex de Freitas (PSDB), opunha-se ao macrozoneamento, alinhando-se aos interesses de proprietários de terras e do mercado imobiliário, aos quais interessava que a região estivesse desimpedida para a instalação de novos loteamentos.

Houve embates no âmbito do Conselho Deliberativo envolvendo a questão de Vargem das Flores, mas o impasse levaria ao atraso da votação do Projeto de Lei nº 74/2017, que acabaria sendo arquivado em 2019 em razão do fim daquela legislatura (2015-19).

De 2019 em diante, a gestão e o planejamento metropolitanos seriam marcados pela gestão de Romeu Zema (Novo) à frente do governo estadual. Dentre as ações que se destacam, podem ser mencionadas a revogação de diversas normativas e decretos relacionados à atuação da Agência Metropolitana; a assunção pela equipe técnica autárquica da revisão dos planos diretores de alguns municípios; e a contratação, por meio de pregão<sup>173</sup>, de uma empresa privada para a revisão do PDDI, contratada com recursos advindos das compensações relacionadas ao desastre ambiental em Brumadinho. A decisão por não se contratar diretamente a UFMG para coordenar a revisão do PDDI, tendo-se em vista o longo processo de envolvimento da instituição no planejamento da RMBH, desde a instituição do terceiro arranjo, representa uma significativa mudança de visão no campo do planejamento, não só do governo estadual, mas também do Conselho Metropolitano.

---

<sup>173</sup> Pregão é uma modalidade licitatória que, nos termos da Lei Federal nº 10.502, de 17 de julho de 2002, destina-se à contratação de bens e serviços comuns. Há uma extensa polêmica envolvendo o emprego dessa modalidade na contratação de planos urbanísticos, tendo em vista a alta complexidade envolvida em sua elaboração.

## 5.5 Planejar ou contratar?

Avaliado isoladamente, o PDDI constituiu um êxito notável no processo de implementação do terceiro arranjo metropolitano. Entretanto, sendo avaliado no contexto do processo, não se pode ignorar o fato de que foi um conjunto de fatores, intencionalidades e acasos que levaram a UFMG a coordenar a sua elaboração.

Como se viu, a contratação da universidade não era um consenso entre os diversos atores envolvidos na implementação do arranjo e nem estava sendo cogitada inicialmente pelo Conselho Deliberativo. Além disso, a elaboração do plano acabaria sendo contratada pela universidade, em 2009, que vem a ser o mesmo ano da criação da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana. A Agência Metropolitana foi concebida para ser o órgão técnico, consultivo e operacional, no âmbito do terceiro arranjo metropolitano e, nesse sentido, é pertinente questionar por que motivo ela mesma não teria sido incumbida da elaboração do PDDI.

Uma questão que exsurge de imediato é o fato de que a Agência Metropolitana era um órgão recém-criado e sem precedentes institucionais, tendo em vista que o pouco que sobrava do aparato institucional de planejamento, herdado do primeiro modelo de arranjo metropolitano (1974-96), havia sido extinto em meados da década de 1990. Diferentemente do Plambel, que havia herdado desde o início uma equipe estruturada na FJP <sup>174</sup>, a Agência Metropolitana teve sua equipe inicialmente constituída por especialistas em gestão governamental e políticas públicas, formados na graduação em Administração Pública da FJP. Posteriormente, foram incorporados técnicos terceirizados <sup>175</sup> para realizar as análises necessárias ao controle da expansão urbana.

---

<sup>174</sup> É importante lembrar que a equipe da FJP, que foi transferida ao Plambel, por sua vez, era em parte constituída por técnicos de uma equipe preexistente, oriunda de uma empresa de consultoria em planejamento sediada em São Paulo.

<sup>175</sup> Contratados por meio da Minas Gerais Serviços S.A. (MSG), uma empresa pública do estado de Minas Gerais que presta serviços diversos ao governo e, dentre eles, o fornecimento de mão de obra para atividades meio. A natureza do serviço meio coloca em perspectiva questões polêmicas, como a possibilidade de que os técnicos contratados nesse regime pudessem atuar em áreas como a de planejamento, uma vez que ela pode ser entendida como atividade fim.

A formação de uma equipe multidisciplinar, preparada para a elaboração de um plano metropolitano, demandaria tempo e orçamento para a incorporação e formação de profissionais com alta qualificação. A urgência pela elaboração do PDDI, por sua vez, era incompatível com o tempo desse intrincado processo.

Embora a urgência na conclusão do PDDI fosse um motivo de ordem pragmática para a contratação de uma consultoria, ela era também lastreada em uma precaução pertinente do governo estadual. Neste ponto, será oportuno fazer uma inflexão para revisitar sucintamente a trajetória das instituições metropolitanas na RMBH.

Nos primeiros anos da década de 1970, também, um conjunto de fatores, intencionalidade e acasos fez com que os técnicos de uma empresa privada de consultoria em São Paulo abandonassem seus postos para compor, na FJP, o Grupo Executivo responsável por elaborar o Plano Metropolitano de Belo Horizonte. Esse mesmo plano e esses mesmos técnicos estariam na origem da autarquia Plambel.

O Plambel suscita admiração pelos grandes avanços que promoveu no campo da gestão e do planejamento metropolitanos, como apontado no Capítulo 3. Entretanto, era um órgão tecnocrático, acomodado num arranjo institucional metropolitano autoritário e acabaria se tornando, aos olhos das lideranças políticas locais, um ícone de intervencionismo do estado nos municípios (quando não um instrumento de intervenção indireta do governo federal).

O processo constituinte nacional de 1986-88 foi silente sobre a questão metropolitana no processo constituinte estadual, de 1988-89, em consonância com as aspirações democráticas daquele tempo, e os deputados conceberam um arranjo institucional metropolitano que, ao mirar no protagonismo e na autonomia municipal, resultou de todo ineficaz e obscuro.

No início dos anos 2000, uma conjunção entre interesses, consensos e relações políticas permitiu a profunda reformulação do arranjo institucional da RMBH e, em seguida, a implementação desse novo arranjo é cuidadosamente trabalhada para garantir-lhe legitimidade e adesão dos municípios.

Volta-se ao ponto de inflexão.

A memória histórica das instituições da RMBH evocava, em algum grau, o receio de que um órgão metropolitano elaborador de planos viesse a reeditar a tecnocracia Plambel/Metrobel, podendo prejudicar a adesão dos municípios ao novo arranjo. Nesse sentido, a opção por não se atribuir a elaboração do PDDI ao corpo técnico de um órgão ligado ao governo do estado em pleno momento de sua implementação está ligada em parte à diminuição dos custos políticos no convencimento dos poderes locais.

Embora essa seja uma explicação importante para compreender por que, num primeiro momento, o terceiro arranjo não tenha sido dotado de um órgão técnico atuante diretamente no planejamento metropolitano, ela não justifica o fato de que a Agência Metropolitana não chegou a desenvolver uma equipe e uma expertise na área do planejamento. Havia uma expectativa de que ela assumisse essa frente assim que recebesse o PDDI da UFMG (Garcia, 2022). Isso não se confirmaria, entretanto.

Até que a Agência fosse criada e instalada, a Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano ficaria responsável pela contratação e acompanhamento de tudo o que se relacionava ao planejamento. Antes que o Fundo Metropolitano fosse criado e alimentado com recursos para o PDDI, a Subsecretaria conseguia, por meio de recursos do PAC<sup>176</sup>, a contratação do desenvolvimento de planos de redução de risco, planos de recuperação de áreas centrais, projetos de regularização fundiária e outros.

Assim que o PDDI foi entregue, já legitimado ao longo do processo conduzido pelo setor acadêmico, as prioridades do governo estadual já não iam tanto ao encontro da gestão e do planejamento metropolitano, conforme abordado no tópico anterior.

A acentuada diminuição na arrecadação do estado, causada pela queda nos preços das *commodities*, a partir de 2013, viria a intensificar a indisposição do governo do estado em investir na dispendiosa formação de uma equipe técnica qualificada na Agência Metropolitana que, enfim, acabaria por disputar espaço com outros órgãos

---

<sup>176</sup> Programa de Aceleração do Crescimento. Foi um programa do governo federal, lançado em 2007, no início do segundo mandato de Lula, que previa diversas medidas de estímulo à economia e diminuição da desigualdade social no país. Seria seguido pelo PAC 2, lançado em 2010, que ampliaria os recursos destinados ao desenvolvimento das cidades.

da administração pública. Eram custos financeiros e políticos além do que o governo estaria disposto a assumir.

A investigação aprofundada das razões pelas quais a Agência Metropolitana não tenha se notabilizado no campo do planejamento, tal qual o Plambel, não é o objetivo do presente trabalho. Entretanto, é possível concluir que elas têm como pano de fundo a extinção do aparato de planejamento metropolitano anterior, a volatilidade das agendas políticas e, enfim, o alto custo dessas estruturas.

Nessas perspectivas, as histórias da Agência Metropolitana e do Plambel acabam se assemelhando em alguns pontos. A diferença é que o Plambel se originou forte e foi sendo enfraquecido, esvaziado ao longo das duas décadas seguintes, enquanto a Agência Metropolitana nem mesmo chegou a se firmar como um órgão de alta capacidade de gestão e planejamento, e foi acomodada com uma atuação limitada dentro do terceiro arranjo.

Essa realidade confirma a importância das proposições de Edésio Fernandes quanto à necessidade de que a questão metropolitana seja mais bem definida no campo das relações federativas, a partir das quais a gestão e o planejamento metropolitanos sejam dotados de condições reais de se realizar com uma razão menor de dependência em relação às externalidades diversas que se verificaram na experimentação do terceiro arranjo em específico, mas também ao longo da trajetória das instituições da RMBH em geral.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No capítulo introdutório, foram fixados os principais objetivos ao presente trabalho, sendo eles a apresentação de uma narrativa histórica da trajetória de construção do arranjo institucional da RMBH como um todo, considerando os seus três modelos jurídico-institucionais<sup>177</sup>, a melhor compreensão das experiências encerradas no período de existência do segundo modelo (1989-2004) e a importância que elas tiveram para a concepção do terceiro modelo (2004-atual).

Buscou-se demonstrar as relações dessa trajetória com as conjunturas político-institucionais mais amplas e remotas, assim como as conjunturas político-institucionais mais específicas e imediatas. Além disso, buscou-se relacionar a trajetória de construção do arranjo institucional da RMBH com as ideias e valores mobilizados no âmbito de diversos campos sociais assim como os aprendizados institucionais acumulados ao longo do tempo. A partir dessas relações, foi possível constatar que, embora tenham sido verificadas mudanças substanciais no arranjo da RMBH ao longo do tempo, a sua construção foi um processo contínuo, constituindo uma efetiva trajetória institucional. Nesse sentido, muito embora tenha sido possível realizar uma periodização baseada em modelos institucionais da RMBH, o que se extrai da narrativa como um todo é de que todos esses modelos corresponderam a uma unidade, uma totalidade, constantemente transformada.

Inicialmente<sup>178</sup>, ampliou-se a escala territorial e temporal de observação para que se pudesse analisar o percurso histórico das instituições de urbanismo brasileiras como um todo (e, dentre elas, as metropolitanas). Foi possível compreender que os grandes saltos dados nessa seara sempre estiveram associados a esforços autoritários do governo federal na preparação de um aparato burocrático estatal para contornar os poderes oligárquicos locais dos governadores para implementar um planejamento desenvolvimentista. Primeiramente, na Era Vargas (1930-45), o incentivo à formação de instituições voltadas ao urbanismo no âmbito municipal

---

<sup>177</sup> Primeiro modelo, de 1974-1989; segundo modelo, de 1989-2004; e terceiro modelo, de 2004-presente.

<sup>178</sup> No Capítulo 2.

estava associado aos planos de promover as cidades como polos de industrialização e desenvolvimento. Posteriormente, no regime militar (1964-85), a reforma administrativa do Decreto-Lei nº 200/1967, a criação de órgãos de financiamento do desenvolvimento regional e a criação das regiões metropolitanas pela LC nº 14/1973 estavam associados aos interesses do governo federal em promover o desenvolvimento econômico por meio do planejamento e da estruturação regional no entorno das cidades-polo.

A gênese do primeiro arranjo institucional da RMBH está circunstanciada no contexto do regime militar e, muito embora sua história possa ser contada por uma perspectiva virtuosa de grandes realizações e excelência técnica, conforme apresentado no Capítulo 3, ela era juridicamente um instrumento de intervenção dos governos federal e estadual no território de 14 municípios, impedindo a livre materialização dos interesses políticos locais (fossem eles oligárquicos ilegítimos ou populares legítimos).

Quanto ao segundo modelo do arranjo institucional da RMBH, período cujo estudo representa a maior parte da contribuição deste trabalho para o campo acadêmico, embora tenha se caracterizado pelo impasse da gestão e do planejamento, a sua concepção refletia verdadeiramente as aspirações municipalistas daquele momento de redemocratização do país, aversas ao autoritarismo do regime anterior que, por sua vez, era associado à gestão metropolitana. É importante sopesar, como o faz Fernandes (1992, 2013), que a baixa aceitação da gestão metropolitana naquele momento era fruto também do baixo grau de debate e de esclarecimento sobre importância do tema no conjunto dos setores da sociedade brasileira.

É bem verdade, por outro lado, que o primeiro modelo também não havia sido debatido com o conjunto da sociedade e, por esse motivo isolado, o segundo modelo de arranjo institucional da RMBH é por si só valoroso. Debatido e legitimamente concebido no processo constituinte estadual, as distorções e impropriedades que se verificariam a partir de sua instalação, em 1993, além de serem desdobramentos de sua configuração desequilibrada quanto à representação dos entes integrantes da RMBH (conforme apresentado no Capítulo 4), não deixavam de ser frutos também de

uma conjuntura de desmonte do aparato de gestão e planejamento metropolitanos, iniciado ainda em meados da década de 1980.

A difícil experiência com o segundo modelo de arranjo metropolitano teria sido, sob diversos aspectos, pedagógica e referencial para a concepção do terceiro arranjo que, por sua vez, viria a se tornar referencial para o Brasil, inclusive uma inspiração para o Estatuto da Metrôpole.

A preocupação de que os espaços de deliberação fossem, ao mesmo tempo, equilibrados em relação aos maiores entes integrantes da unidade territorial e inclusivos em relação aos menores (nesse caso, os municípios com menor população), estava ancorada na percepção do paradigma da igualdade que teria orientado a composição do segundo modelo, que era disfuncional. A proposta de composição do terceiro modelo, portanto, era uma tentativa de equacionar os valores de eficácia e representatividade.

O paradigma da igualdade como fundamento da democracia na gestão e no planejamento da RMBH parecia, num primeiro olhar, uma ideia virtuosa. A necessidade de superá-lo, talvez não fosse tão óbvia caso não houvesse a experimentação dos vícios do segundo arranjo. Evidenciou-se, também, nessa experimentação, que as assimetrias verificadas na RMBH chamavam por um maior protagonismo do governo estadual, no sentido de intermediar os interesses dos municípios metropolitanos.

Dessa forma, pode-se concluir que os três modelos da trajetória do arranjo institucional da RMBH estabelecem uma relação de rompimentos relativos entre si, ao passo que guardaram uma relação de continuidade totalizante. Nessa relação de continuidade, as experimentações de um modelo ora foram referenciais a serem transcendidos e ora referenciais a serem replicados, ainda que revisitados. Nesse sentido, do autoritarismo tecnocrático e eficaz do primeiro modelo e da representação igualitária dispersa do segundo modelo, foram extraídos referenciais para a concepção de um terceiro arranjo voltado à efetividade, à representatividade equalizada e a uma produção técnica validada politicamente. Como um organismo que se regenera a partir dos órgãos preservados, trazendo releituras dos órgãos

perdidos, vendo-se, num dado momento, mais diferente do que parecido de quando da sua gênese, mas, ainda assim, o mesmo organismo.

A importância do estudo do período histórico do segundo arranjo metropolitano, portanto, se confirma na compreensão da trajetória das instituições da RMBH como um todo, ao passo que, isoladamente analisado, não se apresentará de fato como experiência relevante de gestão e planejamento metropolitanos.

### **A necessidade de uma nova ordem constitucional**

O reconhecimento de que a trajetória de construção do arranjo da RMBH se apresenta como um processo de aprendizado institucional aponta positivamente para uma maior compreensão sobre o tema ao longo do tempo. Entretanto, ele aponta também para a principal limitação que se impõem à gestão e ao planejamento metropolitanos e se coloca como pano de fundo de toda essa história.

Como visto no Capítulo 1 e Capítulo 2, as regiões metropolitanas no Brasil nunca receberam um tratamento constitucional adequado. Mesmo antes da promulgação da Constituição de 1967, já havia um debate instalado sobre a posição das regiões metropolitanas na federação brasileira e como ela poderia ser equacionada com a autonomia municipal.

Em 2015, é publicado o Estatuto da Metrópole que, de certa forma, espelhando a experiência institucional da RMBH, acabaria por solucionar alguns problemas relacionados à gestão e ao planejamento metropolitanos ao tornar obrigatórios uma fórmula jurídico-institucional básica e os instrumentos de gestão e planejamento a serem compatibilizados com o planejamento municipal. O Estatuto da Metrópole, no entanto, não resolveria a questão essencial da caracterização política das regiões metropolitanas e a sua autonomia diante das funções públicas de interesse comum (ou serviços públicos de interesse comum).

A conclusão que se pode tirar desse quadro é que as discussões sobre o modelo jurídico-institucional da gestão e do planejamento metropolitanos pertencem à ordem constitucional, conforme propõe Fernandes (2013). Para esse autor, é

necessário que se avance no debate sobre os três aspectos básicos da conformação jurídico-institucional das regiões metropolitanas (trabalhados no Capítulo 1) para que esse tema esteja amadurecido no advento do próximo processo constituinte.

Fernandes (2013) assevera que não se deve repetir o erro da Constituinte de 1986-88, quando a falta dessa discussão prévia sobre os aspectos jurídico-institucionais das regiões metropolitanas resultou no vácuo atualmente existente na ordem constitucional. E a importância da discussão e da construção dessa ordem jurídico-institucional metropolitana é que ela é, nas palavras de Fernandes (2013, p. 19), “elo perdido” na construção da ordem democrática nos países urbanizados.

Entende-se, no mesmo sentido que Fernandes (2013), que a constitucionalização é essencial para que a escala metropolitana se estabeleça como ponto de partida para a institucionalização de uma organização política e socioterritorial, com potencial, inclusive, para a construção de uma identidade gentílica metropolitana.

Nesse sentido, Machado (2009) faz uma provocação, questionando por qual motivo muitas das abordagens sobre esse tema – sejam elas políticas, jurídicas ou acadêmicas – tratam a gestão metropolitana como uma faculdade e, não como um direito coletivo. Para o autor, essas perspectivas assumem como valor central a autonomia dos entes federados e atribuem à dinâmica institucional da gestão metropolitana uma natureza de jogo de relações entre os componentes da unidade territorial. Entretanto, considera que se a gestão metropolitana fosse entendida como direito coletivo, “os conflitos de competência e a ausência de acordo entre os entes federados não poderiam justificar juridicamente a ausência de políticas públicas e regionais” (Machado, 2009, p.14) sendo, por fim, um dever, e não uma faculdade.

Como pontuado, o Estatuto da MetrÓpole (Brasil, 2015), em certa medida, sinalizou na direção da existência de um direito coletivo ao prever que todas as regiões metropolitanas devem ter um plano de desenvolvimento urbano integrado, cujas elaboração e execução se legitimam por meio da promoção de audiências públicas e debates com participação da população de todos os municípios da unidade

territorial (art. 12). Além disso, o plano diretor desses municípios<sup>179</sup> deve ser compatibilizado com o plano diretor de desenvolvimento urbano integrado (art. 10). O diploma parece estruturar rudimentos de um direito político metropolitano ao estabelecer que a titularidade do interesse pelo planejamento e pela gestão das unidades territoriais pertence a uma cidadania metropolitana e que esse interesse impõe balizas ao interesse local.

A existência de uma titularidade do interesse metropolitano, por sua vez, traz novamente ao foco a questão posta por Fernandes (2013) quanto à necessidade de uma institucionalização constitucional das regiões metropolitanas. Para o autor, a previsão constitucional sobre a natureza jurídico-institucional das regiões metropolitanas seria um caminho para o encaixe entre escala e unidade política, e, por fim, a constitucionalização adequada demandaria uma clara definição de três valores políticos: a natureza jurídico-institucional das regiões metropolitanas; a medida da convivência entre os interesses metropolitanos e os interesses municipais; e a titularidade do interesse metropolitana. De toda forma, pondera que não se deve acreditar na solução simples de que a previsão constitucional da posição federativa para as regiões metropolitanas irá desatar os nós no campo da gestão e do planejamento.

Em sentido que entendemos ser complementar a Fernandes, Klink (2009) vê possibilidades abertas quanto aos modelos de arranjos metropolitanos e questiona se essa abertura tipológica não seria um campo de aprendizagem social em que a execução compartilhada de serviços de interesse comum acompanharia a construção de um molde institucional próprio da cultura metropolitana em que ela se realiza. Na perspectiva de que existem possibilidades abertas quanto aos modelos de arranjos colaborativos, a discussão sobre o seu aperfeiçoamento deve encarar assuntos como o aumento da eficiência coletiva, o funcionamento, o controle social e a equidade desses arranjos, além de suscitar, também, a questão de como inserir os entes e

---

<sup>179</sup> Os planos diretores são obrigatórios para todos os municípios que integram as regiões metropolitanas, nos termos do art. 41 do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001).

agentes no processo de repactuação federativa para a melhoria da governança metropolitana (Klink, 2009).

Entendemos que as possibilidades apontadas por Klink (2009), embora valiosas enquanto caminhos alternativos, pressupõem, antes, a disponibilização constitucional de um modelo jurídico-institucional efetivo que enfrente os três valores políticos elencados por Fernandes (2022). A urgência que os problemas da metropolização impõem e as experiências acumuladas nessa seara não recomendam que sejam deixadas em aberto nenhuma possibilidade, senão a complementar, de que a cidadania metropolitana e a ordem democrática nas regiões metropolitanas dependam de conjunturas relacionadas ao aprendizado social ou às relações políticas e institucionais favoráveis – embora também não possa impedir o aproveitamento potencial delas.

O aprendizado social, associado a conjunturas políticas favoráveis, possibilitou o surgimento dos sistemas de orçamento participativo como instrumentos de ampliação da democracia na gestão municipal, qualificando o que já estava definido como responsabilidade dos municípios na Constituição de 1988. A mesma lógica poderia ser pensada em relação às regiões metropolitanas, mas, tal qual os municípios, seria necessário que antes o seu lugar na federação esteja claramente definido na ordem constitucional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2018. p. 23-57.

ANDRADE, Luciana Teixeira de; MENDONÇA, Jupira Gomes de; DINIZ, Alexandre Magno Alves. **Belo Horizonte**: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte: PUC-Minas, 2015.

AZEVEDO, Sergio; CASTRO, Mônica Mata Machado. Política de transporte na Região Metropolitana de Belo Horizonte: o papel da Metrobel. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, p. 82-108, jul./set.1987.

AZEVEDO, Sérgio de; GUIA, Virgínia Rennódos Mares. A trajetória da gestão metropolitana de Belo Horizonte. In: ANDRADE, L. T. de; MENDONÇA, J. G. de; DINIZ, A. M. A. (Eds.). **Belo Horizonte**: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital; Belo Horizonte: PUC Minas, 2015. p. 359-389.

AZEVEDO, Sérgio de; GUIA, Virgínia Rennódos Mares. A gestão do transporte na RMBH. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, n. 3, p. 99-124, maio, 2012. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9330/6925>. Acesso em: 18 mar. 2023.

AZEVEDO, Sérgio de; GUIA, Virgínia Rennódos Mares. O novo Arranjo Institucional da Região Metropolitana de Belo Horizonte: avanços e desafios. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 119, p. 41-64, jul./dez. 2010.

AZEVEDO, Sérgio de; GUIA, Virgínia Rennódos Mares. Governança metropolitana e reforma do Estado: o caso de Belo Horizonte. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 3, p. 131-144, 2000.

BAHL, Roy. The Decentralization of Governance in Metropolitan Areas. In: BAH, Roy W.; LINN, Johannes; WETZEL, Deborah *et al.* (Eds.). **Financing Metropolitan Governments in Developing Countries**. Lincoln Institute of Land Policy 2013, p. 85-106.

BAHIA (Estado). **Lei nº 3.192, de 22 de novembro de 1973**. Cria os conselhos deliberativo e consultivo da região metropolitana de salvador, altera a Lei nº 3.103, de 17 de maio de 1973, e dá outras providências. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-3192-1973-bahia-cria-os-conselhos-deliberativo-e-consultivo-da-regiao-metropolitana-de-salvador-altera-a-lei-n-3103-de-17-de-maio-de-1973-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BAHIA (Estado). **Lei Delegada nº 8, de 9 de julho de 1974.** Reorganiza a Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia e dá outras providências. Disponível em: [https://conder.ba.gov.br/sites/default/files/2018-08/Lei\\_Delegada\\_N%C2%BA\\_08\\_de\\_09\\_07\\_1974\\_Reorganiza\\_Sec\\_Planjemnto\\_Ciencia\\_Tecnologia\\_Cria\\_a\\_CONDER.pdf](https://conder.ba.gov.br/sites/default/files/2018-08/Lei_Delegada_N%C2%BA_08_de_09_07_1974_Reorganiza_Sec_Planjemnto_Ciencia_Tecnologia_Cria_a_CONDER.pdf). Acesso em: 10 mar. 2023.

BELO HORIZONTE (MG). **Lei nº 3.532, de 6 de janeiro de 1983.** Autoriza o Executivo Municipal a criar o Programa Municipal de Regularização de favelas – PROFAVELA e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/1983/354/3532/lei-ordinaria-n-3532-1983-autoriza-o-executivo-municipal-a-criar-o-programa-municipal-de-regularizacao-de-favelas-profavela-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 8 mar. 2023.

BELO HORIZONTE (MG). **Lei nº 5.953, de 31 de julho de 1991.** Autoriza o Executivo a constituir e organizar uma sociedade de economia mista sob a denominação de Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S/A – BHTRANS. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/5953/1991#:~:text=Descri%C3%A7%C3%A3o%3A%20REGULAMENTA.&text=Autoriza%20o%20Diretor%20Presidente%20da,25%20de%20julho%20de%201997>. Acesso em: 19 mar. 2023.

BELO HORIZONTE (MG). **Decreto nº 7.298, de 5 de agosto de 1992.** Regulamenta a Lei nº 5.953, de 31 de julho de 1991, que autorizou o Executivo a constituir a BHTRANS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/decreto/1992/730/7298/decreto-n-7298-1992-regulamenta-a-lei-n-5953-de-31-de-julho-de-1991-que-autorizou-o-executivo-a-constituir-a-bhtrans>. Acesso em: 19 mar. 2023.

BELO HORIZONTE (MG). **Decreto nº 7.637, de 7 de julho de 1993.** Revoga delegação referente ao serviço de transporte, tráfego e trânsito da competência do município. De Belo Horizonte e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/decreto/1993/764/7637/decreto-n-7637-1993-revoga-delegacao-referente-ao-servico-de-transporte-trafego-e-transito-da-competencia-do-municipio-de-belo-horizonte-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 18 mar. 2023.

BELO HORIZONTE (MG). **Lei nº 11.319, de 22 de outubro de 2021.** Cria a Superintendência de Mobilidade do Município de Belo Horizonte – Sumob e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/2021/1132/11319/lei-ordinaria-n-11319-2021-cria-a-superintendencia-de-mobilidade-do-municipio-de-belo-horizonte-sumob-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 18 mar. 2023.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: 16 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei 218, de 26 de janeiro de 1938**. Muda o nome do Instituto Nacional de Estatística e o do Conselho Brasileiro de Geografia (IBGE). Disponível em:

<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEL&numero=218&ano=1938&ato=0120TUE9EMjpXTea4>. Acesso em: 18 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 2004, de 3 de outubro de 1953**. Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade Anônima, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l2004.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l2004.htm). Acesso em: 18 mar. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967a**. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 16 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967b**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0271.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0271.htm). Acesso em: 18 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967c**. Dispõe sobre o loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0271.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0271.htm). Acesso em: 8 mar. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm). Acesso em: 18 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 5.727, de 4 de novembro de 1971**. Dispõe sobre o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1972 a 1974. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/l5727.htm#:~:text=LEI%20No%205.727%2C%20DE%204%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201971.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Primeiro%20Plano,per%C3%ADodo%20de%201972%20a%201974](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l5727.htm#:~:text=LEI%20No%205.727%2C%20DE%204%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201971.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Primeiro%20Plano,per%C3%ADodo%20de%201972%20a%201974). Acesso em: 9 mar. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973**. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp14.htm#:~:text=LEI%20COMPLEME](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp14.htm#:~:text=LEI%20COMPLEME)

NTAR%20N%C2%BA%2014%2C%20DE,%2C%20Curitiba%2C%20Bel%C3%A9m%20e%20Fortaleza. Acesso em: 15 fev. 2023.

**BRASIL. Lei Complementar Federal nº 20, de 1º de julho de 1974a.** Dispõe sobre a criação de estados e territórios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp20.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%2020%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20JULHO%20DE%201974&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20cria%C3%A7%C3%A3o%20de%20Estados%20e%20Territ%C3%B3rios.&text=Art.,3%C2%BA%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20federal](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp20.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%2020%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20JULHO%20DE%201974&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20cria%C3%A7%C3%A3o%20de%20Estados%20e%20Territ%C3%B3rios.&text=Art.,3%C2%BA%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20federal). Acesso em: 9 mar. 2023.

**BRASIL. Lei nº 6.151, de 4 de dezembro de 1974b.** Dispõe sobre o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1975 a 1979. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/l6151.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%206.151%2C%20DE%204,Art](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6151.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%206.151%2C%20DE%204,Art). Acesso em: 9 mar. 20243

**BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm). Acesso em: 8 mar. 2023.

**BRASIL. Lei 7.332, de 1º de julho de 1985.** Estabelece normas para a realização de eleições em 1985, dispõe sobre o alistamento eleitoral e o voto do analfabeto, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1980-1988/l7332.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%207.332%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20JULHO%20DE%201985.&text=Estabelece%20normas%20para%20a%20realiza%C3%A7%C3%A3o,analfabeto%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/l7332.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%207.332%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20JULHO%20DE%201985.&text=Estabelece%20normas%20para%20a%20realiza%C3%A7%C3%A3o,analfabeto%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias). Acesso em: 18 mar. 2023.

**BRASIL. Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985.** Institui a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/1985-1987/d91450.htm#:~:text=DECRETO%20No%2091.450%2C%20DE%2018%20DE%20JULHO%20DE%201985&text=Institui%20a%20Comiss%C3%A3o%20Provis%C3%B3ria%20de%20Estudos%20Constitucionais](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/d91450.htm#:~:text=DECRETO%20No%2091.450%2C%20DE%2018%20DE%20JULHO%20DE%201985&text=Institui%20a%20Comiss%C3%A3o%20Provis%C3%B3ria%20de%20Estudos%20Constitucionais). Acesso em: 14 mar. 20243

**BRASIL. Anteprojeto Constitucional. Elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais.** Diário Oficial da União, Suplemento Especial ao nº 185. Brasília, 26 set. 1986. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/afonsoarinos.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2023.

**BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 16 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.502, de 8 de julho de 2002**. Abre o Orçamento Fiscal da União, em favor da Presidência da República, crédito suplementar no valor de R\$ 45.745.500,00, para reforço de dotações constantes do orçamento vigente. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10502.htm#:~:text=LEI%20No%2010.502%2C%20DE,dota%C3%A7%C3%B5es%20constantes%20do%20or%C3%A7amento%20vigente](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10502.htm#:~:text=LEI%20No%2010.502%2C%20DE,dota%C3%A7%C3%B5es%20constantes%20do%20or%C3%A7amento%20vigente). Acesso em: 18 mar. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei 3.460, de 2004**. Institui diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Urbano, cria o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=251503#:~:text=PL%203460%2F2004%20Inteiro%20teor,Projeto%20de%20Lei&text=Institui%20diretrizes%20para%20a%20Pol%C3%ADtica,o%20%22Estatuto%20da%20Met r%C3%B3pole%22>. Acesso em: 23 mar. 2023

BRASIL. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm#:~:text=Art.%201%C2%BA%20Esta%20Lei%20disp%C3%B5e,pessoa%20jur%C3%ADdica%20de%20direito%20privado](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm#:~:text=Art.%201%C2%BA%20Esta%20Lei%20disp%C3%B5e,pessoa%20jur%C3%ADdica%20de%20direito%20privado). Acesso em: 15 fev. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm). Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1842/RJ – Rio de Janeiro**. Relator: Min. Luiz Fux. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>. Acesso em: 10mar. 2023.

BRUNO FILHO, Fernando Guilherme. Estatuto da Metrópole: uma nova rodada do direito à cidade no Brasil Brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU**, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 33-52, jul/dez, 2016

BURKE, Peter. **A Escola dos Annales (1929-1989)**: a revolução francesa da historiografia. São Paulo: Editora da Unesp, 2010

CARDOSO JR., José Celso (Org.). **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Rio de Janeiro: Ipea, 2011a.

CAVALCANTI, Eugênia Giovanna Simões Inácio. A implementação da governança interfederativa prevista no Estatuto da Metrópole – Lei nº 13.089/15 e o município no Sistema Federativo Brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico** – RBDU, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p.145-161, jan/jul, 2016.

CHIQUITO, Elisângela de Almeida. A construção institucional do planejamento metropolitano de Belo Horizonte (1959-1974). In: CHIQUITO, Elisângela de Almeida; VELLOSO, Rita; FARIA, Rodrigo (Orgs.). **Urbanismo e planejamento no Brasil: formação, prática e instituições**. Belo Horizonte: Cosmópolis, 2021.

CHIQUITO, Elisângela de Almeida. **A Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai: do planejamento de vale aos polos de desenvolvimento**. 2012. 268f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Carlos, 2012.

CHIQUITO, Elisângela de Almeida. **A Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Paraguai: do planejamento do vale aos polos de desenvolvimento**. São Paulo: Almeida: 2016.

CORRÊA, Ana Carolina Utsch. **Planejamento e Gestão Metropolitana de Belo Horizonte: a construção de uma política pública**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

COSTA, Geraldo Magela. Editorial. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 10, n. 2, p. 5-6. 2008.

COSTA, Geraldo Magela. **As possibilidades do planejamento e da gestão participativa na escala metropolitana como um meio para a mudança social: o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte**. 2012. Disponível em: [https://diamantina.cedeplar.ufmg.br/portal/download/diamantina-2012/as\\_possibilidades\\_do\\_planejamento\\_e\\_da\\_gestao\\_participativa.pdf](https://diamantina.cedeplar.ufmg.br/portal/download/diamantina-2012/as_possibilidades_do_planejamento_e_da_gestao_participativa.pdf). Acesso em: 08 fev. 2022.

COSTA, Heloísa. E nas metrópoles, quem planeja o território? Breve contribuição ao debate a partir da experiência de Belo Horizonte In: LIMONAD, Ester; RIBEIRO, Ana Clara Torres; GUSMÃO, Paulo Pereira (Orgs.). **Desafios ao planejamento: atores, arenas, estratégias**. Rio de Janeiro. Letra Capital: AMPUR, 2012. p. 75-94.

COSTA, José Rubens. Regiões Metropolitanas. In: **Cadernos do Simpósio: a nova Constituição Federal e o processo constituinte mineiro**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais; Fundação João Pinheiro, 1989. v. 5 (A política urbana). Disponível em:

<https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/11232/3/v.%205.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2023.

COSTA, Marco Aurélio (Coord.). **Governança Metropolitana no Brasil** (relatório de pesquisa). Rio de Janeiro: IPEA, 2015a.

COSTA, Marco Aurélio. A gestão impossível? Conflitos federativos e paradoxos nos 40 anos de regiões metropolitanas no Brasil. In: FERNANDES, Ana Cristina; LACERDA, Norma; PONTUAL, Virgínia (Orgs.). **Desenvolvimento, planejamento e governança: o debate contemporâneo**. Rio de Janeiro: Letra Capital: ANPUR, 2015b.

DAVIDOVICH, Fany. Regiões Metropolitanas no Brasil: referências para debate. In X Encontro Nacional da ANPUR. Encruzilhadas do Planejamento: Repensando teorias e práticas. 2003, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: ANPUR, 2003.

DINIS, Eli. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista de Serviço Público**, ano 47, v. 120, n. 2, p. 5-21, mai./ago., 1996.

DINIZ, Clélio Campolina. Repensando a questão regional brasileira: tendências, desafios e caminhos. Texto Apresentado para o painel "Distribuição de renda – redução das disparidades regionais", como parte da série de painéis sobre o Desenvolvimento Brasileiro, patrocinado pelo BNDES. Rio de Janeiro, 23 set. 2002.

DINIZ, Clélio Campolina. Repensando a questão regional brasileira: tendências, desafios e caminhos. In: CASTRO, Ana Célia (Org.). **Desenvolvimento em debate**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social: Mauad, 2002. v. 3, p. 239-274.

DRUMMOND, Maria Valeska Duarte. Introdução. In: SANTOS, Diego Pessoa *et al.* (Orgs.). **Pensar metropolitano: 10 anos de implantação da agência RMBH**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Agência de Desenvolvimento da RMBH, 2019.

FELDMAN, Sarah. Avanços e limites na historiografia da legislação urbanística no Brasil. In *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 4, p. 33-47. 2001

FELDMAN. O arranjo SERFHAU: assistência técnica aos municípios/ órgãos de planejamento/ empresas de engenharia consultiva. In: XI Encontro Nacional da ANPUR, 2005, Salvador. Planejamento, Soberania, Solidariedade, 2005. V. 01, p. 01-16.

FELDMAN. Entre o regional e o metropolitano: pensamento urbanístico e metrópole no Brasil na década de 1950. In *Revista USP*, n. 102, p. 13-22. São Paulo: 2014.

FELDMAN (Org.). **Instituições de urbanismo no Brasil 1930-1979 – Annablume**. São Paulo: 2021.

FELDMAN. Urbanismo no Brasil: formação, prática profissional e fronteiras disciplinares entre as décadas de 1930 e 1970. In: CHIQUITO, Elisângela de Almeida; VELLOSO, Rita; FARIA, Rodrigo (Orgs.). **Urbanismo e planejamento no Brasil: formação, prática e instituições**. Cosmópolis: Belo Horizonte, 2021, p. 115-139.

FERNANDES Jr., Edésio; MALDONADO, María Mercedes. Law and Land Policy in Shifting Paradigms and Possibilities for Action. **Land Lines**, Lincoln Institute of Land and Policy, p. 14-19, July 2009.

FERNANDES Jr., Edésio. **O ordenamento jurídico-institucional das regiões metropolitanas**. Dissertação (Especialização em Urbanismo) – Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 1984.

FERNANDES Jr.. **O Direito Urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FERNANDES Jr.. **O elo perdido: o desafio da gestão metropolitana**. Fórum de Direito Urbano e Ambiental (FDUA), ano 2, n. 12, 2003.

FERNANDES Jr.. A regularização de favelas no Brasil: o caso de Belo Horizonte. In: FERNANDES Jr., Edésio (Org.). **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.p. 138-144.

FERNANDES Jr.. Juridicopolitical aspects of metropolitan administration in Brazil. **Third World Planning Review**, v. 14, n. 3, p. 227-243, 1992.

FIRKOWSKI, O. L. C. F. A nova divisão internacional do trabalho e o surgimento dos NIC's. **Geografia**, Londrina, v. 6, p. 101-107, 1991.

FURTADO, Renata Pedretti Moraes. **Belo Horizonte e sua metrópole, possibilidades de desenvolvimento: um olhar sobre os atores institucionais e suas relações**. 2017. 206 f. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

GARSON, Sol Braule Pinto. Regiões metropolitanas: diversidade e dificuldade fiscal da cooperação. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 11, n. 22, jul./dez. 2009.

GRAU, Eros Roberto. **Direito Urbano: Regiões metropolitanas, solo criado e controle ambiental, projeto de lei de desenvolvimento urbano**. São Paulo: Ed. Rev. dos Tribunais, 1983. 151p.

GUIA, Virgínia Rennó dos Mares. **O controle do processo de parcelamento do solo e a expansão urbana na região metropolitana de Belo Horizonte**. 1994. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1994.

HORTA, Raul Machado. Direito Constitucional Brasileiro e as Regiões Metropolitanas. **Revista de Informação Legislativa**, v. 12, n. 46, p. 33-42, abr/jun. Brasília, 1975. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/182005>. Acesso em: 12 fev. 2023.

KLINK, Jeroen Johannes. Novas governanças para as áreas metropolitanas: o parâmetro internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. **Cadernos Metr pole**, n. 22, v. 11, p. 415-433. São Paulo. 2009.

KLINK, Jeroen Johannes. **Governança das Metr poles**: conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010.

KLINK, Jeroen Johannes. Virando a governança metropolitana de ponta cabeça. In: LIMONAD, Ester; CASTRO, Edna Ramos (Orgs.). **Um novo planejamento para um novo Brasil?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 121-148.

LACERDA,  rick Aparecido de. **Expansão urbana em Divinópolis-MG**: ideias, práticas e agentes. 2022. 244 f. Disserta o (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Núcleo de Pós-Gradua o em Arquitetura e Urbanismo, Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022. Disponível em: [https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/47322/1/Disserta%c3%a7%c3%a3o\\_%c3%89rickLacerda\\_Vers%c3%a3oFinal.pdf](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/47322/1/Disserta%c3%a7%c3%a3o_%c3%89rickLacerda_Vers%c3%a3oFinal.pdf). Acesso em: 20 mar. 2023.

LEONELLI, Gisela Cunha Viana. **A constru o da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766**: debates e propostas do início do séc. XX a 1979. 2010. 294 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Engenharia de São Carlos, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo – USP. São Paulo, 2010.

LEPETIT, Bernard. **Por uma nova história urbana**. Organiza o de Heliana Angotti Salgueiro. São Paulo: Edusp, 2001.

LEPETIT. Um novo planejamento ou um novo Estado para um novo Brasil. In: LIMONAD, Ester; CASTRO, Edna Ramos (Orgs.). **Um novo planejamento para um novo Brasil?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 80-100.

MACHADO, Gustavo Gomes; DANTAS, Caroline B. Constitui o de Consórcios e implica es da Lei 11.107/2005 nas associa es intermunicipais. **Fórum de Contrata o e Gestão Pública**, Belo Horizonte, v. 14, n. 160, abr. 2015.

MACHADO, Gustavo Gomes; PIRES, Maria Coeli Simões. Os consórcios públicos: aplica o na gestão de regiões metropolitanas, aglomera es urbanas e microrregiões (p. 405-441). In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA Maria Elisa Braz (Orgs.). **Consórcios Públicos** – Instrumento do Federalismo Cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008, v. 1, p. 405-441.

MAGALHÃES, Felipe Nunes Coelho; TONUCCI FILHO, João Bosco Moura; ARAÚJO, Rogério Palhares Zchaber de; COSTA, Heloísa Soares de Moura. **Em busca de rearranjos metropolitanos**: uma discussão crítica da proposta de reestruturação territorial do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH. 2012. Disponível em: [https://diamantina.cedeplar.ufmg.br/portal/download/diamantina-2012/em\\_busca\\_de\\_rearranjos\\_metropolitanos.pdf](https://diamantina.cedeplar.ufmg.br/portal/download/diamantina-2012/em_busca_de_rearranjos_metropolitanos.pdf). Acesso em: 08 fev. 2022.

MATOS, Josadac Figueira de. **Aspectos políticos e institucionais da administração metropolitana no Brasil**: o caso de Belo Horizonte. 1982. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1982.

MENDONÇA, Jupira Gomes de. **Segregação e mobilidade residencial na Região Metropolitana de Belo Horizonte**. 2002. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

MONTE-MÓR, Roberto Luis de Melo. Planejamento Urbano no Brasil: Emergência e Consolidação. **Etc... espaço, tempo e crítica**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1(4), p. 71-96, 15 jun./ 2007.

MINAS GERAIS (Estado). **Decreto Estadual nº 15.254, de 15 de fevereiro de 1973**. Institui, no Conselho Estadual do Desenvolvimento, a Superintendência de Articulação com os Municípios – Supam. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/15254/1973/>. Acesso em: 9 mar. 2023.

MINAS GERAIS (Estado). **Lei 6.303, de 30 de abril de 1974**. Dispõe sobre a região metropolitana de Belo Horizonte e dá outras providências. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/mg/lei-ordinaria-n-6303-1974-minas-gerais-dispoe-sobre-a-regiao-metropolitana-de-belo-horizonte-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 9 mar. 2023.

MINAS GERAIS (Estado). **Lei 6.765, de 22 de abril de 1976**. Modifica a redação do artigo 8º, da Lei 6.303, de 30 de abril de 1974, que dispõe sobre a região metropolitana de Belo Horizonte. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/6765/1976/>. Acesso em: 9 mar. 2023.

MINAS GERAIS (Estado). **Lei nº 7.275, de 28 de junho de 1978**. Autoriza o poder Executivo a constituir a Companhia de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte – Metrobel e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/7275/1978/>. Acesso em: 9 mar. 2023.

MINAS GERAIS (Estado). **Decreto nº 20. 465, de 27 de março de 1980**. Aprova os quadros de detalhamento da despesa orçamentária para o exercício de 1980. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/DEC/20465/1980/>. Acesso em: 9 mar. 2023.

MINAS GERAIS (Estado). **Lei Delegada nº 18, de 28 de agosto de 1985.** Dispõe sobre a RMBH e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/LDL/18/1985/>. Acesso em: 9 mar. 2023.

MINAS GERAIS (Estado). **Lei Estadual nº 9.527, de 29 de dezembro de 1987a.** Dispõe sobre a administração da região metropolitana de Belo Horizonte e dá outras providências. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/mg/lei-ordinaria-n-9527-1987-minas-gerais-dispoe-sobre-a-administracao-da-regiao-metropolitana-de-belo-horizonte-e-da-outras-providencias-o-povo-do-estado-de-minas-gerais-por-seus-representantes-decretou-e-eu-em-seu-nome-sanciono-a-seguinte-lei-capitulo-i-da-criacao>. Acesso em: 13 mar. 2023.

MINAS GERAIS (Estado). **Resolução nº 4.387, de 01 de dezembro de 1987b.** Aprova o relatório e as conclusões da comissão parlamentar de inquérito destinada a apurar a responsabilidade da Companhia Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte – Metrobela – quanto à metodologia de cálculo tarifário da empresa, aos lucros exorbitantes das empresas permissionárias, à deterioração dos serviços prestados à população e ao objetivo desvirtuado da câmara de compensação tarifária da empresa. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/RAL/4387/1987/>. Acesso em: 14 mar. 2023.

MINAS GERAIS (Estado). **Anteprojeto da Constituição Estadual de Minas Gerais. 1989.** Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/jspui/bitstream/11037/6885/3/6816.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2023.

MINAS GERAIS (Estado). **Constituição do Estado de Minas Gerais, de 21 de setembro de 1989.** Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/CON/1989/1989/?cons=1>. Acesso em: 18 mar. 2023.

MINAS GERAIS (Estado). **Lei Complementar Estadual nº 26, de 14 de janeiro de 1993.** Dispõe sobre normas gerais relativas ao planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, a cargo da região metropolitana, sobre as atribuições, a organização e o funcionamento da Assembléia Metropolitana da região metropolitana de Belo Horizonte e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/LCP/26/1993/#:~:text=DISP%C3%95E%20SOBRE%20NORMAS%20GERAIS%20RELATIVAS,HORIZONTE%20E%20D%C3%81%20OUTRAS%20PROVID%C3%84NCIAS>. Acesso em: 18 mar. 2023.

MINAS GERAIS (Estado). **Lei nº 11.403, de 21 de janeiro de 1994.** Reorganiza o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais – DER/MG e dá outras providências. Disponível em: [https://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao\\_tributaria/leis/l11403\\_1994.html](https://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/leis/l11403_1994.html)

#:~:text=Reorganiza%20o%20Departamento%20de%20Estradas,MG%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 18 mar. 2023.

MINAS GERAIS (Estado). **Emenda à Constituição nº 65, 25 de novembro de 2004.** Altera os arts. 42 a 50 da Constituição do Estado. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/EMC/65/2004/>. Acesso em: 17 mar. 2023.

MINAS GERAIS (Estado). **Lei Complementar nº 88, de 12 de janeiro de 2006a.** Dispõe sobre a instituição e a gestão de região metropolitana e sobre o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/LCP/88/2006/#:~:text=DISP%C3%95E%20SOBRE%20A%20INSTITUI%C3%87%C3%83O%20E,O%20FUNDO%20DE%20DESENVOLVIMENTO%20METROPOLITANO>. Acesso em: 17 mar. 2023.

MINAS GERAIS (Estado). **Lei Complementar nº 89, de 12 de janeiro de 2006b.** Dispõe sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/LCP/89/2006/>. Acesso em: 18 mar. 2023.

MINAS GERAIS (Estado). **Lei Delegada nº 119, de 25 de janeiro de 2007.** Dispõe sobre a estrutura orgânica básica da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/LDL/119/2007/#:~:text=DISP%C3%95E%20SOBRE%20A%20ESTRUTURA%20ORG%C3%82NICA,DESENVOLVIMENTO%20REGIONAL%20E%20POL%C3%8DTICA%20URBANA.&text=Resumo%20OBJETIVO%2C%20COMPET%C3%8ANCIA%2C%20ORGANIZA%C3%87%C3%83O%20ADMINISTRATIVA,DESENVOLVIMENTO%20REGIONAL%20E%20POL%C3%8DTICA%20URBANA>. Acesso em: 18 mar. 2023.

MINAS GERAIS (Estado). **Lei Complementar nº 107, de 12 de janeiro de 2009.** Cria a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/LCP/107/2009/>. Acesso em: 18 mar. 2023.

MINAS GERAIS (Estado). **Projeto de Lei nº 74/2017.** Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/projetos-de-lei/PLC/74/2017>. Acesso em: 23 mar. 2023.

NOBRE, Eduardo Alberto Cuscé. **Do Plano Diretor às Operações Urbanas Consorciadas:** A ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento paulistano. 2018. 308 f. Tese (Livre docência em Planejamento Urbano e Regional) –Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2018.

OBSERVATÓRIO, DAS METRÓPOLES. Arranjos institucionais para a gestão metropolitana. **Relatório de Pesquisa. Projeto Observatório das Metrôpoles**

**“Território, coesão social e governança democrática: Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Salvador, Recife, Belém, Natal, Goiânia, Maringá”.** CNPq-Institutos do Milênio, 2009.

PARÁ (Estado). **Lei nº 4.496, de 3 de dezembro de 1973.** Cria o Conselho Deliberativo e o Conselho Consultivo de Região Metropolitana de Belém. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pa/lei-ordinaria-n-4496-1973-para-cria-o-conselho-deliberativo-e-o-conselho-consultivo-de-regiao-metropolitana-de-belem>. Acesso em: 9 mar. 2023.

PARANÁ (Estado). **Lei nº 6.517, de 2 de janeiro de 1974.** Institui a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=8910&indice=1&totalRegistros=1&dt=31.2.2021.9.33.43.300>. Acesso em: 9 mar. 2023.

PERNAMBUCO (Estado). **Lei Estadual nº 6.708, de 07 de junho de 1974.** Cria os Conselhos Deliberativo e Consultivo da Região Metropolitana do Recife e dá outras providências. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=1&numero=6708&complemento=0&ano=1974&tipo=&url=>. Acesso em: 10 mar. 2023.

PIRES, Maria Coeli Simões; MACHADO, Gustavo Gomes. A concepção da governança da RMBH e de seu braço técnico: 10 anos da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: SANTOS, Diego Pessoa; MEDEIROS, Gustavo Batista de; MALTA, Gabrielle Sperandio; QUEIROZ, Luiza Sabino; BRASIL, Flávia de Paula Duque. **O novo arranjo institucional da região metropolitana de Belo Horizonte com foco na participação em seu Conselho Deliberativo.** In XXXIII Encontro da ANPAD. São Paulo: 2009.

PLAMBEL. **A estrutura urbana da RMBH.** Belo Horizonte: Plambel, 1986. p. 131-133.

PORTO ALEGRE (Estado). **Lei Estadual nº 6.749, de 29 de outubro de 1974.** Revoga dispositivo da Lei nº 6.124, de 28 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rs/lei-ordinaria-n-6749-1974-rio-grande-do-sul-dispoe-sobre-os-servicos-auxiliares-da-justica-de-1-grau>. Acesso em: 10 mar. 2023.

REVEL, Jacques (Org.). **História e historiografia:** exercícios críticos. Curitiba: Ed. UFPR, 2010.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Decreto 24.631, de 2 de setembro de 1998.** Aprova as condições de alienação das ações representativas do capital social da Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE, de propriedade do estado do Rio de Janeiro, e de outorga da concessão dos serviços públicos de saneamento básico na região metropolitana do Rio de Janeiro. Disponível em:

<https://leisestaduais.com.br/rj/decreto-n-24631-1998-rio-de-janeiro-aprova-as-condicoes-de-alienacao-das-acoes-representativas-do-capital-social-da-companhia-estadual-de-aguas-e-esgotos-cedae-de-propriedade-do-estado-do-rio-de-janeiro-e-de-outorga-da-concessao-dos-servicos-publicos-de-saneamento-basico-na-regiao-metropolitana-do-rio-de-janeiro>. Acesso em: 18 mar. 2023.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei nº 2.869, de 18 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre o regime de prestação do serviço público de transporte ferroviário e metroviário de passageiros no estado do Rio de Janeiro, e sobre o serviço público de saneamento básico no estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências. Disponível em: [http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus\\_notes/default.asp?id=53&url=L2NvbnRsZWkubnNmL2M4YWEwOTAwMDI1ZmVIZjYwMzI1NjRIYzAwNjBkZmZmLzExZjA4MTFjZTczMWY5YzEwMzI1NjU3MjAwNTkxOWJiP09wZW5Eb2N1bWVudA==](http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=53&url=L2NvbnRsZWkubnNmL2M4YWEwOTAwMDI1ZmVIZjYwMzI1NjRIYzAwNjBkZmZmLzExZjA4MTFjZTczMWY5YzEwMzI1NjU3MjAwNTkxOWJiP09wZW5Eb2N1bWVudA==). Acesso em: 18 mar. 2023.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Complementar Estadual nº 94, de 20 de maio de 1974**. Dispõe sobre a Região Metropolitana da Grande São Paulo. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1974/lei.complementar-94-29.05.1974.html>. Acesso em: 10 mar. 2023.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto Estadual nº 6.111, de 05 de maio de 1975**. Regulamenta a Lei Complementar n. 94, de 29 de maio de 1974 e dispõe sobre medidas correlatas. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1975/decreto-6111-05.05.1975.html>. Acesso em: 10 mar. 2023.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-69, mar./abr. 2009.

SEMINÁRIO LEGISLATIVO REGIÕES METROPOLITANAS, 1, 2003, Belo Horizonte/MG. **As palestras e as propostas aprovadas na plenária final do Seminário Legislativo “Regiões Metropolitanas”**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2004. 141p.

SECRETARIA DE ASSUNTOS METROPOLITANOS – SEMETRO. **Documento elaborado pelo Plambel, contendo proposta para a constituinte estadual**. Belo Horizonte: Semetro, 1989.

TONUCCI FILHO, João Bosco Moura. **Trajatória do planejamento metropolitano no Brasil: a experiência do PLAMBEL em Belo Horizonte**. Trabalho final da disciplina “Avaliação da Teoria Intra-Urbana” (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, 2010.

TONUCCI FILHO, João Bosco Moura. **Dois momentos do planejamento metropolitano em Belo Horizonte: um estudo das experiências do PLAMBEL e do**

PDDI-RMBH. 2012. 235 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo – USP, 2012

VELLOSO, Rita de Cássia Lucena; WOKCIECHOWSKI, Matias John. Processos participativos no lanejamento da RMBH: perspectivas e desafios na elaboração do plano diretor de desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH). In: ANDRADE, Luciana Teixeira; MENDONÇA, Jupira Gomes; DINIZ, Alexandre Magno Alves. Belo Horizonte: **transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 359-389.

**APÊNDICE – Entrevistas utilizadas para a pesquisa.**

ENTREVISTAS UTILIZADAS NO TRABALHO		
ENTREVISTADO(S)	ENTREVISTADOR(RES)	REFERÊNCIA
Benício de Assis Araújo Data: 28/03/2018	Elisângela Chiquito <i>et al.</i> – NPGAU	ARAÚJO, Benício de Assis: depoimento [mar. 2018]. Entrevistadores: Elisângela Chiquito <i>et al.</i> Belo Horizonte: UFMG, 2018. Entrevista concedida ao NPGAU.
Edésio Fernandes Data: 05/02/2020	Elisângela Chiquito <i>et al.</i> – NPGAU	FERNANDES, Edésio: depoimento [fev. 2020]. Entrevistadores: Elisângela Chiquito <i>et al.</i> Belo Horizonte: UFMG, 2020. Entrevista concedida ao NPGAU.
Isnard Monteiro Horta e Maria Auxiliadora de Miranda Data: 05/02/2020	Elisângela Chiquito <i>et al.</i> – NPGAU	HORTA, Isnard Monteiro; Miranda, Maria Auxiliadora de: depoimento [fev. 2020]. Entrevistadores: Elisângela Chiquito <i>et al.</i> Belo Horizonte: UFMG, 2020. Entrevista concedida ao NPGAU.
José Abílio Belo Pereira Data: 30/11/2022	Leonardo Bedê Lotti	PEREIRA, José Abílio Belo: depoimento [nov. 2022]. Entrevistador: Leonardo Bedê Lotti. Belo Horizonte: 2022.
Maria de Fátima Abreu Data: 05/01/2022	Leonardo Bedê Lotti	ABREU, Maria de Fátima: depoimento [jan. 2022]. Entrevistador: Leonardo Bedê Lotti. Belo Horizonte: 2022.
Maria Madalena Franco Garcia Data: 24/01/2022	Leonardo Bedê Lotti	GARCIA, Maria Madalena Franco: depoimento [jan. 2022]. Entrevistador: Leonardo Bedê Lotti. Belo Horizonte: 2022.
Gustavo Gomes Machado Data: 26/01/2022	Leonardo Bedê Lotti	MACHADO, Gustavo Gomes: depoimento [jan. 2022]. Entrevistador: Leonardo Bedê Lotti. Belo Horizonte: 2022.
Ricardo Mendanha Ladeira 18/10/2022	Leonardo Bedê Lotti	MENDANHA, Ricardo M. Ladeira: depoimento [out. 2022]. Entrevistador: Leonardo Bedê Lotti. Belo Horizonte: 2022.

## ANEXO – Composição da RMBF.

COMPOSIÇÃO RMBH							
ANO	1973		1993	1997	1999	2000	2002
LEI	LCF nº 14	ADCT (art. 50)	LCE nº 26	LCE nº 48	LEC nº 53	LEC nº 56	LEC nº 63
	MUNICIPIOS	MUNICIPIOS	MUNICIPIOS	MUNICIPIOS	MUNICIPIOS	MUNICIPIOS	MUNICIPIOS
1	Belo Horizonte	Belo Horizonte	Belo Horizonte	Belo Horizonte	Belo Horizonte	Baldim	Baldim
2	Betim	Brumadinho	Betim	Betim	Betim	Belo Horizonte	Belo Horizonte
3	Caeté	Betim	Brumadinho	Brumadinho	Brumadinho	Betim	Betim
4	Contagem	Caeté	Caeté	Caeté	Caeté	Brumadinho	Brumadinho
5	Ibirité	Esmeraldas	Contagem	Confins	Capim Branco	Caeté	Caeté
6	Lagoa Santa	Contagem	Esmeraldas	Contagem	Confins	Capim Branco	Capim Branco
7	Nova Lima	Igarapé	Ibirité	Esmeraldas	Contagem	Confins	Confins
8	Pedro Leopoldo	Ibirité	Igarapé	Esmeraldas	Esmeraldas	Contagem	Contagem
9	Raposos	Lagoa Santa	Juatuba	Ibirité	Florestal	Esmeraldas	Esmeraldas
10	Ribeirão das Neves	Mateus Leme	Lagoa Santa	Igarapé	Ibirité	Florestal	Florestal
11	Rio Acima	Nova Lima	Mateus Leme	Juatuba	Igarapé	Ibirité	Ibirité
12	Sabará	Pedro Leopoldo	Nova Lima	Lagoa Santa	Itabirito	Igarapé	Igarapé
13	Santa Luzia	Raposos	Pedro Leopoldo	Mario Campos	Itaguara	Itabirito	Itaguara
14	Vespasiano	Ribeirão das Neves	Raposos	Mateus Leme	Juatuba	Itaguara	Itatiaçu
15		Rio Acima	Ribeirão das Neves	Nova Lima	Lagoa Santa	Jaboticatubas	Jaboticatubas
16		Sabará	Rio Acima	Pedro Leopoldo	Mario Campos	Juatuba	Juatuba
17		Santa Luzia	Sabará	Raposos	Mateus Leme	Lagoa Santa	Lagoa Santa
18		Vespasiano	Santa Luzia	Ribeirão das Neves	Matozinhos	Mario Campos	Mario Campos
19			São José da Lapa	Rio Acima	Nova Lima	Mateus Leme	Mateus Leme
20			Vespasiano	Rio Manso	Nova União	Matozinhos	Matozinhos
21				Sabará	Pedro Leopoldo	Nova Lima	Nova Lima
22				Santa Luzia	Raposos	Nova União	Nova União
23				São Joaquim de Bicas	Ribeirão das Neves	Pedro Leopoldo	Pedro Leopoldo
24				São José da Lapa	Rio Acima	Raposos	Raposos
25				Sarzedo	Rio Manso	Ribeirão das Neves	Ribeirão das Neves
26				Vespasiano	Sabará	Rio Acima	Rio Acima
27					Santa Luzia	Rio Manso	Rio Manso
28					São Joaquim de Bicas	Sabará	Sabará
29					São José da Lapa	Santa Luzia	Santa Luzia
30					Sarzedo	São Joaquim de Bicas	São Joaquim de Bicas
31					Vespasiano	São José da Lapa	São José da Lapa
32						Sarzedo	Sarzedo
33						Taquaraçu de Minas	Taquaraçu de Minas
34						Vespasiano	Vespasiano

município incluído

município excluído