

Universidade Federal de Minas Gerais
Escola de Arquitetura
Mestrado em Arquitetura e Urbanismo

**PLANEJAMENTO E GESTÃO METROPOLITANA DE BELO
HORIZONTE:**

A construção de uma política pública

Ana Carolina Utsch Corrêa

Belo Horizonte, MG

2013

Ana Carolina Utsch Corrêa

**PLANEJAMENTO E GESTÃO METROPOLITANA DE BELO
HORIZONTE:**

A construção de uma política pública

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Arquitetura 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.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Luís de Melo Monte-Mór

Belo Horizonte, MG

2013

Ana Carolina Utsch Corrêa

Gestão Metropolitana De Belo Horizonte: A construção de uma política pública.

Dissertação apresentada à Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gérias como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Banca Examinadora

Doutor Roberto Luís de Melo Monte-Mór, orientador, UFMG

Doutora Flávia Duque Brasil, avaliadora, FJP

Doutora Jupira Gomes de Mendonça, avaliadora, UFMG

Belo Horizonte, 11 de Julho de 2013

Dedico este trabalho ao Igor, meu marido, companheiro, amigo e cúmplice em todas as minhas jornadas.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Luz que me trouxe até aqui, mostrando que um caminho se faz pela caminhada.

Agradeço ao Professor Monte-Mór por ter aceitado me orientar e pela liberdade concedida em todas as minhas análises. Agradeço à professora Jupira que me recebeu na Escola de Arquitetura, quando a ideia do mestrado ainda era vaga, bem como à Professora Denise Morado que me acolheu tão bem em minha chegada.

Agradeço ainda à doçura da professora Flávia Brasil, que me deu tanto apoio quando eu pensei em desistir, bem como à professora Telma Menicucci que me ajudou na organização das ideias sobre este trabalho.

Agradeço ao Luiz Felype que surgiu como um anjo, no meio do caminho, e me inspirou a tentar mestrado nesta Escola, bem como aos colegas da Sedru que comemoraram esta conquista comigo.

Agradeço à equipe da Agência RMBH, desde as entrevistas, até os bons debates de quem é apaixonado pelo tema metropolitano. Em especial, agradeço Valeska e Elisa, pelas sabedorias, e à equipe NATE, pelo carinho.

Agradeço aos demais entrevistados, que me receberam de braços abertos e tiveram confiança em mim em seus depoimentos, fundamentais para que este trabalho fizesse sentido.

Agradeço aos meus pais e irmãos pelo apoio incondicional.

Por fim, agradeço ao Igor, que em uma noite me ajudou na árdua tarefa de recortar o objeto de pesquisa e mais que isso, confia em mim.

RESUMO

A Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) é o foco deste trabalho: mostramos um arranjo que falhou no passado, por não ter reconhecido a desigualdade de poderes entre seus entes, recupera-se recentemente e prepara um novo arranjo que tem se mostrado estável. Mas para que serve este arranjo, o que ele tem como objetivo e qual seu escopo de atuação? A pergunta surge porque se constata que os primeiros anos de retomada do arranjo metropolitano da RMBH foram descoordenados em suas atividades: a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Urbano (Sedru) realizava um conjunto de atividades e a recente Agência de Desenvolvimento da RMBH (Agência RMBH) realizava outras, sem interagirem, apesar de algumas ações serem complementares. Num governo seguinte, toda a questão metropolitana se transfere para a nova Secretaria de Estado Extraordinária de Gestão Metropolitana (Segem) e Agência RMBH, focando outros novos projetos. O que estado, municípios e sociedade civil esperam deste esforço de coordenação?

A pesquisa buscou recuperar o histórico de formação da questão metropolitana, a partir da reforma urbana, focando em seguida a criação do arranjo metropolitano da RMBH, passando pela revisão da legislação sobre o tema e documentos atuais, até atualizar as informações por entrevistas com os principais atores metropolitanos.

Compreender estas questões é compreender como os atores metropolitanos percebem e alteram a região metropolitana de Belo Horizonte, um local estratégico pelas suas características socioeconômicas e políticas.

Palavras-chave: planejamento e gestão metropolitana, RMBH, metrópole, política pública.

ABSTRACT

The Metropolitan Region of Belo Horizonte (RMBH) is the focus of this work: it shows us an arrangement that has failed in the past for not having recognized the inequality of power between their parts, recovers recently and prepares a new arrangement that has been shown stable. But how is this arrangement, what its aims and what its scope? The question arises because it turns out that the early years of renewed arrangement of RMBH were uncoordinated in their activities: the State Secretariat for Regional and Urban Development (Sedru) performed a set of activities and the recent Metropolitan Development Agency (Agency RMBH) performed other, without interacting, although some actions were complementary. In the next government, the entire metropolitan issue moves to the new Extraordinary State Secretariat of Metropolitan Management (SEGEM) and Agency RMBH, focusing on other new projects. What state, municipalities and civil society expect this coordination effort?

The research sought to recover the historical formation of the metropolitan issue, from the urban reform, then focusing on the creation of the Metropolitan arrangement of Belo Horizonte, through the revision of the legislation on the subject and current documents, to update this information by interviews with key metropolitan actors.

Understanding these issues is to understand how metropolitan actors perceive and alter the metropolitan region of Belo Horizonte, a strategic location for its socioeconomic and political aspects.

Keywords: metropolitan management and planning, RMBH, metropolis, public policy.

LISTA DE SIGLAS

Ambel – Assembleia Metropolitana

Ansur - Associação Nacional do Solo Urbano

Agência RMBH – Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte

Asmare - Associação dos catadores de papel e material reaproveitável

BDMG - Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais

BNH – Banco Nacional de Habitação

Cedeplar - Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais

CDES - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

CF 88 – Constituição Federal de 1988

CGT – Comissão de Gestão Territorial

Cohab/MG - Companhia de Habitação de Minas Gerais

Copasa - Companhia Mineira de Água e Esgotos

CPT – Comissão Pastoral da Terra

DER – Departamento de Estradas de Rodagem

FCDM - Frente pela Cidadania Metropolitana

FDM – Fundo de Desenvolvimento Metropolitano

Feam - Fundação Estadual do Meio Ambiente

FIP – Fundação Israel Pinheiro

FJP - Fundação João Pinheiro

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FNRU – Fórum Nacional pela Reforma Urbana

Frevem - Frente de Vereadores Metropolitanos

Granbel – Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte

IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil

IEF - Instituto Estadual de Florestas

IGA - Instituto de Geociências Aplicadas

INDG – Instituto de Desenvolvimento Gerencial

INDI – Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais

IPEAD - Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas Administrativas e Contábeis de Minas Gerais

Metrobel – Companhia de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte

MNRU - Movimento Nacional pela Reforma Urbana

ONU - Organização das Nações Unidas

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

Pace - Projeto da Área Central

PDDI- RMBH - Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte

PDIES-RMBH - Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social da Região Metropolitana de Belo Horizonte

Plambel – Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte

PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental

PPP – Parceria Público-Privada

Probus - Programa de Organizações do Transporte Público por Ônibus

PUC – MG – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte

RMs – Regiões Metropolitanas

Seccri - Secretaria de Estado de Casa Civil e Relações Institucionais

Sede – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico

Sedru - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana

Segem - Secretaria de Estado Extraordinária de Gestão Metropolitana

Semad – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

Seplag – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

Seplan - Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral

Serfhau - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

Setop– Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas

SIM – Sistema de Informações Metropolitanas

SINARQ-MG – Sindicato dos Arquitetos de Minas Gerais

TR – Termo de Referência

Uemg – Universidade Estadual de Minas Gerais

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa estratégico do Governo de Minas Gerais.....44

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - População dos municípios da RMBH e Colar Metropolitano, 2000 e 2010	23
Tabela 2 - Contribuição municipal para o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de 2009 e 2010.....	53
Tabela 3 - Contribuição municipal para o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de 2011 e 2012.....	69

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Histórico de incorporação dos municípios à RMBH e ao Colar Metropolitano.....	40
Quadro 2 - Projeto Estruturador RMBH – PPAG 2008-2011, versão 2010:	58
Quadro 3 - Estrutura dos Projetos da Agência RMBH –segundo PPAG 2012-2015, versão 2013.....	68
Quadro 4 - Percepção dos prefeitos da RMBH sobre o funcionamento do arranjo institucional da RMBH	88
Quadro 5 - Cruzamento de dados sobre a participação dos prefeitos em pelo menos uma reunião do PDDI e sua lembrança de alguma proposta citada no PDDI.....	89
Quadro 6 - Percepção dos prefeitos da RMBH sobre a importância, para a região, das decisões tomadas nas reuniões do Conselho Deliberativo da RMBH.	89

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	v
RESUMO.....	vi
ABSTRACT.....	vii
LISTA DE SIGLAS	viii
LISTA DE FIGURAS	xi
LISTA DE TABELAS.....	xii
LISTA DE QUADROS	xiii
SUMÁRIO	14
1. O Problema	15
2. A História.....	25
3. A Análise	73
4. Conclusão.....	92
Bibliografia.....	98
Apêndice A - Roteiro para Entrevista Semi-Estruturada.....	103
Apêndice B - Lista dos Entrevistados	104

1. O Problema

1.1 A Prática

A maneira como nos organizamos reflete a maneira como pensamos, diz o antropólogo Lévi-Strauss. Quando verificamos a organização do tecido urbano, percebemos que as bases do nosso pensamento se estruturam na desigualdade. Desde as cidades medievais até as cidades brasileiras atuais, o urbano se configura com uma igreja, uma praça e o poder governante no centro. Logo mais, estão as casas da alta sociedades e lá na periferia, os pobres.

Outra constatação do nosso modo de pensar estão nas nossas instituições, baseadas na desconfiança, na necessidade de vigiar e punir: sejam os *checks and balances* da política, a burocracia estatal, a concorrência de mercado no setor privado e, atualmente, o controle social com a participação da sociedade civil no mundo político. Não confiamos em ninguém, mas nos esforçamos para reverter essa situação. Na organização política brasileira, estabelecemos o federalismo e na teoria, ele deveria se basear na solidariedade entre seus entes. Mas na prática, a União brasileira dita as regras e cria incentivos para que estados e municípios cooperem, via repasse de recursos e regulamentação.

A região metropolitana reúne esse quadro em relação ao espaço desigual e às instituições de controle: a desigualdade cria um centro polarizado e os municípios ao redor surgem em conexão com este centro, suportando-o, seja pelo fornecimento de mão de obra, pela instalação de cidades industriais ou ainda por reservar a água que abastece a todos. Apesar destes municípios se relacionarem funcionalmente, surge a falta de uma coordenação, já que a solidariedade não se apresenta. Sem um ente federativo próprio, há modelos que criam instâncias intermunicipais – como consórcios entre municípios – que representam uma tentativa horizontal de organização, ou instâncias supramunicipais - como arranjos metropolitanos verticais - onde o estado coordena os municípios numa divisão de poderes concertada. Mas

novamente há a necessidade de acrescentar incentivos à cooperação, via recursos orçamentários, por exemplo.

Com um olhar distanciado, é possível enxergar uma fragilidade neste quadro de cooperação forçada. De fato, quanto já se usou da força para reverter poderes? Mas a civilidade nos alcançou em algum nível e hoje transferimos para o diálogo democrático as nossas contestações – ainda que com muitos ruídos. Quiçá um dia chegue a solidariedade e essa complexidade burocrática seja desnecessária e a desigualdade, um passado. Até lá, a maneira como pensamos vai se configurando num caos urbano e político que nos pressiona, até que em algum momento, vamos perceber que essa situação não está fora, mas em nós mesmos.

Estudar regiões metropolitanas é interessante por essa característica de inovação política, ainda em teste. Como disse Klink (2008), “as regiões metropolitanas representam um desafio triplo: o desenvolvimento da nação, a superação das desigualdades socioespaciais e a instituição da governança democrática da sociedade”.

A Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) é o foco deste trabalho: mostramos um arranjo que falhou no passado, por não ter reconhecido a desigualdade de poderes entre seus entes, recupera-se recentemente e prepara um novo arranjo que tem se mostrado estável. Mas para que serve este arranjo, o que ele tem como objetivo e qual seu escopo de atuação? A pergunta surge porque se constata que os primeiros anos de retomada do arranjo metropolitano da RMBH foram descoordenados em suas atividades: a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Urbano (Sedru) realizava um conjunto de atividades e a recente Agência de Desenvolvimento da RMBH (Agência RMBH) realizava outras, sem interagirem, apesar de algumas ações serem complementares. Num governo seguinte, toda a questão metropolitana se transfere para a nova Secretaria de Estado Extraordinária de Gestão Metropolitana (Segem) e Agência RMBH, focando outros novos projetos. O que estado, municípios e sociedade civil esperam deste esforço de coordenação?

A pesquisa buscou recuperar o histórico de formação da questão metropolitana, a partir da reforma urbana, focando em seguida a criação do arranjo metropolitano da

RMBH, passando pela revisão da legislação sobre o tema e documentos atuais, até atualizar as informações por entrevistas com os principais atores metropolitanos.

Compreender estas questões é compreender como o governo percebe e altera a região metropolitana de Belo Horizonte, um local estratégico pelas suas características socioeconômicas e políticas.

1.2 Notas do Urbanismo

O Urbanismo anda de fato sedento de novidades. Choay (2000) e Peter Hall (2002) apresentam os passos do Urbanismo desde sua origem, a partir do fim do século XIX, com a Revolução Industrial, quando de fato as metrópoles se configuram. Hall diz que o Urbanismo se inicia em arredores de 1880 com os cortiços londrinos, símbolo de uma Londres superpopulosa e degradante, e vai até arredores de 1980, quando a pobreza persiste, apesar de tantos avanços tecnológicos. A incoerência é marca do Urbanismo, mas o autor insiste que, de alguma forma, as cidades melhoraram: o planejamento urbano teve bons frutos. Para contar o que houve neste século, Choay destaca dois movimentos principais- o progressista e o culturalista. O primeiro tem o auge em Le Corbusier, com sua ideia de Urbanismo como ciência dos arquitetos, a quem compete recuperar a harmonia e a ordem em cidades completamente desorganizadas. A preocupação com a higiene aparece, pois as condições de instalação dos operários nas cidades eram precárias e sujeitas a diversas doenças. Uma proposta então do movimento progressista é a eliminação das ruas, deixando as casas resguardadas. A estética é também uma preocupação, sendo a inspiração cubista o modelo de tecnologia e vanguarda da época. Estabelecem-se regras gerais, a partir do conhecimento que biólogos, médicos e psicólogos tinham do ser humano. O movimento progressista encara o Urbanismo científico como a verdade e a melhor solução para as cidades desordenadas. É o discurso da técnica afastado da política, ou ainda, uma técnica que poderia transformar a sociedade. O melhor exemplo de prática corbusiana no Brasil é

Brasília, com sua ilusão de que bastava construir prédios para trabalhadores ao lado da classe média para que o encontro fosse promovido. Fosse assim, Brasília não teria sido inaugurada já com sua cidade satélite – Taguatinga.

Em contraposição à corrente progressista, há o movimento culturalista, que recoloca a comunidade no centro do mundo, preocupando-se em tratá-la de modo particular e diferenciado. O ponto marcante deste movimento se refere à sua nostalgia do passado, buscando retomar aspectos arqueológicos da cidade e do modo de vida antigos. A questão é que tamanha conexão com o passado impediu de pensar e enxergar o presente, segundo Choay (2000). A cidade-jardim de Howard é um caso emblemático de contestação à selva de pedra. Apesar de sua real inspiração ter se apagado na história, Hall lembra que a cidade-jardim trazia o conceito de que todos deveriam ter acesso à terra, associando vida urbana com a manutenção de aspectos artesanais e de autonomia sobre a produção.

Alguns outros movimentos são importantes para questionar – mas talvez ainda não superar – estes dois modelos citados por Choay. Tratam-se da antrópolis e da corrente da higiene mental. A antrópolis segue o pensamento das ciências sociais da época e propõe o planejamento urbano humanista. A novidade se refere a realizar pesquisas (*surveys*) que possam identificar a realidade das cidades, que por sua vez devem ser entendidas como uma continuidade histórica, social e psicológica. Esta perspectiva conecta a cidade com a sociedade que nela vive, entendendo a segunda com uma complexidade que deve ser considerada para explicar a primeira. Esta análise se une com a origem do planejamento urbano de Geddes e Mumford, autores que apregoavam diagnosticar uma região para então repensá-la. Depositaram tamanha fé no planejamento que afirmaram que ele seria capaz de eliminar a comercialização nacional antieconômica, a superpopulação e os desperdícios terminais (HALL, 2002:176). A somar, está a perspectiva da higiene mental, baseada em estudos psicológicos que demonstraram que o aspecto mental é preponderante sobre o aspecto físico. Jane Jacobs (2000) exemplifica esse pensamento: trata-se de uma crítica aos urbanistas progressistas que enxergavam a “desordem” na cidade, porque não se propunham conhecer de perto o modo de vida estabelecido no local, dono de uma ordem própria. Assim, a cidade não é mais o

quadro de arte dos progressistas, nem se prende ao passado dos culturalistas. A cidade é compreendida pelas interações afetivas e práticas que as pessoas ali estabelecem.

As conclusões do texto de Choay nos colocam próximos ao paradigma atual do Urbanismo:

- Urbanismo científico é um mito;
- Cidade não é uma desordem que precisa de uma ordem calculada por técnicos exteriores à realidade local;
- São pequenos grupos de habitantes que devem pensar a sua realidade local.

O último ponto é primordial. A história do Urbanismo nos diz que esta é a nova metodologia que *deve* inspirar a atuação dos urbanistas, ou planejadores. Se a revisão não fosse de Choay, mas de algum outro cientista social, a conclusão teria chegado ao mesmo ponto final: considerar o local sobre o global, bem como tratar os cidadãos não como público-alvo, mas como atores das políticas públicas. Este novo paradigma ainda é válido, mesmo não tendo conseguido se efetivar.

Esta poderia ser a conclusão deste trabalho de dissertação - como de fato passa por aí - cabendo somente demonstrar como este paradigma se reflete na política pública metropolitana da RMBH. Um trabalho de pesquisa como registro tem sua validade, por si só, mas há uma nova questão que parece clamar por ser respondida: por que este novo paradigma do Urbanismo apregoando a construção participativa e local resiste em ser implementado?

Os marxistas prontamente respondem ao dilema com a explicação de classes e disputa de interesses, sendo que o grupo dominante se apodera do aparelho estatal e mantém o *status quo*. Castells (1977) dirá que o Estado promove o consumo coletivo para evitar uma revolução social. Lojkine (1981) dirá o oposto: o Estado com sua política macroeconômica atende aos interesses dos grandes empreendedores. Hall (2002) lembra que enquanto este debate ocorria nos anos de 1970 e 1980, os planejadores do uso do solo partiam para um forte movimento de adensamento

urbano, dentro do que Hall chamou de “cidade do empreendimento”, contrário à primeira proposta dos planejadores. Independente da versão marxista, não há como negar que o Urbanismo é parte da lógica de acumulação capitalista, pois o desafio central do debate é a velha e atual questão fundiária. Na literatura internacional e nacional consagrada do Urbanismo, esta dissertação já tem seu fim sabido. A política pública metropolitana é mais uma forma do Estado “responder” a interesses da sociedade, mantendo as condições de dominação de um grupo sobre os demais. O que mais obviamente se apresenta para esta constatação é que no escopo do que tradicionalmente tem sido desenhado como política urbana está a discussão sobre a propriedade da terra, a origem clássica marxista dos conflitos de classe. Lefebvre demonstra que os urbanistas têm um papel na manutenção do capitalismo, pois suas atitudes terminam por valorizar a terra privada, reforçando o processo de acumulação. Assim, segundo o autor, a atuação do Estado se submete aos interesses dos proprietários de terra, ao invés de limitá-los.

A história não mudou, pois são os grandes proprietários de terra que de uma forma ou outra dão a palavra final sobre o desenho das cidades: seja pelas boas relações com o governo, como escreveu Cardoso (1975), seja porque são os proprietários parte do governo, mesmo atualmente com a classe operária no poder, como no Brasil.

O que pode ser acrescentado então por este trabalho? Bastidores da mesma velha história? Entender como a pauta da reforma urbana conseguiu desenhar um arranjo metropolitano de vanguarda? Demonstrar como essa vanguarda está em crise?

Mas ainda há uma segunda provocação, que retoma a pergunta inicial: qual a *práxis* urbana, proposta por Lefebvre, os urbanistas conseguiram realizar? Qual a nova novidade no Urbanismo? Voltando à resposta marxista, o Estado de fato responde aos interesses de grandes grupos econômicos e políticos. Mas o neomarxismo reconhece que este mesmo Estado não é um bloco homogêneo, mas que contém em si as divergências existentes na sociedade, representada por pensamentos diversos e conflitantes no corpo daqueles que compõem este Estado. Assim, há momentos em que vitórias progressistas são conquistadas e o Estado se adapta às

crises e demandas sociais. Quando propostas concretas de políticas públicas são claramente expostas, a chance de serem conquistadas é maior. Ou seja, este trabalho arrisca a dizer que, para que o paradigma da participação se instale como metodologia e dê resultados, é necessário que os atores coletivos consigam estabelecer propostas práticas de mudança, próximas à linguagem que o próprio Estado utiliza – o que não significa abandonar a postura crítica. Este é o argumento de Paula (2005) quando relata que a reforma da gestão social perdeu campo para o modelo da reforma gerencial¹, porque não conseguiu replicar sua proposta sociopolítica de participação e construção local em propostas de caráter institucional-administrativo e econômico-financeiro, aspectos fortes da proposta da reforma gerencial.

Esta crítica pode ser destruída por dois argumentos:

- a revolução não será a partir do Estado;
- todas as propostas que advêm de dentro do Estado terão prioridade de serem implantadas, pois não questionarão o *status quo*, tal como foi a reforma gerencial.

Quanto à primeira crítica, é fato. Se esta é a perspectiva de mudança escolhida, realmente qualquer argumento exposto acima e ao longo deste trabalho não é válido. Contudo, cabe lembrar que a mudança a partir do Estado tem sido uma opção histórica – possivelmente pelos menores custos de vidas humanas – principalmente após a eleição da esquerda no Brasil.

Quanto à segunda crítica, a complexidade é maior. De fato não há caminho fácil para marcar uma mudança. A pressão deve ser contínua e uma estratégia pode ser associar movimentos sociais aos grupos internos ao Estado que pactuam das mesmas convicções.

Enfim, este é um exercício de pensamento para o próprio trabalho de dissertação encontrar aqui algum sentido em ser realizado. No Urbanismo atual, não há uma

1 A autora usa o termo “reforma gerencialista”.

fórmula para as cidades, mas uma compreensão sobre sua complexidade. A melhor expressão do Urbanismo para as políticas públicas está no debate sobre o planejamento: parte dos *comprehensive plans* e chega ao modelo participativo, assumindo que o diálogo com o Estado foi a opção histórica de mudança. Este conjunto de conhecimento teve oportunidade de se expressar para a RMBH, através do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI). Nesta pesquisa, espera-se relatar os códigos internos ao Estado para que sejam mais facilmente decifrados e questionados, bem como apresentar a visão dos atuais atores metropolitanos sobre a questão. Compreendendo o caminho que se traça, torna possível ao Urbanismo entender os novos desafios e questões que se colocam.

1.3 Os Números

Segundo o último Censo Demográfico de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), o Brasil tem uma população de 190.755.799, sendo que as regiões metropolitanas concentram 80.808.638 pessoas, ou seja, 42,36% da população brasileira vivem em área metropolitana. As maiores regiões metropolitanas são São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, contudo as maiores cidades são São Paulo, Rio de Janeiro e Salvador, estando Belo Horizonte em 6º lugar. O município mineiro caiu no ranking em relação ao ano 2000, quando estava em 4º lugar.

Atualmente a RMBH é formada por 34 municípios e outros 16 no Colar Metropolitano. Segundo dados compilados pela Agência RMBH em 2012, a Região Metropolitana de Belo Horizonte possui território de 9.460 km², totalizando 14.967 km² quando somados ao Colar. A população total da RMBH é de 4.883.970 milhões de habitantes, o que representa quase 25% da população estadual. Atualmente a taxa de crescimento populacional maior está nas cidades ao redor de Belo Horizonte, como Sarzedo, São Joaquim de Bicas, Igarapé e Lagoa Santa, num movimento do centro para as bordas. Ainda assim, a maior população se concentra

em alguns municípios: Belo Horizonte, Contagem, Betim e Ribeirão das Neves representam 74,8% de toda a população da RMBH.

Tabela 1 - População dos municípios da RMBH e Colar Metropolitano, 2000 e 2010

Municípios	População	% populacional relativa à RMBH e ao Colar	% populacional relativa ao total	População 2000	Taxa de crescimento pop. 2000-2010	Taxa de crescimento pop. anual
RMBH	4.883.970		89,94%	4 357 942	12,07%	1,15%
Baldim	7.913	0,16%	0,15%	8 155	-2,97%	-0,30%
Belo Horizonte	2.375.151	0,4863	43,74%	2 238 526	6,10%	0,59%
Betim	378.089	7,74%	6,96%	306 675	23,29%	2,12%
Brumadinho	33.973	0,007	0,63%	26 614	27,65%	2,47%
Caeté	40.750	0,83%	0,75%	36 299	12,26%	1,16%
Capim Branco	8.881	0,0018	0,16%	7 900	12,42%	1,18%
Confins	5.936	0,12%	0,11%	4 880	21,64%	1,98%
Contagem	603.442	0,1236	11,11%	538 017	12,16%	1,15%
Esmeraldas	60.271	1,23%	1,11%	47 090	27,99%	2,50%
Florestal	6.600	0,0014	0,12%	5 647	16,88%	1,57%
Ibirité	158.954	3,25%	2,93%	133 044	19,47%	1,80%
Igarapé	34.851	0,0071	0,64%	24 838	40,31%	3,45%
Itaguara	12.372	0,25%	0,23%	11 302	9,47%	0,91%
Itatiaiuçu	9.928	0,002	0,18%	8 517	16,57%	1,54%
Jaboticatubas	17.134	0,35%	0,32%	13 530	26,64%	2,39%
Juatuba	22.202	0,0045	0,41%	16 389	35,47%	3,08%
Lagoa Santa	52.520	1,08%	0,97%	37 872	38,68%	3,32%
Mário Campos	13.192	0,0027	0,24%	10 535	25,22%	2,27%
Mateus Leme	27.856	0,57%	0,51%	24 144	15,37%	1,44%
Matozinhos	33.955	0,007	0,63%	30 164	12,57%	1,19%
Nova Lima	80.998	1,66%	1,49%	64 387	25,80%	2,32%
Nova União	5.555	0,0011	0,10%	5 427	2,36%	0,23%
Pedro Leopoldo	58.740	1,20%	1,08%	53 957	8,86%	0,85%
Raposos	15.342	0,0031	0,28%	14 289	7,37%	0,71%
Ribeirão das Neves	296.317	6,07%	5,46%	246 846	20,04%	1,84%
Rio Acima	9.090	0,0019	0,17%	7 658	18,70%	1,73%
Rio Manso	5.276	0,11%	0,10%	4 646	13,56%	1,28%
Sabará	126.269	0,0259	2,33%	115 352	9,46%	0,91%
Santa Luzia	202.942	4,16%	3,74%	184 903	9,76%	0,94%
São Joaquim de Bicas	25.537	0,0052	0,47%	18 152	40,68%	3,47%
São José da Lapa	19.799	0,41%	0,36%	15 000	31,99%	2,81%
Sarzedo	25.814	0,0053	0,48%	17 274	49,44%	4,10%
Taquaraçu de Minas	3.794	0,08%	0,07%	3 491	8,68%	0,84%
Vespasiano	104.527	0,0214	1,93%	76 422	36,78%	3,18%
Colar	545.999		10,06%	474 625	15,04%	1,41%
Barão de Cocais	28.442	0,0521	0,52%	23 391	21,59%	1,97%
Belo Vale	7.536	1,38%	0,14%	7 429	1,44%	0,14%
Bonfim	6.818	0,0125	0,13%	6 866	-0,70%	-0,07%
Fortuna de Minas	2.705	0,50%	0,05%	2 437	11,00%	1,05%
Funilândia	3.855	0,0071	0,07%	3 281	17,49%	1,63%
Inhaúma	5.760	1,05%	0,11%	5 195	10,88%	1,04%
Itabirito	45.449	0,0832	0,84%	37 901	19,92%	1,83%
Itaúna	85.463	15,65%	1,57%	76 862	11,19%	1,07%
Moeda	4.689	0,0086	0,09%	4 469	4,92%	0,48%
Pará de Minas	84.215	15,42%	1,55%	73 007	15,35%	1,44%
Prudente de Moraes	9.573	0,0175	0,18%	8 232	16,29%	1,52%
Santa Bárbara	27.876	5,11%	0,51%	24 180	15,29%	1,43%
São José da Varginha	4.198	0,0077	0,08%	3 225	30,17%	2,67%
Sete Lagoas	214.152	39,22%	3,94%	184 871	15,84%	1,48%
Bom Jesus do Amparo	5.491	0,0101	0,10%	4 817	13,99%	1,32%
São Gonçalo do Rio Abaixo	9.777	1,79%	0,18%	8 462	15,54%	1,45%
Total	5.429.969			4 832 567	12,36%	1,17%

Fonte: AGÊNCIA RMBH, 2013. IBGE, 2010; FJP, 2010.

A mesma desigualdade se apresenta em termos de produção econômica: Belo Horizonte, Contagem e Betim representa 78,62% de toda a receita corrente líquida da região, conforme dados de 2007. Segundo dados da FJP, em 1998, a RMBH representava, 35% do PIB estadual, enquanto o Colar Metropolitano representava 3,3% deste total. Em 2010, estes números foram para 34,39% e 3,84%, respectivamente. Segundo dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego da RMBH (PED)² de janeiro de 2013, o desemprego na RMBH foi de 5,3%, sendo que no ano de 2012, o acumulado foi de 5,1%, o menor índice já registrado pela Pesquisa desde 1996.

Portanto, a RMBH possui características fundamentais no cenário estadual, caracterizando-se como local de alto interesse político, mas ainda com desafios de desigualdades a serem superados. Segundo o PDDI, estas desigualdades da RMBH são um empecilho para que Minas Gerais tenha maior relevância no cenário econômico nacional, pois o estado ainda perde polarização de seus municípios para outros estados, como São Paulo. Esta fragilidade motivou estudos metropolitanos desde os tempos do Plambel e nos fins da década de 80, com o setor empresarial. Ainda hoje o Governo estadual demonstra interesse em incrementar a economia da RMBH, com investimentos específicos nesta região, como o Aeroporto Industrial de Confins.

2 A PED é contratada pela Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego à Fundação João Pinheiro (FJP) e Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos (Dieese).

2. A História

2.1 Reforma urbana no Brasil

A origem do movimento de reforma urbana remonta aos anos 60 com atores da sociedade civil, tendo como marco fundamental o Seminário de Habitação e Reforma Urbana de 1963, promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB). O principal foco de discussão foi a provisão de habitação de interesse social, caracterizando um conteúdo clássico daquilo que se constituiu como problema urbano.

Com o golpe militar, o Brasil assume um modelo econômico desenvolvimentista que não conseguiu romper com as desigualdades socioespaciais, mas tornou latentes os problemas urbanos decorrentes da grande migração de pessoas do campo para a cidade em busca de inserção na nova economia fordista, sem que houvesse qualquer previsão de garantir a todos o direito à cidade. A questão urbana se configura nas ruas, mas passou minimamente pela agenda governamental, sendo que as intervenções realizadas privilegiaram, no fim, ao mercado imobiliário, em detrimento do restante da população que aguardava pelos serviços urbanos. Com o golpe militar e de alguma forma em resposta às pressões sistematizadas no Seminário do IAB, a política urbana se modela na criação de órgãos como o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - Serfhau e o Banco Nacional de Habitação - BNH³, em 1964, que posteriormente são submetidos ao Ministério do Interior, pelo Decreto-lei nº 200 de 1967. Segundo Monte-Mór (2007), estes órgãos representam os passos iniciais para a institucionalização do planejamento urbano brasileiro. O conteúdo da política urbana desenhada neste período foi a habitação, o transporte

3 Criados pela Lei 4.380 de 1964. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4380.htm. Acesso em 04/02/2012.

público e o saneamento urbano, ofertados num molde empresarial, em que os beneficiários foram o capital industrial e imobiliário:

Nestes âmbitos os esforços centram-se na provisão de serviços urbanos via empresas estatais, políticas de provisão de habitação que não chegaram a atingir o público focalizado, e a promoção do planejamento municipal integrado – a partir dos marcos do planejamento centralista-autoritário, de cunho eminentemente tecnocrático. Neste campo institucional, conforma-se um extenso quadro técnico especializado, que incorpora técnicos progressistas que vêm a formular o primeiro projeto do Estatuto da Cidade ainda no Governo Geisel (MENICUCCI e BRASIL, 2005:20).

A temática da reforma urbana segue durante os anos 80 em reivindicações mais organizadas, a partir do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) que em 1987 se transforma no Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), ainda hoje atuante. Segundo a página virtual do FNRU, o movimento se define por:

(...) um grupo de organizações brasileiras que lutam por cidades melhores para todos nós. São movimentos populares, associações de classe, ONGs e instituições de pesquisa que querem promover a Reforma Urbana. O que isso quer dizer? Significa que precisamos lutar por políticas que garantam direitos básicos de todos, como moradia de qualidade, água e saneamento, transporte acessível e eficiente (Página virtual do FNRU⁴).

A origem das ideias da reforma urbana advém dos anos 70, com a Igreja Católica e sua Comissão Pastoral da Terra (CPT), defendendo a reforma agrária, a relativização da propriedade privada pela função social da propriedade e do direito natural à moradia. A CPT organizou os demais movimentos sociais, num contexto complexo de repressão militar e governo ditatorial (MENICUCCI e BRASIL, 2005).

Com a redemocratização emergem novos atores coletivos que buscam influir nos rumos da política urbana. São grupos mistos compostos pela Igreja Católica, acadêmicos e movimentos sociais que formam a Associação Nacional do Solo Urbano (Ansur) unificando os movimentos urbanos (MARICATO, 1995:21 *apud*

4 Disponível em: <http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/quem-somos/historico.html>. Acesso em 04/02/2012.

MENICUCCI e BRASIL, 2005). A partir daí, surge o MNRU também de composição mista e com foco central na moradia e oferta de bens de consumo coletivos. O MNRU se reconfigura em FNRU dadas as tensões internas por sua composição heterogênea: favelados, moradores de cortiços, associação de moradores, organizações profissionais de arquitetos e urbanistas e as organizações não-governamentais (ONGs) (ABERS et al, 2011). Esta não seria a última recomposição, que ainda se altera em 2001 com o Estatuto das Cidades, mas o caráter de movimento popular focado na moradia e no déficit urbano se mantém, sem implicar no enfraquecimento do movimento, muito pelo contrário (DOIMO, 1995: 105 *apud* MENICUCCI e BRASIL, 2005:17). Outras organizações coletivas de destaque que compõem o movimento da reforma urbana são os sindicatos e assessorias como a Ansur e o Polis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. Apesar de não haver um único partido político que predominasse, claramente a orientação dos movimentos é de esquerda.

Segundo o próprio FNRU, o movimento possui três princípios fundamentais:

O primeiro deles é o Direito à Cidade. Achamos que todos os moradores das cidades têm direito à moradia digna, aos meios de subsistência, ao saneamento ambiental, a saúde e educação, ao transporte público e à alimentação, ao trabalho, ao lazer e à informação.

Para que isso tudo aconteça na prática, nos focamos em nosso segundo princípio, a Gestão Democrática das Cidades. Ou seja, os cidadãos têm que participar das decisões fundamentais para o futuro das cidades. As prefeituras e Câmaras de Vereadores devem abrir o diálogo com a sociedade antes de decidir os destinos da cidade.

Nosso terceiro princípio tem a ver com os outros dois: acreditamos na Função Social da Cidade e da Propriedade. O espaço das cidades tem que servir, antes de tudo, aos interesses coletivos das grandes majorias (Página virtual do FNRU).

Esses princípios deixam claro que há uma pressão por temas específicos - moradia, saneamento, etc – mas também traz uma expectativa sobre como o Estado deve atuar – gestão democrática e interesses coletivos.

Cabe destacar as vitórias do movimento da reforma urbana, desde a inserção de emenda popular à Constituição Federal de 1988 (CF 88), a partir da mobilização que

conquistou 161 mil assinaturas para a emenda que culminou no capítulo da política urbana na CF 88, quando eram necessárias no mínimo 30 mil assinaturas. Apesar da proposta não ter sido aprovada na íntegra, pois os setores imobiliários também se organizaram e conseguiram limitar as possibilidades (desde o conceito de função social de propriedade, até a obrigação de realizar um Plano Diretor para efetivar resultados e a necessidade de posterior regulamentação da emenda por uma lei, que foi o Estatuto das Cidades), o movimento seguiu firme e atuante. Já como FNRU, conquistou-se o Estatuto das Cidades, a Lei nº10.257 de 2001, onde se fazem presentes os princípios da reforma urbana:

A preocupação de incorporar a sociedade civil na gestão urbana foi claramente observada no Estatuto, uma vez que é diretriz fundamental da política urbana a garantia da gestão democrática municipal, a ser obtida mediante 'a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano' (art. 2º, inciso II). Além disso, foi reservado um capítulo inteiro para tratar da gestão democrática – capítulo IV, em que são dispostas diretrizes para a obtenção da gestão participativa (QUEIROZ, 2008: 31-32).

Ainda hoje o FNRU continua sua atuação, tendo como pauta o auxílio à gestão municipal, a efetivação do Estatuto das Cidades, a luta por maiores recursos para o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, a articulação com outras políticas sociais e a adoção de novos temas como a violência urbana. Num recente artigo, pesquisadores demonstram como o movimento da reforma urbana teve um aprendizado de como atuar para conquistar vitórias – seja desde pressões por *lobbys* junto ao Congresso Nacional, ou por ocupações e manifestações em momentos mais acirrados, ou até mesmo atuação direta no governo, tanto nas administrações municipais, ou na oportunidade advinda com a eleição do governo Lula. Contudo, mesmo no governo Lula, diferentes ministros exigiram diferentes estratégias de atuação: se com a gestão de Olívio Dutra foi possível ao movimento da reforma urbana participar como gestor de política pública, na gestão de Márcio Fortes, que trocou os servidores por tecnocratas e esvaziou inclusive o Conselho das Cidades, foi necessário atuar nos moldes pautados pelo ministro, ou seja, sujeito

a clientelismo e negociações pessoais com autoridades públicas (ABERS et al, 2011: 25).

Estes fatos demonstram como os movimentos sociais pautam, mas também são pautados pelas instituições colocadas. As ciências sociais denominam tal fenômeno como “dependência de trajetória”, no sentido de que cabe avaliar historicamente as regras postas para entender as estratégias adotadas:

Os avanços e as novas proposições podem ser observados na produção da vertente histórica do novo institucionalismo que se articula, mas não se confunde, com as análises históricas comparadas (Steinmo et al., 1992; Mahoney e Rueschemeyer, 2003). O desafio dessa vertente é procurar explicar processos e resultados políticos a partir de variáveis institucionais, ou melhor, considera as instituições regras do jogo ou limites estruturantes da ação e da interação humana. Aqui, histórico refere-se à visão de que as instituições são produtos de lutas políticas e processos temporais concretos, o que remete ao conceito de dependência de trajetória. Escolhas são feitas em determinadas conjunturas e restringem as chances de trajetórias alternativas em política e políticas, processo esse que varia em contextos diferentes, potencialmente comparáveis. Enfim, existiria uma causalidade social dependente da trajetória percorrida observada no tempo, na história (MAHONEY, 2001)(HOCHMAN, 2007).

Os movimentos sociais tiveram êxito em estabelecer uma proposta sociopolítica de ampliação da participação, o que originou ações como o orçamento participativo e os conselhos gestores, mas não conseguiram sistematizar alternativas de gestão, principalmente nos aspectos econômico-financeiro e institucional-administrativo que fortalecessem seu projeto político (PAULA, 2005:46). Deste modo, é mais difícil que esta proposta dos movimentos sociais se estabeleça.

Para compreender o atual desenho da política pública metropolitana e a expectativa dos diversos atores envolvidos e interessados nesta política, é necessário partir deste cenário macro, para se compreender a RMBH.

2.2 A Questão Metropolitana Ontem e Hoje

Entender a história das ideias ajuda a compreender as instituições⁵ e sua atuação. Os estudiosos da questão metropolitana (AZEVEDO e MARES GUIA, 2000) (MACHADO, 2009) classificam em três fases a história do tema. A primeira fase se inicia no governo militar quando há a promulgação de legislação que estabelece as regiões metropolitanas no país. Em Minas Gerais, há atuação de um órgão estadual técnico, o Plambel, que justifica nomear essa primeira fase de “tecnocracia esclarecida”.

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

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

5 Segundo Prates (2000), os neo-institucionalistas denominam instituição “os mecanismos simbólicos que interferem no contexto organizacional, dotando de significado as ações evocadas pelos atores individuais”. Este é um conceito complexo e muito trabalhado pela Sociologia das organizações, mas aqui neste trabalho, utilizo o termo como “organização”, com a ressalva de que esta já deve ter legitimidade e estabilidade garantida pela racionalidade e burocracia adotadas (MELLO, 2007).

2.2.1 O Arranjo Institucional da Região Metropolitana de Belo Horizonte

O fenômeno das regiões metropolitanas surgiu com a intensificação do processo de urbanização. No Seminário do IAB de 1963, a questão metropolitana foi largamente debatida (AZEVEDO e MARES GUIA, 2000), bem como no Seminário “Polos de Desenvolvimento”, ocorrido em 1966 no Recife (DAVIDOVICH, 2004:198), demonstrando como no meio acadêmico e de estudiosos sobre o tema, as metrópoles já estavam na pauta. Com o golpe militar, a questão metropolitana surgiu na Constituição Federal de 1967 e na Emenda Constitucional nº1 de 1969, sendo que em 1973, a Lei Complementar nº14 formalmente instituiu as primeiras regiões metropolitanas: São Paulo, Belo Horizonte⁶, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza, e em 1974, Rio de Janeiro. As regiões metropolitanas (RMs) foram compreendidas como áreas conurbadas e se tornaram unidades de planejamento geridas pelo governo estadual. Contudo, havia um plano do governo federal com este projeto das RMs, de desenvolvimento regional e ocupação das áreas estratégicas do país, em tempos de preocupação com a ameaça comunista. Para isso, a União dava incentivos financeiros e impunha regras *top-down*, amarrando os atores federativos. O modelo de gestão metropolitana desenhado segue o gosto militar, ou seja, impõe a participação compulsória dos municípios e padroniza os “serviços comuns de interesse metropolitano”: planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; saneamento básico (água, esgoto e limpeza pública); uso do solo; transporte e sistema viário; produção e distribuição de gás combustível canalizado (que somente existia no Rio de Janeiro e São Paulo); aproveitamento dos recursos hídricos e o controle da poluição ambiental⁷. Na mesma lei federal são instituídos o Conselho Deliberativo e o Conselho Consultivo, sendo o primeiro constituído por ampla maioria de representação do governo

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

7 Art. 5 da Lei Federal n.14 de 1973.

estadual⁸, e o segundo, composto de um representante de cada município. As decisões do Conselho Deliberativo têm força de lei e não precisam ser submetidas ao Legislativo (FERNANDES, 2006). Esse aparato é sustentado por aportes financeiros do governo federal, o que permitiu aos órgãos metropolitanos desenvolver importantes atividades.

Em Minas Gerais, a Fundação João Pinheiro (FJP) deu suporte técnico à execução de estudos metropolitanos, de tal modo que o grupo responsável pelo Plano Metropolitano de Belo Horizonte se separou e formou o Plambel⁹ – Planejamento da RMBH, instituído pela Lei nº 6.303 de 1974, como uma Superintendência de Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Esta mesma lei instituiu o Conselho Deliberativo e o Consultivo, formando o Sistema de Administração Metropolitana, vinculado ao Sistema Estadual de Planejamento, formado pelo Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais (INDI) e FJP (TONUCCI, 2012).

O Plambel atuou com grande autonomia, sem necessidade de prestar contas aos Conselhos instituídos, e teve recursos garantidos em tempos de crescimento econômico e fontes de financiamento garantidas pelo governo federal. Tornou-se um repassador de recursos federais aos municípios, ganhando destaque neste arranjo metropolitano. Um dos grandes trabalhos do Plambel foi a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDIES-RMBH) com recursos do Serfhou, num modelo conhecido no Urbanismo como *comprehensive plan*, que busca conhecer a realidade global e então, propor ações estruturantes de curto, médio e longo prazos. Houve outros

8 Art 2, § 1º da Lei Federal n.14 de 1973: O Conselho Deliberativo constituir-se-á de 5 (cinco) membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, nomeados pelo Governador do Estado, sendo um deles dentre os nomes que figurem em lista tríplice feita pelo Prefeito da Capital e outro mediante indicação dos demais Municípios integrantes da região metropolitana.

9 A Lei estadual de Minas Gerais nº 6.303 de 1974 regulamenta a RMBH e cria sob a forma de uma autarquia estadual, o órgão gestor de planejamento metropolitano da RMBH denominado Plambel, mas que já desenvolvia seus trabalhos como uma equipe dentro da Fundação João Pinheiro (Queiroz,2008).

diversos estudos urbanos realizados pelo Plambel e que ainda hoje são referência na região. A atuação do órgão se centrou no uso do solo, no transporte e sistema viário. No que se refere ao uso do solo, foram propostos dois novos polos na RMBH: um em Betim e outro em Venda Nova, para desconcentrar a capital. Além disso, o Plambel desenhou o projeto de Lei de Uso do Solo para Belo Horizonte, Lagoa Santa, Betim e Nova Lima, posteriormente aprovados. Foi neste período que se implantou a regulação do ordenamento territorial, cabendo ao Plambel fornecer anuência prévia para loteamento e desmembramentos de áreas a partir de 1 milhão de metros quadrados na RMBH e Colar. Aliás, o Colar Metropolitano surge quando o Plambel percebe que os efeitos da regulação do solo na RMBH levavam à expansão periférica em municípios do entorno. Assim, estabeleceram-se regras mais rígidas para controlar esta expansão, flexibilizando os parâmetros urbanísticos na própria RMBH. Membros do Plambel participaram da construção da Lei nº 6.766 de 1979, ainda hoje utilizada para regulamentar o ordenamento territorial. No que se refere ao transporte, o Plambel coordenou a criação da Companhia de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Metrobel), em 1980, que foi responsável pelo Projeto da Área Central (Pace) e do Programa de Organizações do Transporte Público por Ônibus (Probus) (TONUCCI, 2012). Com recursos federais, o Plambel conseguiu implementar alguns de seus planos e projetos de mobilidade na RMBH. Houve ainda propostas referentes à destinação final de resíduos sólidos, regularização de favelas, a participação efetiva na decisão sobre criação de áreas ambientalmente protegidas na RMBH e o primeiro macrozoneamento da RMBH, conforme entrevista com José .Abílio, ex-membro do Plambel:

nós nos colocamos na tarefa de fazer algo que era totalmente inovador que era fazer um “macrozoneamento” da região metropolitana de Belo Horizonte, pegávamos as áreas urbanas, os povoados e estabelecíamos o mapeamento superpostos de áreas de preservação de águas, de conservação de água para abastecimento, área de preservação da vegetação, de flora, de biodiversidade; ao mesmo tempo áreas destinadas à expansão industrial e à expansão urbana. (Entrevista com conselheiro metropolitano, 2013).

Ainda na entrevista com José Abílio, ele lembra quando recebeu o desafio de pensar o urbano articulado ao meio ambiente, bem quando se iniciou o debate sobre zonas industriais:

Depois começaram a passar para mim coisas que as pessoas consideravam meio impossíveis. Já que eu estava fazendo uma articulação do urbano com o meio ambiente, então vamos começar a trabalhar com quais as áreas na região metropolitana que deveriam ser preservadas, protegidas. (...) Depois apareceu um projeto, que era de uma lei federal, que as regiões metropolitanas deviam destinar áreas para fazer áreas industriais, porque já estava tendo muito conflito de área industrial com áreas de políticas públicas sociais, assistenciais. Tinha um enorme conflito aqui em Contagem com a fábrica de cimento Itaú, que tinha sido fechada. (Entrevista com conselheiro metropolitano, 2013)

A qualidade da equipe técnica do Plambel é um marco na história metropolitana de Minas Gerais e do país, pois foi ali que nomes hoje consagrados iniciaram sua carreira, como Edésio Fernandes, Osíais Baptista Neto, Ronaldo Gouvêa, entre outros. O Plambel foi um laboratório de política metropolitana, formando pessoas para atuar num tema inexplorado. Essa marca ficou tão forte, que esses membros ainda hoje mantêm a defesa da questão metropolitana ativa.

Contudo, com o tempo, a relação do Plambel com as prefeituras se desgastou, pois o papel do Plambel era de uma superprefeitura, comprometendo interesses locais. Buscando fazer frente à forte atuação estadual, em 1975 é criada a Associação dos Municípios da RMBH (Granbel), espaço de debates e decisões dos interesses municipais. Este ator metropolitano é fundamental na história da RMBH, pois superou todos os momentos de crise da questão metropolitana e ainda hoje atua na RMBH em consonância com o governo estadual.

Em 1983, o Plambel perde sua força e parte de sua isenção técnica quando se vincula ao Conselho Deliberativo da RMBH, por sua vez vinculado à Secretaria de Estado de Governo e Coordenação Política (Seplan). A Metrobel também se vinculou à Seplan, o que tornou o Plambel um órgão de suporte da Secretaria. Com a crise dos anos 80, a fonte de recursos federal seca e após a redemocratização, os órgãos de planejamento metropolitano são extintos ou perdem poder. O Plambel foi extinto

em 1996, no governo Eduardo Azeredo, sendo transferidas suas atribuições de planejamento para a Seplan e para a FJP.

Entra-se na segunda fase, do “municipalismo exacerbado”, expresso na Constituição Federal de 1988 (CF 88), na qual o tema metropolitano parecia ir contra todo o entendimento à época da autonomia municipal. Aliás, a CF 88 é ambígua sobre o tema metropolitano, pois há o pressuposto de autonomia municipal conjugado à prerrogativa estadual de definir em lei a gestão metropolitana. Soma-se a estes problemas a isenção da CF 88 em diferenciar atividades municipais - “serviço público de interesse local”- das supramunicipais -“funções públicas de interesse comum” (MACHADO, 2009), criando um vácuo sobre qual o escopo de atuação de um governo metropolitano. Um arranjo que concerte estes entes federativos, somado à dificuldade financeira e ainda à falta de definição de escopo de trabalho caracteriza a questão metropolitana como de alta complexidade técnica e de baixa centralidade política (AZEVEDO e MARES GUIA, 2000).

A Constituição Mineira de 1989 contemplou a questão metropolitana delimitando o conceito de funções públicas de interesse comum,¹⁰ estabelecendo os critérios para definir uma região metropolitana e definindo ainda qual deveria ser o arranjo de gestão metropolitana. Regulamentado pela Lei Complementar (LC) nº 26 de 1993, o arranjo metropolitano trouxe características ainda hoje presentes. Nesta legislação surge o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM), o Plano Diretor Metropolitano (PDM), o Plano Plurianual de Investimentos e o orçamento anual, como instrumentos da gestão metropolitana. No entanto, não chegaram a ser executados. Apesar da lei, sua efetivação não se deu por completo naquele momento. Criou-se a Assembleia Metropolitana (Ambel), em substituição ao Conselho Deliberativo e com funções que antes eram previstas ao Plambel, de modo a tornar este órgão cada vez mais fraco, até sua extinção em 1996. Num tom pós-88, a Ambel era composta por todos os municípios da RMBH - prefeitos e

¹⁰ No artigo 43 da Constituição Mineira, define-se função pública de interesse comum como a atividade ou serviço cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em outros Municípios integrantes da região metropolitana.

vereadores, esses definidos por uma proporção da população municipal - e pelo estado, com um representante do Poder Executivo e um do Poder Legislativo. O peso municipal ficou equivalente, de modo que os três maiores municípios – Belo Horizonte, Contagem e Betim – juntamente ao estado, financiador das decisões, afastaram-se e assim, tornaram as reuniões espaçadas e inoperantes.

As diretorias da Ambel têm sido, desde sua implantação, controladas por alianças dos pequenos municípios, em franca oposição aos municípios maiores, Belo Horizonte, Betim e Contagem. Se, por um lado, os pequenos municípios da Região via de regra frágeis técnica, econômica e financeiramente perceberam na estrutura organizacional da Ambel a possibilidade de aumentar seus respectivos cacifes políticos, os grandes municípios reagem a esse movimento esvaziando o órgão pelo não comparecimento às assembleias, exceção feita às reuniões específicas relativas ao aumento das tarifas de ônibus que, por força legal somente podem ser reajustadas nesse fórum (AZEVEDO e MARES GUIA, 2000:11).

Funções técnicas caberiam ao Plambel, mas o desenho da Ambel tinha sua própria complexidade: compunha-se do Plenário, da Mesa Diretora, do Comitê Executivo (composto pelos Prefeitos dos municípios da Região Metropolitana e pelo representante do Poder Executivo Estadual) e das Câmaras Técnicas Setoriais, responsáveis pelas funções públicas de interesse comum definidas na Lei Complementar nº 26 de 1993 (transporte intermunicipal, sistema viário, uso do solo, recursos hídricos e meio ambiente, habitação, segurança pública¹¹, gás canalizado, saneamento básico, cartografia e desenvolvimento socioeconômico). A maior parte das decisões da Ambel se referia a tarifas de transporte público.

A AMBEL servia para isso, 15 prefeitos de municípios pequenos que nem deviam estar na região metropolitana, iam lá e decidiam o reajuste das tarifas das linhas do DER e aí, sem contar que iam os donos das empresas também, que tinha de tudo que você imaginar ali acontecendo, e foi isso. Ou seja, o quê que teve de fato de planejamento integrado, de visão, de diretriz? Nada. (Entrevista com membro da Agência RMBH, 2013).

A Ambel nunca conseguiu se efetivar como instância de gestão metropolitana, já que o estado e os maiores municípios a abandonaram. Chegou a ter efeitos ruins,

¹¹ A função pública de interesse comum “segurança pública”, definida na Lei Complementar nº 26 de 1993 é substituída pelo “sistema de saúde”, nas novas funções públicas de interesse comum definidas na Lei Complementar nº89 de 2006, atualmente vigente.

segundo entrevista com Gustavo Machado, que afirma que a Ambel “só reforçou uma tendência de desconstrução de políticas metropolitanas, onde se tem vários exemplos, como o transporte, que foi totalmente municipalizado” (Entrevista com ex-membro da Sedru, 2013).

Somente em 2003 uma nova proposta de arranjo metropolitano foi retomada, atendendo às expectativas da Constituição Estadual de 1989. Antes de 2003, houve um vazio de atuação metropolitana, o que levou outros atores a se destacarem. A Granbel, já apresentada, funcionou como um grupo lobista municipal, garantindo os interesses dos municípios metropolitanos frente ao governo estadual. Em 1999 surge o Instituto Horizontes, outro ator metropolitano ainda hoje considerável, formado principalmente por empresários. Organizado à época como uma ONG, o Instituto Horizontes se propôs a elaborar um plano estratégico para a RMBH, aos moldes de Barcelona, para fazer frente à perda de força econômica da RMBH no cenário nacional, principalmente para a Grande São Paulo (MACHADO, 2009: 93). Em entrevista com um de seus membros, ele cita que o grupo de empresários que constituiu o Instituto percebia a falta de atuação nesta seara e, ao mesmo tempo, os problemas metropolitanos crescentes

O Instituto Horizontes veio meio que no vazio da organização metropolitana, a ideia era essa, não tinha órgão, não tinha nada estruturado na região metropolitana, ainda existia o vácuo do Plambel, e existia uma preocupação naquelas pessoas, e especialmente do ex-vice-prefeito Marcos Santana em constituir um grupo que iria pensar na questão do desenvolvimento estratégico da região metropolitana. Desse Instituto foi feito um diagnóstico da região metropolitana, nós participamos e acompanhamos. Depois desse diagnóstico foram feitos alguns projetos específicos, de plano de ação imediata do vetor norte, plano de ação imediata do vetor sul, plano de ação imediata do vetor noroeste. (Entrevista com conselheiro metropolitano, 2013).

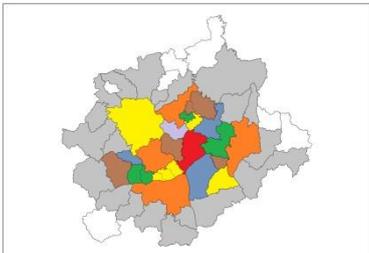
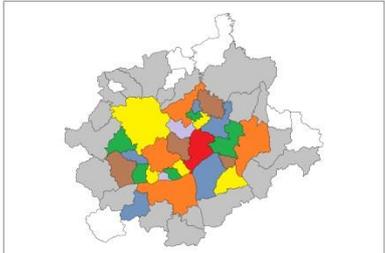
Em 2003, a Assembleia Legislativa realizou o Seminário sobre RMs, marcando o tema na agenda política estadual. Ou seja, o tema metropolitano era reconhecido como relevante, mas o vazio de atuação estadual levou os demais atores interessados a se organizarem. Certamente a retomada do tema em 2006 se deve à percepção do governo estadual por esta demanda, ou “desejo coletivo”, como disse um dos entrevistados.

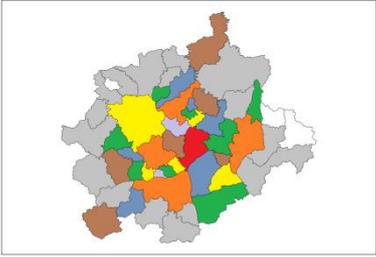
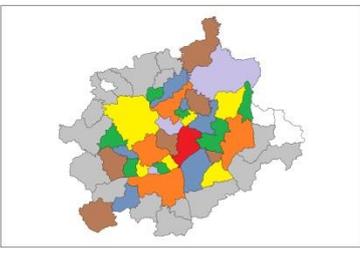
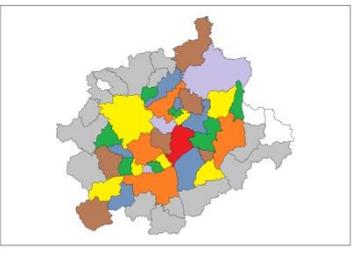
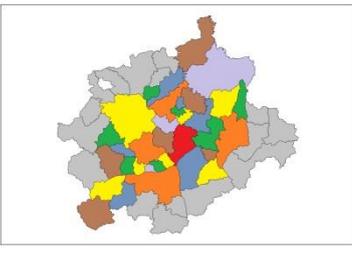
Entre 1989 e 2002, novos municípios aderiram à RMBH, mas, segundo pesquisadores, seguindo critérios¹² políticos, de modo que atualmente a RMBH se compõe de municípios¹³ totalmente discrepantes, conforme apontado em estudo de 2006 do Observatório das Metrôpoles, a partir de dados da Fundação João Pinheiro¹⁴. Machado (2009) acredita que muitos municípios pequenos aderiram à RMBH exatamente pelo peso considerável que o arranjo da Ambel lhes concedia. A Constituição Estadual também definiu o termo Colar Metropolitano para designar os “municípios do entorno da Região Metropolitana de Belo Horizonte afetados pelo processo de metropolização, para integrar o planejamento, a organização e a execução de funções públicas de interesse comum”. Segundo Queiroz (2008), a expressão foi sugerida pelo Professor Paulo Neves de Carvalho, à época, consultor especial da Constituinte Mineira, numa apropriação metafórica do nome que se dá ao adorno feminino. Em 2012, dois municípios aderiram ao Colar Metropolitano. O quadro abaixo resume as transformações da RMBH e Colar Metropolitano ao longo dos anos:

12 O art. 44 da Constituição Estadual de 1989 define os seguintes critérios para instituir uma RM: população e crescimento demográfico, com projeção quinquenal; grau de conurbação e movimentos pendulares da população; atividade econômica e perspectivas de desenvolvimento; fatores de polarização; deficiência dos serviços públicos, em um ou mais Municípios, com implicação no desenvolvimento da região.

13 Os 34 municípios que compõe atualmente a RMBH são: Baldim, Belo Horizonte, Betim, Brumadinho, Caeté, Capim Branco, Confins, Contagem, Esmeraldas, Florestal, Ibirité, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Jaboticatubas, Juatuba, Lagoa Santa, Mário Campos, Mateus Leme, Matosinhos, Nova Lima, Nova União, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Rio Manso, Sabará, Santa Luzia, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo, Taquaraçu de Minas e Vespasiano.

14 Os resultados desta pesquisa apontaram que: dos 33 municípios metropolitanos avaliados, ao qual excluiu-se a capital, 5 apresentaram grau MUITO ALTO de integração ao município polo (Contagem, Ibirité, Vespasiano, Ribeirão das Neves, Santa Luzia); 6 com ALTA integração (Betim, Esmeraldas, Sabará, Mario Campos, Sarzedo e São José da Lapa); 11 de MÉDIA integração (Caeté, Capim Branco, Confins, Igarapé, Juatuba, Matosinhos, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Lagoa Santa e São Joaquim de Bicas); 5 BAIXA (Rio Acima, Mateus Leme, Itatiaiuçu, Itaguara e Brumadinho) e 6 MUITO BAIXA (Florestal, Baldim, Jaboticatubas, Nova União, Rio Manso e Taquaraçu de Minas) (Longobucco, 2009).

Ano	Novos municípios	RMBH e Colar Metropolitano
1973	RMBH criada com 14 municípios: Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia, Vespasiano.	
1989	Acrescidos os municípios de Mateus Leme, Igarapé, Esmeraldas, Brumadinho. Total de municípios integrantes da RMBH: 18 municípios.	
1993	Acrescidos os municípios de Juatuba (desmembrado de Mateus Leme) e São José da Lapa (desmembrado de Vespasiano). Total de municípios integrantes da RMBH: 20 municípios. Institucionalizado o Colar Metropolitano com 20 municípios: Matozinhos, Jaboticatubas, Taquaraçu de Minas, Barão de Cocais, Santa Bárbara, Itabirito, Moeda, Belo Vale, Bonfim, Rio Manso, Itatiaiuçu, Itaúna, Florestal, Nova União, Pará de Minas, São José da Varginha, Fortuna de Minas, Capim Branco, Sete Lagoas, e Inhaúma.	
1997	Acrescidos os municípios de Confins (desmembrado de Lagoa Santa), Florestal (Colar), Mário Campos (desmembrado de Ibirité), Rio Manso (Colar), São Joaquim de Bicas (desmembrado de Igarapé) e Sarzedo (desmembrado de Ibirité). Total de municípios integrantes da RMBH: 26 municípios. Total de municípios integrantes do Colar Metropolitano: 18 municípios.	

<p>1999</p>	<p>Acrescidos os municípios de Capim Branco, Itabirito, Matozinhos e Nova União que eram do Colar Metropolitano, assim como Baldim e Itaguara. Prudente de Moraes e Funilândia entram para o Colar. Total de municípios integrantes da RMBH: 32 municípios. Total de municípios integrantes do Colar Metropolitano: 16 municípios.</p>	
<p>2000</p>	<p>Acrescidos os municípios de Jaboticatubas e Taquaraçu de Minas que eram do Colar Metropolitano. Itabirito sai da RMBH e retorna ao Colar. Total de municípios integrantes da RMBH: 33 municípios. Total de municípios integrantes do Colar Metropolitano: 15 municípios.</p>	
<p>2002</p>	<p>Itatiaiuçu sai do Colar e entra para a RMBH. Total de municípios integrantes da RMBH: 34 municípios. Total de municípios integrantes do Colar Metropolitano: 14 municípios.</p>	
<p>2012</p>	<p>Foram acrescidos ao Colar Metropolitano os municípios de Bom Jesus do Amparo e São Gonçalo do Rio Abaixo. Total de municípios integrantes da RMBH: 34 municípios. Total de municípios integrantes do Colar Metropolitano: 16 municípios.</p>	

Quadro 1 - Histórico de incorporação dos municípios à RMBH e ao Colar Metropolitano

Fonte: Plano Metropolitano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Belo Horizonte, Agência RMBH, 2013

A próxima fase da gestão metropolitana coincide com a retomada democrática. Para compreender esta fase, segue um breve resumo do Choque de Gestão, modelo de reforma gerencial executado pelo Governo de Minas Gerais desde então.

2.2.2 O Choque de Gestão do Governo de Minas Gerais

O Choque de Gestão foi um projeto do estado de Minas Gerais, iniciado na gestão de Aécio Neves, entre os anos 2003 e 2006, que teve como objetivo principal instaurar uma reforma administrativa que enfrentasse a crise fiscal, identificada no estudo de 2002 do BDMG, denominado “Minas Gerais do século XXI”.

Na publicação do Governo de Minas sobre o Choque de Gestão, há o esclarecimento da expressão utilizada:

A dramaticidade da expressão não é retórica: é choque porque deve provocar constatações abruptas em relação a um estado de coisas inaceitável — a situação fiscal e a falta de rumo; deve render efeitos instantâneos e provocar o rompimento de paradigmas na busca de resultados (VILHENA, 2006: 12).

As justificativas principais para a reforma estadual do Choque de Gestão coincidem com os argumentos da reforma administrativa gerencial de 1995, dirigida pelo governo federal. Não é mera coincidência, pois as reformas advêm de um mesmo grupo de intelectuais e políticos do Partido Social Democrata Brasileiro - PSDB, que elegeu Aécio Neves para o governo de Minas Gerais (2003-2006; 2007-2010) e agora seu sucessor, Antônio Augusto Anastasia (2011-2014), citado inclusive por Bresser Pereira como alguém que contribuiu com sua reforma administrativa gerencial, principalmente nos aspectos jurídicos das organizações sociais.

Em 2002, o governo de Minas Gerais sofria de uma crise de déficit fiscal,¹⁵ que comprometia inclusive o pagamento dos servidores públicos no prazo. Este quadro foi entendido como consequência de diversos fatores, tanto externos como da economia nacional, mas também devido a fatores internos ao governo estadual, como falta de uma gestão pública voltada para resultados, sem planejamento, metas ou mesmo formas de monitoramento do desempenho dos órgãos e dos servidores. Buscando estabelecer um plano que conseguisse romper com esse quadro, o

15 Segundo Vilhena, 2006, o déficit em 2002 em Minas Gerais superava R\$2 bilhões.

candidato Aécio Neves reuniu um grupo de intelectuais que trouxeram uma proposta de gestão em que parâmetros da administração privada são utilizados. Posteriormente, durante o governo, consultorias privadas foram parceiras do projeto governamental, como o Instituto de Desenvolvimento Gerencial - INDG e o Instituto PUBLIX, sendo inclusive co-organizadores do livro sobre o Choque de Gestão (2006), junto à Secretária de Planejamento e Gestão, Renata Vilhena.

Dentro do objetivo de alcançar o déficit zero, o Choque de Gestão teve sucesso no primeiro governo Aécio¹⁶. Esta conquista se deveu a uma grande reforma estrutural da administração estadual.

A reforma gerencial envolveu a criação de uma Secretaria de Planejamento e Gestão – Seplag. A Seplag surgiu da união de duas estruturas, centralizando a direção dos demais órgãos, de modo que todos estejam alinhados a uma única visão a ser alcançada: fazer de Minas o melhor estado para se viver. Houve ainda a extinção de outras Secretarias. Especificamente na gestão urbana, o governo Aécio criou a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (Sedru) a partir da fusão da antiga Secretaria de Estado de Habitação e Desenvolvimento Urbano com a Secretaria de Estado de Assuntos Municipais, e ainda com unidades administrativas da Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas e da antiga Secretaria de Estado do Planejamento, responsáveis, respectivamente, à época, pela formulação e implementação de políticas públicas nas áreas de saneamento ambiental e de assuntos metropolitanos. Em 2011, no governo Anastasia, cria-se a Secretaria de Estado Extraordinária de Gestão Metropolitana (Segem), a qual compete gerenciar as duas regiões metropolitanas de Minas Gerais¹⁷, extinguindo da Sedru a Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano.

O primeiro momento do Choque de Gestão foi marcado pela preocupação com o ajuste fiscal, mas também com a criação de uma agenda de desenvolvimento, a

16 Considera-se déficit zero o ajuste entre a receita estimada e as despesas fixadas, para cada exercício financeiro, excluindo-se os precatórios e a dívida pública do governo.

17 A Segem também coordenará a instalação e funcionamento da Região Metropolitana do Vale do Aço, criada em 1998, pela Lei Complementar nº 51.

partir do planejamento que adotou estratégias de curto e longo prazo (Medeiros, 2011). O documento que consolida esta estratégia é o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), com metas traçadas a partir da construção de cenários e com visão para 2020. O PMDI foi construído pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), presidido pelo governador e com membros da sociedade civil organizada.

O PMDI é o instrumento de planejamento de longo prazo da Administração Pública Estadual, responsável por balizar a elaboração dos outros instrumentos de planejamento, entre eles o PPAG e a LOA. Dessa forma, sua principal função está na definição da visão de futuro e das diretrizes ou objetivos estratégicos do governo, estabelecendo, portanto, a estrutura superior do plano plurianual, à qual devem se vincular todos os programas e ações de governo (página virtual da SEPLAG: <http://www.planejamento2.mg.gov.br/governo/planejamento/ppag/arquivos/ppag.pdf> Acesso em 17/02/2013).

A partir daí, estava o desafio de construir um Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG)¹⁸ que refletisse o PMDI, tendo, portanto, projetos prioritários do governo para os quais o orçamento é garantido. Estes projetos foram denominados “projetos estruturadores” e foram monitorados por um escritório específico dentro da Seplag, utilizando a metodologia de gestão de projetos, muito difundida no setor privado.

Os projetos estruturadores não correspondem a tudo o que o Governo fará, mas devem imprimir, de maneira inequívoca, a marca de suas realizações. A carteira de projetos estruturadores deve ter 'poder de arraste' de outras iniciativas públicas e privadas, capazes de multiplicar seus efeitos, bem como de mobilizar a sociedade para a construção compartilhada do futuro desejado (MINAS GERAIS, PPAG 2004-2007: 30)

Outra inovação desta reforma denominada Choque de Gestão foi o estabelecimento do Acordo de Resultados, dividido em primeira e segunda etapas. Na primeira etapa, trata-se de um documento assinado entre o órgão central – Seplag - e os demais órgãos com uma lista de metas a serem cumpridas durante um ano. Na segunda

¹⁸ O PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental é uma lei produzida pelo Executivo e aprovada pelo Legislativo, que também pode propor emendas. Sua elaboração é uma exigência legal a fim de normatizar as ações de médio prazo de um governo.

etapa, as metas são pactuadas entre a chefia do órgão (secretário) e as diversas equipes (diretorias). O objetivo é estabelecer metas desafiadoras e alinhadas à estratégia governamental, expressa no PMDI. Participando do Acordo de Resultados, o órgão recebe maior autonomia e, ao final, os servidores recebem um prêmio de produtividade, que se baseia tanto no resultado aferido a partir do atingimento de metas da equipe, e do resultado do órgão como um todo, proporcionalmente à remuneração de cada servidor.

O Choque de Gestão entra na sua segunda fase no segundo governo Aécio Neves (2007-2010) e prioriza o alcance de resultados, como uma forma de prestar contas à sociedade (VILHENA, 2006). Assim, o PMDI é revisto com a inclusão das áreas de resultado, conforme resume o mapa estratégico do governo:



Figura 1 - Mapa estratégico do Governo de Minas Gerais

Fonte: MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (coord.). Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2007-2023. Belo Horizonte, 2007. (In: Ladeira, 2008).

Novos aspectos da reforma da administração pública foram priorizados na segunda fase do Choque de Gestão: o estabelecimento de áreas de resultado, medido por indicadores de desempenho e uma metodologia de avaliação de políticas públicas, objetivando alcançar a integração entre políticas públicas. O governo então deixa de focar somente no ajuste fiscal e concentra-se também na gestão como forma de garantir eficiência, eficácia e efetividade de suas ações.

Atualmente, no governo Anastasia (2011-2014), vive-se a terceira fase do Choque de Gestão, denominada Estado em Redes. A proposta agora é uma atuação transversal do Estado, reconhecendo que as políticas públicas têm aspectos multicausais, e uma atuação em conjunto com a sociedade civil, de modo a reconhecê-la como público e autora das ações governamentais, conforme consta no Plano de Governo:

O princípio geral desse novo modelo de gestão será a administração através de redes transversais de desenvolvimento, envolvendo os diversos setores da estrutura administrativa em estreita conexão com a sociedade. Assim, um avanço será dado em relação à estrutura do Estado que passará a atuar de forma transversal, estabelecendo laços com diversos setores da sociedade, no sentido de solucionar problemas e propor estratégias personalizadas de desenvolvimento social e econômico para as regiões do Estado. Será estabelecido um novo princípio de governança. (...) Em linhas gerais, pode-se dizer que o Choque de Gestão e o Estado para Resultados trouxeram o Governo para perto do cidadão. Agora queremos trazer o cidadão para dentro do Governo, para atuar de forma partilhada e com base na solidariedade (ANASTASIA, 2011:26 *apud* MEDEIROS, 2011:16).

Portanto, com a terceira fase do Choque de Gestão, há uma revisão dos tradicionais apelos técnicos da reforma da administração pública, entendendo que para se legitimar e trazer confiança para o Estado, um governo deve se aproximar da sociedade civil para construir suas políticas públicas de modo compartilhado. Há um avanço em relação ao debate centrado na gestão, defendido nos anos 90 pela reforma gerencial. Provavelmente isto se deve aos novos tempos na política brasileira que tem no governo federal, um partido originariamente de esquerda, com alta aprovação e que preza pela execução de políticas sociais e pelo controle social, com participação da sociedade civil. Atualmente, é difícil um governo se legitimar sem adotar a perspectiva da transparência e da participação, ainda que retóricas.

A política pública metropolitana da RMBH se adiantou neste aspecto de participação social, pois antes mesmo do Estado em Redes, o arranjo metropolitano já pressupunha assentos para a sociedade civil e um Plano Metropolitano construído de modo compartilhado.

2.2.3 A Gestão Metropolitana da RMBH entre os anos 2003-2010

Em 2003, ocorreu na Assembleia Legislativa de Minas Gerais o Seminário “Regiões Metropolitanas”. Contando com ampla participação da sociedade civil, o Seminário debateu durante três meses o tema metropolitano e demonstrou um consenso para a retomada do tema pelo governo estadual e preparou o cenário para a aprovação unânime da nova legislação sobre a RMBH em 2004. O candidato Fernando Pimentel também contemplou no seu plano de governo o tema metropolitano, sinergia fundamental com o governo do estado para proposição do novo arranjo metropolitano. Há quem diga ainda nas entrevistas da importância do então Secretário de Planejamento e Gestão do Estado, Antonio Anastasia, para retomar o tema metropolitano como prioridade do governo, o que ainda hoje se reflete em sua gestão como governador.

Então teve essa sensibilidade toda para a questão metropolitana, eu acho muito, em função da pessoa do Secretário de Planejamento, na época, que era o Anastasia (...). Então você tem um histórico de coisas que não estavam funcionando, de problemas se agravando e alguém que tem aquela sensibilidade de falar: não, tem que dar mais importância pra isso, porque lá na frente vai ter uma agência, vai ter um fundo, vai ter isso, vai ter aquilo e a gente vai retomar esse planejamento. Eu acho que foi muito por causa da pessoa mesmo. (Entrevista com membro da Agência RMBH, 2013).

Na reforma administrativa do Choque de Gestão, realizada em Minas Gerais desde o primeiro governo Aécio Neves, fez-se um novo desenho de Secretarias Estaduais, sendo que há a criação da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (Sedru), instituída pelo Decreto nº 43.233 de 2003, inicialmente com uma Subsecretaria de Assuntos Municipais e de uma Subsecretaria de

Desenvolvimento Regional e Urbano, esta última com uma Superintendência de Assuntos Metropolitanos. Vale lembrar que o governo estadual instituiu uma estrutura de política urbana e metropolitana, reinaugurando este debate, no mesmo instante em que o governo federal instituiu o Ministério das Cidades. No Decreto nº 44.832 de 2008 que trata das competências da Sedru (já revogado), a Secretaria perdeu a Subsecretaria de Assuntos Municipais e criou-se a Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano, à qual se vinculava uma Superintendência de Intermediação para Assuntos Metropolitanos e uma Superintendência de Apoio à Gestão do Solo Metropolitano. Conforme o decreto, cabia à Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano “supervisionar, no âmbito de sua atuação, as ações setoriais do Estado nas regiões metropolitanas, visando implementar o planejamento e a gestão compartilhada das funções públicas de interesse comum”, portanto assumidamente o Estado compreendia que o tema metropolitano se baseia na articulação de projetos diversos, executados por mais de um órgão metropolitano – bem como outros atores externos. O Projeto Estruturador “RMBH”, previsto no PPAG de 2008-2011, refletiu esta colcha de retalhos, conforme será visto adiante.

O novo arranjo metropolitano é instituído pela Emenda Constitucional nº 65 de 2004, tendo o aprendizado passado sido incorporado, bem como aspectos da reforma urbana. A Emenda Constitucional é regulamentada pelas Leis Complementares nº 88 e 89 de 2006, que definem: a Assembleia Metropolitana, como órgão colegiado de decisão superior e com representação do estado e municípios¹⁹; o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano como órgão colegiado e deliberativo, também de composição mista²⁰ e com a novidade de ter dois assentos para a

19 A Assembleia é composta por 73 membros, sendo quatro representantes do Poder Executivo Estadual, um representante da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 34 Prefeitos da RMBH e 34 Presidentes das Câmaras Municipais, conforme a Lei Complementar nº 88 de 2006.

20 A Lei Complementar nº 89 de 2006 definiu a seguinte composição para o Conselho RMBH: cinco representantes do Poder Executivo estadual; dois representantes da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais; dois representantes do Município de Belo Horizonte; um representante do Município de Contagem; um representante do Município de Betim; três representantes dos demais Municípios integrantes da Região Metropolitana de Belo Horizonte; dois representantes da sociedade civil organizada.

sociedade civil - seguindo orientações do Estatuto das Cidades de que a gestão metropolitana deve ser participativa; a Agência de Desenvolvimento (Agência RMBH), com caráter técnico e executivo, formalizada como autarquia responsável pela condução dos instrumentos de gestão; o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI); e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM)²¹. Estes dois últimos são instrumentos de gestão a serem coordenados pela Agência RMBH, que por sua vez está submetida às decisões das duas instâncias deliberativas de gestão compartilhada: Assembleia e Conselho Metropolitanos. Segundo entrevista com a coordenadora do Observatório de Políticas Metropolitanas da Agência RMBH, somente três RMs no país adotam a participação da sociedade civil em Conselhos Deliberativos: Belo Horizonte, Goiânia e Porto Alegre. Conforme entrevista com Gustavo Gomes Machado, ex-membro da Sedru, foi uma grande dificuldade compartilhar o arranjo com a sociedade civil, mas houve uma defesa dessa participação, “porque a sociedade civil é fundamental para dar continuidade e manter a transparência e o controle do sistema”, garantindo a cidadania metropolitana” Além disso, outro entrevistado da Agência RMBH lembra que os dois assentos da sociedade civil entraram para desempatar qualquer possível impasse entre estado (sete membros) e prefeituras (sete membros) no Conselho Metropolitano.

Obviamente o modelo vigente se apoiou no modelo de 1993, mas desta vez deu maior peso à representação estadual e aos três maiores municípios, quais sejam, Belo Horizonte, Contagem e Betim, no Conselho Metropolitano. No modelo anterior, toda a força de decisões se concentrava na Assembleia Metropolitana (Ambel), peso que foi redistribuído entre a nova Assembleia e o Conselho Deliberativo. Segundo entrevista com Gustavo Gomes Machado, o novo arranjo institucional foi inspirado na experiência da Organização das Nações Unidas (ONU): com o fim da 1ª Guerra Mundial, tentaram criar a Liga das Nações, que pressupunha igualdade de todos os países. Não deu certo e ocorreu a 2ª Guerra Mundial. Com isso, propôs-se o formato da ONU,

21 São gestores do FDM: 1 representante da Seplog; 1 representante do agente financeiro – BDMG; 1 representante da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF); 2 representantes da região metropolitana a serem indicados pelo respectivo Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano.

uma organização pragmática em que foi criada uma assembleia geral onde todos os países possuem representação, mas aqueles países que possuem maior capacidade de investimento, maior poder bélico, ou seja, as potências, elas são representadas de forma diferente dentro do Conselho de Segurança. Foi a forma que possibilitou a criação das Nações Unidas, então a gente usou isso como inspiração, usou esse modelo para a criação da Assembleia Metropolitana, onde todos os municípios participam, mas você tem um Conselho Deliberativo. E não é uma decisão de favorecimento, mas uma decisão pragmática. (Entrevista com ex-membro da Sedru, 2013).

A nova Assembleia Metropolitana é composta pela Mesa e Plenário, competindo-lhe definir macrodiretrizes para o planejamento metropolitano e vetar resolução do Conselho. Sua composição inclui quatro membros do governo estadual, um da Assembleia Legislativa, um prefeito de cada município e um presidente de cada Câmara de Vereadores, contudo o peso dos votos dos representantes estaduais se equivale ao peso dos representantes municipais, num equilíbrio também entre Legislativo e Executivo. Suas reuniões são anuais. Já o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano é a instância gestora de controle dos trabalhos operacionalizados pela Agência RMBH. O Conselho tem composição mista, pela primeira vez inserindo membros da sociedade civil organizada, apesar de ser minoria e a mais contestadora das decisões: há sete membros do poder estadual (Executivo e Legislativo), sete membros do poder municipal e dois da sociedade civil, sendo que o governo estadual e a Prefeitura de Belo Horizonte possuem maior número de representações. As deliberações são aprovadas por três quartos dos membros, portanto 12 votos, o que demanda minimamente uma articulação entre estado e municípios e/ou sociedade civil. As reuniões têm previsão bimestral.

Este novo arranjo caracteriza a terceira fase da questão metropolitana, de “recentralização”, quando há uma renegociação dos papéis do governo estadual e governos municipais, garantindo um equilíbrio que volta a tornar interessante para os atores de maior capacidade de financiamento apostar na questão metropolitana. A dúvida é se houve um reequilíbrio de forças ou uma volta do peso estadual em detrimento do municipal. A discussão sobre a autonomia municipal será novamente um entrave? Machado (2009) conclui que a gestão metropolitana tem problemas explicados pelos custos de transação, ou seja, há um cálculo de quando é melhor

cooperar e quando é melhor competir ou simplesmente, pegar carona no modelo. Essa perspectiva é coerente com os dilemas federativos envolvidos na questão metropolitana: há um equilíbrio mantido pela atuação forte do governo estadual, guiando os passos, contudo esse modelo somente faz sentido com o apoio de um mínimo de prefeituras metropolitanas e, entre estas, aquelas com maior poder de financiamento de políticas públicas. Essa questão será retomada na análise das entrevistas.

Uma novidade do novo arranjo é a Conferência Metropolitana, prevista para ocorrer a cada dois anos, quando são eleitos os membros da sociedade civil e os três representantes municipais, com exceção de Belo Horizonte, Contagem e Betim que possuem assento garantido. No geral, a própria Granbel se organiza para esta eleição dos representantes municipais. A legislação estadual, contudo, não definiu os objetivos da Conferência, além das eleições de conselheiros, cabendo ao Conselho Metropolitano regulamentá-la e à Agência RMBH, organizá-la.

Numa atitude coerente com os ideais da reforma urbana, a Sedru organizou em 2007 a Conferência Metropolitana que contou com a participação de 554 representantes, sendo 150 da sociedade civil, e teve como objetivo estabelecer metas e plano de ação para o então recente arranjo, instalar a Assembleia Metropolitana e propor-lhe macrodiretrizes. Além disso, houve a eleição de membros do Conselho Metropolitano, o encaminhamento de projeto de lei para criação da Agência RMBH, instituída somente dois anos mais tarde pela Lei Complementar nº 107 de 2009, e definições sobre utilização do Fundo Metropolitano. O debate foi aberto à sociedade civil e a participação se mostrou significativa para a retomada de um tema há muito abandonado na agenda governamental. Foram eleitos como titulares os representantes da sociedade civil dos setores²² de movimento social popular (União Metropolitana por Moradia) e entidade profissional (CREA-MG). Foram eleitos ainda como titulares os municípios de Itaguara, Nova Lima e Santa Luzia para compor o Conselho Metropolitano. A partir da livre organização da

22 Os setores que podem se candidatar para uma vaga na sociedade civil são: movimentos sociais populares; trabalhadores; empresários; entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; ONGs e demais membros do terceiro setor.

sociedade civil, criou-se o Colegiado Metropolitano, um grupo de cerca de 30 representantes das entidades de cinco segmentos que foram delegados pré-selecionados nas eleições para membros da sociedade civil e que decidiram debater os temas metropolitanos neste grupo maior, para que os representantes eleitos sejam porta-vozes de um consenso. Segundo um dos entrevistados, a ideia do Colegiado Metropolitano foi uma proposta de técnicos da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, durante a 1ª Conferência. Acostumados a lidar com a participação social, os técnicos perceberam o entusiasmo e a grande representação da sociedade civil para somente duas vagas titulares no Conselho e então, bolaram esta saída de um grupo maior, que foi muito bem aceita.

A Agência RMBH começa a existir a partir de 2009 e tem a função de ser agente executora, submetida às decisões do Conselho e da Assembleia Metropolitana. A partir da preocupação com a nomeação de um Diretor-Geral para a Agência, de modo que fosse um nome que atendesse a todos os atores, criou-se um processo de seleção que demanda uma pré-qualificação. Três²³ secretarias estaduais compõem o grupo de pré-qualificação que analisa os currículos e, em seguida, encaminha os nomes ao Conselho Metropolitano para elaborar uma lista tríplice. Segundo um dos entrevistados, a lista tríplice surge para garantir a indicação de nomes pelas Prefeituras. Após validação da lista tríplice, cabe ao governador a escolha final de um nome a ser sabatinado pela Assembleia Legislativa. Todo este ritual demonstra a preocupação de não se repetir o passado da Ambel ou receber a crítica do Plambel de “Superprefeitura”: o peso de cada ente federativo deve ser bem dosado.

Em novembro de 2009, a Sedru e a Agência RMBH realizaram a 2ª Conferência Metropolitana que teve por objetivo “discutir e analisar as experiências e alternativas para as questões críticas da região metropolitana” (LUSTOSA, 2010:47). Todo o planejamento desta Conferência foi discutido nas reuniões do Conselho Metropolitano, que contava com participação ativa de todos os seus membros,

23 As secretarias são Secretaria de Estado de Casa Civil e Relações Institucionais (Seccri), Seplag e Sedru (desde 2011, Segem).

desde estado, municípios e sociedade civil. Houve a inscrição de 1.139 pessoas, sendo 92 delegados da sociedade civil ou seja, com direito a voto nos novos membros do Conselho Metropolitano. A Conferência foi um grande evento com muitas palestras e uma grande estrutura organizacional. Contudo, houve a crítica da sociedade civil de não terem tido espaço suficiente para debater e expor suas ideias, como se espera em uma Conferência.

Com a palavra, a Conselheira Sra. Antônia de Pádua, após tecer elogios à Conferência, registrou o desejo de ampliação da participação, enquanto representante sociedade civil, desse espaço institucional, tendo em vista não ter integrado as Mesas da Conferência. Assim, a mesma propôs, para a próxima Conferência, a criação de uma Comissão Executiva de Representantes do Conselho (Ata da Reunião do Conselho Metropolitano do dia 11/12/2009, disponível em www.metropolitana.mg.gov.br. Acesso em 10/05/2013).

Para esta crítica, a ex-Secretária Adjunta, Maria Coeli, lembrou, nesta mesma ata e na entrevista desta pesquisa, que a sociedade civil foi convidada a integrar os grupos de preparação da Conferência, bem como teve voz nas mesas de debate.

À época, foram eleitos os municípios de Lagoa Santa, Nova Lima e Ribeirão das Neves como titulares e Matozinhos, Igarapé e Mateus Leme como suplentes. Entre os membros da sociedade civil, foram eleitos representantes titulares do movimento social popular (União Metropolitana pela Moradia) e do terceiro setor (Fundação IBI de Tecnologia Alternativa).

A Lei Complementar nº 88 de 2006 define ainda o funcionamento dos dois instrumentos de gestão: o PDDI e o FDM. Caberia à Agência RMBH a contratação e execução do PDDI, mas como sua criação somente ocorreu com a Lei Complementar nº 107 de 2009, o Plano foi contratado pela Sedru. O Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais (Cedeplar), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) foi o responsável, envolvendo mais de uma dezena de unidades acadêmicas da UFMG, e tendo ainda a parceria da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG) e da Universidade do Estado de Minas Gerais (Uemg).

No que se refere ao FDM, seu valor deve ser acordado no Conselho Metropolitano e cabe a contribuição de 50% do valor por parte do governo estadual e os outros 50%, por todos os municípios, sendo o valor proporcional à receita corrente líquida de cada município, conforme definido pela Lei Complementar nº 88 de 2006. Até 2010, a contribuição acertada foi de dois milhões de reais, sendo um milhão aportado pelo estado. Somente cinco municípios contribuíram em 2009, mas em 2010, este número saltou para 19. Este crescimento pode ser entendido como uma etapa de mobilização da própria Sedru em busca de legitimidade para o novo arranjo. Além disso, houve uma proposta concreta de aplicação do recurso com benefícios difusos, que foi a contratação do PDDI e no final de 2010, foi aprovada a utilização do FDM 2011 na contratação de um estudo para aproveitamento da malha ferroviária da RMBH para transporte de passageiros, uma das propostas do PDDI. Atualmente esta proposta se transformou no Projeto Estratégico “Nova Metrópole”, como se verá adiante.

Tabela 2 - Contribuição municipal para o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de 2009 e 2010.

2009		2010		
	Municípios que previram	Valor (R\$)	Municípios que contribuíram	Valor (R\$)
1	Belo Horizonte	568.219,26	Belo Horizonte	568.219,00
2	Betim	117.587,36	Betim	117.587,36
3	Capim Branco	1.093,00	Brumadinho	10.607,96
4	Contagem	100.400,82	Caeté	5.132,36
5	Itaguara	1.877,63	Capim Branco	1.092,41
6			Contagem	100.400,82
7			Esmeraldas	6.264,86
8			Itaguara	1.877,63
9			Itatiaiuçu	2.719,14
10			Jaboticatubas	2.343,16
11			Juatuba	5.789,57
12			Lagoa Santa	8.697,22
13			Matozinhos	5.190,25
14			Nova Lima	31.800,85
15			Pedro Leopoldo	9.893,69
16			Ribeirão das Neves	20.350,12

17	Rio Manso	1.043,99
18	Santa Luzia	23.502,18
19	Sarzedo	4.623,69
20	Vespasiano	11.653,73
Total	789.177,81	Total
		938.789,99

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da Agência RMBH.

Em 2009, a previsão de recursos depositados pelos municípios era de R\$1 milhão, portanto houve depósito de 78,9% do valor no primeiro ano de contribuição para o Fundo, percentual elevado, principalmente porque somente cinco municípios participaram, mas entre eles constam aqueles de maior receita – Belo Horizonte, Contagem e Betim.

Já no FDM de 2010, houve o depósito de 93,87% do valor total, com contribuição de 20 municípios. O número de municípios é importante para indicar neste momento o apoio ao arranjo metropolitano firmado pelo governo estadual. Contudo, uma vez que a disparidade de receitas municipais é alta, fica claro que é fundamental a participação dos três municípios de maior receita, responsáveis por 78,62% da arrecadação do Fundo Metropolitano, dentro dos 50% de responsabilidade dos municípios.

Nos trabalhos que analisaram o funcionamento do modelo de gestão metropolitana até 2010, verifica-se que a Assembleia Metropolitana apresentou pequena participação de seus membros, pois na primeira reunião contou com 50% dos seus membros e na segunda, com 30% (QUEIROZ, 2008). Uma pauta de destaque neste período foi a aprovação do termo de referência para contratação do PDDI. Já o Conselho Metropolitano se reúne bimestralmente e neste período contou com quórum considerável. As reuniões do Conselho eram coordenadas pelo Secretário responsável pela Sedru. Nestas reuniões houve participação do primeiro escalão do governo estadual e de diversas prefeituras, debatendo empreendimentos metropolitanos, estudo do Vetor Norte, estudos para o Vetor Sul realizados pelo Instituto Horizontes, diretrizes para o PDDI – que já sinalizavam a proposta do projeto de mobilidade sobre trilhos e as centralidades metropolitanas, proposta

trazida pelo Colegiado Metropolitano – além de apresentar os projetos em andamento na Sedru e em algumas prefeituras, como Belo Horizonte, Contagem e Nova Lima. A gestão compartilhada se concretizava pelo Conselho Metropolitano, com grande participação de seus atores, demonstrando aprovação do novo arranjo instituído.

Compreendido o novo arranjo de gestão metropolitana, segue-se a apresentação das ações desenvolvidas pela Sedru e pela Agência RMBH até 2010. Como metodologia do Choque de Gestão, o estado definiu uma carteira de Projetos Estruturadores, entendidos como aqueles projetos que são prioritários, são entregas consideráveis para o governo, coerentes com o planejamento de longo prazo expresso no PMDI e, por isso, são monitorados por um grupo de gestores da Seplag. No PPAG 2004-2007, versão 2004, a RMBH é prioridade, como se observa no Projeto Estruturador “Corredores Radiais de Integração e Desenvolvimento”, gerenciado pela Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas (Setop) com o objetivo de “reduzir custos de transportes e aumentar a segurança do tráfego em corredores rodoviários convergentes para a Região Metropolitana de Belo Horizonte e que se caracterizam como eixos logísticos de integração e desenvolvimento regional, por meio de ações de duplicação, adequação e ou restauração de 'trechos gargalos' e operação dos corredores” (MINAS GERAIS, PPAG 2004-2007). Destaca-se ainda o Projeto Estruturador “Reestruturação da Plataforma Logística e de Transportes da Região Metropolitana de Belo Horizonte”, também executado pela Setop e com objetivo de melhorar as “condições sociais de transporte e a racionalização da movimentação de bens no interior do tecido urbano na RMBH e nas interfaces com os corredores radiais de tráfego, fortalecendo a competitividade e o desempenho das empresas mineiras, por meio da adequação e ampliação da infraestrutura/serviços de transportes”. Ainda neste PPAG 2004-2007, havia previsão do Projeto Estruturador “Plataforma Logística de Comércio Exterior da Região Metropolitana de Belo Horizonte”, executado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (Sede) e com objetivo de “consolidar a RMBH como um polo dinâmico de logística e de serviços avançados para o comércio exterior, com incremento das atividades do aeroporto Tancredo Neves, de seu entorno e das

estações aduaneiras de Minas Gerais” (MINAS GERAIS, PPAG 2004-2007). As principais propostas neste projeto foram a adequação de capacidade e melhoramentos no Aeroporto Tancredo Neves e desenvolvimento do Aeroporto Industrial e da Plataforma Logística de Comércio Exterior da RMBH, além da instalação de infraestrutura de processamento industrial e de serviços de apoio ao comércio exterior. Na revisão do PPAG 2004-2007, versão de 2006, há a inclusão da ação Linha Verde no programa “Infraestrutura de transportes da RMBH”, que surge com a finalidade de reduzir o tempo de acesso ao aeroporto internacional Tancredo Neves. No mesmo programa havia a previsão de alargamento e reestruturação da Avenida Antônio Carlos, melhoria da MG-10 e MG-424 e do Anel Rodoviário Metropolitano.

Em 2007, formulou-se o Projeto Estruturador “RMBH”, lançado no PPAG 2008-2011, versão 2008, com o objetivo de “promover a gestão integrada da Região Metropolitana de Belo Horizonte, tornando-a mais competitiva e elevando a qualidade de vida dos cidadãos metropolitanos” (MINAS GERAIS, PPAG 2008-2011). O projeto foi executado até o ano de 2011 e foi gerenciado pela Sedru, com ações tanto desta Secretaria, quanto da Agência RMBH, da Setop e da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad). Parte destas ações já eram previstas no PPAG 2004-2007 e foram agrupadas, ao que tudo indica, pelo critério territorial. As ações da Sede para o Aeroporto Tancredo Neves e o novo Projeto de Implementação do Plano Macroestrutural do Vetor Norte da RMBH não entraram para o conjunto de ações que compuseram o Projeto “RMBH”. No entanto, no momento atual, os projetos da Sede e da Agência RMBH foram agrupados em um único Programa, conforme será apresentado adiante. O Projeto Estruturador “RMBH” se localizava na área de resultado denominada “Rede de Cidades e Serviços”. Estas áreas de resultado agrupam um conjunto de projetos que visam a um mesmo objetivo, reconhecendo a necessidade da intersetorialidade para tratar de um problema.

O Projeto Estruturador “RMBH”, dentro das ações executadas pela Sedru e Agência RMBH, apresentava a seguinte composição:

Responsáveis	Ações	Produto	Descrição
Agência RMBH	Integração do Planejamento Metropolitano – Agência RMBH	Plano elaborado	-Avaliação de Planos, Programas e Projetos relacionados à mobilidade da RMBH; Proposta da Nova Rede Viária Metropolitana Estrutural; Proposta de Nova Rede Ferroviária de Passageiros na RMBH; Desenvolvimento de Modelo de Integração e Repartição Tarifária; Programa Metropolitano de Prevenção à Acidentes de Trânsito; Elaboração de um caderno de saneamento ambiental da RMBH; Criação de um plano metropolitano de gestão de resíduos da construção civil; Panorama Situacional de Esgotamento Sanitário da RMBH; Compilação de dados sobre demanda metropolitana por Equipamentos de Saúde de Urgência.
	Sistema de Informações Metropolitano	Banco de dados incorporado ao Sistema de Informações	-Observatório da imprensa envolvendo pesquisa sobre gestão da RMBH, criação de comitê gestor e seminário sobre gestão metropolitana da mobilidade; Desenvolvimento e implementação de um banco de dados de informações e/ou indicadores das funções públicas de interesse comum (FPIC); Desenvolvimento e implementação da Base Cartográfica da RMBH; Levantamento de normativos sobre as FPIC; Sistema de Informações Metropolitanas da RMBH; Benchmarking de Tratamento de Informações e Pesquisas; Elaboração de projeto preliminar metodologia para Pesquisa Origem-Destino 2011; Pesquisa Mercado da Terra.
	Apoio técnico aos municípios da RMBH na área de projetos e capacitação em política urbana	Servidor capacitado	-Oferecimento de módulos de curso de atualização para 100 agentes e técnicos das prefeituras dos municípios da RMBH; Elaboração de relatório técnico sobre aplicação dos instrumentos de recuperação de mais valias fundiárias urbanas para o desenvolvimento urbano da RMBH, e seminário de apresentação dos resultados; Elaboração de seis projetos urbanísticos no âmbito dos planos de regularização, riscos ou requalificação.

Responsáveis	Ações	Produto	Descrição
	Apoio e execução do Plano de governança ambiental e urbanística da RMBH	Ação do Plano executada	-Realização de operações conjuntas entre a Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM), Instituto Estadual de Florestas (IEF), Polícia Militar e Agência RMBH para fiscalização dos parcelamentos do solo.
	Desenvolvimento Institucional da Agência Metropolitana	Agência implantada e mantida	Ação específica para custear a manutenção da Agência RMBH.
Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM)	Integração do planejamento metropolitano - FDM	Ação implantada	-Elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI)
Sedru	Integração do planejamento metropolitano - Sedru	Município atendido	-Projeto Travessia- Bairro Florença em Ribeirão das Neves; Elaboração da base cartográfica oficial RMBH e do Colar Metropolitano; Conclusão dos planos de regulação e uso do solo nos municípios de Jaboticatubas, Baldim, Matozinhos, Capim Branco, Igarapé, Matheus Leme, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Esmeraldas, Florestal e Juatuba; Elaboração de planos de reabilitação de centros urbanos para os municípios de Santa Luzia, Lagoa Santa, Confins, Sabará e Ribeirão das Neves.

Quadro 2 - Projeto Estruturador RMBH – PPAG 2008-2011, versão 2010:

Fonte: Elaboração própria a partir do PPAG 2008-2011, versão 2010, e com dados de Lustosa, 2010.

Apesar da preocupação do governo com a intersectorialidade, ela ainda é um desafio. O Projeto Estruturador “RMBH” não conseguiu a coordenação das diversas ações de modo harmônico, pois se configurou como um amontoado de ações, sem que houvesse um objetivo abrangente para a RMBH, lacuna que o PDDI veio suprir. Além disso, muitas ações vinham atender a urgências, como as obras na Tereza Cristina, no Arrudas e no Córrego Ferrugem, sem que um planejamento global para a RMBH orientasse a execução. Vale registrar a entrevista da ex-secretária adjunta da Sedru a respeito do projeto PAC Arrudas, símbolo de um compromisso do estado com uma política social, articulada à União e Prefeitura de Contagem, que

construíram casas para a população, a partir de metodologias de pré-morar e pós-morar.

Além destas ações do Projeto Estruturador, destacam-se outras ações desenvolvidas pela Sedru e pela Agência RMBH, porque elas demonstram qual a compreensão que se tinha sobre as necessidades para esta região e o que se conceituava como política pública metropolitana.

Na Sedru, a Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano contratou o plano “Estratégia de Desenvolvimento da Cidade com foco na redução da desigualdade e da pobreza para o Vetor Norte e Área de Influência do Contorno Viário Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte”, viabilizado com recursos de doação da Alianças das Cidades, que lançou as bases para o PDDI, já que houve equipe em comum nos dois planos. Outros projetos de destaque se referem a linhas de financiamentos do governo federal, pelo Ministério das Cidades. Com este recurso foram realizados projetos de requalificação de áreas centrais, planos de regularização fundiária e planos de redução de risco para alguns municípios da RMBH.

A Agência RMBH na gestão 2009-2010, exerceu suas atividades a partir do agrupamento das funções públicas de interesse comum em programas, quais sejam: programa metropolitano de mobilidade; programa metropolitano de saneamento ambiental; programa metropolitano de gestão integrada de saúde; programa metropolitano de desenvolvimento socioeconômico; programa metropolitano de planejamento e regulação do território; programa metropolitano de gestão da informação. O conjunto formava o plano de ação denominado “Pacto Metropolitano pela Sustentabilidade”, que buscou contemplar as FPICs. A Agência RMBH encontrou dificuldades de se apresentar como um órgão novo lidando com tema complexo como o metropolitano, entrando em searas já estabelecidas como a saúde, mas há que reconhecer que houve uma forte articulação com municípios e outras Secretarias de Estado no início de seus trabalhos, criando espaço para o tema (LUSTOSA, 2010: 66) e tornando o nome da Agência RMBH minimamente reconhecido.

No geral, as ações metropolitanas na Agência RMBH atuavam em várias frentes, enquanto a Sedru seguiu a linha do governo federal e executou a previsão legal de contratação do PDDI como instrumento de planejamento metropolitano. O problema maior neste período foi a desarticulação entre a própria Sedru e a Agência RMBH, por questões pessoais entre os dirigentes do tema metropolitano, que ao invés de se unirem, sobrepujam funções, sem deixar claro qual papel cabia a cada um. Assim, talvez se possa dizer que foi uma retomada certamente importante, mas ainda frágil do planejamento metropolitano, pois tanto a Sedru quanto a Agência RMBH não tiveram tempo suficiente para gerar entregas substanciais aos cidadãos metropolitanos e principalmente, porque não souberam se articular internamente, uma característica tão cara à gestão metropolitana. O maior destaque neste período foi a elaboração do PDDI, com uma enorme mobilização, uma “festa urbana”, que atraiu olhares para o metropolitano – para o bem e para o mal, como se verá adiante, quando se discute a dificuldade na recepção do PDDI pelo próprio governo estadual.

Destaca-se em seguida o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH (PDDI) que foi contratado com recursos do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. O PDDI é um instrumento de gestão previsto no arranjo metropolitano de Minas Gerais e a partir dele, as ações para a RMBH ganharam um novo rumo no governo de Minas Gerais.

2.2.4 O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI)

Como dito, o PDDI foi contratado pela Sedru junto à UFMG, tendo o Cedeplar como coordenador, dada a expertise da instituição no tema de desenvolvimento regional. Houve ainda parceria com a PUC-MG - que ficou responsável pela discussão da institucionalidade das propostas - e da Uemg – responsável pelo material visual do Plano e pelas produções de mídia.

O Termo de Referência (TR) para a contratação do Plano foi construído por um grupo misto do Conselho Metropolitano, com membros do poder público e da sociedade civil, através do Colegiado Metropolitano. O TR buscou definir grandes linhas de ação para a redução das desigualdades socioespaciais presentes na região através de um reordenamento territorial e promoção do desenvolvimento sustentável. Para isto, estabeleceu três núcleos temáticos: desenvolvimento econômico, social e ambiental. O caráter transversal ficou explícito, contudo o TR foi muito genérico, delimitando a possibilidade de tratar de todos os temas possíveis de um governo, sem caracterizar o metropolitano ou, talvez, compreendendo-o a partir desta visão ampla. Há que se lembrar que era o momento de constituir um novo arranjo metropolitano, sem uma concepção final e acabada, mas sendo tecida ao longo do caminho.

Na execução do trabalho, a equipe contratada selecionou dez áreas temáticas que orientaram os primeiros estudos e debates com a sociedade civil. Como se pode ver, são todos os temas de uma política pública tratados por um governo, mas vistos sob um olhar multidisciplinar:

- ✓ Uso do Solo, Dinâmica Imobiliária e Escalas de Centralidades Metropolitanas
- ✓ Mobilidade Urbana Comunicações, Transportes e Sistema Viário
- ✓ Habitação, Vida Cotidiana e Qualidade de Vida
- ✓ Cultura, Educação, Segurança Alimentar, Trabalho e Renda
- ✓ Saúde, Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Saneamento
- ✓ Complexos Ambientais Culturais
- ✓ Capacidade Institucional de Planejamento e Gestão
- ✓ Risco Socioambiental, Vulnerabilidade Social e Segurança Pública
- ✓ Aspectos Demográficos e Ambientais da Demanda Social
- ✓ Estrutura Produtiva, Conhecimento, Tecnologia e Alternativas Energéticas.

Complementarmente, foram ainda estabelecidos quatro estudos prioritários, quais sejam: Oferta e Utilização de Serviços Ambulatoriais e Hospitalares; Evolução do Perfil Epidemiológico nos Municípios da RMBH entre 1998 e 2006; Capacidade de Investimento, Base Tributária e Arranjos Financeiros Metropolitanos, e Mudanças Climáticas: Impactos, Vulnerabilidades e Políticas de Controle de Emissões de Gases de Efeito Estufa na RMBH. Para cada uma dessas áreas foi realizado um diagnóstico da situação atual e projeções futuras para a RMBH.

Para a segunda etapa, voltada para a elaboração das propostas, a organização da estrutura de trabalho foi alterada, como forma de garantir uma maior interação entre as áreas temáticas estabelecidas. Assim, as políticas e propostas foram agrupadas em quatro grandes eixos temáticos integradores e um eixo estruturante de todos os quatro anteriores. Eles são apresentados abaixo:

- ✓ Eixo de Acessibilidade entendido também em seu sentido amplo, compreende propostas ligadas ao acesso dos mais diferentes tipos de serviços públicos, sobretudo aos ligados à mobilidade intra e inter municipal na RMBH. Resultou nas Políticas de Mobilidade Metropolitana; Direito ao Espaço Cotidiano: Acesso à Moradia e Ambiente Urbano; Integração dos Serviços de Saúde; Assistência Social; Democracia Digital.
- ✓ Eixo de Sustentabilidade voltado, sobretudo às áreas de meio ambiente e desenvolvimento econômico sustentável. Foram propostas oito políticas, quais sejam: Desenvolvimento Produtivo Sustentável; Desenvolvimento de Territórios Minerários; Gestão, Proteção e Recuperação de Recursos Hídricos; Resíduos Sólidos; Saneamento Básico; Delimitação e Recuperação de Áreas de Interesse para Conservação Ambiental; Compensação e Valoração de Serviços Ambientais; Mitigação de gases de Efeitos Estufa para uma Economia de Baixo Carbono.
- ✓ Eixo de Urbanidade no qual estão mais diretamente envolvidas as áreas de cultura, educação, democratização de uso dos espaços públicos e mobilização social. Sendo assim, mostra-se relacionado à concessão de real direito à cidade. Em tal eixo foram propostas pelo PDDI cinco políticas

integradoras metropolitanas: Democratização dos Espaços Públicos; Gestão da Paisagem e Valorização da Diversidade Cultural; Gestão Territorial da Educação e Cultura; Promoção de Atividades Culturais e Criativas; Financiamento da Cultura.

- ✓ Eixo de Segurança que integra os aspectos econômicos, ambientais e sociais a fim de promover a segurança aos moradores da Região nas mais diferentes áreas de sua vivência ampliando o conceito de segurança para além do poder de polícia. Foram sugeridas cinco políticas: Segurança Pública; Gestão dos Riscos Ambientais e de Mudanças Climáticas; Segurança Alimentar e Nutricional; Formação e Qualificação Profissional; Apoio à Produção em Pequena Escala.
- ✓ Dimensões Estruturantes da Territorialidade e da Institucionalidade que perpassam todos os outros eixos, fornecendo um referencial territorial e institucional no processo de planejamento metropolitano. Significa dizer que todas essas políticas metropolitanas necessariamente devem trazer em si a lógica espacial/territorial, assim como apontar para os arranjos institucionais necessários à sua execução. As políticas propostas de territorialidade foram: Centralidades em Rede; Regulação do Uso e da Ocupação do Solo. E na proposta institucional: Desenvolvimento Institucional, Cooperação Interinstitucional e Intersetorial; Modernização e Atualização da Estrutura Fiscal dos Municípios.

Como se viu, os Eixos são muito abrangentes, o que por um lado foi interessante no debate junto à sociedade civil: vários grupos encontraram respaldo para sua questão, sendo as oficinas participativas um real fórum de debate junto ao governo estadual. Para conseguir uma participação ampla, foi contratada uma equipe responsável exclusivamente pela mobilização social e construção da rede de contatos colaborativa na execução dos trabalhos, em articulação estreita com os membros da Sedru.

Foram definidos três ciclos de oficinas, denominados como ciclos A, B e C sendo: ciclo A para a construção do Diagnóstico; o ciclo B para a construção das propostas;

o ciclo C, para checagem e aprofundamento das propostas, já organizado pelos 4 Eixos e as 2 Dimensões Estruturantes. Ao final de cada um dos ciclos A e B ocorreu um seminário no qual os 34 municípios que compõem a Região reuniram-se em Belo Horizonte para a consolidação dos trabalhos. Todo o processo foi conduzido em parceria com as prefeituras sedes dos encontros. Somam-se às oficinas os encontros temáticos promovidos pela UFMG ao longo dos meses. Tais encontros se caracterizavam como reuniões de trabalho abertas ao público, onde também era promovida e incentivada a participação da sociedade e do poder público.

Tendo em vista a ocorrência de tais trabalhos, observou-se uma participação de mais de 2300 pessoas ao longo de todo processo dos quais aproximadamente 46% foram de componentes do poder público nos diferentes níveis de governo e 28% da sociedade civil. Os outros 26% representam os participantes das equipes técnicas de supervisão e elaboração do Plano. Apesar de todo o esforço de convocar a sociedade civil, através da rede de contatos, das reuniões em horários flexíveis e em localidades diversas, 72% da participação não foi da sociedade civil, o que leva a questionar como se compreende o debate de uma política metropolitana. De toda forma, o processo de construção do PDDI possibilitou a formação de uma verdadeira rede de contatos, acompanhamento e legitimação das propostas realizadas. Dentre tais movimentos, destacam-se a consolidação da Frente de Vereadores Metropolitanos – Frevem e a Frente pela Cidadania Metropolitana – FCDM.

A importância do papel da Frevem se refere à necessidade das Câmaras de Vereadores aprovarem a revisão dos Planos Diretores Municipais, a partir das diretrizes do PDDI. A Frente pela Cidadania Metropolitana – FCDM, por sua vez, surge internamente e como resultado imediato dos encontros promovidos ao longo do processo de elaboração do PDDI. A Frente é criada com dois objetivos: a criação de um espaço privilegiado para o debate continuado e perene da sociedade civil a respeito das propostas do Plano Diretor, assim como de acompanhamento de sua execução. Como segundo objetivo, a Frente assume também como linha de discussão os temas estruturantes da Região como o uso do solo, habitação e mobilidade em face dos empreendimentos públicos e privados realizados, de amplo impacto metropolitano. Atualmente, a FCDM está desorganizada, segundo um dos

entrevistados, que entende a necessidade de uma liderança constante para manter o debate ativo, mas as pessoas participam esperando benefícios próprios, não pelo grupo. Na entrevista com o Diretor-Geral da Agência RMBH, ele nunca ouviu falar da FCDM.

O Seminário Final do PDDI, após o Ciclo C, em que foram debatidas as propostas de Políticas, a partir dos Eixos, não ocorreu em 2010, como era previsto. Sendo o último ano de governo, o PDDI era o produto final de uma ação central no Projeto Estruturador “RMBH”. Contudo, devido a tensões internas ao governo, que questionou a metodologia de elaboração do Plano e seu conteúdo, decidiu-se por primeiro realizar uma leitura crítica do Plano entre os órgãos estaduais para verificar se poderia ser entregue à sociedade, como prometido. Assim, em 2011, na nova gestão e com novo corpo técnico, a Agência RMBH conduziu reuniões junto a um grupo de técnicos das diversas Secretarias Estaduais para que se verificasse o alinhamento das propostas do PDDI com o Plano de Governo vitorioso. Temia-se que o PDDI fosse um plano de governo à parte, o que extrapolaria a prerrogativa da Sedru e naquele momento, da Segem/ Agência RMBH. Assim, após diversas reuniões entre Agência RMBH, equipe técnica do PDDI e órgãos estaduais, apresentou-se ao Conselho Metropolitano o resultado dessas reuniões, demonstrando que o PDDI, enquanto um planejamento de longo prazo estava alinhado ao PMDI, o planejamento de longo prazo do governo. As etapas seguintes seriam selecionar projetos de médio prazo a serem executados pela Agência RMBH. A entrega oficial do Plano realizada pelo governador do Estado ocorreu em setembro de 2011²⁴, num evento no Palácio Tiradentes, na Cidade Administrativa. Este atraso foi muito mal visto pela sociedade civil que ao longo de 2010 participou junto ao governo desta construção, e que depois viu o mesmo governo, desmobilizá-la. As falas das entrevistas estão em destaque no Capítulo 3.

Por fim, vale ressaltar que enquanto a Sedru coordenava a elaboração do Plano em 2010, a Agência RMBH atuava separadamente, muito mais por questões pessoais entre as chefias, do que de fato por haver pautas distintas. Na verdade, essa

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

separação foi prejudicial para a construção da política metropolitana que estava nas ruas, com o PDDI. Além disso, o processo de ordenamento territorial possui duas atividades finalísticas complementares – a anuência prévia e a fiscalização do solo – sendo que a primeira estava na Sedru e a segunda, foi inaugurada junto com a Agência RMBH. Pela separação dos órgãos, as atividades também se mantiveram separadas até 2011. A história da política pública metropolitana neste período se confundiu com a execução que cada gestor decidiu seguir, ao invés de haver uma orientação de Estado, que aos poucos vai se configurando a partir da entrega do PDDI e da nova gestão da Agência RMBH.

2.2.5 A gestão metropolitana da RMBH entre os anos 2011-2013

Na atual gestão do governo Anastasia (2011-2014), a Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano foi extinta e houve a criação da Secretaria de Estado Extraordinária de Gestão Metropolitana (Segem), formalizada pela Lei Delegada Estadual nº 180 de 2011. Assim, toda a gestão metropolitana de Belo Horizonte foi transferida para a Segem/Agência RMBH, o que ajudou a romper as dificuldades de sobreposição de tarefas com a Sedru, vividas na gestão anterior. A maior parte do corpo técnico da Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos não continuou na Agência RMBH. Todo o corpo dirigente da Agência RMBH foi alterado, sendo a maioria administradores públicos formados na Escola de Governo da FJP e, portanto, com uma formação gerencial em projetos.

Nos dias 23 e 24 de novembro de 2011, houve a 3ª Conferência Metropolitana, realizada na Cidade Administrativa, com uma estrutura muito menor e mais simples que a 2ª Conferência. Ainda assim, contou com a participação de cerca de 600 pessoas. Houve a tentativa de abrir sessões de debate com a sociedade civil sobre os eixos organizadores do PDDI: Urbanidade, Sustentabilidade, Acessibilidade e Seguridade, mas as propostas advindas desses debates não tiveram qualquer eco no trabalho dos agentes metropolitanos. Ao final, foram eleitos os representantes titulares da sociedade civil - movimentos sociais populares (Associação de

Moradores sem Casa Nossa Senhora Rainha da Paz - ASCAPAZ) e sindicatos (Sindicato dos Arquitetos de Minas Gerais – SINARQ) – e os titulares das Prefeituras – Matozinhos, Santa Luzia e Lagoa Santa. O interessante a se destacar é que para as eleições da sociedade civil, a maior concorrência foi no setor empresarial, com 22 inscritos, demonstrando o interesse deste grupo pela RMBH²⁵. Além disso, mesmo não sendo titular, o representante da FIEMG sempre esteve entre os suplentes da sociedade civil e sempre teve participação ativa nas reuniões do Conselho Metropolitano.

Em termos de execução do trabalho da Agência RMBH, houve a elaboração de novos projetos a partir de 2011. O Projeto Estruturador “RMBH” se desconfigurou no governo Anastasia, sendo que o tema metropolitano ganhou nova roupagem. Atualmente, não há um Projeto Estratégico²⁶ específico para a região. A Agência RMBH executa dois Projetos Estratégicos: “Nova Metrópole” e o “Sistema de Informações Metropolitanas” (SIM), agrupados no Programa Estruturador “Investimento Competitivo para Fortalecimento e Diversificação da Economia Mineira”, gerenciado pela Sede e um dos componentes da Rede de Desenvolvimento Econômico Sustentável. Ou seja, os projetos da Agência RMBH foram agrupados pelo tema do desenvolvimento econômico. O quadro abaixo resume os projetos executados pela Agência RMBH.

Rede de Desenvolvimento Econômico Sustentável	
1. Programa Estruturador <i>Investimento Competitivo para Fortalecimento e Diversificação da Economia Mineira (Gerente: Sede)</i>	Objetivo: ampliar a capacidade de promoção do desenvolvimento econômico, bem como a diversificação da economia e aumentar a atração de investimentos para Minas Gerais.
1.1. Projeto Estruturador Nova	Objetivo: permitir aos cidadãos, comunidades e empresas

25 Foram 22 inscritos de setor empresarial; 7 inscritos como entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; 17 inscritos como movimentos sociais e populares; 9 como ONGs e Terceiro Setor; e 3 inscritos como sindicato.

26 No governo Anastasia, o termo projeto estratégico substituiu o termo projeto estruturador. Por sua vez, os projetos estratégicos são agora agrupados em programas estruturadores que compõem um conjunto maior denominado Rede Integrada.

<p>Metrópole (Gerente: Agência RMBH)</p>	<p>acessar os serviços, equipamentos e oportunidades que oferece a RMBH, contribuindo para torná-la mais competitiva e reforçando seu papel de liderança no cenário estadual e protagonismo no cenário nacional.</p>
<p>1.1.1.Subprojeto <i>Transporte sobre Trilhos Metropolitanos</i></p>	<p>O subprojeto de transporte sobre trilhos foi aprovado ainda na gestão anterior com recursos do FDM, a partir dos debates do PDDI, quando a questão da mobilidade ganhou destaque nas reuniões junto à sociedade civil. Atualmente encontra-se na fase de modelagem de uma Parceria Público-Privada (PPP).</p>
<p>1.1.2.Subprojeto <i>Pesquisa Origem e Destino</i></p>	<p>A Pesquisa Origem e Destino é realizada a cada 10 anos, sendo a 1ª edição de 1971. Na sua versão em 2012, a pesquisa teve como objetivo conhecer os hábitos de mobilidade da população dos 34 municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) e saber para onde as pessoas se deslocam, quando o fazem, o motivo do deslocamento e os modos de transporte escolhidos, além de onde moram, ocupação, idade e renda familiar.</p>
<p>1.1.3.Subprojeto <i>Novas Centralidades</i> (retirado em 2013 do Projeto “Nova Metrópole”, mas ainda em andamento)</p>	<p>O subprojeto Novas Centralidades também partiu do diagnóstico e proposição do PDDI de que é necessário desconcentrar o fluxo de serviços na capital. O projeto ainda está em concepção, mas é possível perceber quais estratégias serão utilizadas. Por ter mais características de ideias que vão se concretizando e não de projeto, em 2013 ele foi retirado dos subprojetos.</p>
<p>1.2.Projeto Estruturador Sistema de Informações Metropolitanas (SIM) (Gerente: Agência RMBH)</p>	<p>Objetivo: ampliar a intersetorialidade das ações públicas através da criação de uma base própria de dados, integrada e compartilhada, que traga informações de propriedade do governo estadual e governos municipais das regiões metropolitanas e respectivos colares. Espera-se, assim, potencializar a construção de uma identidade metropolitana; aumentando a transparência, dando celeridade aos processos, reduzindo custos e prazos e subsidiando a implementação de políticas públicas.</p>

Quadro 3 - Estrutura dos Projetos da Agência RMBH –segundo PPAG 2012-2015, versão 2013

Fonte: Elaboração própria.

Há ainda em execução na Agência RMBH uma ação de elaboração da PPP de resíduos sólidos e o subprojeto de construção de um plano de resíduos da construção civil e volumosos e resíduos de saúde, este último inserido no Projeto Estratégico da Semad, “Redução e Valorização de Resíduos – RMBH”, presente no PPAG 2012-2015. A PPP de resíduos sólidos urbanos é um projeto de alto risco, junto com a PPP de Trilhos, tanto pelo alto custo, pela possibilidade de uso de tecnologias no tratamento de resíduos, quanto pela complexidade de uma PPP. Ao mesmo tempo, as propostas são ousadas: a PPP de resíduos sólidos resolverá 100% do problema de transbordo, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos urbanos em toda a RMBH e Colar Metropolitano, numa parceria entre municípios e estado. A previsão é que o edital de contratação do serviço saia ainda em 2013. A PPP de Trilhos foi uma proposta defendida pelo PDDI e também é ousada e de grande repercussão, pois visa aproveitar a malha ferroviária existente na RMBH para transporte de passageiros. Atualmente os estudos demonstraram que a mesma malha não pode ser utilizada para cargas e passageiros, portanto será necessário investir numa linha paralela, dentro da faixa de domínio, o que já reduz os custos por não haver desapropriação. O risco deste projeto está na falta de regulamentação do transporte ferroviário de passageiros, o que a Agência RMBH busca suprir, a partir de uma parceria com o Governo Federal, elaborando em conjunto uma proposta de regulamentação. A previsão de contratação do serviço é para o 1º semestre de 2014.

Uma vez que os projetos são audaciosos e a arrecadação estadual tem sido menor, foi criada na estrutura organizacional da Agência RMBH uma gerência de captação de recursos, que busca financiamentos diversos para as políticas metropolitanas e que tem tido sucesso. Além disso, em 2011 foi deliberado em reunião do Conselho Metropolitano o aumento dos recursos do FDM, que passaram de dois milhões para cinco milhões a partir de 2012, mais que dobrando o valor. Já em 2012, o Conselho aprovou novamente o aumento dos recursos do FDM para 2013, passando de R\$5 milhões para R\$10 milhões. Esse fato merece destaque, pois no período de dois anos, a previsão de recursos para o FDM aumentou em 400%. Cabe verificar se os depositários irão seguir essa linha de crescimento, pois em 2012, diminuiu o número

de municípios contribuintes. Contudo, como o depósito é proporcional à receita corrente líquida do município, Belo Horizonte, Contagem e Betim somam 78,62% do total previsto de contribuição municipal para 2013. Belo Horizonte e Contagem têm cumprido com sua parcela e Betim somente não contribuiu em 2012. Com a mudança de partido no governo municipal em 2013, alinhado ao governo estadual, é provável que o município volte a depositar no FDM.

Tabela 3 - Contribuição municipal para o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de 2011 e 2012.

2011		2012		
	Municípios que	Valor (R\$)	Municípios que	Valor (R\$)
1	Belo Horizonte	568.146,00	Belo Horizonte	1.420.548,14
2	Betim	117.587,36	Brumadinho	26.519,90
3	Brumadinho	10.607,96	Caeté	12.830,91
4	Caeté	5.132,36	Capim Branco	2.731,02
5	Capim Branco	1.092,41	Contagem	251.001,56
6	Contagem	100.400,82	Esmeraldas	15.662,14
7	Esmeraldas	11.653,73	Jaboticatubas	5.857,89
8	Ibirité	18.057,06	Lagoa Santa	21.743,05
9	Itaguara	1.877,63	Nova Lima	79.502,14
10	Itatiaiuçu	2.719,14	Pedro Leopoldo	24.737,42
11	Jaboticatubas	2.343,16	Raposos	4.242,22
12	Lagoa Santa	8.697,22	Sarzedo	11.559,22
13	Matozinhos	5.190,25	Taquaraçu de Minas	2.752,39
14	Nova Lima	31.796,75		
15	Pedro Leopoldo	9.893,69		
16	Ribeirão das Neves	20.350,12		
17	Rio Manso	1.043,99		
18	Santa Luzia	23.502,18		
19	São Joaquim de Bicas	3.092,46		
20	Sarzedo	4.623,79		
21	Vespasiano	11.653,73		
Total		959.461,81	Total	1.879.688,00

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da Agência RMBH.

Em 2011, o recurso do FDM foi utilizado para pagar o Sistema de Informações Metropolitanas (SIM) e o Plano de Saneamento Ambiental das Comunidades

Tradicionais e Quilombolas da RMBH, este último um projeto proposto por uma conselheira da sociedade civil, com execução pela sua própria Fundação. Em 2012, o recurso foi utilizado para financiar a Pesquisa Origem e Destino e para a elaboração de ortofotos dos municípios da RMBH, a ser realizado pelo Instituto de Geociências Aplicadas (IGA). Essa alteração foi aprovada em agosto de 2012 pelo Conselho Metropolitano, pois a proposta inicial era investir no SIM, no projeto Novas Centralidades, no IGA e no projeto de Mobilidade. Com a contratação da Pesquisa Origem e Destino, o recurso foi todo remanejado para financiá-la, com exceção do recurso para o IGA.

Em 2012, houve alteração do Decreto nº 45.928/2012, do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, estabelecendo que 50% do recurso se destinam aos Projetos Estratégicos executados pela Agência RMBH e os demais 50%, devem ser disponibilizados em edital para um chamamento público de projetos, a partir de macrodiretrizes definidas pelo Conselho Metropolitano. Em entrevista, a conselheira metropolitana representante da sociedade civil entende esta alteração como importante para permitir maior participação da sociedade civil com projetos a serem financiados pelo arranjo metropolitano. Já numa outra entrevista, entende-se que houve um retrocesso com esse decreto, pois o recurso colocado pelo estado será utilizado por ele mesmo, sendo que ainda na outra parte dos municípios, o próprio estado apresenta projeto e leva. Se o projeto é do estado, deveria ser recurso do estado, não do FDM:

Eu acho assim: o objetivo do Fundo é fantástico. Há uma ameaça agora que a gente tem 10 milhões e o Governo está cortando o fundo, mas se ele está cortando o fundo ele está cortando o modelo, porque ele fez uma coisa de maneira muito equivocada: são 10 milhões no Fundo, só que 5 milhões, na verdade, é o governo que decide o que fazer, são os projetos do Governador que travou o próprio governo do estado. Espera aí, se são projetos do Governador, então tem que vir de recursos do Governo e não de recursos do Fundo. (...) Aí me vem essa hipótese de que o Governo do Estado pode entrar com projetos para usar recursos do Fundo, agora os municípios estão pagando para o Governo do Estado para fazer um projeto, espera aí, inverteu as coisas, perdeu completamente, na minha opinião está completamente equivocado. (Entrevista com ex-membro da Sedru, 2013).

Para 2013, a previsão de utilização dos recursos do FDM são principalmente para pagamento do projeto SIM e para finalizar custos da Pesquisa Origem e Destino e a modelagem dos trilhos metropolitanos. Contudo, com a alteração das regras do Fundo Metropolitano, metade do recurso (R\$ 5 milhões) está garantido aos Projetos Estratégicos do governo estadual, enquanto a outra metade (R\$ 5 milhões) foi disponibilizada para apresentação de projetos pelo edital de chamamento público, dentro de três macrodiretrizes – ordenamento territorial, mobilidade e saneamento básico. Foi a primeira vez que a Agência RMBH adotou esta metodologia e o resultado foi que 20 projetos se inscreveram, principalmente para o tema ordenamento territorial, que apresentava o maior recurso disponível, R\$ 3 milhões, sendo R\$1 milhão para cada uma das outras macrodiretrizes. Foram eleitos os seguintes projetos e suas organizações, segundo escala de prioridade dada pelas notas recebidas pelas comissões de análise:

1- Elaboração do Macrozoneamento da RMBH (IPEAD); 2- Plano de Mobilidade da RMBH (Setop); 3- Sustentabilidade: Melhor Qualidade de Vida na RMBH e Colar Metropolitano (Asmare); 4- Implantação de saneamento ambiental em comunidades quilombolas e tradicionais e pequenos povoados na RMBH (Fundação IBI); 5- Indicação de áreas na RMBH para delimitação como ZEIS vazias (FIP); 6- Cartilhas para “mobilidade urbana sustentável” (SINARQ-MG).

Ainda no ano de 2013 ocorrerá a 4ª Conferência Metropolitana, com eleição dos novos membros da sociedade civil e Prefeituras para o Conselho Metropolitano. A expectativa é grande, dada a última reunião da Assembleia Metropolitana que contou com grande participação das Prefeituras e com interesse de vários prefeitos em participar da Mesa Diretora. Foi a 1ª eleição da Assembleia Metropolitana em que os nomes foram definidos no momento da reunião. Nas experiências anteriores, havia uma única chapa já articulada que era eleita por aclamação. Desta vez, em reunião no Palácio Tiradentes, aberta pelo Governador Anastasia, os candidatos fizeram uma defesa oral e formaram uma chapa de consenso durante a reunião. Assim, acredita-se que a eleição dos Conselheiros também deve ser ativa, dada a empolgação dos novos prefeitos com o arranjo metropolitano.

3. A Análise

Segue-se a apresentação da metodologia utilizada, bem como a análise das entrevistas e demais dados coletados.

3.1 Metodologia

O trabalho de um antropólogo, recuperando os “hábitos de pensamento” e a “força simbólica das ideias” (PACHECO, 1998) seria o modelo ideal neste trabalho, contudo aqui não se ousa realizar tamanha tarefa. De qualquer forma, da metodologia desta ciência antropológica, depreende-se a importância da análise de entrevistas e de alguma forma, de um trabalho de campo na Agência RMBH. Coube o desafio de um distanciamento²⁷ para realizar esta pesquisa.

Como proposta metodológica, decidiu-se desvendar a complexidade da questão metropolitana e sua centralidade na agenda política, a partir do diagnóstico de Azevedo e Mares Guia (2000) de que a questão metropolitana é de alta complexidade técnica e de baixa centralidade política. Para isso, o foco desta pesquisa foi na concepção e gestão da política pública. Sendo assim, os desafios que orientam esta pesquisa foram agrupados em:

- Complexidade metropolitana: o escopo da política pública metropolitana e qual problema ela tenta resolver; grau de homogeneidade na percepção dos diversos atores sobre o tema; política territorial *versus* política setorial; problema metropolitano *versus* estrutura federativa.
- Centralidade política: maturação e estabilidade desta política metropolitana; funcionamento e adesão ao atual arranjo metropolitano.

²⁷ A autora é parte do corpo técnico da Agência RMBH. Dentro da metodologia qualitativa, essa informação é relevante para que o trabalho possa ser devidamente revisado considerando de onde esta interlocutora fala.

Estes dois aspectos constitutivos se sobrepõem, sendo esta separação somente uma estratégia de pesquisa.

A análise da política pública metropolitana neste trabalho se dá a partir da revisão do marco legal sobre o tema, bem como através das entrevistas com os principais atores metropolitanos – do presente ou do passado recente. As entrevistas são semi estruturadas (Apêndice A) com dois grupos de atores: alta direção e nível tático ou gerencial da Agência RMBH e do governo estadual; membros do Conselho Metropolitano, de composição mista que engloba tanto representantes políticos, técnicos, mas também da sociedade civil (Apêndice B).

As entrevistas tiveram como parâmetro perguntas sobre a avaliação do arranjo metropolitano, seus avanços e desafios no momento presente (considerando que já existe há quatro anos, quando se toma por base o início dos trabalhos da Agência RMBH); perguntas sobre a participação dos municípios e da sociedade civil; perguntas sobre a concepção do que é o escopo de atuação da política pública e, por fim, avaliação sobre sua estabilidade, ou seja, se a política pública já se firmou na agenda governamental. No total foram nove entrevistas divididas de tal forma:

- Equipe Segem/Agência RMBH: três entrevistas
- Equipe Sedru que trabalhou no tema metropolitano: três entrevistas
- Membros do Conselho Metropolitano: três, sendo um ex-membro

Em relação aos prefeitos, os dados são secundários, tendo sido utilizada a pesquisa de 2012 do Observatório de Políticas Metropolitanas da Agência RMBH. Esta pesquisa é de grande valia porque entrevistou 31 dos 34 prefeitos da RMBH no seu último ano de mandato, portanto com maior tempo para avaliarem o arranjo metropolitano, diferente de uma entrevista que ocorresse em 2013, com os novos prefeitos.

Os resultados da pesquisa dessa dissertação são apresentados no próximo item.

3.2 As Entrevistas

Para compreender a política pública metropolitana, as entrevistas foram destrinchadas sob a perspectiva da complexidade e da estabilidade desta política, averiguando a evolução do quadro desde o diagnóstico de 2000 feito por Azevedo e Mares Guia.

A complexidade da política pública metropolitana se inicia pelo seu recorte: o que cabe a um governo debater como política metropolitana?

A legislação sobre o tema definiu que o conteúdo seriam as funções públicas de interesse comum, ou seja, aquelas atividades que somente um município não consegue resolver sozinho, ou que afetam a um grupo. Na legislação de 1973 que instituiu as primeiras RMs, houve a definição das seguintes atividades: planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; saneamento básico (água, esgoto e limpeza pública); uso do solo; transporte e sistema viário; produção e distribuição de gás combustível canalizado; aproveitamento dos recursos hídricos e o controle da poluição ambiental. Na legislação mineira de 1993, delimitaram-se as seguintes atividades: transporte intermunicipal, sistema viário, uso do solo, recursos hídricos e meio ambiente, habitação, segurança pública, gás canalizado, saneamento básico, cartografia e desenvolvimento socioeconômico. Em 2006, com a reformulação do arranjo metropolitano, vigente ainda hoje, seguem-se as mesmas funções públicas de interesse comum (FPICs), porém retirando a segurança pública e inserindo sistemas de saúde.

Desta listagem, percebe-se que as atividades de política urbana são preponderantes (transporte, uso do solo, saneamento básico, habitação e desenvolvimento socioeconômico), acrescidas de atividades de suporte, como cartografia, e outras atividades que possuem políticas públicas próprias, como meio ambiente (incluindo recursos hídricos), segurança pública e sistemas de saúde.

Outro ponto de complexidade da política metropolitana se refere à gestão federativa: qual atuação cabe aos municípios e qual atuação cabe aos estados e à União?

Ainda na década de 70, o tema metropolitano surge com o movimento de reforma urbana e suas demandas por políticas que pensassem as cidades. Se a ditadura da época teve uma forma própria de administrar esse conflito, com a retomada democrática no Brasil em 1988, o rol de políticas públicas se amplia e a organização do Estado para geri-las sofre uma reformulação completa: novos papéis são atribuídos a cada ente federativo, dando especial valor aos municípios e à capacidade de implantar soluções locais. Porém, se a nova Constituição tratou os entes federativos de modo equânime, na prática a história das políticas públicas brasileiras demonstra que o papel do governo federal é fundamental para definir diretrizes e criar incentivos financeiros para que as políticas públicas se concretizem, inclusive porque a distribuição de competências não foi seguida pela distribuição de recursos, muito concentrados na União. Com isso, os municípios ficaram com muitas demandas e poucos recursos próprios, levando-os a seguir o rumo dos incentivos financeiros que recebem dos demais entes. Ou seja, a retomada da democracia trouxe novos desafios de pensar os problemas sociais a partir de um modelo de gestão federativa das políticas, que deveria se constituir. O que a história nos mostra é que cada problema social se desenhou como uma política pública em tempos diferentes e com diferentes soluções.

Por exemplo, a saúde foi pioneira graças ao movimento da reforma sanitária. O desenho da política pública de saúde é uma referência nacional, atribuindo tarefas para cada ente. Atualmente a política ambiental também possui uma regulamentação própria em que cada ator desempenha um dado papel. A segurança pública é uma política interessante, pois assim como a política metropolitana, é em grande parte de competência estadual. Dada a crise de violência urbana nos anos 90, pode-se afirmar que o tema tem sido prioritário na agenda de governos estaduais, com um dos maiores orçamentos, assim como a política de transporte do governo estadual de Minas Gerais. O orçamento considerável dos transportes em Minas se deve às grandes obras de infraestrutura, pois desde o Governo Aécio Neves, executou-se um dos principais projetos, a Linha Verde, que em conjunto com

outras Secretarias, reestruturaram a RMBH, em busca do desenvolvimento do Vetor Norte da RMBH. Por fim, no rol das FPICs, há a política urbana que se apresenta na CF 88 com prerrogativas municipais e supramunicipais, sem detalhar cada qual. Somente em 2003 o governo federal estabeleceu uma estrutura burocrática própria para o tema, o Ministério das Cidades, retomando a capacidade de financiar propostas desta temática. Atualmente, o Ministério concentra a maior linha de financiamento do governo federal, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), financiando infraestrutura urbana, principalmente. Apesar do debate metropolitano ter nascido com o urbano, atualmente o tema está praticamente paralisado no governo federal, a não ser pelos debates do Estatuto das Metrôpoles. A atuação da União com diretrizes para as regiões metropolitanas tem sido defendida por estudiosos da temática, frente à tendência de fragmentação do espaço (KLINK, 2010:10). Enquanto isso, sendo prerrogativa estadual, a estrutura da Sedru nasceu em 2003, retomando o tema metropolitano. Ou seja, a temática surgiu numa Secretaria de Política Urbana e Desenvolvimento Regional, traçando um caminho específico, apesar da lista de FPIC na legislação ser ampla. A Sedru, com a Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano, centrou esforços e recursos na implantação do arranjo metropolitano, especialmente na contratação do PDDI. Além disso, executou linhas de financiamento do governo federal voltadas para regulação do solo, como regularização fundiária e planos de risco. Já a nova Agência RMBH, em 2009, traçou seu plano de trabalho, o Pacto Metropolitano pela Sustentabilidade, em torno de cada uma das FPICs, inclusive saúde.

O Projeto Estruturador “RMBH” contemplou as ações da Sedru e da Agência RMBH, bem como executou outras atividades de transporte e meio ambiente, a partir das Secretarias temáticas. A Secretaria de Estado de Saúde não estava no escopo, nem a Sede, que conduzia suas atividades no Vetor Norte em paralelo. Ou seja, apesar da legislação sobre a política metropolitana ter definido a saúde como FPIC, na estrutura de políticas públicas estaduais, o projeto para a “RMBH” traçou propostas urbanísticas, incluindo neste conceito atividades de transporte e meio ambiente.

Considerando essa caminhada na história da política pública metropolitana, percebe-se sua complexidade em termos de escopo de atuação e governança federativa.

Sendo tão complexa, qual a relevância da questão metropolitana para que seja retomada na agenda do governo estadual?

Do ponto de vista político você está no centro do poder político do Estado, no centro do poder econômico, enfim, para qualquer governante é um tema relevante se trabalhar nessa parte do estado que congrega parte muito específica da população e uma parte muito específica da economia (Entrevista com conselheiro metropolitano, 2013).

Eu acho que não dá pra gente trabalhar as grandes cidades conurbadas com os municípios no seu entorno sem pensar na questão metropolitana, não dá pra gente pensar nos municípios trabalhando de uma forma isolada, tem que existir uma autoridade metropolitana, um eixo metropolitano que possa fazer essa articulação entre os municípios, fazer essa tentativa de integração das políticas públicas e principalmente a questão da ordenação do território (Entrevista com ex-membro da Sedru, 2013).

“O forte, na minha opinião, é a tentativa de se enfrentar o problema onde a melhor solução de gestão será dada pela visão metropolitana e não pela visão local”(Entrevista com ex-membro da Sedru, 2013).

É a própria complexidade do tema metropolitano e seu desafio de enfrentar problemas que escapam aos limites dos entes federativos, demandando articulação em um espaço de alto potencial econômico e político, que leva à retomada da questão pelo governo estadual, ator fundamental para gerir municípios tão díspares em torno de um objetivo comum.

(...) eu comecei a ver que essa questão de centro e periferia é muito marcada nessas regiões metropolitanas, a questão de centro e periferia é muito marcada na nossa cultura urbana, todas as nossas cidades nascem com essa marca. E isso repete no fenômeno metropolitano, de o centro ser a referência e o resto todo é periferia, o resto todo é secundário, o resto todo é para copiar aquele centro da cidade. A marca do centro periferia do ponto de vista sócio econômico ela se repete do ponto de vista do simbólico, ela vai contaminando a vida toda. (...) **Foi a primeira percepção de que para costurar o metropolitano o Estado era a instância mais legítima** (Entrevista com conselheiro metropolitano, 2013. Grifo meu.).

Esse entendimento sobre a relevância do tema foi suficiente para retomar um arranjo metropolitano, mas na sua execução, surge uma pergunta central: qual o escopo de atuação deste arranjo? As FPICs são conceitualmente compreensíveis, mas gerencialmente um desafio:

São problemas metropolitanos [saúde e segurança pública], não deixam de ser. O que eu estou te falando aqui é que tem gente para cuidar disso. (...) **é que naquela época a gente estava um pouco perdido, a gente não tinha clareza de qual era o papel do órgão metropolitano**, mas pensando assim, claro que é harmonizar, **mas o que tem que resolver uma Agência de Desenvolvimento Metropolitana, a gente não tinha uma clareza muito grande sobre isso**. A gente pensava assim: esses problemas são metropolitanos, então quem vai resolver? Só depois quando você coloca profissionais, você assume, aí você começa a falar: espera aí o que que eu vou fazer? Talvez se tivesse essa clareza, não que a Agência não teria essas outras funções, mas talvez a própria redação da lei seria mais clara nesse sentido (Entrevista com membro da Agência RMBH, 2013. Grifo meu).

Nas entrevistas, as diferentes concepções sobre o escopo da política pública metropolitana surgem, tendo três tipos de respostas: aqueles que percebem a necessidade de atuar em todas as políticas públicas que perpassam o território metropolitano; aqueles que entendem a política metropolitana como política urbana; e por fim, quem defende exclusivamente uma atuação em termos de ordenamento territorial, como especificidade desta política pública. Um dos entrevistados, ex-membro da Sedru, acredita que o rol de políticas não importa, pois a discussão fundamental é da governança metropolitana, ou seja, o modo de avaliar as questões sob olhar integrado. Neste sentido, acredita que saúde, por exemplo, pode ser um tema metropolitano, ou outro que necessitar ser pensado por mais de um ente, tal qual a própria definição de FPIC.

O desafio mesmo é a inserção da visão metropolitana no dia a dia dos municípios, como que nós vamos trabalhar a Saúde Metropolitana, a Educação Metropolitana, a Mobilidade, a Habitação, o Emprego, a Renda. É talvez essa contribuição mais direta dos prefeitos, dos municípios, das Câmaras no processo da construção metropolitana coletiva (Entrevista com conselheiro metropolitano, 2013).

Na verdade a Política Urbana é uma das faces da Política Metropolitana. Ela tem que se preocupar com outras questões, embora seja de dificuldade maior de suplementação. Por exemplo, política de saúde não é política urbana, já é política metropolitana. É uma política que você tem em grande escala, com melhor representatividade e eficiência pra você gerenciar olhando a questão metropolitana (Entrevista com ex-membro da Sedru).

Na verdade nós estamos falando de uma política urbana, só que a gente tem um problema de ter mais de um município, mais de um poder discutindo

a mesma cidade, a gente aqui é uma cidade com 34 prefeitos e 34 Câmaras, isso é um problema administrativo, mas a cidade é uma só. Tecnicamente você planeja como se fosse uma só cidade, politicamente você tem que fazer esse intervalo para todas, ela fica mais complexa, mas ela não é diferente, ela continua sendo uma questão urbana. (Entrevista com membro da Agência RMBH, 2013).

Eu acho que o ordenamento territorial, para mim, é a principal questão. É onde as nossas cidades pecam, em função, exatamente, do crescimento desordenado que veem ao longo dos anos, da expansão irregular. (...) o eixo central dessa questão metropolitana recai sobre o ordenamento territorial, a partir do território a gente vê as questões políticas (Entrevista com ex-membro da Sedru).

O Termo de Referência e o próprio PDDI são exemplo das diversas interpretações sobre o que cabe a uma política pública metropolitana: traçaram um conjunto de ações que vão além das FPIC, adotando propostas de segurança pública, educação e cultura e institucionalmente submetendo-as a uma articulação da Agência RMBH, papel de pivô que esta autarquia nova não conseguiria cumprir.

Agora, ele [PDDI] nunca vai ser em sua plenitude, **porque ele tem políticas lá que não deviam estar contempladas, feito estufa... fala muito de segurança pública, que não é FPIC, não é atribuição da Agência, nunca vai passar pela Agência, nem tem como ela entrar nesta seara.** Tem umas coisas de turismo e cultura que imagino não vão ser...capacitação em gestão turística, em capacitação para a cultura. Acho que viajou demais, tem coisas que não deveriam estar ali (Entrevista com membro da Agência RMBH, 2013. Grifo meu).

Neste sentido, a visão do PDDI sobre o metropolitano é praticamente de um mini-governo para este território, próximo à concepção daqueles que defendem um ente federativo exclusivo para o metropolitano. “A democracia é muito boa, mas tem que ver até que ponto ela funciona. Eu acho que a questão metropolitana demandaria um outro ente, porque ela é real, o que ela gera”.(Entrevista com conselheiro metropolitano, 2013).

Essa interpretação de um mini-governo, ente metropolitano, surge a partir do entendimento que a política metropolitana é antes de tudo territorial, portanto deve pensar os problemas que perpassam essa região, que são diversos. A partir do eixo territorial, as demais políticas públicas podem ter um enfoque regional, garantir uma

inteligência no território, como dizem as falas abaixo de membros da Agência RMBH:

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

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

Apesar de reconhecer o papel da Agência RMBH como desenvolvedora de projetos, o Diretor-Geral afirma que o momento atual da Agência RMBH é de realizar entregas:

O desafio [da gestão metropolitana] é concretizar. Acho que a questão hoje é colocar em prova. O arranjo está posto, a política está construída, feita. **Agora ela precisa sair do planejamento e entrar na fase de execução.** (Entrevista com Diretor-Geral da Agência RMBH, 2013. Grifo meu).

Essa visão que parece contraditória – ou a Agência RMBH desenvolve projetos para outras executarem, ou ela própria implementa - advém da complexidade da questão metropolitana em relação ao seu escopo: se fosse claro qual o papel da Agência RMBH, saber-se-ia se ela somente planeja ou se ela também executa, ou ainda qual conjunto de projetos lhe cabe somente planejar e quais a execução ela deve assumir.

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

Se você pegar as agências metropolitanas no mundo você percebe que elas vão sempre para o mesmo lado que é: mobilidade, saneamento e território. Sempre vão para esse lado porque o resto já tem uma estrutura grande para cuidar daquilo (...) Agora tem coisas que ninguém está olhando, a mobilidade não depende só de um prefeito ou de outro, depende de uma visão integrada. O saneamento é a mesma coisa, a água que se bebe em Belo Horizonte vem de Nova Lima, vem de Brumadinho, então não adianta só o prefeito querer cuidar, não é uma questão local. E é a mesma coisa a questão do território, o que você faz no território de Nova Lima impacta na mobilidade de Belo Horizonte, e a mesma coisa em Lagoa Santa, mesma coisa em Santa Luzia, etc. Estes três temas são temas que estão sem pai nem mãe. E esses três temas precisam sim ser foco de algum órgão metropolitano. (Entrevista com membro da Agência RMBH, 2013).

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

Como não há consenso sobre o papel da Agência RMBH, cada gestor decide qual conjunto de ações irá focar, como de fato aconteceu. O único tema unânime é a questão territorial, mesmo que uns defendam que este é um entre outros temas desta política. O PDDI reconhece essa importância do território e traça propostas concretas de transformação social a partir de políticas que reordenem o uso do solo na RMBH, sintetizadas na “Proposta de Reestruturação Territorial Metropolitana”. O Plano constatou que o modelo de Belo Horizonte segue um traçado urbano monocêntrico, reforçado pela estrutura de transporte, em que todo o fluxo passa pelo centro da capital para se redistribuir. Eis então a proposta da “Política Metropolitana Integrada de Centralidades em Rede”, que no governo estadual se denomina “Novas Centralidades”, criando uma estrutura de rede policêntrica, em que não haja necessidade de ir a um centro único, pois os serviços, empregos, habitação e lazer estarão dispersos pelo território, em cinco graus diferentes, de modo que toda a

população tenha seu direito à cidade garantido, independentemente de onde se localizar na metrópole.

Entre as alternativas de propostas foi enfatizada aquela originária das discussões do Colegiado Metropolitano, que contempla a hipótese de recuperação da malha ferroviária existente e sua complementação em rede, criando a partir daí novas centralidades nodais e lineares, transformando radicalmente as condições de mobilidade da população, de acessibilidade aos lugares, e alterando ainda a matriz energética associada aos transportes. A Coordenação Territorial teve, portanto, a preocupação de fortalecer as centralidades urbanas que articulem uma rede de polarizações a partir da concentração e diversificação de atividades, em graus variados de complexidade e complementaridade. As centralidades incorporam a noção de lugar, de espaço vivido, marcado por relações de sociabilidade e referenciais de identidade metropolitana em suas diferentes escalas. O tratamento das centralidades existentes e potenciais buscou incorporar, portanto, elementos de ordem econômica, política, simbólica, cultural ou religiosa, que ora se reforçam mutuamente, ora entram em conflito uns com os outros (UFMG, 2011:41-42).

Executar esta proposta, contudo, é um desafio:

Eu gosto muito desse conceito do novo urbanismo, da centralidade, mas eu acho que tem que ter a construção de uma centralidade inclusiva, não uma centralidade que um empreendedor vai lá e vai definir a extensão da ocupação. Eu sinto que o ordenamento territorial é imprescindível para a gestão metropolitana, as políticas de integração, seja na questão da mobilidade, da habitação, da questão ambiental elas têm que estar interligadas, mas eu sinto que o ordenamento territorial precisa ser trabalhado de forma urgente sem ser o macrozoneamento do mercado imobiliário, mas que ele seja de fato um macrozoneamento contemplando zonas especiais de interesse social (Entrevista com conselheiro metropolitano, 2013).

A questão territorial volta com força à Agência RMBH em 2011 a partir das propostas do PDDI, mas há quem diga que faltou ao Plano entregar um macrozoneamento da região, por se tratar de instrumento fundamental em qualquer plano diretor, inclusive neste que deveria ser orientador da revisão dos planos diretores municipais.

Uma coisa que muita gente fala, e que eu concordo, é que a principal missão do Plano Metropolitano, ou uma das principais, era de propor o zoneamento metropolitano. Era de chegar e falar 'olha, nós temos que rever que fosse o macro zoneamento e diretrizes de ocupação', mas eu acho que tinha que ter entregado uma parte do plano - e muita gente acha - que fosse nortear de fato, praticamente, a revisão dos planos diretores. Ele [PDDI] deu diretrizes territoriais, mas ele não chegou perto de fazer isso. Com aquelas

diretrizes você não consegue rever plano nenhum (Entrevista com membro da Agência RMBH, 2013).

O PDDI teria que ter avançado e ter chegado com uma proposta de macrozoneamento porque se você entrega um Plano Diretor você entrega um mapa do município com o zoneamento, eu sinto que essa foi uma lacuna porque o ordenamento territorial ele precisava ter vindo com as diretrizes, não basta você estabelecer diretrizes internas no Plano Diretor Metropolitano, você precisa especificar como essas diretrizes são territorializadas. (Entrevista com conselheiro metropolitano, 2013).

Ainda que atualmente a expectativa sobre o PDDI possa ser outra, é consenso entre os entrevistados o quanto foi fundamental o esforço do Plano em construir propostas para a RMBH baseadas num debate coletivo, participativo e que se esforçou para demonstrar a intersetorialidade trazida pela visão sobre o território.

A questão da elaboração do PDDI, eu vi como uma questão extremamente relevante porque não adianta ter um sistema legal se você não tem um sistema de planejamento, e a forma como ele foi construído com participação popular, com a integração de vários profissionais dentro da Universidade, acho que trouxe também um elemento de construção pedagógica. Então não é só uma construção porque quer cumprir uma etapa, quem participou da construção do PDDI saiu mais rico do ponto de vista de compreender o que é uma proposta metropolitana (Entrevista com conselheiro metropolitano, 2013).

Na prática, as políticas públicas ainda não conseguem ser geridas de um modo articulado, porque são dependentes de uma estrutura funcional em que cada órgão tem seu orçamento, obrigações e equipe próprias. A visão intersetorial trazida pelo PDDI é um desafio a ser implantado pelo governo do estado, por mais que o 2º Choque de Gestão tenha iniciado essa tentativa com a criação das áreas de resultado, que levaram aos Projetos Estruturadores executados por mais de uma Secretaria, como o próprio "RMBH". O território é capaz de agregar, de dar uma visão global sobre fenômenos que são conectados, mas metodologicamente o governo os destrincha, porque tem como tradição classificar os problemas em setores específicos, como se na realidade não fossem conectados. Esse problema afeta claramente a política metropolitana que parte do território.

O enfoque metropolitano é territorial e o Estado não é territorial, ele é temático: tem a política de educação, política de saúde, de transporte, e muitas vezes não se comunicam mesmo. Cada um tem a sua regionalização, cada um tem a sua estratégia, cada um tem seus argumentos técnicos para defender seu ponto de vista (Entrevista com ex-técnico da Sedru, 2013).

Só que eu acho que às vezes estão fazendo equivocadamente, o PDDI mostra que a direção é a direção da integração, a direção da articulação, tem que fazer as coisas de maneira simultânea, todas elas. E a nossa gestão pública continua sendo muito setorizada. (...) Por exemplo, a centralidade da questão metropolitana é a rede de centros e o sistema de mobilidade, as duas coisas são uma base, e uma e outra, você não pode distinguir uma e outra, elas são absolutamente conectadas. Aí o Governo começa a mexer com centralidade leste. E a mobilidade? Como é que fica isso? Essas coisas não são descoláveis. (Entrevista com conselheiro metropolitano, 2013).

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

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

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

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

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

Até o momento de entrar no PDDI, de constituir o PDDI a gente foi ganhando força, foi ganhando adesão à ideia metropolitana. **Aí a gente teve um balde de água fria terrível para o processo que foi quando o Governador desmarcou a entrega do Plano em Dezembro**. Foi um balde de água fria, depois o Plano desapareceu e a gente não tinha notícias dele, só tínhamos notícias que ele já estava sendo difamado, que tinha gente que falava que ele, o Plano, era uma 'conjugação de intrigas, que era coisa do PT com os inimigos do Governo', um monte de bobagem (Entrevista com conselheiro metropolitano, 2013. Grifo meu).

(...) outra questão que me preocupou é que ele **[PDDI] foi concluído e não foi entregue**. A sociedade civil ainda teve que pressionar para que o PDDI de fato fosse entregue. Questões meio estranhas (Entrevista com conselheiro metropolitano, 2013. Grifo meu).

Esse impasse interno ao governo estadual na aprovação do PDDI tem um impacto na percepção sobre o arranjo metropolitano que era retomado aos poucos e com grande entusiasmo pelas oficinas participativas do PDDI, mas que o próprio governo estadual desmereceu:

Eu diria que o sentimento que eu tenho hoje da Gestão Metropolitana é um sentimento burocrático, eu acho uma pena. **Fica uma tristeza de ver que o mesmo Governo que fez aquele movimento, de crescer, de criar entusiasmo, de aderir, de criar acordos com a sociedade civil, teve um momento que foi muito bonito, e o próprio Governo joga água fria**. (Entrevista com conselheiro metropolitano, 2013).

Por mais que se tenha o PDDI cravado, que é uma determinação legal, ali dentro tem uma possibilidade de se ativar um alvo ou outro muito forte. **[PDDI] É muito amplo, você faz o que quiser. Se a comunidade não estiver envolvida naquilo, e cada um não tomar conta desses**

processos como um todo, fica de fato sujeito ao Governo, e é uma preocupação de políticas de longo prazo. Essa talvez seja a parte do planejamento estratégico que o sistema oficial não adotou e não adota, que é o envolvimento da sociedade. (...) Era fundamental dada a fragilidade na participação que historicamente nós temos, que o próprio governo fortalecesse isso, desse arcabouço, estrutura para isso acontecer, fora do Conselho. (Entrevista com conselheiro metropolitano, 2013. Grifo meu).

Ele [arranjo metropolitano] deixou de ser uma referência, as pessoas não querem mais, não procuram mais. Então assim, deixou aquela coisa, que vinha num crescente, que vinha sendo o modelo, a referência, que tinha o apoio do governador, com força política, com a vontade política de fazer com que a coisa realmente retomasse num nível nacional que pudesse ser modelo. **Não deu em nada. Dentro do mesmo governo. Não houve mudança de partido ou sucessão, é o mesmo cara. Ele plantou e ele mesmo desconstruiu** (Entrevista com ex-membro da Sedru, 2013. Grifo meu).

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

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

“é aquela coisa assim, eu quero ter direitos, mas eu não quero saber dos meus deveres. E isso a gente vê demais nas conversas dos prefeitos” (Entrevista com conselheiro metropolitano, 2013).

A participação municipal pode ser analisada pelo modelo do cálculo racional. É o “dilema do prefeito”, como definido por Gustavo Machado (2009): o prefeito calcula as perdas em sua autonomia municipal frente às possibilidades que a cooperação lhe traz. No entanto, a primeira fala acima traz um ponto interessante: a composição da RMBH atrapalha a sua gestão, pois há municípios demais, cada um com a sua identidade, muitos com conexão com a metrópole, mas outros que compõem a RMBH unicamente por questões políticas. Esse tamanho também dificulta conseguir

consenso com os 34 municípios em torno de um planejamento único. O PDDI teve esse sucesso e esse mérito. Foi uma etapa fundamental de construção da identidade metropolitana, de articulação entre os diversos atores. Isso possibilitou uma legitimidade ao Plano e abriu espaço para a atuação do arranjo metropolitano. Mas a composição política da RMBH, vista de modo prático, leva a tratar os municípios de modo diferente: “Eu acho que dos 34 [municípios] ainda é muito heterogêneo, tem alguns que a gente não tem nem notícia e nem tem porque ter” (Entrevista com membro da Agência RMBH).

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

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

Quadro 4 - Percepção dos prefeitos da RMBH sobre o funcionamento do arranjo institucional da RMBH

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

Na mesma pesquisa, apenas um prefeito soube associar uma função pública de interesse comum à Agência RMBH. Mesmo com o PDDI, que teve um enorme

esforço de se aproximar dos municípios, poucos prefeitos souberam citar alguma das propostas do Plano:

Participação nas reuniões do PDDI (%)	Conhecimento acerca das propostas do PDDI (%)	
	Soube citar uma proposta	Não soube citar nenhuma proposta
Participou de pelo menos uma reunião	35,5	22,6
Não participou de nenhuma reunião	0	38,7
Outros	0	3,2
Total	35,5	64,5

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

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

Em relação ao Conselho Metropolitano, 58,1% acreditam que são importantes para a RMBH as decisões ali tomadas:

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

Quadro 6 - Percepção dos prefeitos da RMBH sobre a importância, para a região, das decisões tomadas nas reuniões do Conselho Deliberativo da RMBH.

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

A pesquisa do Observatório conclui que “as expectativas dos prefeitos quanto a atuação da Agência RMBH resultaram em respostas bastante dispersas, mas

predomina a expectativa de maior aproximação da Agência com os municípios” (AGÊNCIA RMBH, 2012).

Com os novos prefeitos que assumiram em 2013, uma nova oportunidade da Agência RMBH se articular está posta:

“A Agência está se articulando bastante com os municípios esse ano, principalmente porque os projetos da Agência dependem e sempre vão depender dos municípios, então não tem como a gente fazer nada sozinho”. (Entrevista com membro da Agência RMBH, 2013).

Acho que os municípios que tem maior repercussão dessas temáticas, eles têm uma participação constante. Por exemplo, ordenamento territorial, município de Lagoa Santa está constantemente aqui dentro [na Agência RMBH]. Prefeito Dr. Fernando já ligou 3 vezes. E é uma gestão nova, novinha. Vespasiano a mesma coisa. Então, onde você tem muito parcelamento do solo, é clara esta identificação. E onde a questão de saneamento é um gargalo. Então, vamos ter proximidade com municípios, resolvendo problemas que são metropolitanos e que impactam no município (Entrevista com membro da Agência RMBH, 2013).

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

Enquanto há depósitos de vulto no FDM – seja da parte do Estado, quanto dos maiores municípios - o incentivo para a cooperação está posto e sendo revalidado. Mas a estabilidade ainda é frágil. Como se viu, a participação da sociedade civil e

dos municípios tem muito que avançar. Atualmente a Agência RMBH parece ter assumido a postura de se fechar e buscar executar seus projetos, articulando-se pragmaticamente, à medida que se faz necessário para que os projetos avancem. Inclusive, apostam que as entregas tragam estabilidade para a questão metropolitana, como dito em entrevista:

Eu acredito que ele [arranjo metropolitano] está se firmando, mas tem um risco muito grande da gente não deixar algum legado nesse governo, porque esse governador (...) foi o cara que viu a importância disso e comprou, eu não sei se outro governador vai ter essa mesma visão, então a gente tem que correr até 2014. **Tem algumas entregas tecnicamente bem construídas, bem legítimas, para o negócio não ter retorno, para não chegar outro cara e falar: ‘esse negócio de metropolitano não está com nada não, vamos acabar com a Agência, vamos acabar com tudo’.** Essa que é a preocupação.(Entrevista com membro da Agência RMBH, 2013).

Mas pode ser também que os projetos executados pela Agência RMBH sejam repassados a outras Secretarias mais reconhecidas num outro governo– Setop, com o projeto do TREM Metropolitano e Semad com a PPP de resíduos sólidos– e a Agência RMBH seja esvaziada em seu poder de intervenção, planejamento e execução. Isso porque ainda não está claro o que um órgão metropolitano tem de exclusivo ou diferente de outros. No momento em que a Prefeitura de Belo Horizonte, maior depositária do FDM, não for mais aliada política do governo do Estado, talvez ela não continue a depositar seu recurso no FDM, por não perceber uma importância da questão metropolitana que lhe traga ganhos maiores que o custo de aliança com um partido de oposição. São suposições que somente o futuro pode confirmar, mas que atualmente se configuram como hipóteses plausíveis.

Caso o arranjo cooperativo seja simplesmente utilitário – o que ganho com isso? -, políticas estaduais específicas podem resolver este problema. Mas se o Estado assumir demais a frente de algumas questões, o municipalismo será cobrado, como no passado com o Plambel, e novamente há um risco. O equilíbrio desta balança é complexo, de modo que é fácil desestabilizá-la. O arranjo de 2006 retomou esse ponto ideal, mas se a Agência RMBH descuidar da articulação com todos os atores metropolitanos, distribuindo papéis e legitimando as decisões coletivas, o risco de rompimento do arranjo institucional volta. Por isso uma política territorial, de

regulação do ordenamento territorial e uso do solo é tão importante: não há outro órgão estadual que assuma este problema e, ao mesmo tempo, a partir dele é possível se articular com outras políticas finalísticas. Se é ideal à política metropolitana tratar de modo intersetorial as questões do território, viu-se que este é um desafio muito grande para um arranjo relativamente novo. Portanto, a melhor saída para a estabilidade da política metropolitana se firma num tripé: participação da sociedade civil; articulação junto aos municípios; entregas de projetos que sejam exclusivos, como ordenamento territorial. Do contrário, num próximo governo o arranjo metropolitano pode ser esvaziado e não haverá quem a defenda.

4. Conclusão

O território atualmente é importante no campo das políticas públicas e essa defesa se baseia em três fatos simples: no Rio de Janeiro, a estratégia de combate à violência nos últimos anos se estabeleceu pela ocupação de territórios, quando a polícia retira os traficantes de uma favela e ali instala um equipamento público de controle do local; em Minas Gerais, a visão estratégica do terceiro Choque de Gestão se fundamenta na participação e na regionalização das políticas públicas; além disso, o governo de Minas Gerais possui duas Secretarias territoriais – a Segem e a Secretaria de Estado de Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha, Mucuri e do Norte de Minas (Sedvan). Se num modelo de Administração Burocrática, cada departamento representava um problema específico, na Administração Gerencial é fundamental uma visão integrada, tal qual é proporcionado pelo território e por suas características estratégicas.

O Urbanismo nos ensinou que a organização do território é fundamental para entender a desigualdade social. Quanto a organização espacial impacta na organização social ou se é a sociedade que explica o espaço construído é uma velha questão. Sem eleger um vencedor, ambas as explicações são coerentes para compreender uma realidade complexa. Portanto, uma política territorial é fundamental enquanto um aspecto de política pública. A reforma urbana representa este momento histórico no país em que a nova configuração das cidades se altera de tal forma que o Estado deve prever uma resposta. Atualmente o governo de Minas Gerais possui operações de crédito com organismos internacionais que exigem uma série de indicadores para monitorar as políticas estaduais. Além dos tradicionais indicadores ambientais e sociais, a partir de 2013 a gestão metropolitana é um indicador considerado relevante por estes organismos, demonstrando como a organização no espaço, especificamente nas metrópoles, é uma nova e firme questão (*issue*) para a Gestão Pública.

Porém, o Estado ainda tem sérias dificuldades em implantar um modelo de gestão por território, o que faz a política metropolitana um importante caso a ser estudado e destrinchado em suas diversas nuances.

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

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

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

um potencial enorme de se mobilizarem pelo tema quando perceberem que esta é uma nova pauta – de ganhos, inclusive – para seu mandato, com alta aprovação dos seus eleitores.

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

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

reconhecimento da questão metropolitana como uma pauta na agenda governamental, podendo trazer ganhos para todas as partes envolvidas.

Na retomada da questão metropolitana em 2003, propõe-se o novo arranjo, mas o escopo de atuação da nova política pública que se formava ainda não estava completamente definido. Quando se cria a Sedru com sua estrutura metropolitana, há uma linha de atuação convergente com a linha do Ministério das Cidades, inaugurando temas importantíssimos na agenda estadual, como a regularização fundiária. Ao mesmo tempo, o governo estadual inovava na criação de um modelo metropolitano, até contratar o PDDI.

Em 2009, com a criação da Agência RMBH, a estrutura frágil da política pública metropolitana fica à mostra: cria-se o Pacto Metropolitano pela Sustentabilidade, um conjunto de atividades diversas que se fundamentavam na articulação da Agência RMBH com outros órgãos estaduais. Ora, como uma nova estrutura burocrática surge baseada na articulação com outras sem ter o suporte de uma figura superior que sustente essa articulação? Na Teoria da Gestão de Projetos, fala-se da figura de um *sponsor* ou patrocinador da ideia para que de fato ela se configure num projeto exequível (PMBOK, 2004: 387). O Estado tem essa mesma necessidade de um patrocinador, pois do contrário, cada órgão disputa orçamento e entregas com os demais, dificultando as articulações. Para piorar esta situação de instabilidade da política metropolitana, a Sedru e Agência RMBH não atuaram juntas, por desacertos entre seus dirigentes. Essa característica de personificação da política é outro problema sério para sua continuidade.

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

governo estadual e agora com as Prefeituras Municipais, que desde o fim do PDDI, ficaram distantes do trabalho da Agência RMBH, conforme constatou pesquisa do Observatório de Políticas Metropolitanas, da própria Agência.

Esta alavancada que o governador Anastasia deu ao arranjo metropolitano em 2011 abriu espaço para que os gestores investissem no trabalho interno, executando os projetos, mas houve menos cuidado com a articulação municipal, talvez até pela estabilidade do arranjo metropolitano naquele momento. É preciso agora realizar entregas, dizem os entrevistados da Agência RMBH. O que não escapa de interagir com os municípios é o processo de concessão de anuência prévia ou corretiva, bem como as fiscalizações de loteamentos na RMBH, pois as Prefeituras têm grande interesse na regulação do uso do solo. Mas este é um tipo de ação isolada, não uma articulação profunda, como está prevista para 2013 com a elaboração do macrozoneamento metropolitano, numa retomada do debate construído pelo PDDI, utilizando a mesma metodologia de rodadas de debate com ampla participação. Estes dois últimos anos, 2011 e 2012, foram fundamentais para refletir sobre o arranjo metropolitano e traçar com mais clareza qual o escopo de atuação: mobilidade, saneamento básico e regulação do uso do solo.

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

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

Bibliografia

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. **A participação na era Lula**: repertórios de interação em um Estado heterogêneo. Trabalho apresentado no 35º Encontro Anual da ANPOCS, GT 04 Controles Democráticos e Legitimidade. Caxambu, MG, 2011. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/35_encontro_gt/GT04/Abers_Serafim_Tatagiba.pdf

AGÊNCIA RMBH. Conselho Deliberativo. **Ata do dia 5 de maio de 2011**. Disponível em: http://www.metropolitana.mg.gov.br/system/documents/325/original/ATA_Conselho_RMBH_2011%2005%2005.pdf?1328617887. Acesso em 13/02/2012.

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

_____. Plano Metropolitano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Belo Horizonte. 2013. Disponível em: www.metropolitana.mg.gov.br.

AZEVEDO, Sérgio; GUIA, Virgínia R. dos Mares. **A questão metropolitana no processo da reforma do Estado no Brasil**. Belo Horizonte, 2000. Disponível em: <<http://crab.rutgers.edu/~goertzel/sergio.doc>>. Acesso em 05/02/2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. “Da Administração Pública Burocrática à Gerencial”. **Revista do Serviço Público**, n.47 (1), janeiro-abril de 1996.

_____. Pequena história da reforma gerencial de 1995. In: Costin, Claudia. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier: 2010.

CASTELLS, M. The urban question: a marxist approach. London: Edward Arnold.1977.

CARDOSO, Fernando Henrique. Aspectos políticos do planejamento. In: LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1975.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Intervenção com Foco nos Resultados**: elementos para o desenho e avaliação de projetos sociais. In CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz (orgs.). **Gestão Social: o que há de novo? Desafios e tendências**. Belo Horizonte : Fundação João Pinheiro, 2004, v. 2, pp. 70 - 94.

CHOAY, Françoise. **O urbanismo**. São Paulo, Editora Perspectiva: 2000.

DAVIDOVICH, Fany. A “volta da metrópole” no Brasil: referências para a gestão territorial. In: Ribeiro, L.C.Q. (org) **Metrópoles entre a coerção e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. Rio de Janeiro: FASE; São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

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

FRIEDMANN, John. Planning in the Public Domain: from knowledge to action. Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1987.

HALL, Peter G. **Cidades do amanhã**: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos do século XX. São Paulo: Perspectiva: 2002.

HOCHMAN, G. História e Políticas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. 2007; 64:153–156.

JACOBS, Jane. Morte e vida de grandes cidades. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

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

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

_____. A construção de novas governanças para a área metropolitana: o cenário brasileiro. **Regiões Metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Fernanda Magalhães, Editora. Banco Interamericano de Desenvolvimento. 2010. Disponível em: <http://www.iadb.org/en/publications/publication-detail,7101.html?id=20528%20&dcLanguage=en&dcType=All> . Acesso em 11/04/2013.

LADEIRA, Leonardo Carvalho. **A lacuna da participação democrática no modelo de gerenciamento estratégico do governo do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro /Escola de Governo Prof.º Paulo Neves de Carvalho, 2008.

LOJKINE, J.. O estado capitalista e a questão urbana (E. d. S. Abreu, Trans.). São Paulo: Martins Fontes. 1981.

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

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

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

MEDEIROS, Gustavo Batista. **Arquitetura Organizacional**: Um estudo de caso das transformações ocorridas na Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas após a promulgação da Lei Delegada Nº180 de 20 de janeiro de 2011. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro /Escola de Governo Prof.º Paulo Neves de Carvalho, 2011.

MELLO, Andréia Skackauskas Vaz de. **Burocratização e Institucionalização das Organizações de Movimentos Sociais**: O caso da organização de prostitutas Davida. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2007. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/1843/VCSA-7GYUWE/1/disserta_o_andreia.pdf. Acesso em 09/01/2012.

MENICUCCI, Telma M. G. e BRASIL, Flávia de P.D. **Construção de agendas e inovações institucionais**: comparação entre a reforma urbana e a reforma sanitária. Trabalho apresentado no 29º Encontro Anual da ANPOCS, GT Políticas Públicas. Caxambu, MG, 2005.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (coord.). **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2007-2023**. Belo Horizonte, 2007. Disponível em: <www.planejamento.mg.gov.br>. Acesso em 10/12/2012.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (coord.). Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG 2004-2007. Disponível em: <www.planejamento.mg.gov.br>. Acesso em 11/02/2013.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (coord.). Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG 2008-2011. Disponível em: <www.planejamento.mg.gov.br>. Acesso em 11/02/2013.

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

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

PACHECO, Regina Silvia. **Reformando a administração pública no Brasil: eficiência e accountability democrática**. Texto apresentado ao Seminário A Reforma da Administração Pública: possibilidades e obstáculos, promovido pela Fundação Joaquim Nabuco no Recife, 20 e 21 de agosto de 1998. Versão preliminar e incompleta. Disponível em: http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=reformando%20a%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica%20no%20brasil%3Aefici%C3%Aancia%20e%20accountability%20democr%C3%A1tica%201regina%20silvia%20pacheco%202&source=web&cd=1&ved=0CB8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.filestudy.com%2Frtf%2F-boa-br.html&ei=USwDT_2QBon2ggfLhuiJAw&usq=AFQjCNH-np8XGhw NPzYoT4h9SQ2XEqDRA. Consulta realizada em 03/01/2012.

PAULA, A. P. P. *Administração pública brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social*. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

PRATES, Antônio Augusto P. **Organização e instituição no velho e novo institucionalismo**.

In: SUZANA, Rodrigues; MIGUEL, P. *Novas Perspectivas na administração de empresas*. São Paulo: Iglu, 2000. pp.90-106.

Project Management Institute Inc., **Guia PMBOK** – Um Guia do Conjunto de Conhecimentos em Gerenciamento de Projetos. ANSI/ PMI 99-001-2004.

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

SANO, Hironobu. **Nova Gestão Pública e Accountability**: o caso das organizações sociais paulistas. São Paulo: FGV/EAESP, 2003, 149 p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-graduação na FGV/EAESP, Área de Concentração: Governo e Sociedade Civil no Contexto Local).

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. In: **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45 .

TONUCCI FILHO, João Bosco Moura. Dois momentos do planejamento metropolitano em Belo Horizonte: um estudo das experiências do PLAMBEL e do PDDI-RMBH. 2012. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-23052012-151814/>>. Acesso em: 11/04/2013.

VILHENA, Renata (et al.) (Organizadores). **O Choque de Gestão em Minas Gerais**: políticas da gestão pública para o desenvolvimento - Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

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

Apêndice A - Roteiro para Entrevista Semi-Estruturada

1. Descreva rapidamente sua experiência profissional.
2. Qual a relevância do tema gestão metropolitana?
3. Quais temas compõem a política metropolitana? Estes temas podem ser executados por outras Secretarias?
 - 3.1. Acredita que a política metropolitana se equivale à política urbana?
 - 3.2. Que papel cabe à Agência RMBH?
4. O atual arranjo de gestão metropolitana da RMBH consegue lidar com os temas que compõem a política metropolitana?
5. Você percebe avanços no arranjo de gestão atual da RMBH? Cite.
6. Quais os principais desafios atuais para a gestão metropolitana?
7. O PDDI tem sido um instrumento de gestão metropolitana? Explique.
8. Como você percebe a participação dos municípios no atual arranjo metropolitano? Qual a participação ideal?
 - 8.1. E da sociedade civil?
9. Na sua opinião, qual deveria ser o papel dos municípios no arranjo metropolitano?
 - 9.1. E qual deveria ser o papel da sociedade civil neste arranjo?
10. Estas organizações ainda atuam na RMBH: Instituto Horizontes, Granbel, Frevem, Frente pela Cidadania Metropolitana, Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas?
11. Você acredita que o tema metropolitano se firmou na agenda do governo estadual? Por quê?

Apêndice B - Lista dos Entrevistados

12. Camillo Fraga Reis – Diretor Geral da Agência RMBH (2011 a março/2013)
13. Carlos Calixto – Prefeito de Santa Luzia, conselheiro metropolitano e presidente da Assembleia Metropolitana
14. Gustavo Gomes Machado – Ex- Superintendente de Assuntos Metropolitanos da Sedru
15. José Abílio Belo Pereira – Ex-Conselheiro Metropolitano, titular pela sociedade civil
16. Madalena Franco Garcia – Ex-Subsecretária de Desenvolvimento Metropolitano
17. Maria Auxiliadora Alvarenga – Conselheira Metropolitana, titular pela sociedade civil
18. Maria Coeli Simões – Secretária Estadual de Casa Civil e Relações Institucionais e ex-Secretária Adjunta de Desenvolvimento Regional e Política Urbana. Não permitiu a gravação da entrevista.
19. Sandro Veríssimo – Diretor de Regulação Metropolitana da Agência RMBH. Ex-secretário da Ambel.
20. Maria Valeska Drummond – Coordenadora do Observatório de Políticas Metropolitanas da Agência RMBH