



Núcleo RMNatal
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

GOVERNANÇA DE REGIÕES METROPOLITANAS

contribuições à luz do Estatuto da MetrÓpole

Maria do Livramento Miranda Clementino
Lindijane de Souza Bento Almeida
Organizadoras

LETR CAPITAL



Observatório
das Metrópoles
Instituto Nacional de
Ciência e Tecnologia

Copyright © Maria do Livramento Miranda Clementino e
Lindijane de Souza Bento Almeida
(Organizadoras) 2021

Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.

Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os meios empregados, sem a autorização prévia e expressa do autor.

EDITOR João Baptista Pinto

REVISÃO Rita Luppi

PROJETO GRÁFICO E EDITORAÇÃO Jenyfer Bonfim

Ilustração da capa: *harryarts*

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

G742

Governança de regiões metropolitanas: contribuições à luz do Estatuto da Metrópole / organizadoras Maria do Livramento Miranda Clementino, Lindijane de Souza Bento Almeida. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2021.

284 p. ; 15,5x23 cm.

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-89925-44-6

1. Administração de regiões metropolitanas - Natal [RN]. 2. Regiões metropolitanas - Legislação - Natal [RN]. 3. Política urbana - Natal [RN]. I. Clementino, Maria do Livramento Miranda. II. Almeida, Lindijane de Souza Bento.

21-74582

CDD: 307.764098132

CDU: 316.334.56(813.2)

Meri Gleice Rodrigues de Souza - Bibliotecária - CRB-7/6439

LETRA CAPITAL EDITORA
Tels.: (21) 3553-2236/2215-3781
vendas@letracapital.com.br
www.letracapital.com.br

Conselho Editorial
Coleção Metr p les

Dr. Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro – IPPUR/UFRJ
Presidente do Conselho
Dra. Ana Lúcia Rodrigues – PPGCS/UEM
Dra. Andrea C. Catenazzi – UNGS/Argentina
Dr. Aristides Moysés – PUC-Goiás
Dr. Carlos de Mattos – IEU/PUC-Chile
Dr. Carlos Nassi – COPPE/UFRJ
Dr. Emilio Pradilla Cobos – UAM (Universidade Aut noma
Metropolitana), México
Dr. Eust gio Wanderley C. Dantas – PPGG/UFC
Dr. Frederico Rosa Borges de Holanda – FAU/UNB
Dr. Jeroen Johannes Klink – UFABC
Dra. Inai  Maria Moreira de Carvalho – PPGCS/UFBA
Dr. José Borzacchiello da Silva – PPGDMA/UFC
Dra. Lúcia B gus – PPGCS/PUC-Minas
Dra. Luciana Teixeira Andrade – PPGCS/PUC-Minas
Dra. Marcia da Silva Pereira Leite – IFCS/UERJ
Dr. Marcio da Costa – FE/UFRJ
Dr. Manuel Villaverde Cabral – Universidade de Lisboa
Dra. Maria do Livramento Miranda Clementino – NAPP/UFRN
Dra. Maria Madalena Franco Garcia – FNEM (Fórum Nacional de
Entidades Metropolitanas)
Dra. Maura Pardini Bicudo V ras – PPGCS/PUC-São Paulo
Dra. Olga Firkowski – Dept. Geografia/UFPR
Dr. Orlando Santos Junior – IPPUR/UFRJ
Dr. Peter Spink – EAESP/Mackenzie/SP
Dr. Roberto Kant de Lima – INCT-InEAC/UFF
Dr. Roberto Luís M. Monte-M r – CEDEPLAR/UFMG
Dr. Ruben George Oliven – PPGAS/UFRGS
Dr. Ricardo Machado Ruiz – CEDEPLAR/UFMG
Dra. Raquel Rolnik – FAU/USP
Dra. Rosa Moura – DIRUR/IPEA
Dra. Rosetta Mammarella – FEE/RS
Dra. Simaia do Socorro Sales da Mercês – NAEA/UFPA
Dra. Suzana Pasternak – FAU/USP

Sumário

Prefácio.....	11
<i>Erika de Castro</i>	
Apresentação.....	15
<i>Maria do Livramento Miranda Clementino</i> <i>Lindijane de Souza Bento Almeida</i>	
Parte I: Experiências Internacionais de Governança Metropolitana	23
Capítulo 1 – Análise das Experiências Internacionais: a governança da água em Vancouver, Canadá.....	24
<i>Richardson Leonardi Moura da Câmara</i>	
Capítulo 2 – Análise das Experiências Internacionais: a governança do transporte em Guadalajara, México.....	57
<i>Richardson Leonardi Moura da Câmara</i>	
Parte II: Experiências Nacionais de Planos Metropolitanos	95
Capítulo 3 – A Região Metropolitana da Grande Vitória e o seu PDUI: um caso de sucesso	96
<i>Brunno Costa do Nascimento Silva</i>	
Capítulo 4 – O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) da Região Metropolitana de Belo Horizonte: um grande passo na construção de uma dinâmica metropolitana.....	137
<i>Raquel Maria da Costa Silveira</i> <i>Kassinely Souza de Melo</i>	

Parte III: Elementos a serem considerados para uma Governança Metropolitana167

Capítulo 5 – A (não) governança na Região Metropolitana de Natal.168

Brunno Costa do Nascimento Silva

Terezinha Cabral de Albuquerque Neta Barros

Raquel Maria da Costa Silveira

Lindijane de Souza Bento Almeida

Maria do Livramento Miranda Clementino

Richardson Leonardi Moura da Câmara

Capítulo 6 – Uso do solo na Região Metropolitana de Natal: conflitos e medidas para uma governança metropolitana212

Sara Raquel Fernandes de Queiroz Medeiros

Rosana Silva de França

Jéssica Moraes Moura

Gabriel Rodrigues da Silva

Parte IV: Subsídios para um modelo de gestão da Região Metropolitana de Natal251

Capítulo 7 – Desenho institucional para governança da RMN252

Maria do Livramento Miranda Clementino

Lindijane de Souza Bento Almeida

Terezinha Cabral de Albuquerque Neta Barros

Raquel Maria da Costa Silveira

Brunno Costa do Nascimento Silva

Kassinely Souza de Melo

Capítulo 8 – Financiamento para governança da RMN267

Maria do Livramento Miranda Clementino

Richardson Leonardi Moura da Câmara

Gabriel Rodrigues da Silva

Sobre os autores278

Lista de figuras, quadros e tabelas por capítulo

Capítulo 1

Figura 1 – Mapa da Área Metropolitana de Vancouver – Metro Vancouver (2015)	26
---	----

Capítulo 2

Figura 1 – Mapa Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), 2017	60
Tabela 1 – Cobertura do transporte público na AMG, em hectares (2010)	61

Capítulo 3

Quadro 1 – Lista dos entrevistados	97
Gráfico 1 – Evolução populacional na Região Metropolitana da Grande Vitória e no Estado do Espírito Santo	101
Gráfico 2 – Evolução populacional, por município metropolitano, da RMGV	102
Gráfico 3 – Extensão territorial, por município metropolitano, da RMGV	103
Tabela 1 – Evolução do PIB a preços correntes (R\$ Milhões), por município metropolitano, na RMGV de 2010 a 2017	104
Gráfico 4 – PIB a preços correntes de 2017 (R\$ Milhões), por município metropolitano, da RMGV	106
Quadro 2 – Nível de Integração dos Municípios da RMGV	107
Mapa 1 – Municípios da RMGV a partir do ano de instituição	108
Quadro 3 – Síntese jurídico-institucional da RMGV a partir da legislação estadual	111

Quadro 4 – Opinião sobre a Presidência do COMDEVIT segundo os secretários municipais.	118
Figura 1 – Atividades desenvolvidas pela Equipe de Mobilização Social	124
Figura 2 – Logomarca do PDUI da RMGV.....	127
Figura 3 – Placa #SouMetropolitano	128
Figura 4 – Eixos e Diretrizes Estratégicas do PDUI da RMGV	131
Figura 5 – Plano de Ação do PDUI da RMGV	132

Capítulo 4

Quadro 1 – Políticas e abrangência conforme Lei Complementar Estadual nº 89/2006.....	148
Quadro 2 – Eixos temáticos e políticas – PDDI/RMBH.....	154

Capítulo 5

Quadro 1 – Características demográficas e urbanização da RMN, 2010	174
Figura 1 – Linha do tempo com ações promovidas pelo poder público e por agentes externos com vistas à construção de governança metropolitana na RMN.....	184
Figura 2 – Organograma institucional da RMN	187
Quadro 3 – Síntese das características institucionais da RMN.....	187
Figura 3 – Linha do tempo com ações promovidas pelo governo Fátima Bezerra com vistas à construção de governança metropolitana na RMN.....	196
Mapa 1 – Composição partidária dos prefeitos eleitos em 2020 da RMN.....	198
Gráfico 1 – Receita Fiscal – RMN Receita própria e Transferências intergovernamentais (%) – 2018	202
Gráfico 2 – RMN: Capacidade de investimento (%) – RM Funcional (2008-2018)	203
Gráfico 3 – RMN: Capacidade de investimento (%) – Demais municípios metropolitanos (2008-2018).....	204

Mapa 2 – RMN: Gasto social em relação à despesa total (em %) – 2018.....	205
Mapa 3 – RMN: Gasto urbano em relação à despesa total (em %) – 2018.....	206

Capítulo 6

Figura 1 – Rural e Urbano na RMN.....	217
Figura 2 – Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbano, IBGE 2020	218
Figura 3 – Estruturas militares e atual BR-101	220
Figura 4 – Conjuntos produzidos pela Cohab/RN	221
Figura 5 – Empreendimentos de Cooperativas Habitacionais e o transbordamento de Natal para Parnamirim	222
Figura 7 – Aglomerados subnormais 2010	226
Quadro 1 – Comunidades indígenas e quilombolas na RMN (2019).....	228
Quadro 2 – Comunidades quilombolas na RMN, segundo o INCRA (2021).....	229
Quadro 3 – Comunidades indígenas na RMN, segundo a UFRN (2018).....	229
Figura 8 – Povos indígenas, quilombos e assentamentos rurais.....	231
Quadro 4 – Assentamentos rurais na RMN, segundo o INCRA (2021).....	232
Quadro 5 – Macrozoneamento dos municípios da RMN	235
Figura 9 – Áreas de proteção ambiental e corpos hídricos da RMN em 2015.....	240
Figura 10 – Espacialização das hospedagens na RMN.....	244

Capítulo 7

Quadro 1 – Síntese das RMs que avançaram na implementação do EM segundo o IPEA (2018)	253
Quadro 2 – Concentração populacional e nível de integração metropolitana	260

Quadro 3 – Critérios para definição do peso dos votos no CDMN.....	261
Figura 1 – Proposta de transição para o Sistema de Gestão da RMN	261
Fonte: elaborado pelos autores (2021).	261
Figura 2 – Proposta de um Sistema de Gestão Ideal da RMN	264

Capítulo 8

Quadro 1 – Comparativo do financiamento metropolitano das Regiões Metropolitanas de Belo Horizonte (RMBH) e Grande Vitória (RMGV).....	271
Quadro 2 – Propostas para o Fundo Metropolitano da RMN.....	273

Prefácio

Erika de Castro

É um prazer introduzir esta contribuição da equipe da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e do Observatório das Metrôpoles (Núcleo Natal/RN) para a compreensão de como a governança metropolitana deve ser entendida e pode ser implementada. Essa compreensão levará, sem dúvida, ao melhor entendimento tanto do fenômeno de metropolização, quanto aos difíceis caminhos para a criação e operação da governança metropolitana adequadamente técnica e socialmente justa, factível e sustentável.

Conheci Livramento, Lindijane e Richardson durante a implementação do projeto “Novos Consórcios Públicos para a Governança Metropolitana” (New Public Consortia for Metropolitan Governance – NPC), projeto financiado pela Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional. Lideraram esse projeto, à época (em 2008), o Ministério das Cidades do Brasil e a University of British Columbia (UBC), no Canadá, do qual fui coordenadora do projeto, através do Centre for Human Settlements, School of Community and Regional Planning.

O projeto NPC buscou, através da facilitação da formação de “Novos Consórcios Públicos”, apoiar a referida Lei 11.107/05, recentemente aprovada, através da qual esses novos arranjos institucionais buscavam, pela colaboração entre entes federativos, conduzir à melhoria da governança metropolitana no Brasil. Essa melhoria visava, através do desenvolvimento de estruturas interjurisdicionais inovadoras (consórcios públicos), contribuir para a gestão do uso da terra, de programas e políticas sociais e serviços de infraestrutura. Através de uma eficiente colaboração federativa procurava-se estimular as economias locais, atendendo às necessidades básicas e, assim, melhorando as condições de vida nas áreas metropolitanas. O postulado fundamental foi sempre que uma boa governança metropolitana é essencial para a melhoria das condições de vida de todos os cidadãos metropolitanos.

Esse projeto frutificou um curso de longa distância entre a UFRN e a UBC, no qual os autores deste livro tiveram um papel-chave na discussão e análise de modelos nacionais e internacionais de governança metropolitana. Essa discussão levou à exploração de diversos exemplos cuja análise pudesse oferecer ideias sobre potenciais *insights* sobre como superar obstáculos à cooperação entre os entes metropolitanos e atores federativos.

Posteriormente, inúmeros produtos científicos vieram a acumular informações, análises e reflexões geradas pela constante busca de um processo cujas características básicas informassem aos órgãos governamentais e atores da sociedade civil como colaborar entre si. Essa colaboração seria a base, então, para a formulação de políticas públicas e a melhoria dos serviços públicos para todo o território metropolitano, ou seja, uma estrutura de governança metropolitana.

A análise que levou à proposição de ambos esses projetos mostrava que a governança metropolitana no Brasil não vinha acompanhando a urbanização acelerada do país, particularmente nas grandes cidades. O aumento da população, a capacidade limitada de fornecer serviços públicos e os mecanismos frágeis de coordenação de ação e planejamento entre municípios e estruturas governamentais de outras esferas federativas, sem dúvida, dificultavam – e ainda dificultam – os esforços para melhorar as condições de vida dos cidadãos, especialmente aqueles que vivem em assentamentos urbanos informais e precários nas periferias metropolitanas.

Consequentemente, é fundamental que o conhecimento acumulado por grupos como o Núcleo Natal do Observatório das Metrôpoles na UFRN, hoje um repositório extraordinário de análises de iniciativas e tentativas de coordenação em políticas públicas, nos serviços públicos e na cooperação federativa, seja compartilhado com aqueles que se preocupam ou têm interesse no desenvolvimento metropolitano, planejadores, políticos e cidadãos da metrópole.

Uma das premissas em planejamento urbano tem sido que o crescimento metropolitano é um fenômeno historicamente progressivo e que coincide com uma melhoria significativa no bem-estar material da população. Entretanto, qualquer solução para os problemas metropolitanos envolve a superação da rigidez burocrática das instituições envolvidas, assim como as reivindicações conflitantes sobre recursos em vários níveis de governo, situações essas que estão enraizadas e ligadas – e muitas vezes perpetuadas – às tradições políticas locais.

Este livro, através do levantamento histórico e análise dos processos de institucionalização dos sistemas de governança em metrópoles brasileiras e internacionais, mostra que em todos os casos – para o bem e para o mal – a importância dos jogos políticos metropolitanos tem que ser considerada como fator crítico. Embora não seja simples aceitar que planejamento é fundamentalmente um processo político, mais do que qualquer outro, o planejamento metropolitano se desenvolve refletindo a dinâmica da política metropolitana.

A esse fator decisivo junta-se outro aspecto fundamental que é a participação e o envolvimento de todos os residentes do território metropolitano nos processos de governança, independentemente se são da cidade-núcleo ou das cidades do entorno metropolitano. O tamanho e a complexidade da metrópole estão tornando o processo de planejamento mais um processo socializado, e menos o trabalho exclusivo de planejadores.

A ascensão da metrópole tem cada vez mais colocado as discussões sobre seu desenvolvimento no centro do processo político local e mais focado no planejamento. Como resultado, a política e o planejamento das diversas comunidades que compõem o todo da cidadania metropolitana vêm surgindo como elementos significativos na política metropolitana. A chave para desenvolver o potencial do planejamento metropolitano é, então, entender e trabalhar, além da inclusão das rotinas municipais, com bairros e comunidades no contexto de uma visão metropolitana de crescimento equilibrado e equitativo. Pois é crítico lembrar que, se não houver um contexto de planejamento para toda a área metropolitana, a governança municipal pode facilmente significar uma governança de exclusão e, assim, extrapolar-se para toda a metrópole. Se não houver um planejamento para toda a área metropolitana que equalize as diferenças entre a cidade-núcleo e os demais municípios, as governanças municipais podem institucionalizar e legitimar as desigualdades existentes.

E há que levar em conta ainda que não há necessariamente um determinismo econômico nas relações políticas metropolitanas, em que a cidade mais rica se perpetua como dominante. A própria metrópole produz e reproduz novas relações sociais que se cruzam, influenciam e arbitram relações de produção e consumo, relações entre classes e estratos sociais. Pois, além dos fatores econômicos, há fatores mediadores que incluem política nacional, cultura, história, lutas entre estratos sociais e instituições, e o papel da burocracia.

A governança metropolitana desempenha um papel crítico no funcionamento adequado das metrópoles, sendo um determinante fundamental de como os serviços públicos são coordenados e chegam a todos os cidadãos da região metropolitana, transcendendo as fronteiras dos governos municipais, assim como regulando o compartilhamento adequado dos custos entre os beneficiados. A governança determina onde e como decisões que afetam toda a área metropolitana são tomadas e implementadas. Ou seja, ao determinar o quão bem a área metropolitana funciona, a governança metropolitana terá um impacto decisivo na produtividade, no crescimento econômico e no bem-estar de todos os cidadãos metropolitanos.

Este livro reúne análises de cânones nacionais e internacionais que, dentro do novo Estatuto da Metrópole, eventualmente possam inspirar, cultivar e/ou enriquecer experiências de governança metropolitana em andamento em todo o país. Ainda mais, este livro faz considerações essenciais para a governança metropolitana em Natal incluindo, ainda, um capítulo final propositivo de governança metropolitana e planejamento regional e fiscal adequado à região.

O livro vem ao encontro da necessidade crucial de diretrizes claras e objetivas para que um “acordo metropolitano de governança” sustentável e exequível seja construído na Região Metropolitana de Natal. Políticos municipais, lideranças comunitárias, entidades públicas e privadas, assim como pesquisadores e interessados em geral nas dinâmicas de como “governar” as metrópoles terão uma fonte significativa de informações e análises, assim como eventuais critérios e cautelas para imaginar possibilidades de criar metrópoles que tenham “...a capacidade de oferecer algo para todos, apenas porque, e somente quando, são criadas por todos” (Jane Jacobs, in *The Death and Life of Great American Cities*).

Vancouver, Canadá, em 18/09/2021.

Apresentação

*Maria do Livramento Miranda Clementino
Lindijane de Souza Bento Almeida*
Organizadoras

A compreensão da situação política, econômica e social da governança de Regiões Metropolitanas – em contexto diverso – é o objeto deste livro, e pretende contribuir com o aprimoramento dos atuais quadros instrumentais, teóricos e normativos – em especial o Estatuto da Metrópole brasileiro (Lei 13.683, de 19 de junho de 2018), envolvendo aspectos amplos da governança democrática, como compromisso e responsabilidade entre os agentes públicos. Além disso, contribuir para a maior compreensão das estruturas e processos de políticas públicas que podem ajudar ou impedir os esforços de colaboração entre os atores metropolitanos na governança de recursos comuns.

O surgimento de diferentes mecanismos de coordenação metropolitana e de novos arranjos de governança, nas últimas décadas, sugere uma análise mais detalhada sobre os condicionantes da colaboração/cooperação entre governos em áreas metropolitanas.

Diante desse contexto, a pesquisa iniciada em 2018, financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq – PVC14077-2017), partiu de um levantamento prévio de experiências exitosas de colaboração metropolitana no exterior (Vancouver, no Canadá, e Guadalajara, no México) e no Brasil (Belo Horizonte, Vitória) para subsidiar possíveis arranjos de governança para a Região Metropolitana de Natal – uma metrópole em formação – à luz do Estatuto da Metrópole.

No Brasil, são conhecidos os avanços, as dificuldades e os desafios nos modelos de gestão em diversas metrópoles. Particularmente na Região Metropolitana de Natal, a institucionalidade metropolitana existe apenas no papel, na medida em que questões de planejamento metropolitano, expansão urbana, coordenação de investimentos e de serviços e projetos de grande escala não são

valorizadas, dada a falta de um pacto territorial visando o futuro da metrópole.

Algumas sugestões são aqui apresentadas na tentativa de despertar o interesse e a necessidade acerca do problema da governança metropolitana em Natal. O conceito de governança metropolitana é discutido como uma instância de maior participação social no tratamento de questões regionais e territoriais, de forma a buscar consenso e desenvolver estratégias para resolver problemas comuns entre municípios.

O livro chama a atenção para o fato de que a governança atua como um nível intermediário entre áreas locais e metropolitanas, e seus instrumentos de gestão são valorosos para resolver os complexos problemas do crescimento urbano regional. O equilíbrio entre as demandas sociais e a capacidade de resposta dos governos dos municípios envolvidos, através de políticas públicas, é apontado como um dos principais desafios. Essa questão é altamente relevante e coincide com a opinião de que a governança metropolitana é algo fundamental entre governos de áreas metropolitanas, seja em relação ao impacto das cidades sobre o desenvolvimento do país, seja em relação aos sistemas urbanos cada vez mais complexos, como habitação, segurança, transporte, infraestrutura, serviços e meio ambiente, citando alguns dos chamados “problemas de interesse comum”, em que a delimitação básica de território deve ser repensada e avançada.

A falta de coordenação/cooperação entre os entes públicos que compõem as regiões metropolitanas e as suas diferenças de escalas e de renda também são impedimentos para se chegar a acordos que beneficiem toda uma região. Os municípios maiores são aqueles que melhor se beneficiam dos fundos públicos. É essencial pensar em esquemas que proporcionem melhor coordenação, permitindo que as regiões possam gerar projetos que beneficiem o conjunto dos municípios metropolitanos.

Os pontos acima citados são importantes para o aprendizado da governança metropolitana e suas práticas quando associados e debatidos com os resultados das nossas próprias pesquisas realizadas desde 2004 no Núcleo Natal do Observatório das Metrôpoles.

No Brasil, a promulgação da Lei dos Consórcios Públicos, em 2005, constitui uma das primeiras iniciativas do Estado brasileiro de colocar na agenda pública a possibilidade de efetivação

de “pactos territoriais” de interesse metropolitano. É um fato concreto que os arranjos institucionais cooperativos baseados na referida lei vêm contribuindo para dar maior legalidade e viabilidade à gestão metropolitana.

Outras importantes iniciativas estão no campo da regulamentação de ações setoriais, vindo a colaborar com o avanço dos instrumentos jurídicos que melhoram a capacidade governativa na escala metropolitana: a Lei 11.445 de 5 de janeiro de 2007, que estabeleceu as diretrizes da Política Nacional de Saneamento Básico, ora modificada pela Lei 14.026/2020; a Lei 12.305 de 2 de agosto de 2010, que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Resíduos Sólidos; e a Lei 12.587/2012 de 3 de janeiro de 2012 que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana. Contudo, a fragilização da gestão metropolitana no país e a ausência desse tema na agenda pública federal e nos estados brasileiros configuram a gravidade da situação hoje existente nas metrópoles brasileiras em face da ocorrência de processos de fragmentação associados ao avanço das regiões metropolitanas institucionalizadas sem, contudo, apresentarem características propriamente metropolitanas.

Enfatize-se que, no momento em que a governança metropolitana entra na pauta da agenda pública por força do Estatuto da Metrópole (Lei 13.089 de 12 de janeiro de 2015 e modificado pela Lei 13.683, de 19 de junho de 2018), estudos nesse campo se mostram salutares. Muito embora o Brasil revele aqui e acolá a existência de práticas de boa governança metropolitana, muitos são os desafios institucionais e políticos a enfrentar nas metrópoles e aglomerações urbanas formalmente constituídas como RMs (sendo esse último o caso de Natal); notadamente, considerando que a legislação mais recente tem se revelado como um retrocesso.

Desse modo, os oito capítulos que compõem o livro estão agrupados em quatro partes, que correspondem a eixos temáticos, abordando as diferentes dimensões da governança de regiões metropolitanas, que exigirão equacionamento supramunicipal e as possibilidades para o desenho das formas de gestão.

O desenvolvimento dos capítulos incluídos na primeira parte do livro – **Experiências Internacionais de Governança Metropolitana** – objetiva contribuir para a maior compreensão das estruturas e processos de políticas públicas que podem ajudar ou impedir os esforços de colaboração entre os atores metropolitanos na governança de recursos

comuns. Toma como objeto de análise o estudo da governança em duas áreas metropolitanas distintas nas Américas: a governança da água na Região Metropolitana de Vancouver, no oeste canadense, e a governança do transporte na Região Metropolitana de Guadalajara, no México.

O Capítulo 1 – Análise das experiências internacionais: a governança da água em Vancouver, Canadá – escrito por *Richardson Leonardi Moura da Câmara* trata de uma experiência de colaboração de municípios na gestão de bacias hidrográficas e prestação de serviços de distribuição e tratamento de água para a região metropolitana. Tem atraído a atenção da literatura como exemplo de coordenação metropolitana de interesse comum. A experiência de Vancouver pode ser útil para entender os fatores de sucesso e possíveis *trade-offs* da governança colaborativa nas áreas metropolitanas. Esses benefícios incluem o desenvolvimento econômico local, a educação para a sustentabilidade e questões desafiadoras sobre a segurança da água e a capacidade comunitária. No entanto, observa os limites da governança colaborativa no Metro Vancouver, revelando o clássico dilema entre autonomia local, crescimento integrado e fusão regional.

O Capítulo 2 – Análise das experiências internacionais: a governança do transporte em Guadalajara, México – também escrito por *Richardson Leonardi Moura da Câmara* apresenta uma experiência colaborativa entre os municípios metropolitanos na gestão e prestação de serviços de transporte. Um espaço desarticulado e fragmentado, ausente de planos e de uma coordenação entre municípios que seja realmente eficaz. Dessa forma, o autor procura responder como os municípios da área metropolitana de Guadalajara tem dado resposta ao dilema colaborativo na gestão de recursos comuns, como a gestão metropolitana do transporte e a mobilidade urbana. Constata, no entanto, a existência de arranjos institucionais inovadores recentes de governança como uma legislação mais colaborativa; criação de instâncias de coordenação metropolitana (política, técnica, cidadã e consultiva), com atribuições claramente estabelecidas para o planejamento e desenvolvimento regional; e a criação de um Instituto Metropolitano de Planejamento (IMEPLAN), que tem resultado em uma coordenação regional mais flexível e consensual, capaz de se adaptar às necessidades do entorno metropolitano e solucionar problemas públicos comuns.

Os capítulos que compõem a segunda parte do livro – **Experiências Nacionais de Planos Metropolitanos** – tratam dos esforços

institucionais e legais ao planejamento metropolitano no Brasil. Apresentam duas experiências de elaboração e implementação de planos metropolitanos, antes da promulgação do Estatuto da Metrópole, caso de Belo Horizonte (MG) e após vigência do Estatuto, o caso de Vitória (ES), ambos considerados exemplos de sucesso de governança metropolitana no Brasil.

O Capítulo 3 – A Região Metropolitana da Grande Vitória e o seu PDUI – escrito por *Brunno Costa do Nascimento Silva* explora o percurso da elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) e sua repercussão na gestão metropolitana. Mostra que apesar da elaboração do PDUI ter ocorrido para atender às exigências e prazo estabelecido pelo Estatuto da Metrópole, Lei n° 13.089/2015, sua implementação na RMGV ainda requer vontade política e esforços do governo estadual para que o mesmo seja implementado. Pois, os esforços são muito poucos e o plano tende ao ostracismo.

O Capítulo 4 – O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) da Região Metropolitana de Belo Horizonte: um grande passo na construção de uma dinâmica metropolitana – escrito por *Raquel Maria da Costa Silveira e Kassinely Souza de Melo* enfoca o processo de institucionalização da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) e a elaboração do seu Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI). Destaca que a RMBH deu um grande passo na construção de uma dinâmica metropolitana em época anterior ao Estatuto da Metrópole, sendo pioneira na elaboração de um plano metropolitano democrático e participativo, acompanhado do macrozoneamento, tendo se constituído em uma referência para o país.

O desenvolvimento dos capítulos incluídos na terceira parte do livro – **Elementos a serem considerados para uma Governança Metropolitana** – trazem questões acerca da Região Metropolitana de Natal, discriminando situações específicas que podem exigir ações diferenciadas e apontar prioridade de intervenção no âmbito metropolitano, com o intuito de potencializar condições que favoreçam o desenvolvimento e minimizar as disparidades e os desequilíbrios regionais.

O Capítulo 5 – A (não) governança na Região Metropolitana de Natal –, escrito por *Brunno Costa do Nascimento Silva, Terezinha Cabral de Albuquerque Neta Barros, Raquel Maria da Costa Silveira, Lindijane de Souza Bento Almeida, Maria do Livramento Miranda Clementino*

e *Richardson Leonardi Moura da Câmara*, apresenta o estado da arte de governança da RMN. Consta que, ao longo dos anos, o processo de construção da governança metropolitana na RMN vem sendo marcado por ausências, seja de coordenação por parte do estado, seja de cooperação por parte dos municípios. O diálogo perene necessário ao estabelecimento de uma dinâmica consistente vem sendo prejudicado pelas mudanças de gestão e pelos elementos de cunho político, fiscal e financeiro.

O Capítulo 6 – Uso do solo na Região Metropolitana de Natal: conflitos e medidas para uma governança metropolitana –, escrito por *Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros; Rosana Silva de França, Jéssica Moraes Moura e Gabriel Rodrigues da Silva*, abre uma discussão sobre o uso do solo na RMN. Ressalta que os municípios de regiões metropolitanas lidam com o duplo desafio de suprir as necessidades locais de sua população, assim como têm a tarefa de estabelecer uma governança capaz de atender às necessidades comuns que surgem da inter-relação entre um ou mais municípios. Analisa os principais conflitos socioambientais percebidos no território metropolitano de Natal, sobretudo no período dos anos 2000 a 2020. Essa discussão é base para reflexão e elaboração de medidas de governança que sejam capazes de sanar ou melhor gerir tais conflitos, proporcionando meios mais eficazes de se promover um desenvolvimento metropolitano.

Os capítulos que compõem a quarta parte do livro – **Subsídios para um Modelo de Gestão da Região Metropolitana de Natal** – visam contribuir com o aprimoramento dos atuais quadros instrumentais e normativos. Faz propostas para a Região Metropolitana de Natal (um aglomerado urbano que apresenta características de uma metrópole em formação), avançando na proposição de estratégias e instrumentos para subsidiar as ações dos gestores públicos relativos aos diversos temas requeridos pelo Estatuto da Metrópole.

O Capítulo 7 – Desenho institucional para governança da RMN –, escrito por *Maria do Livramento Miranda Clementino, Lindijane de Souza Bento Almeida, Terezinha Cabral de Albuquerque Neta Barros, Raquel Maria da Costa Silveira, Brunno Costa do Nascimento Silva e Kassinely Souza de Melo*, apresenta uma proposta de modelo de Sistema de Gestão, sendo composto por duas etapas: uma primeira de transição considerando a realidade institucional atual da RMN; e, uma segunda etapa, com o intuito de estabelecer mudanças estruturais na administração pública na esfera estadual como uma forma

de promover políticas públicas para sanar e/ou mitigar os problemas de interesse comum dos municípios metropolitanos.

Por fim, o **Capítulo 8 – Financiamento para governança da RMN** –, escrito por *Maria do Livramento Miranda Clementino, Richardson Leonardi Moura da Câmara e Gabriel Rodrigues da Silva*, trata do financiamento metropolitano, um dos temas mais importantes do planejamento, gestão e governança metropolitana. Para avançar no financiamento da gestão metropolitana de Natal recomenda a criação de um Fundo Metropolitano e apresenta alternativas para sua pactuação inicial.

Os oito capítulos que compõem o livro veiculam interpretações, posicionamentos e sugestões que, esperamos, aportem elementos para alimentar um necessário e frutífero debate sobre as melhores formas de orientar a ação conjunta do governo do Estado do Rio Grande do Norte e dos 15 municípios metropolitanos na construção de uma governança que combine o dinamismo econômico com a melhoria da qualidade de vida de sua população.

O processo de montagem de uma nova institucionalidade, preconizada no Estatuto da Metrópole, possibilitará valiosas oportunidades, rumos e conteúdos adequados para que essa institucionalidade constitua efetivamente uma sólida base para a consolidação de uma governança democrática da única região metropolitana do Estado do Rio Grande do Norte, a Região Metropolitana de Natal, que desejamos ver efetivada na prática com boas políticas públicas.

PARTE I

**Experiências Internacionais
de Governança Metropolitana**

Análise das Experiências Internacionais: a governança da água em Vancouver, Canadá

Richardson Leonardi Moura da Câmara

Introdução

Este capítulo apresenta o caso de governança da água na Região Metropolitana de Vancouver, no Canadá (Metro Vancouver), como uma experiência de colaboração dos municípios na gestão de bacias hidrográficas e prestação de serviços de distribuição e tratamento de água para a região metropolitana. O caso da governança metropolitana em Vancouver tem atraído a atenção da literatura como exemplo de coordenação metropolitana de interesse comum (SANCTON, 2005; SMITH; OBERLANDEER, 2016; SMITH; STEWART, 2009; BOOTHROYD, 2010; BRUNET-JAILLY, 2011; FEIOCK, 2013; TAYLOR, 2015; WOLMAN, 2016). A questão que o capítulo procura responder é por que e como os municípios do Metro Vancouver tem dado resposta ao dilema colaborativo na gestão metropolitana de recursos comuns, como a gestão da água.

Em Vancouver, diferente de outros governos no Canadá e outras federações nas Américas, onde o governo provincial é quem permite a fusão (*amalgamation*) da cidade central com as cidades circunvizinhas, foi criada uma das experiências mais inovadoras de governança metropolitana do mundo, formada a partir de um arranjo institucional desenvolvido com base em um consenso de uma confederação de municípios (WILSON *et al.*, 2011).

O histórico de colaboração entre os municípios e o desenho institucional do Great Vancouver Water District (Distrito da Água da Grande Vancouver) tem sido o elemento-chave para a experiência positiva de governança, da gestão de bacias hidrográficas e da prestação de serviços de água, evitando assim o risco de “tragédia do bem comum” (HARDIN, 1968) entre os municípios da área metropolitana e expondo-os ao pior dos danos sociais emergentes. A experiência de

Vancouver pode ser útil para entender os fatores de sucesso e possíveis *trade-offs* da governança colaborativa nas áreas metropolitanas. Esses benefícios incluem o desenvolvimento econômico local, a educação para a sustentabilidade e questões desafiadoras sobre a segurança da água e a capacidade comunitária¹.

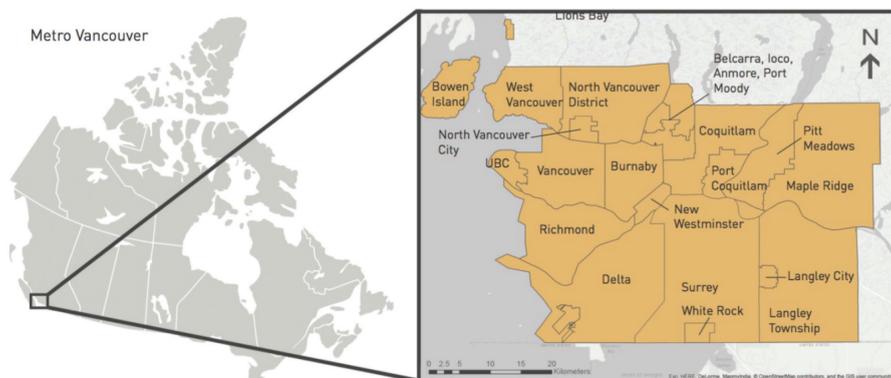
1. O Metro Vancouver

A Região Metropolitana de Vancouver (Metro Vancouver) caracteriza-se por um tecido urbano complexo formado por 21 municípios, uma área eleitoral e um nação indígena autônoma (Tsawwassen First Nation), com fortes inter-relações entre áreas periurbanas e rurais, atendendo a uma população urbana de aproximadamente 2,5 milhões de habitantes (MetroVancouver, 2016). Em tamanho, as cidades têm um porte populacional que variam desde grandes cidades como Vancouver, cidade núcleo, com uma população superior a 600 mil pessoas, até pequenos distritos como Belcarra com cerca de 600 pessoas, onde concentram funções econômicas, planejam colaborativamente e prestam serviços em escala regional.

Nessa região metropolitana multifacetada se desenvolvem diversas funções e interligações entre municípios: econômicas (fluxo de bens, capital, mão de obra, informação, inovação), sociais (comutações, culturais, políticas e educativas, multilocalidade das famílias) e ambientais (recursos naturais, serviços ecossistêmicos da cidade-região, microclima). Dadas as diferentes realidades de cada unidade, a cooperação entre os municípios tem sido frequentemente colocada à mesa. Há um reconhecimento do distrito regional do Metro Vancouver, a fim de influenciar as interligações existentes de uma forma mais sustentável e ajustar ou desenvolver políticas e governança que reflitam o planejamento regional.

¹ O fortalecimento da *capacidade comunitária* significa promover a “capacidade” das comunidades locais para desenvolver, implementar e sustentar suas próprias soluções para os problemas, de forma que os ajude a moldar e exercer controle sobre seus ambientes físicos, sociais, econômicos e culturais (com base na justiça social). A capacitação da comunidade é o processo *bottom-up* contínuo necessário para promover o orgulho e a liderança local apropriada que permite que as comunidades, por meio de seus membros, assumam a responsabilidade pelo seu próprio desenvolvimento. Sem uma base de justiça social, existe o perigo de que isso possa significar que ignoramos questões estruturais que estão fora do controle de uma única comunidade. O fortalecimento da capacidade comunitária deve, portanto, acompanhar o compromisso com a mudança social (VERITY, 2007).

Figura 1 – Mapa da Área Metropolitana de Vancouver – Metro Vancouver (2015)



Fonte: Metro Vancouver, BC, Canada (2015).

O Distrito Regional (DR) da Grande Vancouver (Great Vancouver Regional District, mais recentemente, Metro Vancouver) é um órgão político de gestão entre os municípios metropolitanos que funciona como uma entidade corporativa e que opera com base na legislação provincial. O distrito regional planeja com base nas decisões dos municípios metropolitanos participantes e presta serviços em escala regional. Dentre as principais funções do distrito regional, estão:

- a) os serviços regionais incluem distribuição de água, esgoto, drenagem, resíduos sólidos e líquidos em colaboração com os municípios participantes;
- b) os serviços regionais (gestão de bacias hidrográficas, barragens, filtração de água e planos de tratamento, estações de esgotos, aterros, incineração de resíduos para gerar energia) com os municípios responsáveis pela distribuição local e sistema de coleta;
- c) manutenção de parques regionais e habitação social para famílias de baixa renda, idosos e pessoas incapacitadas;
- d) elaboração de planos, políticas e regulamentos locais para prestar serviços e funções delegadas para a província, como a gestão da qualidade do ar e crescimento regional; esses planos são desenvolvidos de acordo com os planos municipais, agências de transporte, federal e provincial.
- e) regulamentação sobre a qualidade do ar, planeja o crescimento urbano, gerenciamento do sistema de parques regio-

nais e programas de habitação destinados à inclusão de novos membros da classe média canadense.

A participação do governo local no Distrito Regional é voluntária. Os municípios individuais podem determinar se desejam ou não ser membros do DR (de fato, a maioria dos municípios concordaram em fazê-lo, em parte como resultado do estímulo da legislação provincial, mas, principalmente, como resultado de cálculo cujos benefícios para se tornarem membros superam largamente o custo das responsabilidades advindas da participação). Uma vez membro do DR, os municípios individualmente podem optar pelo serviço do distrito regional mais adequado ao seu município. Essa é a principal característica que garante aos municípios que eles mantenham o controle sobre o seu destino na estratégia de colaboração mais alinhada aos interesses de seu município.

As áreas de serviço podem diferir de acordo com o serviço oferecido pelo distrito regional, isto é, não precisam abranger toda a região, embora alguns serviços o façam (saneamento, resíduos sólidos, planejamento regional etc.). Os distritos regionais não têm a capacidade legal de impor um imposto, mas eles têm o poder de requisitar pagamentos de municípios membros em um montante necessário para cobrir o custo dos serviços que recebem. O custo pago por cada um dos membros é suposto, na medida do possível, ser igual aos benefícios recebidos. Ou seja, se paga proporcionalmente ao serviço que tem.

O Distrito de Água da Grande Vancouver (GVWD) mantém e gerencia bacias hidrográficas e reservatórios e grandes usinas de tratamento de água na região metropolitana. O Metro Vancouver cobra taxas aos municípios parceiros para cobrir a operação e os custos de gerenciamento para distribuição e infraestrutura (CITY OF VANCOUVER, 2009). O distrito regional funciona, portanto, como um consórcio de municípios que gerenciam o orçamento e fornecem os serviços de distribuição e tratamento de água para os municípios participantes na região.

O Metro Vancouver divide as responsabilidades para o funcionamento da infraestrutura de gestão de água entre os municípios parceiros e residentes. Os membros municipais do distrito têm a responsabilidade de fornecer as conexões da rede de distribuição metropolitana dentro do município até as residências. Os municípios recuperam as taxas pagas ao Metro Vancouver através de uma combinação de tributos e taxas cobrados dos residentes da metrópole (CITY OF VANCOUVER, 2009). Além

disso, implementam ações municipais relacionadas à segurança da água, com base nos relatórios de monitoramento e acompanhamento regular da quantidade e qualidade da água alinhados aos objetivos regionais dos relatórios federais e provinciais e de ações de fortalecimento da capacidade comunitária. Os municípios-membros também alinham os seus planos locais de desenvolvimento e de uso do solo ao cumprimento das metas regionais (METRO VANCOUVER, 2010).

1.1 A estrutura política de Metro Vancouver

Metro Vancouver tem um longo histórico de cooperação intermunicipal, com a provisão de serviços conjuntos para distribuição da água potável e de coleta de resíduos líquidos. Embora a história da gestão de serviços de gerenciamento regional da água em Vancouver tenha mais de um século de existência (final do século XIX), foi somente em 1965, a partir de uma lei provincial, que foi criado o Distrito Regional da Grande Vancouver (Great Vancouver Regional District), como um arranjo institucional formado por municípios voluntários para prestar serviços para a região. O distrito regional, atualmente, é governado por um Conselho de Diretores eleitos, formados por autoridades locais com representação e direitos de voto, determinados proporcionalmente com base na população do município. Cada município tem direito a um voto a cada 20 mil habitantes e nenhum representante municipal (diretor) deve ter mais de cinco votos. Pequenos municípios têm um diretor e um voto no conselho e grandes municípios, como Vancouver, tem seis diretores e 27 votos. No total, são 37 diretores, entre prefeitos e técnicos (METRO VANCOUVER, 2016).

O conselho elege o presidente e o vice-presidente entre os seus membros. O conselho determina quais serviços entregar e quais as áreas de abrangência. Para dirigir os trabalhos, o presidente cria comitês funcionais compostos por membros de diretores e outros representantes técnicos-políticos fora do quadro. Existem comitês de finanças, água, gestão de resíduos sólidos, parques, habitação, desenvolvimento regional, meio ambiente e agricultura. Os comitês fazem recomendações ao conselho que toma decisões em toda a região.

1.2 Participação pública

Há reuniões regulares do conselho onde os representantes municipais eleitos discutem as questões mais críticas da agenda

metropolitana. Essas reuniões envolvem também os comitês intermunicipais formados por técnicos de cada município que informam os gestores locais. As reuniões do conselho são deliberativas e abertas à sociedade civil interessada. Além disso, existe um extenso programa de comunicação pública e fortalecimento da capacidade comunitária que inclui programas de TV, diálogo com as comunidades, conferências, interações *on-line* e reuniões públicas, como o Sustainable Community Breakfast (café da manhã comunitário sustentável).

O Sustainable Community Breakfast² são reuniões comunitárias mensais oferecidas pelo Metro Vancouver que envolvem um café da manhã para os participantes onde se discutem as principais questões relacionadas à sustentabilidade regional. Esses eventos cobrem uma variedade de tópicos que atraem a população interessada, com representação de diversos setores: privado, público, acadêmico e organizações sem fins lucrativos. Funcionam como uma oportunidade para estimular a conscientização e compreensão dos assuntos da agenda metropolitana, além de reunir indivíduos e organizações interessados em construir redes e parcerias. Eles começam às 7h30min e terminam às 9 horas e tipicamente realizam uma ou mais apresentações que se concentram em projetos e prioridades atuais na região. Após o café da manhã, os participantes são encorajados a permanecer para desenvolver redes informais e discussões sobre temas e tendências de sustentabilidade para ajudar a expandir a conscientização e engajamento nessas questões. Nesses encontros, gestores do Metro Vancouver, representantes e técnicos municipais apresentam temas de importância do planejamento da região (água, resíduos sólidos, moradia, mudanças climáticas, planejamento regional), bem como a prestação de contas sobre os investimentos realizados pelo Metro Vancouver, no ano anterior, para toda a região.

2. A governança da água no Metro Vancouver

O sistema de água do Metro Vancouver é considerado um dos maiores da América do Norte. A província da British Columbia (BC) apresenta em seu território cerca de um quarto da água fresca que flui no Canadá. Quase 600 quilômetros quadrados de terreno

² O Sustainable Community Breakfast foi criado no Metro Vancouver em junho de 2006 e originalmente introduzido para compartilhar informações e conscientização que levaram ao Fórum Urbano Mundial 3 (WUF3).

montanhoso, fechado ao acesso público para proteger os grandes reservatórios que recolhem chuva e a água proveniente do derretimento da neve. As três bacias hidrográficas – de Capilano, Seymour e Coquitlam – são a fonte de água para mais de 2,5 milhões de habitantes na região urbana mais populosa da British Columbia (WATER CONSERVATION FOR BC, 2016).

Como argumenta Cameron (2004) ao avaliar a diversidade e sustentabilidade dos recursos hídricos na região do Metro Vancouver,

Seria difícil encontrar uma região urbana no Canadá com uma maior diversidade de recursos hídricos significativos do que a Grande Vancouver. Primeiro, existem bacias hidrográficas e reservatórios, bem como lagos, rios, córregos e recursos hídricos subterrâneos. Não fazemos uso extensivo, a nível regional, das águas subterrâneas, mas obviamente há recursos hídricos subterrâneos que são usados nessa região e sua qualidade é muito importante. Nossos reservatórios de montanha e bacias hidrográficas estão fechadas ao acesso público. Temos uma fonte superficial de água potável (precipitação) que cai nessas áreas arborizadas e é coletada nos reservatórios antes de ser tratada e entregue aos municípios e, por sua vez, aos consumidores (CAMERON, 2004).

No entanto, de acordo com dados oficiais, o aumento do crescimento populacional, a expansão da indústria e da agricultura, nas últimas três décadas, têm colocado novos desafios ao potencial para garantir o abastecimento de água na província³. Apesar do alto volume de chuvas em toda a região durante o ano, a capacidade dos reservatórios na região metropolitana sempre tem sido um ponto de atenção no Metro Vancouver. O planejamento de longo prazo do distrito regional para a conservação das bacias hidrográficas tem sido um componente importante de um sistema de abastecimento de água, que fornece múltiplas barreiras à contaminação, desde a fonte até a chegada às torneiras.

Durante o período do verão canadense, quando há picos de demanda de água, existem recomendações para restringir o uso da água na região, principal nos gramados e quintais das residências, para garantir que o abastecimento seja utilizado para fins específicos, como a oferta de água potável e o combate aos incêndios. Em 2008, a Metro

³ Conservação da Água, BC <http://www2.gov.bc.ca/gov/content/environment/air-land-water/water/water-conservation>.

Vancouver lançou uma campanha pública convidando os residentes da região “para beber a água da torneira”⁴ e fazer uso de garrafas reutilizáveis em vez de comprar garrafas plásticas de uso único, com o objetivo de reduzir as vendas de água engarrafada (queda de 20% em 2010). Em 2011, 85% dos residentes foram sondados na região metropolitana e disseram que bebem água da torneira em vez de comprar água engarrafada (WATER CONSERVATION FOR BC, 2016). De acordo com dados da Environment Canada, os setores que representam as maiores proporções no uso de água municipal são: 52% de usuários residenciais; 19% de usuários comerciais; 16% de usuários industriais; e, 13% de vazamento (ENVIRONMENT CANADA, 2008). As águas residuais da região são tratadas nas cinco estações de tratamento de águas residuais operadas pela Metro Vancouver, duas das quais utilizam tratamento primário e as três restantes usam tratamento secundário.

A governança de recursos comuns como água tem sido vital para o crescimento regional e sustentabilidade da Região Metropolitana de Vancouver, como uma área urbana integrada, compacta e saudável. Se um determinado município da região, por exemplo, não age de forma cooperativa com os demais em sentido de custos e benefícios que são considerados dentro de sua área, isso pode levar outros a seguir o mesmo caminho (*race to the bottom*), tornando impossível a cooperação de recursos comuns na área metropolitana.

Na seção seguinte, apresento os resultados da análise da governança da água no Metro Vancouver com base no modelo de governança colaborativa⁵ (ANSELL; GASH, 2007), que apresenta as seguintes variáveis analíticas: a) condições iniciais (histórico de colaboração); b) os incentivos existentes para cooperação; c) o desenho institucional; as diferenças de poder e recursos entre os municípios e sua disposição para cooperar; d) o papel da liderança; e) a participação pública; e, por fim, f) possíveis limites para a governança metropolitana. Para a coleta de dados, a pesquisa qualitativa utilizou, além do levantamento documental e bibliográfico, um conjunto de entrevistas semiestruturadas com os principais atores políticos da governança metropolitana

⁴ A água de torneira em Vancouver tem altos índices de qualidade, não sendo necessária a filtragem doméstica.

⁵ O modelo de governança colaborativa de Ansell e Gash (2007) pode ser visto como uma hipótese para outros estudos interessados em identificar as condições que facilitam ou desencorajam os resultados desejados para a governança colaborativa (CAMARA, 2018).

em Vancouver, entre gestores municipais, técnicos e representantes da sociedade civil (ativistas sociais, estudiosos e lideranças locais etc.) entre os anos de 2015 e 2016.

3. Resultados

3.1 Condições iniciais (histórico de colaboração)

Durante a sua trajetória como distrito regional, que remonta ao final do século XIX, alguns eventos foram importantes para criar as condições iniciais para a governança colaborativa da água no Metro Vancouver. Eventos esses cuja cooperação entre os municípios metropolitanos foi colocada em questão ou reforçada positivamente como forma de lidar com os problemas de ação coletiva para o desenvolvimento de toda a região. O primeiro desses eventos e que contribuiu para gerar as condições iniciais de governança regional foi o Grande Incêndio de 1886 em Vancouver.

O Grande Incêndio em 1886 foi o ponto de partida que despertou os governos municipais para a necessidade da governança da água em âmbito regional (SMITH, 2014). Em outubro de 1886, quando Vancouver, conhecida anteriormente como Granville, era ainda um assentamento recém-incorporado como cidade, um incêndio de grandes proporções tomou conta da cidade, deixando-a praticamente em cinzas (CITY OF VANCOUVER, 2004). De acordo com jornais da época, “levou apenas cinco horas para reduzir a cidade recentemente incorporada de Vancouver a um montante ardente de cinzas” (WASHINGTON POST, quarta-feira, 16 de junho de 1886).

De acordo com Smith (2014), a solução encontrada pelo governo local nos dias seguintes ao incêndio em Vancouver foi o desenvolvimento do primeiro sistema de canalização por gravidade para trazer água das montanhas para a região central de Vancouver, no sentido de conter e evitar novos incêndios. Com a tragédia e destruição de vários negócios, de instituições, serviços públicos e da vida econômica e social local, Vancouver retomou, nos dias seguintes ao incêndio, a vida urbana, mas com algumas medidas preventivas importantes destinadas a recuperar a área perdida pelo fogo: 1) a construção de cinco tanques subterrâneos de armazenamento da água estrategicamente colocados em toda a cidade; 2) foram criadas regulamentações mais rigorosas para prevenir a ocorrência de novos incêndios e os grupos

de empreiteiros da cidade tiveram que se adaptar à nova legislação; 3) a compra de equipamentos adicionais de combate a incêndio; 4) a instalação da primeira fonte de água submersa em agosto de 1888, com 12 polegadas de diâmetro, para conectar Vancouver com a água do Rio Capilano, fez com que em 26 de março de 1889, água potável fresca e limpa pudesse fluir nas torneiras de Vancouver; 5) a inauguração de novos pavimentos da cidade, teatros, hotéis, bancos, uma estação de correios central, uma biblioteca, hospital, a primeira loja de departamentos que criou um novo ambiente de prosperidade para a cidade. Essas transformações, na infraestrutura, tiveram efeitos sobre a dinâmica social e cultural da cidade, criando uma marca de orgulho para os residentes mais antigos da cidade, materializado na forma das primeiras organizações sociais, que faziam referência aos que estavam “aqui antes do fogo” (SMITH, p. 142-145).

Após graves surtos de doenças e epidemias, no final do século XIX, a cidade de Vancouver iniciou também, em 1888, a construção do primeiro sistema de esgotamento sanitário da cidade. Nas primeiras décadas do século XX, os principais municípios da região, Vancouver e Burnaby, começam a trabalhar conjuntamente para criar os primeiros distritos para prestar serviços de fornecimento de água e esgoto: o Distrito de Esgotos e Drenagem da Grande Vancouver (GVS&DD) (1914) e o Distrito de Água da Grande Vancouver (GVWD) (1924).

Segundo Taylor (2015), o Distrito de Água da Grande Vancouver (Great Vancouver Water District) foi estabelecido inicialmente em 1924, cobrindo as localidades de Vancouver, South Vancouver e Gray Point. O distrito assumiu a gestão dos serviços de distribuição e venda da água a um preço uniforme para cada município por atacado e por galão. “Embora fretados separadamente, compreendendo diferentes membros em diferentes épocas e financiados de acordo com fórmulas variadas, os conselhos regionais de água e esgoto foram administrativamente geridos sob um único comissário-chefe” (TAYLOR, 2015, p. 288).

O autor afirma que com o rápido crescimento da cidade e crescimento dos sistemas de infraestrutura, levantou-se o problema de como financiar e fornecer o serviço municipal de água e esgoto. Os líderes locais das cidades de Vancouver, Point Gray, South Vancouver e Burnaby, em resposta,

reconheceram a necessidade de criar um modelo de governança, uma ação coordenada, pois a geografia física da região era tal que

múltiplos cursos de água atravessavam os limites municipais e fluíam para os corpos d'água cujas margens foram compartilhadas por todos e formaram, coletivamente, em um comitê de saneamento na *Joint Burrard Peninsula* (TAYLOR, 2015, p. 285-286).

Com base nos relatórios da época, as principais razões apontadas para explicar o surgimento das primeiras instituições de gestão de infraestruturas intermunicipais do Greater Vancouver District, em sua fase inicial do crescimento metropolitano são: a) o encorajamento do governo local pela província, de ponta a ponta na região, antes de um povoamento significativo contrastava com o padrão americano de permitir que o governo local aumentasse gradualmente através da iniciativa de colonização; b) a estrutura de nível único significava que as questões de espraiamento (*spillover effects*) seriam resolvidas através de cooperação intermunicipal; c) o envolvimento municipal existente na prestação de serviços básicos de água e esgoto, aliado ao reconhecimento mútuo de bacias hidrográficas e de drenagem transfronteiriças despertou nos municípios o interesse político em criar uma solução própria entre eles; d) a solução descentralizada dos municípios teve o efeito de prevenir um envolvimento mais muscular por parte da província, que na ausência de acordo municipal poderia finalmente ter sido forçada a impor uma solução. “Os problemas regionais teriam que ter, portanto, soluções descentralizadas” (TAYLOR, 2015, p. 289).

Taylor (2015) reforça que essa coordenação inicial conseguiu gerar incentivos ao envolvimento dos demais municípios, repartindo equitativamente os custos, os benefícios e a representação, de forma que pudessem ser ajustadas ao longo do tempo, à medida que o crescimento populacional se alterava. Ao oferecer os mesmos termos a novos membros, os municípios mais distantes puderam adquirir experiências de gestão e realizar economias de escala regional, sem enfrentar mais barreiras onerosas de custos. “Beneficiando-se da autonomia substancial, a gestão burocrática municipal não foi contestada enquanto os serviços fossem prestados de forma eficiente” (TAYLOR, 2015, p. 289).

3.2 A criação do Grande Distrito Regional de Vancouver (GVRD) (1967)

A proposta de criação do Distrito Regional da Grande Vancouver (Great Vancouver Regional District) surgiu ainda em 1965, como uma estratégia da província de garantir legalmente o controle do território,

com a incorporação dos “distritos regionais de propósito comum” existentes, das federações de municípios e de áreas da província não incorporadas, de forma a assegurar o acesso comum a serviços públicos essenciais das áreas urbanas na região de Vancouver, que se encontrava em constante crescimento.

O desafio político inicial, apontado nos primeiros relatórios do GVRD (1970), era evitar a resistência dos municípios que temiam a perda da autonomia local e também da maioria dos moradores de áreas rurais que temiam a imposição de mais uma nova camada intrusiva de governo, para além dos entes federados. O governo procurou evitar o campo político minado de um processo público de ratificação a qualquer custo, e assim a legislação do distrito regional foi projetada para evitar a resistência no Legislativo, nos municípios ou residentes. A legislação criada autorizou o ministro a estabelecer distritos regionais. Para torná-lo mais palatável politicamente, os distritos iniciaram sua vigência, sem responsabilidades fixas.

Em princípio, os municípios usariam o distrito regional como um mecanismo para fornecer serviços conjuntos de sua escolha. Esta não era uma proposição de tudo ou nada. De acordo com a legislação do distrito regional, os municípios (ou grupos de eleitores em territórios não organizados) podem optar por não participar em determinados serviços (GVRD REPORT, 1970).

Seguindo o modelo de gestão de água e esgoto de Vancouver, os serviços assumidos pelos distritos regionais seriam financiados de acordo com uma fórmula padrão. O número de votos de cada município foi calculado dividindo sua população pela unidade de votação (uma quantidade de população atribuída pela província). O número de lugares no conselho foi calculado dividindo o número de votos por cinco. Nenhuma unidade constituinte poderia ter menos de um voto e um assento no conselho. A fórmula proporcional resolveu um conflito em áreas (especialmente na região central da Lower Mainland) onde variações substanciais no tamanho da população das unidades levaram grandes municípios a desafiar o princípio da igual representação nos conselhos distritais. A fórmula atribuía a grandes unidades mais assentos e votos do que unidades menores, mas como a multiplicidade de unidades menores não poderia ter frações e votos, diluiu a representação de seus pares maiores (METRO VANCOUVER REPORT, 1970).

Nos anos seguintes, o modelo de distrito regional encontrou pouca resistência de municípios e moradores. Sem um propósito prescrito para além do desejo dos habitantes locais e de lançar-se como um instrumento intermunicipal, o modelo se tornou difícil de caracterizar como imposição de uma nova burocracia ou de um novo “nível” de governo.

Em 2008, o GVRD é nomeado de Metro Vancouver no sentido de melhorar a comunicação entre participantes, partes interessadas e os usuários de serviços. Além disso, a mudança para Metro Vancouver apresentou ganhos em termos da visão estratégica nacional e internacional para informar as ações integradas de serviços regionais do distrito, do planejamento territorial, da sustentabilidade, da participação política e da educação comunitária (ARQUIVOS METRO VANCOUVER, 2008).

3.3 Incentivos financeiros

A literatura sobre distritos regionais sugere que distritos especiais de propósito único, como o Metro Vancouver, exigem altos investimentos. O orçamento para o GVRD – Metro Vancouver (2015) apresentou um gasto total de US\$ 657,1 milhões (METRO VANCOUVER BOARD, 2015). Apenas no Distrito de Água da Grande Vancouver (GVWD), as despesas totais foram de US\$ 247,3 milhões, para o mesmo período (Metro Vancouver Water Board, 2015). Ao contrário da maioria dos municípios, os distritos regionais geralmente desfrutam de um fluxo de receita reservado para operações, evitando assim a necessidade de compartilhar receitas para necessidades governamentais mais urgentes. Os governos do distrito regional, por exemplo, “são mais capazes de fazer *lobby* oficial para cada atividade que supervisiona” (WOLMAN, 2016).

Jurisdições locais que buscam obter ganhos da cooperação, como os distritos regionais, normalmente enfrentam problemas de ação coletiva, porque para cada nova unidade do governo que queira aumentar seus ganhos, os demais participantes terão que assumir o ônus de formar a organização, elaborar ou realizar um acordo. Ostrom (1961) argumenta que a ação coletiva voluntária tem mais chance de ocorrer nos pequenos grupos, porque os custos de transação de coordenar as ações entre os participantes, monitorar seu comportamento subsequente e identificar o descumprimento dos acordos são maiores

para um grupo grande que para um pequeno. “A ação coletiva entre grupos maiores normalmente requer um terceiro ente para absorver os custos da organização, aplicar coerção ou oferecer incentivos seletivos para reduzir os custos de transação de alcançar acordos e impedi-los” (OSTROM, 1961).

Os ganhos de colaboração do Metro Vancouver vêm de própria estrutura criada pelo distrito que reduz custos e desenvolve economias de escala. Os custos das políticas regionais estão compartilhados entre os municípios de acordo com as necessidades de infraestrutura e os recursos disponíveis de cada um, eliminando, assim, potenciais ações de *free riders* (“efeito carona”). A confiança dos atores na estrutura de coordenação regional para fornecer serviços ao público tem reduzido custos de transação, conseguindo melhor coordenação (entre as funções de serviço), monitorando o comportamento dos demais atores ou a possibilidade do descumprimento de acordos entre os participantes.

Como destacou o presidente do Conselho da Água do Metro Vancouver, quando questionado sobre os incentivos que os municípios do distrito regional têm para trabalhar coletivamente no sistema de distribuição de água e na divisão dos custos de monitoramento da qualidade da água:

Nós temos um enorme ganho em trabalhar juntos. (...) Primeiro e principal, é o incentivo financeiro. Assim, custa mais caro para criar o próprio sistema (individual). Segundo, uma melhor qualidade da água. Porque somos capazes de colocar mais dinheiro no tratamento da água. Temos um tratamento da água dos reservatórios localizados no reservatório Seymour, chamado Capilano / Seymour. (...) Isso custou cerca de US\$ 400 milhões para construir. Somos capazes de colocar todos os recursos juntos, então agora quase toda a água que bebemos aqui é água filtrada... água azul cristalina, é uma água de ótima qualidade. Significa que não precisamos adicionar muito cloro, fazemos ozonização ou fazemos desinfecção de diferentes maneiras para tratar a água, uma água pura. Um dos melhores (sistemas) do mundo. Então, eu acho que os benefícios são financeiros e de qualidade (PRESIDENTE DO CONSELHO DA ÁGUA NO METRO VANCOUVER, setembro, 2016).

O distrito regional da água em Metro Vancouver também tem reduzido os custos de transação do acesso ao recurso comum entre os

municípios participantes. De acordo com a última Pesquisa Municipal de Preços de Água, publicada em 2001, o usuário doméstico que tinha um consumo médio de água (de 25 mil litros por mês) pagava US\$ 1,14 por 1.000 litros⁶. Atualmente, o preço do serviço de distribuição da água para cada município (mesmo valor) tem sido também relativamente baixo para os residentes (cerca de 394 dólares canadenses em média são cobrados pelo governo municipal por residência/ano pelos serviços de água e repassados ao Metro Vancouver). De forma que a viabilidade econômica do distrito regional tem facilitado grandemente a capacidade dos governos locais de se engajarem em acordos intermunicipais multilaterais sobre água.

3.4 Identidade local comum

Um dos desafios para a governança colaborativa nas áreas metropolitanas é tentar equilibrar as necessidades de cada município com os interesses regionais. Douglas Knight (2009) argumenta que o aspecto mais importante das estruturas de sucesso das regiões-cidades não são apenas as instituições ou regras que são criadas, mas a cultura subjacente da região.

O fator crucial para a governança regional não é um elemento-chave da estrutura, do modelo ou sistema de votação que fará a diferença, mas sim como se desenvolvem as inter-relações pessoais e cooperativas, as motivações e o sistema de valores, que requer mais atenção. Qualquer modelo de eficiência da governança deve compreender a cultura de cooperação (ou sua ausência) na cidade-região e adaptar suas instituições e mandatos (KNIGHT, 2009, p. 15).

Outros autores, como Feiock (2003), sugerem que os custos de transação podem ser reduzidos (e a estratégia colaborativa seria mais

⁶ A Pesquisa Municipal de Água e Saneamento Básico abrangia mais de 1.200 municípios canadenses (WATER AND SEWAGE LOCAL SURVEY, 2001). De acordo com pesquisas recentes, em média, os governos locais de British Columbia cobram US\$ 394 por ano por serviços de distribuição e tratamento da água. Dois terços dos governos municipais usam uma estrutura de taxa de honorários. A taxa média na província para uma conexão residencial típica é de US\$ 381. Apenas um terço dos governos municipais cobra taxas com base nos volumes de água consumidos. Assumindo que um residente médio consome 25 metros cúbicos por mês, os residentes com estruturas de taxa volumétrica pagam em média US\$ 418 por ano. A pesquisa observou que a taxa cobrada pelos municípios é altamente variável em toda a província de BC, variando entre US\$ 135 e US\$ 782 (BC MUNICIPAL WATER SURVEY, 2016).

provável) em cenários nos quais a informação está mais prontamente disponível e é mais confiável. Essa situação seria mais provável de existir quando as jurisdições compartilham fronteiras, as referências de políticas (tanto entre jurisdições quanto dentro de cada jurisdição individual), as características demográficas, características semelhantes de gestão (devido à formação profissional e ambições de carreira, que promovem maior preocupação com ganhos de eficiência), para se engajar em interações repetidas entre si (ou ter uma legislação regional que favoreça a reciprocidade), dentro de uma mesma área metropolitana com alta densidade geográfica por km² (onde a informação sobre a disposição do governo local para colaborar seja mais facilmente disponível), em regiões menos fragmentadas e que estejam em um ambiente institucional no qual as leis autorizem acordos inter-locais (FEIOCK, 2013).

O aspecto de uma identidade regional comum foi destacado por um prefeito membro do conselho de água do Metro Vancouver quando questionado sobre quais seriam os incentivos que os municípios metropolitanos teriam para colaborar na governança da água:

Não há motivação para ser injusto (PREFEITO DE UM MUNICÍPIO MEMBRO DO METRO VANCOUVER, agosto / 2016).

Se você vê algum membro provocando ou tentando burlar os demais, nesses comitês, o restante diz 'não'. A única maneira que nós podemos fazer isso é tornar-se o governo responsável perante as pessoas. Os representantes dos municípios vêm às reuniões, apelam aos colegas membros do conselho, contam sua história, eu preciso de alguma ajuda etc. O Metro Vancouver instituiu o Conselho da Água com base em um orçamento anual e equilibra as prioridades. Outro incentivo à cooperação é a conservação dos recursos comuns. Mas às vezes isso não é fácil. Há um equilíbrio delicado. Se há qualquer outro argumento contrário ao meu, que tente me convencer (oposição) (PREFEITO DE UM MUNICÍPIO MEMBRO DO METRO VANCOUVER, agosto / 2016).

Isso não significa dizer que o debate sobre a governança da água na região não esteja isento de disputas ou conflitos. Como qualquer fórum de gestão democrático e orientado pelo consenso, no Conselho da Água do Metro Vancouver existem diferenças entre os governos quanto à compreensão dos problemas, prioridades entre demandas concorrentes e perspectivas políticas sobre as soluções. O conselho, no entanto, tem

funcionado como um fórum colaborativo capaz de colocar na mesa os interesses divergentes, atuar na resolução de conflitos dos municípios e definir responsabilidades dos atores no processo de tomada de decisão. Eventuais conflitos que possam existir no Conselho da Água (de ordem política, financeira ou ambiental) têm sido atenuados por um conjunto de normas de reciprocidade e sistema de valores democráticos que envolvem a governança colaborativa da região.

3.5 Participação no planejamento regional

Os custos de transação da cooperação podem ser reduzidos na medida em que as instituições, organizações ou grupos existentes possam ser utilizados para alcançar metas regionais. Todos os prefeitos entrevistados no Metro Vancouver concordaram que o distrito regional ajuda a reduzir os custos da cooperação para atingir as metas regionais. Esse foi o caso da comunidade autônoma de Tsawwassen, única comunidade indígena a fazer parte do distrito regional. Das 11 comunidades autônomas que vivem no Metro Vancouver, a Tsawwassen First Nation (TFN) foi o primeiro membro incorporado ao GVWD, em abril de 2009. A maioria dos serviços de distribuição de água para a TFN eram providos pelo município vizinho (Corporation of Delta), pelo menos até o primeiro trimestre de 2014. Uma das principais razões para Tsawwassen First Nation fazer parte do distrito regional foi a possibilidade de a comunidade participar do planejamento da região (anteriormente excluídos da tomada de decisão regional). Para a comunidade autônoma, a participação como membro no distrito regional funcionou como um mecanismo que efetivamente recupera o controle da comunidade sobre o planejamento regional, obtendo acesso para gerenciar recursos comuns, como rios, oceanos e serviços regionais. Funciona também como uma forma de tomar decisões sobre o futuro da região e de ampliar o diálogo com outros municípios para trabalhar coletivamente para o crescimento regional, em parte porque o território indígena é uma das pequenas reservas legalmente mantidas pelo sistema federal na região. Como afirmou o representante político da comunidade indígena,

Há algumas razões para Tsawwassen fazer parte da estrutura de governança ampla no distrito regional. Tsawwassen reconhece o Metro Vancouver como uma meio para participar do planejamento regional do seu território e para ter acesso aos serviços regionais.

O outro motivo é mais prático. Para ter sucesso e implementar a visão regional que as pessoas tinham do nosso território precisava ter acesso ao planejamento regional e aos serviços regionais. Tsawwassen assegurou que o plano de crescimento poderia se estabelecer para sua área indígena e negociou com os membros do distrito regional da água (REPRESENTANTE POLÍTICO DA TSA-WWASSEN FIRST NATION, novembro de 2016).

De uma forma geral, onde o Conselho de Governança da Água desempenhou um papel de terceiro (como executor e empreendedor do planejamento regional) os custos de transação da governança da água foram reduzidos, com a criação de incentivos para os municípios membros para apoiar a parte desproporcional da carga financeira de participação na governança da água ou da mobilização difusa do planejamento regional, controlando, assim, possíveis orientações autárquicas dos membros que colocassem em risco a estratégia de planejamento regional. O Conselho da Água do Metro Vancouver tem um papel importante de liderança para os municípios, colocando à mesa de discussão e na arena política, diferentes participantes, com menores recursos de poder como, por exemplo, a comunidade autônoma indígena que integra a área metropolitana. O conselho, portanto, tem estimulado uma coordenação regional dos serviços de água no Metro Vancouver.

3.6 Desenho institucional e a importância da legislação

O desenho institucional da cooperação em nível regional só pode ser entendido a partir da distribuição de poder no sistema federativo no Canadá. Na Constituição canadense, os municípios são conhecidos como “criaturas” das províncias, que definem como serão os arranjos e responsabilidades de governança (SMITH; TINDALL, 2008). Na província de British Columbia, o arranjo institucional inclui os distritos regionais, como o Metro Vancouver, que têm o direito de assumir as funções do governo local que requerem cooperação regional. Os distritos regionais não são considerados, constitucionalmente, um nível de governo separado, mas uma “federação colaborativa”⁷ que reúne os municípios para fornecer serviços comuns. Em

⁷ No caso do Brasil, o modelo que mais se aproxima desse formato institucional é o de uma agência metropolitana que congrega vários consórcios municipais setoriais (água, saneamento, resíduos sólidos, moradia, parques, planejamento regional etc.).

geral, os distritos regionais adquirem funções através de delegação ascendente quando os municípios determinam que um serviço pode ser mais bem fornecido coletivamente pela autoridade regional e não separadamente por cada município. De acordo com a Constituição canadense, novas funções regionais podem exigir confirmação através de legislação provincial.

Os governos federal e da província desempenham um papel importante para o desenvolvimento do Metro Vancouver. A política federal de imigração e o investimento federal em infraestrutura afetam diretamente a taxa de crescimento populacional, a atividade econômica e o desenvolvimento da região metropolitana. O governo federal é o principal responsável pelos grandes investimentos em infraestrutura de água e esgoto, realizados através de parcerias públicas privadas para a região (SMITH; TINDALL, 2008). A província tem um papel importante em dar legitimidade institucional ao Metro Vancouver no planejamento e execução de políticas em âmbito metropolitano. A legislação da província assegura a segurança jurídica necessária para que os membros do Metro Vancouver (municípios) possam estabelecer metas regionais, incluindo normas ambientais para os recursos compartilhados como a terra, ar e qualidade da água e os planos de aprovação para a gestão de resíduos líquidos e sólidos do Metro Vancouver⁸, além do apoio ao desenvolvimento econômico regional através da infraestrutura e políticas fiscais.

Os municípios participantes de distritos regionais administram o orçamento para fornecer uma variedade de serviços públicos regionais, tais como a distribuição da água potável dos reservatórios localizados nas montanhas para toda a região, sistemas de esgoto e tratamento de resíduos líquidos e gestão de resíduos sólidos, incluindo ações na reciclagem e eliminação de resíduos através de aterros ou incineração, gestão da qualidade do ar, gestão de licenças industriais, manutenção de parques regionais, políticas de habitação social e mercado de trabalho em nome dos municípios membros. A receita fiscal provém de taxas de serviços de utilidade pública e imposto sobre propriedade,

A ideia de federação pode envolver relações de poder, hierarquia ou autonomia entre os entes participantes que, nesse caso, optam por trabalhar de forma coordenada e conjunta em determinada política.

⁸ As províncias canadenses têm poder constitucional sobre os recursos naturais dos respectivos territórios, assim como da legislação sobre os municípios, condados, distritos, comunidades (SMITH; TINDALL, 2008).

com o financiamento do governo federal, em grande parte, restrito a contribuições para grandes projetos de capital (ARQUIVOS METRO VANCOUVER, 2008).

No caso do Metro Vancouver, a estratégia de desenvolvimento regional considerou historicamente a dependência legal de municípios dos governos federal e provincial, garantidos na Constituição canadense e se viram na necessidade de trabalhar por si mesmos para fornecer serviços públicos antes de esperar por algum *lobby* em Ottawa⁹. Os municípios no Canadá, assim como os territórios, não são entidades constitucionalmente reconhecidas com seus próprios poderes e jurisdições autônomas¹⁰. Em vez disso, os governos locais estão sob a jurisdição das províncias, que são responsáveis pela criação de governos locais e estabelecem as principais estruturas. Os governos provinciais geralmente restringem o tipo de leis que um governo local pode passar, quanto dinheiro pode gastar e como eles podem implementar estratégias de desenvolvimento de longo prazo. Consequentemente, os governos locais geralmente não são fatores nas relações intergovernamentais e na tomada de decisões. Os governos locais são simplesmente reconhecidos como criaturas das províncias e derivam seus poderes de leis provinciais¹¹ (SMITH; TINDAL, 2000).

As províncias têm o direito de alterar os governos locais em sua jurisdição em qualquer momento, seja para abolir ou amalgamar municípios, mudar suas estruturas financeiras, alterar seus poderes e responsabilidades, ou mudar os métodos de eleição de seus funcionários¹². Além disso, a província pode fazer essas mudanças sem o consentimento do governo local¹³.

As províncias desempenham também um papel importante na operação diária dos governos locais. Muitos estatutos locais, por

⁹ Inclusive pela longa distância geográfica de Vancouver em relação aos centros políticos e econômicos do Canadá (Ottawa, Toronto e Montreal) e de sua importância histórica para o desenvolvimento comercial do Canadá, como saída para o Pacífico, através de seu porto (SMITH; TINDAL, 2000).

¹⁰ Diferentemente do Brasil, onde os municípios são entes autônomos politicamente e podem criar leis, respeitada a Constituição Federal.

¹¹ Geralmente sob a forma de uma lei municipal criada pela legislatura provincial.

¹² Em alguns momentos da história do Metro Vancouver, houve tentativa da província de British Columbia de abolir com os distritos regionais como forma de assegurar o controle político sobre a região.

¹³ Importante frisar que, nos grandes centros metropolitanos do Canadá, essa questão muitas vezes pode ser controversa entre os níveis de governo federal e provincial (SMITH; TINDAL, 2000).

exemplo, exigem aprovação provincial antes de serem formalmente implementados, e muitas vezes o caso das decisões de planejamento local pode ser apelado para o governo provincial. Habitualmente, as províncias também controlam empréstimos municipais para projetos de capital; ou diretamente através de ministérios provinciais de assuntos municipais ou indiretamente através de conselhos municipais nomeados pela província. Finalmente, os governos locais dependem de transferências provinciais para uma grande parte de suas receitas. E essas transferências geralmente vêm com restrições quanto a como, e onde, o município pode gastar o dinheiro (SMITH; TINDAL, 2000).

Um dos prefeitos membro do Conselho da Água do Metro Vancouver destacou nas entrevistas que a legislação é importante, não somente para os esforços de cooperação necessários para a governança da água na região, mas como ponto de equilíbrio nas relações de poder entre os atores metropolitanos e o plano federal:

A cooperação baseada apenas por lei pode criar um jogo de soma zero, onde apenas o vencedor leva tudo: se você é forçado (por lei), pode criar (um sistema) de perdedores e vencedores. Falando sobre os benefícios financeiros para trabalhar juntos se obtém um melhor valor para o serviço de distribuição de água (PREFEITO MEMBRO DO METRO VANCOUVER, setembro, 2016).

Se encontramos pessoas para forçar, não funciona. Penso mais do que legislação, os incentivos financeiros funcionam como incentivo para os municípios trabalharem como voluntários. Não forçá-los, se você usar forçar, você vai obter vencedores e perdedores. Queremos uma relação para 'ganharmos juntos'. Eu diria que incentivar mais cooperação é dar incentivos financeiros para que os municípios trabalhem juntos. Em longo prazo, ele paga dividendos. Assim, nem sempre incentivos financeiros, mas apenas incentivar o início ajudando com um grande custo, em seguida, operando e (...) sendo pago para todos os municípios. Porque nós não temos uma melhor base de impostos grande em termos de receita fiscal. Todos os impostos pagos (...) 10% vão para os municípios, 40% vão para o governo provincial e 50% para o governo federal. Então, o governo federal não está devolvendo de volta nesse jogo, com uma nova mudança do governo no sentido de reembolso desse investimento e governo provincial, da mesma forma. Há pressão para isso. Assim, a legislação poderia ser forçada, mas o mais importante são os

incentivos para trabalhar em cooperação (PREFEITO MEMBRO DO METRO VANCOUVER, setembro, 2016).

No que se refere à relação entre nível federal, provincial e municipal, a colaboração com o Metro Vancouver nem sempre foi constante. Como afirmou um dos prefeitos do Conselho da Água entrevistados pela pesquisa: “Mudanças ao longo do tempo, dependem do governo (federal) ser mais aberto ou não. Agora o Metro Vancouver e os municípios têm um relacionamento muito bom em ajudar a melhorar a infraestrutura junto com o governo federal” (PREFEITO MEMBRO DO METRO VANCOUVER, setembro, 2016).

De forma que, o desenho institucional da governança metropolitana funciona como um importante instrumento para a cooperação entre os municípios membros¹⁴, que veem a colaboração regional como meio que pode resultar em economias de escala, melhorar a eficiência, proporcionar ganhos eleitorais em um ambiente político cooperativo e de confiança, inclusive para os municípios com menor autonomia, que podem inserir-se mais fortalecidos na disputa política regional, na arena federativa com os demais entes de governo e na disputa por investimentos públicos e privados.

3.7 Diferenças de poder e recursos entre os municípios

Uma característica das áreas metropolitanas são as diferenças nos níveis de desenvolvimento entre os municípios. O desequilíbrio de poder entre os participantes pode ser um dos impedimentos à cooperação, como apontados na literatura (ANSELL; GASH, 1997). Se os participantes não têm capacidade institucional, administrativa ou financeira para participar da mesma forma que os demais interessados, o processo de colaboração tende a ser mais propenso à manipulação dos atores mais fortes e organizados para a representação, mais especializados e com mais poder econômico e político. Engajar-se em questões técnicas, que têm mais tempo, energia e liberdade para participar de um processo colaborativo, requer tempo. Em situações de desequilíbrio significativo de poder entre as partes interessadas, o modelo de governança pode reforçar o processo colaborativo se houver um comprometimento com uma estratégia positiva de capacitação e representação para os participantes mais fracos e desfavorecidos (ANSELL; GASH, 1997).

¹⁴ No nível intermediário entre a província e o município.

Wilson (2011) observou para o caso canadense que os municípios de maior porte, próximos ao núcleo central, normalmente têm os maiores níveis de renda *per capita* se comparados aos municípios periféricos. No Canadá predominam os exemplos de jurisdições suburbanas ricas e disparidades de renda nas áreas metropolitanas. Segundo o autor, esse resultado de disparidades na capacidade contributiva dos governos locais para investir em infraestrutura exacerba a autoridade relativa e limitada que os governos locais têm de mudar os sistemas de receitas e aumentar seus rendimentos. Além disso, existe uma discrepância significativa entre a capacidade fiscal dos municípios metropolitanos e a demanda local por serviços sociais. Esse descompasso entre a base fiscal e a capacidade local de investimento poderia, no final do dia, levar a uma estratégia de “carona” (*free rider*) pela qual um município se envolve em jogos fiscais, como oferecer incentivos comerciais injustos para obter mais investimentos locais ou outras formas de investimento (WILSON *et al.*, 2011).

No caso do Metro Vancouver, o arranjo institucional do distrito regional tem conseguido equilibrar as diferenças de poder e recursos entre os municípios participantes na tomada de decisão. Os municípios que são membros do Grande Distrito de Água de Vancouver (GVWD), independentemente do seu tamanho ou localização, têm sua participação assegurada de forma proporcional dentro do Conselho de Metro Vancouver. A Diretoria da GVWD é representada com base na população de cada município, ou seja, pelos representantes eleitos de cada município membro que optaram por participar da prestação do serviço.

Politicamente, o Conselho da Água no Metro Vancouver se reúne regularmente (mensalmente) para discutir questões regionais e passar as recomendações sobre a capacidade dos reservatórios e aspectos sobre a segurança da água para a comunidade. Os funcionários do Metro Vancouver, além de receberem a contribuição dos técnicos municipais (diretamente ou por meio de comitês consultivos), preparam relatórios para as reuniões, informam com dados e ferramentas analíticas sobre o andamento dos serviços de água prestados aos municípios e fazem a implementação dos planos regionais em colaboração com os comitês consultivos, técnicos do Metro Vancouver e funcionários municipais. A criação ou adição de novos serviços metropolitanos oferecidos pela Metro Vancouver depende, portanto, da unanimidade de todos os municípios membros participantes. Embora

o Metro Vancouver tenha obtido seu mandato diretamente do governo provincial para criar cada uma das suas entidades jurídicas (GVRD, GVWD, GVS & DD e MVHC) e configurar a política global de água, o conselho é um órgão político formado por representantes dos municípios da região com autonomia para tomar decisões que têm efeito para todos os municípios membros. Os municípios membros do Metro Vancouver participam, portanto, de um fórum mais equitativo, em melhores condições de paridade com os demais integrantes para fazer parte da estratégia regional colaborativa.

3.8 O papel da liderança na governança da água

Ao contrário de outros distritos regionais, no Metro Vancouver não há um líder orgânico único na governança da água. Mesmo com o reconhecimento positivo sobre a atuação do presidente do Metro Vancouver na condução da governança da água, por parte dos membros do conselho, não houve na pesquisa de campo nenhuma referência a uma liderança em particular¹⁵. Os municípios membros do distrito regional criaram uma estrutura de coordenação metropolitana na qual os participantes têm visto a sua colaboração no sistema proporcional às suas responsabilidades e aos benefícios de participação, além do compromisso dos membros com a manutenção do distrito regional. A ausência de “personalismo” tem sido combinada com o reconhecimento, entre os membros, da estratégia coletiva na condução da política do Conselho da Água no Metro Vancouver¹⁶.

Os limites do desempenho do distrito são as políticas de responsabilidade legal municipal (água, esgoto, resíduos líquidos e sólidos, parques, habitação e desenvolvimento regional). Se a entrega dos serviços básicos é prestada conforme proposto (a água que sai da torneira é de boa qualidade e é servida regularmente, a coleta de lixo passa conforme agendado e o lixo não acumula, o transporte não sofre constantes atrasos e há novos investimentos em estações, modais e tecnologia de transporte), a preocupação cotidiana do cidadão se direciona para questões de agendas mais amplas (moradia e combate às drogas, questões ambientais, como a proteção das florestas,

¹⁵ Houve também nas entrevistas uma referência ao presidente do Conselho da Água do Metro Vancouver com uma liderança atuante na condução da gestão dos serviços de água para toda a região.

¹⁶ A política municipal não é um dos principais tópicos de interesse dos residentes de Vancouver.

do bioma e o aquecimento global)¹⁷. Basicamente, no caso dos municípios e distritos menores, a agenda local se concentra na manutenção adequada dos serviços públicos sob responsabilidade do município e que estão fora do Metro Vancouver, ou que têm maior influência sobre o resultado do sucesso eleitoral local. Os recursos federais e provinciais na governança da água destinam-se basicamente aos grandes investimentos na infraestrutura da água (canalização e plantas de tratamento de água) em municípios maiores e ao monitoramento e manutenção dos reservatórios (segurança e qualidade da água) na região metropolitana, complementando a atuação do Metro Vancouver.

O Conselho da Água no Metro Vancouver funciona, na prática, como um fórum colaborativo: a) formalmente organizado, se reúne regularmente e é formado por prefeitos ou representantes dos municípios membros, pessoal técnico e instituições; b) os participantes estão normalmente envolvidos na tomada de decisões; c) o fórum busca uma tomada de decisão consensual (mesmo que o consenso não seja alcançado na prática); e, d) o foco da colaboração é a política pública ou a gestão pública.

Os mecanismos internos são, em algum momento adaptados para superar as barreiras à cooperação. No caso do Conselho da Água do Metro Vancouver, a comunicação face a face entre os participantes pode induzir à cooperação através do intercâmbio de compromissos entre os atores institucionais responsáveis pelo crescimento regional. Reuniões regulares para discutir e tomar decisões sobre a água que afetam os municípios pode aumentar a confiança entre os líderes locais, reforçar as normas cooperativas e desenvolver uma identidade coletiva com efeitos que reduzem os custos de transação institucionais (FEIOCK, 2013). A literatura tem observado pouco esses elementos dos quadros de ação coletiva como as explicações internas para superar os dilemas sociais, embora ambos sejam cruciais para entender a cooperação entre os governos.

3.9 Participação pública na cooperação metropolitana

Cotidianamente, o provimento de água para os residentes não é um assunto que mais preocupa os círculos eleitorais nas grandes ou pequenas cidades da região de Vancouver, se comparado às

¹⁷ Para a população não inserida na classe média canadense. Esses normalmente são temas eleitorais importantes da política nacional e local, particularmente em Vancouver.

demais preocupações rotineiras, como o trânsito, ou permanentes, como moradia e a questão ambiental, por exemplo¹⁸. A maioria das ações regulares dos municípios do Metro Vancouver de participação consistem na educação para o público sobre o desperdício da água devido à escassez e aos meses de estiagem no verão. A participação do público consiste em levar suas demandas para as reuniões regulares do Conselho de Metro Vancouver, que acontecem com aviso prévio, onde os 115 representantes municipais eleitos na região podem discutir as questões mais críticas. As reuniões podem envolver também os comitês intermunicipais e técnicos municipais que informam o decisor local. Além disso, há também um extenso programa de comunicação pública que inclui programas de TV, diálogo com comunidades, audiências, conferências, interações *on-line* e reuniões públicas.

Um dos prefeitos membros do Conselho da Água relata o nível de proximidade de governo com o cidadão em relação à resposta aos principais problemas urbanos cotidianos: “Quando você tem um problema em seu bairro você pensa direto na Prefeitura” (PREFEITO MEMBRO DO METRO VANCOUVER, agosto, 2016).

Outro prefeito membro do Metro Vancouver apontou a importância de ações de educação comunitária como forma de envolver o público para a tomada de decisões em face de alternativas disponíveis:

No final do dia, a maioria das pessoas não (parecem) se preocupar com a governança da água. Todos eles querem se certificar de que a água corrente que eles precisam, seja limpa, segura e de alta qualidade. Eu acho que a participação pública é muito importante, também a educação pública é importante. Se as pessoas vão tomar decisões que devem ser realizadas. É importante educar a comunidade para tomar boas decisões. Entenda a complexidade dessas questões. Questões que não são muito simples (...) e levam tempo, energia e pesquisa. A educação é crucial. Queremos ter certeza de que as pessoas foram educadas para tomar as melhores decisões. Então (...) fazemos uma campanha de educação para ajudar as pessoas a tomar melhores decisões. Hoje em dia, você tem que

¹⁸ Entretanto, no verão de 2016, jornais de Vancouver noticiaram uma preocupação com o baixo nível dos reservatórios da região metropolitana em razão das elevadas temperaturas. Medidas educativas tomadas pelo Metro Vancouver para a população, de controle do uso da água nos períodos de estresse dos reservatórios, têm sido um ponto de atenção frequente para a população metropolitana sobre o problema da água (VANCOUVER SUN, OPINION: WE MUST PROTECT WATERSHED SYSTEMS, OCTOBER 13, 2016).

justificar, você tem a população envolvida, tem que ver os desafios que estamos enfrentando e que eles saibam quais são as alternativas para ajudar e para realizar a tarefa (PREFEITO MEMBRO DO METRO VANCOUVER, agosto, 2016).

Outro prefeito membro do Conselho da Água comentou sobre a importância do programa de educação no sentido de preservar recursos comuns importantes para toda a região,

Por exemplo, no verão passado, (...) tivemos um longo período sem chuva, quatro meses, maio, junho, julho e agosto. Estressou bastante os reservatórios. Não houve muita chuva. As pessoas usavam muita água para regar os gramados e outros usos. Então, tivemos que fazer uma campanha educacional para ajudar a nós tratar de um recurso vital e que nós amamos. Se você tem algo que você ama, você não quer desperdiçar (programa I Love Water do Metro Vancouver). Então, nós ajudamos a educar as pessoas não desperdiçar a água molhando a grama todos os períodos. Irrigar uma vez por semana é água suficiente para manter verde. (...) no contingente mais baixo de uso dos reservatórios, usamos mais do que a média canadense. Então você tem que reduzir a nossa percepção sobre isso. Ponha algum valor para beber a água. Indústrias e moradores. Todos juntos. Uma das maneiras de ajudar a mudar esse comportamento é na medição de água. Alguns municípios usam medidores de água. Quanto mais água que você usa, mais água você paga. Não podemos cobrar pela água (que é pública), mas pelo serviço de tratamento e fornecimento da água tratada. Portanto, a água é um recurso livre. Mas a estrutura custa dinheiro. Eles podem cobrar esse serviço (PREFEITO MEMBRO DO METRO VANCOUVER, agosto, 2016).

O que leva a concluir que, se a governança da água funciona bem (a água corrente é segura, limpa e de alta qualidade) o público se sente menos desafiado e direciona seu foco para as questões onde a governança tem problemas. O custo da participação do cidadão, portanto, é maior onde se requer mais tempo e vontade de colaborar. As campanhas de educação comunitária sustentável, como eventos, conferências e grupos focais no sentido de educar a população sobre as questões hídricas, qualidade e escassez de água e preservação do bem comum proporcionam um ambiente colaborativo (com menor custo de transação) para a participação da população na governança da água.

3.10 Limites da governança colaborativa no Metro Vancouver

Os limites da governança colaborativa em Metro Vancouver envolvem um dilema clássico dos gestores que envolve autonomia local e crescimento regional (ou amalgamação). Dada a dependência dos distritos regionais com a melhoria da qualidade e eficiência constante dos serviços públicos e de recursos financeiros dos governos seniores (federal e da província) para a infraestrutura de grande porte, os municípios de Metro Vancouver têm de carregar uma carga de demanda pública considerável por serviços de alto nível e necessidades de auto-gestão. Em curto prazo, o distrito regional de Vancouver Metro tem de lidar com o crescimento integrado para toda a região, proporcionando economias de escala de forma colaborativa entre os governos locais, as partes interessadas e a população metropolitana.

Considerações finais

As condições para a governança colaborativa da água no Metro Vancouver têm suas origens em um longo processo histórico de colaboração entre os municípios na prestação de serviços regionais de água e no desenho institucional que partilha a responsabilidade pelos custos da água com os demais participantes para fornecer uma auto-gestão do abastecimento de água de qualidade para toda a região.

O histórico de cooperação intermunicipal no Metro Vancouver remonta aos serviços de gestão regional da água potável e do destino adequado de resíduos sólidos e líquidos, do final do século XIX. Na história do distrito regional de água em Vancouver, alguns momentos críticos – quando a cooperação entre os municípios da região foi colocada à prova ou reforçada como forma de gerir o desenvolvimento da região, a exemplo do Grande Incêndio em Vancouver, em 1886, os primeiros distritos regionais em água e esgoto na região no início dos anos 1920, a criação do GVRD em 1967, bem como do Metro Vancouver, em 2008 – e o longo histórico de cooperação metropolitana têm contribuído para reforçar os laços de colaboração e de identidade local comum entre os municípios da região.

Um outro recurso crucial para a governança colaborativa no Metro Vancouver são os incentivos econômicos provindos de economias de escala proporcionadas pelo distrito regional. Distritos consorciados como Metro Vancouver envolvem altos investimentos que não seriam

possíveis se não houvesse a cooperação entre os governos. As jurisdições locais que procuram obter ganhos com a cooperação enfrentam problemas de ação coletiva, porque cada unidade governamental procura se beneficiar do resultado colaborativo, e os demais podem assumir o encargo de formar a organização, elaborar e realizar um acordo (OSTROM, 1961). Há uma tendência da ação coletiva voluntária em grupos menores, porque os custos de transação de coordenar as ações entre os participantes, monitorar seu comportamento subsequente e identificar o descumprimento dos acordos é menos difícil para um grupo menor do que para um grande grupo de atores. O Metro Vancouver ocupa essa lacuna na perspectiva dos participantes para a colaboração regional.

Politicamente, os distritos regionais têm que lidar com os desafios da autonomia local como barreira para resolver problemas de ação coletiva, no sentido de que uma gama de serviços que seriam necessários para obter economias de escala e melhor qualidade dos serviços públicos para a região, não seriam realizados por um único município. No caso do Metro Vancouver, na condição de escassa autonomia dos municípios, garantida pela Constituição, o distrito regional ocupa um papel crucial no equilíbrio de poder na arena política, na gestão de conflitos entre as jurisdições através da liderança que ocupa os conselhos setoriais no planejamento regional. A legislação da província fornece um arranjo institucional importante para os municípios do Metro Vancouver garantindo a segurança jurídica necessária para a prestação de serviços públicos regionais, incluindo a legislação ambiental de gestão de recursos comuns (como terra, ar e água), bem como desenvolvendo planos regionais para a gestão comum dos resíduos sólidos e líquidos do Metro Vancouver. O distrito regional desenvolve ainda ações de apoio ao desenvolvimento econômico regional, através de infraestrutura e políticas fiscais. Os municípios, por meio de distritos regionais, administram o orçamento para fornecer uma variedade de serviços regionais públicos, como água potável das bacias hidrográficas nas montanhas, para o planejamento regional na gestão do crescimento em nome dos municípios membros (METRO VANCOUVER, 2008). A receita fiscal do Metro Vancouver advém basicamente das taxas provenientes do serviço público e do imposto sobre propriedade dos municípios membros, bem como do financiamento dos demais entes da federação, em grande parte, restrito a contribuições para grandes projetos de capital ou do orçamento anual federal excedente.

Embora não se tenha uma única liderança orgânica clara em Metro Vancouver, o Conselho da Água em Metro Vancouver tem funcionado como um fórum crucial para a governança colaborativa metropolitana. A comunicação face a face (nos conselhos setoriais) induz à colaboração através do intercâmbio de compromissos entre os atores institucionais responsáveis pelo crescimento regional. Reuniões regulares e efetivas para discutir e tomar decisões sobre a água que afetam os municípios aumentam a confiança entre os líderes locais, diminuem a tendência autárquica dos municípios ao “efeito carona”, ou à deserção, distribuem o poder entre os vários municípios participantes, reforçam as normas cooperativas e o desenvolvimento da identidade coletiva com efeitos sobre a redução dos custos de transação nas situações de ação coletiva institucional (FEIOCK, 2013).

Os limites da governança colaborativa no Metro Vancouver, no entanto, envolvem o clássico dilema entre autonomia local, crescimento integrado e fusão regional. Dada a dependência dos distritos regionais para a melhor qualidade e serviços públicos eficientes e de altos recursos financeiros para grandes infraestruturas, os municípios do Metro Vancouver têm de carregar uma alta carga de demanda pública de serviços de alto nível e de autogestão regional. Em longo prazo, o distrito regional de Metro Vancouver tem que lidar com o crescimento integrado para toda a região, com a inclusão de novos participantes e do fornecimento de serviços de forma colaborativa entre os governos locais, com as partes interessadas e a comunidade, de forma a garantir a governança colaborativa necessária para o fornecimento de água de qualidade para toda a região.

Referências

ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2007. Advance Access published November 13.

ARTHUR, B. *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Michigan: The University of Michigan Press, 2000.

BAKKER, Karen; COOK, Christina. Water Governance in Canada: Innovation and Fragmentation. *International Journal of Water Resources Development*, 27:02, p. 275-289, 2011.

BOOTHROYD, P. *Collaborative Governance of Transportation in Metro Vancouver: Civil society's contribution*. University of British Columbia, 2009.

- BOOTHROYD, P. Construindo capacidades para a governança metropolitana. In: KLINK, J. *Governança das metrópoles*. Conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Anablumme, 2010.
- CAMERON, Ken. Interview with David Boyd. *Environmental Law and Policy*. University of Victoria. Victoria, 2004.
- FEIOCK, R. *Metropolitan Governance, conflict, competition and cooperation*. Georgetown: University Press, p. 260, 2004.
- FEIOCK, R. The Institutional Collective Action Framework. *Policy Studies Journal*, 41: p. 397-425. doi:10.1111/psj.12023, 2013.
- FERNANDES, A. S. A.; WILSON, R. H. Mudança institucional e gestão metropolitana no Brasil: o municipalismo autárquico e as finanças municipais metropolitanas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro 47(3): p. 777-800, maio/jun. 2013.
- HARDIN, G. “The Tragedy of the Commons”. *Science*, 162(1968): p. 1.243-1.248, 1968.
- INNES, Judith; BOOHER, David. E. Collaborative policymaking: Governance through dialogue. In: *Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society*. Ed. M. A. Hajer and H. Wagenaar, p. 33-59. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2003.
- JOUBE, B. *Cuestiones sobre gobernanza urbana*. Traducción y edición a cargo de José Manuel Rodríguez Álvarez. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autònoms i Locals, 2005, 169 p.
- KELLAS, H. Governança colaborativa para uma Metro Vancouver sustentável e com qualidade de vida. In: KLINK, J. *Governança das metrópoles*. Conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Anablumme, 2010.
- KLINK, J. Recent perspectives on metropolitan organization, functions and governance. In: ROJAS, E.; CUADRADOROURA, J. R.; FERNANDEZ GÜELL, J. M. *Governing the Metropolis*. Principles and Cases. IADB and Harvard University, Washington DC and Cambridge, 2008.
- KLINK, J. (2010). *Governança das metrópoles*. Conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Anablumme, 2010.
- KNIGHT, Douglas. *Regional governance models: an exploration of structures and critical practices*. City-Region Studies Centre, Edmonton, 2007. Disponível em: <http://www.municipalaffairs.alberta.ca/documents/Regional_Governance_Models_An_exploration_of_structures.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2009.
- MACHADO, G. G. (2007). *O ente metropolitano*. Custos de transação na gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte e no Consórcio do ABC. Os modelos compulsórios e voluntários comparados. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Departamento de Ciências Sociais Aplicadas da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas), Belo Horizonte, 2007.
- MACHADO, G. G. *Gestão metropolitana e autonomia municipal*. Belo Horizonte (MG): PUC-Minas, 2009.
- MARKEY, S.; HERNANDEZ, G. et al. (2015). *Planning for effective governance in metropolitan areas in Mexico*. May 2015. IDRC/CRDI. Vancouver (BC), 2015.
- MELO, M. A.; PEREIRA, C.; SOUZA, S. (2016). Why do some governments resort to

“creative account” but not others? *Fiscal Governance in the Brazilian federation*. IPSR. Vol. 35 (5) p. 595-612, 2014.

NORMAN, Emma S.; COHEN, Alice; BAKKER, Karen (eds.). *Water without Borders: Canada, the United States and Shared Waters*. Toronto: University of Toronto Press, 2013.

NORTH, D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

OLSON, M. *A lógica da ação coletiva*. Os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. Coleção Clássicos. São Paulo (SP): Edusp, 1996.

OSTROM, E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OBERLANDER, H. P.; SMITH, P. J. “Governing Metropolitan Vancouver: Regional Intergovernmental Relations In British Columbia”. In: ROTHBLATT, Donald; SANCTON, Andrew (eds.). *Metropolitan Governance: America/Canadian Intergovernmental Perspectives*. University of California, Berkeley/Institute of Governmental Studies, Berkeley, California, p. 329-73, 1993.

PIERSON, P. Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, v. 8, n. 4, October 1995, (p. 449-478), 2004.

PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

SANCTON, A. Amalgamations, Service Realignment, and Property Taxes: Did the Harris Government Have a Plan for Ontario’s Municipalities? *Canadian Journal of Regional Science/Revue canadienne des sciences régionales*, XXIII:1, p.135-156, 2000.

SANCTON, A. “The Governance of Metropolitan Areas in Canada”. *Public Administration and Development*, 25.4, p. 317-327, 2005.

SCHWARTZ, B. (The National Interest, 2009. <http://nationalinterest.org/article/tyranny-for-the-commons-man-3153> em nov/2016).

SKOCPOL, T.; EVANS, P.; RUESCHMEYER, D. *Bringing the State Back*. New York and Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SMITH, L. A. *Vancouver is Ashes*. The Great Fire of 1886. Lonsdale Press. Vancouver (BC), 2014.

SMITH, A.; SPICER, Z. The Local Autonomy of Canada’s Largest Cities. *Urban Affairs Review*, p. 1-31. SAGE, 2017.

SMITH, Patrick. “Even Greater Vancouver: Metropolitan Morphing in Canada’s Third Largest City Region”. In: PHARES, Don (ed.). *Who Will Govern Metropolitan Regions in the 21st Century?* Armonk, NY: M.E. Sharpe, p. 237-263, 2009.

SMITH, Patrick; OBERLANDER, Peter. “Restructuring Metropolitan Governance: Greater Vancouver – British Columbia Reforms”. In: ROTHBLATT, D.; SANCTON, A. (eds.). *Metropolitan Governance Revisited: American/Canadian Intergovernmental Perspectives*. 2nd edition, Berkeley (CA): University of California Institute of Local Government Press, p. 371-406, 1998.

SMITH, Patrick; STEWART, Kennedy. “British Columbia”. In: SANCTON, A.;

YOUNG, R. (Eds.). *Foundations of Governance: Municipal Government in Canada's Provinces*. University of Toronto Press, 2009. <https://doi.org/10.3138/9781442697874>.

SPINK, P.; WARD, P.; WILSON, R. (eds.). *Metropolitan governance in the Federalist Americas: Strategies for Equitable and Integrated Development*. South Ben (Indiana): University of Notre Dame, 2012.

STEFANICK, L.; LE SAGE, E. "New Regionalist Metropolitan Action: The Case of the Alberta Capital Region Alliance". *Canadian Political Science Association meetings*. Winnipeg, June. 2004.

STOKER, G. Public-Private Partnerships and Urban Governance. In: PIERE, J. (ed.). *Public-Private Partnerships in Europe and United States*. London: Macmillan, 1997.

STOKER, G. Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, 50: p. 17-28, 1998.

STOKER, G. *Designing institutions for governance in complex environments: Normative rational choice and cultural institutional theories explored and contrasted*. Economic and Social Research Council Fellowship, Paper n. 1, 2004.

TAYLOR, Zack. "Regionalism and Legitimacy". Paper presented at Simon Fraser University Conference on Rethinking Region IV. April 30, 2016.

TAYLOR, Zack. *The Politics of Metropolitan Development Institutions, Interests, and Ideas in the Making of Urban Governance in the United States and Canada, 1800-2000*. PhD thesis. University of Toronto, p. 540, 2015.

TINDAL, C. R.; TINAL, S. N.; STEWART, K.; SMITH, P. J. *Local Government in Canada*. (8th ed.). Toronto: Nelson Education, 2003.

WILSON, R.; SPINK, P.; WARD, P. Governança metropolitana nas Américas. *Cadernos Metrópole*, São Paulo (SP), v. 13, n. 25, 2011.

WOLMAN, H. *Learning from Abroad: Multi-Purpose Special Districts in British Columbia as a Possible Model for Governance Innovation for Local Governments in the United States*. Available from: <https://www.researchgate.net/publication/304158232> [accessed: Dec. 5, 2016].

Legislação e documentos de pesquisa

CANADA. BC Government. Conservação da Água. Disponível em: <<https://www2.gov.bc.ca/gov/content/environment/air-land-water/water/water-conservation>> Acesso em: junho de 2017.

Vancouver Sun, Opinion: We must protect watershed systems. Disponível em: <<http://vancouver.sun.com/opinion/opinion-we-must-protect-watershed-systems>> Acesso em: 13 outubro de 2016.

Análise das Experiências Internacionais: a governança do transporte em Guadalajara, México

Richardson Leonardi Moura da Câmara

Introdução

Este capítulo apresenta o caso de governança do transporte na Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), no México, como uma experiência colaborativa entre os municípios metropolitanos na gestão e prestação de serviços de transporte. Historicamente, a literatura sobre a governança do transporte no México tem feito referência à AMG como um espaço desarticulado e fragmentado, ausente de planos e de uma coordenação intermunicipais que sejam realmente eficazes (ARIAS, 2006; AGUILAR-VILLANUEVA, 2006; NÚÑEZ MIRANDA, 2010; CABRALES, 2010; ROMERO, 2015; ARELLANO RIOS, 2014). No entanto, arranjos institucionais inovadores recentes de governança na AMG, no sentido de uma legislação mais colaborativa, criação de instâncias de coordenação metropolitana (política, técnica, cidadã e consultiva) com atribuições claramente estabelecidas para o planejamento e desenvolvimento regional e a criação de um Instituto Metropolitano de Planejamento (IMEPLAN), têm resultado em uma coordenação regional mais flexível e consensual, capaz de se adaptar às necessidades do entorno metropolitano e solucionar problemas públicos comuns. O capítulo procura, portanto, responder como os municípios da AMG têm dado resposta ao dilema colaborativo na gestão de recursos comuns, como a gestão metropolitana do transporte e a mobilidade urbana.

O surgimento de diferentes mecanismos de coordenação e arranjos de governança metropolitana, nos últimos 20 anos, na maioria dos países, sugere uma análise mais detalhada sobre os condicionantes da colaboração dos governos municipais em áreas metropolitanas.

No plano teórico, a literatura existente sobre o tema da governança em âmbito metropolitano tem se dividido de duas formas: a) nos estudos que têm saído em defesa de uma governança colaborativa e das vantagens de formas de gestão que promovam a coordenação e colaboração intergovernamental (que envolve processos, costumes, políticas, leis e instituições), deixando de lado a “paternidade” dos programas associados a apenas um determinado nível de governo; b) nos estudos que apresentam novas hipóteses para a governança colaborativa, no sentido de identificar as condições que favoreçam ou impeçam os esforços de cooperação e coordenação entre governos, sejam eles no âmbito nacional ou local (KLINK, 2010).

Abordagens mais recentes têm utilizado o conceito de governança colaborativa, que envolva um conjunto de estruturas, arranjos institucionais e sistemas de ação democrática, contemplando meios e instrumentos de política pública mobilizados por um número cada vez mais amplo de atores públicos, privados e da sociedade civil envolvidos na gestão do espaço territorial amplo. O conceito de governança colaborativa tem sido amplamente utilizado na literatura (INNES; BOOHER, 2002, 2003; GRAY, 1989; LEACH; SABATIER, 2002, ANSELL; GASH, 2007). A definição de uma governança metropolitana colaborativa envolve um processo através do qual um conjunto de atores governamentais e não governamentais (associações civis, parcerias público-privadas, sindicatos, empresas etc.) colaboram em termos de bens coletivos e elaboração de políticas metropolitanas (KLINK, 2008).

Os estudos do chamado novo institucionalismo (PUTNAM, 1997, SKOCPOL, 1985; NORTH, 1990; PIERSON, 2004) afirmam que uma das hipóteses para a mudança ou a inovação institucional tem raízes no histórico de cooperação entre os agentes (dependência de trajetória ou *path dependence*) e momentos críticos. Ou seja, os benefícios conferidos pela atividade e/ou estrutura institucional vigente aos principais atores envolvidos crescem com o tempo (*increase returns* ou *positive feedback*) em comparação com as alternativas e, assim, os custos de reversão da trajetória tornam-se muito altos para tais atores – que se transformam em ardorosos defensores do *status quo* (PIERSON, 2004; ARTHUR, 2000).

A experiência de Guadalajara pode ser útil para entender os fatores de sucesso e possíveis *trade-offs* da governança da política de transporte e mobilidade urbana metropolitana. O avanço do processo de metropolização em Guadalajara, como espaço vivido e de manifes-

tação de conflitos urbanos, traz consigo a necessidade de formação de uma governança complexa, envolvendo diferentes atores, níveis de governo e demandas. Isso exigiu estratégias de consenso entre as partes, bem como a elaboração de políticas públicas integradas e de caráter transversal (UGALDE, 2007; ROJAS, 2008).

1. A área metropolitana de Guadalajara

A área metropolitana de Guadalajara, a segunda mais populosa do México – ficando somente atrás da área metropolitana da Cidade do México – se constituiu através de um projeto de lei do Congresso Estadual de Jalisco em 2009 (e ratificado em 2012). A AMG é formada por uma rede complexa integrada por nove municípios, sendo seis centrais que formam uma continuidade: Guadalajara (cidade central), Zapopan, San Pedro de Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga e El Salto; e outros dois municípios contíguos: Ixtlahuacán de los Membrillos e Juanacatlán, que mantêm uma relação funcional com a AMG, embora fisicamente não estejam conurbados¹ (IMEPLAN, 2016).

A área metropolitana se localiza na região central do Estado de Jalisco e possui a maior população do estado (cerca de 60% da população total), de acordo com o Censo de 2010 do Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Os dois maiores municípios, Guadalajara e Zapopan, concentram oportunidades de trabalho, serviços e equipamentos urbanos, enquanto os demais municípios têm aumentado sua população em consequência da expansão urbana metropolitana.

Em 2010, a AMG contava com uma população total de 4.434.878 pessoas em uma área de 2,543 km² (INEGI 2010; ITEJ, 2011). O município de Guadalajara, município central, é a capital do Estado de Jalisco, é também o município mais populoso, seguido do município de Zapopan. A população de Guadalajara é de 1.495,189 habitantes, o que representa 34% da população da zona metropolitana e 20% da população do Estado de Jalisco. Logo depois, vem o município de Zapopan com 1.243,756 que, junto com Guadalajara, são os municípios da AMG com mais de 1 milhão de habitantes; os demais municípios do entorno metropolitano contam com população inferior

¹ Os dois últimos, embora não sejam municípios conurbados com o município de Guadalajara foram incluídos na região metropolitana. O município de Zapotlanejo também foi incluído recentemente à região metropolitana (2015), autorizado por decreto estadual.

a 610 mil habitantes, sendo, portanto, umas das regiões metropolitanas mais populosas do México, depois do Distrito Federal.

Figura 1 – Mapa Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), 2017



1.1 O transporte público metropolitano em Guadalajara

Segundo informações do ITMJ², o transporte público atualmente em Guadalajara consiste de 300 rotas de ônibus (gás e ônibus elétrico), duas linhas de metrô e um Bus Rapid Transit (BRT) mais conhecido como Macrobus (desde 2009). Uma terceira linha de metrô foi implementada recentemente. O limitado sistema de transporte de massa da região possui atualmente: duas linhas de metrô de 24 km (15,5 km da linha norte-sul e 8,5 km da linha leste-oeste), um BRT de 16 km. De acordo com a ITMJ (2011), essa situação cria um ambiente indutor para o crescimento no número de carros privados em rodovias congestionadas, perda econômica de competitividade e desigualdade social (ITMJ, 2011).

Em termos de viagens interurbanas, Guadalajara e Zapopan são os únicos municípios da AMG que atraem mais viagens do que criam,

² “Limites municipais do Instituto de Informação Territorial do Estado de Jalisco” do ITMJ (2011) e Censo populacional do INEGI (2010).

refletindo a sua concentração de atividades econômicas, sociais e burocráticas. Muito embora, no que se refere à cobertura de transporte público, conforme podemos ver na Tabela 2, apenas Guadalajara possui cobertura total de transporte público no município (99%). A média de cobertura do transporte público nos municípios da área metropolitana em suas jurisdições administrativas não ultrapassa 60%. No município de Ixtlahuacán de los Membrillos, no entorno metropolitano, a cobertura do transporte público no município é de apenas 7%.

Os três principais meios de mobilidade urbana na AMG são: caminhada, 37%; ônibus, 28%; e carros particulares, 27%. Os ônibus têm perdido praticamente 13,5% da demanda em 10 anos, de 1999 a 2009 (JALISCO COMO VAMOS, 2012). A densidade média da população flutuante em Guadalajara é três vezes maior que a maioria dos municípios metropolitanos. Isso significa que existe uma migração pendular de 1.120.434 pessoas que vêm todos os dias de outros municípios e que têm como objetivo trabalhar, estudar ou realizar algum tipo de entretenimento na região central de Guadalajara.

Tabela 1 – Cobertura do transporte público na AMG, em hectares (2010)

Município	Com cobertura	Sem cobertura	Porcentagem
Guadalajara	13.646	169	99%
San Pedro Tlaquepaque	7.606	963	89%
Tonalá	5.356	1.368	80%
Zapopan	16.281	5.848	74%
El Salto	2.948	1.456	67%
Tlajomulco de Zúñiga	5.909	5.802	50%
Zapotlanejo	1.004	1.279	44%
Juanacatlán	108	324	25%
Ixtlahuacán de los Membrillos	172	2.223	7%

Fonte: OCOIT/ IMEPLAN (2010).

Um levantamento recente da ONU Habitat (2016), afirma que embora tenha se convertido em um dos assuntos prioritários a atender e resolver nas agendas governamentais, as estratégias de transporte metropolitano em Guadalajara que foram levadas a cabo até agora não enfrentam os

enormes desafios em oferecer condições para o bem-estar e prosperidade para a população em áreas urbanas (ONU HABITAT, 2016). De acordo com o Instituto Metropolitano de Planejamento da AMG, apesar da alta concentração de serviços oferecidos pela cidade central (Guadalajara), o município central vem perdendo, ao longo dos anos, sua capacidade de oferecer serviços compatíveis com a crescente demanda através da arrecadação de impostos e taxas do município. Embora Guadalajara tenha quase o mesmo número entre transeuntes e residentes, somente os residentes pagam algum imposto sobre propriedade. Essa é a principal fonte de receita (depois das transferências federais e estaduais) para financiar os serviços de segurança, pavimentação de ruas e avenidas, iluminação, coleta de lixo e outros serviços que contribuem para facilitar a mobilidade dentro do território. A necessidade de uma coordenação mais efetiva, planejamento e gestão metropolitana tornou-se vital para o desenvolvimento sustentável da região (IMEPLAN, 2015).

A seguir, apresento alguns resultados da análise da governança do transporte na AMG com base na aplicação do modelo de governança colaborativa³ (ANSELL; GASH, 2007), que apresenta as seguintes variáveis analíticas: a) condições iniciais (histórico de colaboração); b) os incentivos existentes para cooperação; c) o desenho institucional; as diferenças de poder e recursos entre os municípios e sua disposição para cooperar; d) o papel da liderança; e) a participação pública; e, por fim, f) possíveis limites para a governança metropolitana. Para a coleta de dados, a pesquisa qualitativa utilizou, além do levantamento documental e bibliográfico, um conjunto de entrevistas semiestruturadas com os principais atores políticos da governança metropolitana em Guadalajara, entre gestores municipais, técnicos e representantes da sociedade civil (ativistas sociais, estudiosos e lideranças locais etc.) entre os anos de 2015 e 2016.

2. A governança colaborativa do transporte na Zona Metropolitana de Guadalajara

2.1 Condições iniciais (histórico de colaboração)

De acordo com a literatura sobre a governança metropolitana no México, várias foram as tentativas de coordenação e colaboração

³ O modelo de governança colaborativa de Ansell e Gash (2007) pode ser visto como uma hipótese para outros estudos interessados em identificar as condições que facilitam ou desencorajam os resultados desejados para a governança colaborativa (CAMARA, 2018).

dos municípios na AMG ao longo do século XX. Os primeiros antecedentes da coordenação metropolitana se deram com: a) a instalação do Conselho de Colaboração Municipal de Guadalajara (1941); b) a promulgação no Congresso de Jalisco da chamada Lei de Melhoria Urbano (1947) que incluiu Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque e Chapala com o objetivo de promover obras urbanas de colaboração e mais valias com uma visão do que já apontava ser a metrópole de Guadalajara; c) a criação do Sistema de Mais Valias (Sistema de Plusvalías⁴), formado por especialistas locais em desenvolvimento urbano, deu origem e colocou em funcionamento, posteriormente, a Junta Geral de Planejamento; e, d) alguns anos depois, com a Declaração de Conurbação e Integração para o Desenvolvimento Urbano-Regional, em 1970 (WARIO, 2004; PÉREZ-TORRES, 2013).

Durante a década de 1970, as estratégias de coordenação metropolitana começaram a se institucionalizar de uma forma mais consistente entre os municípios da região metropolitana, inicialmente com a gestão de serviços públicos básicos, como a gestão da água e do transporte público. Em 1974, com o Sistema de Transporte Colectivo de la Zona Metropolitana (SISTECOZOME) que tinha como objetivo organizar o sistema de transporte na área metropolitana que espalhava desordenadamente em direção aos subúrbios. Em 1978, os municípios metropolitanos, visando obter melhor coordenação dos serviços de distribuição e tratamento de água, criaram o Sistema Intermunicipal para los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA). Mais tarde, em 1989, foi criado o Conselho da Zona Metropolitana de Guadalajara (WARIO, 2004; PÉREZ-TORRES, 2013).

⁴ “O Sistema de Plusvalías” tecnicamente conhecido como “mecanismo de captura de valor” e/ou “contribuição por melhorias” é um instrumento fiscal utilizado para financiar alguma obra ou serviço público. A ideia por trás disso é que as intervenções públicas, como investimentos em infraestrutura, mudanças em programas e planos de desenvolvimento urbano e novos regulamentos de uso da terra aumentam o valor da terra na área, proporcionando maior acessibilidade a essa área, melhorando a produtividade, permitindo maiores volumes de construção ou serviços e, em geral, oferecem melhor qualidade de vida nesse território próximo. Esse aumento no valor da terra – popularmente conhecido como mais valia – não se deve às ações do proprietário, mas sim à melhoria do meio ambiente empreendida pelo governo. Por exemplo, o investimento público que restaurou os rios urbanos (*waterfront*) em várias cidades aumentou o valor dos comércios, restaurantes, moradias e escritórios nas proximidades, que anteriormente eram evitados ou que valiam pouco porque seus rios estavam poluídos ou usados para drenagem. Medina, S. & Tapia, M. “La captura de plusvalías y los contratos multianuales en la Constitución de la Ciudad de México”. Nexos, 2016. Disponível em <https://labrujula.nexos.com.mx/?p=1081>. Acesso em: 5 de dezembro de 2016.

No âmbito da legislação, o processo recente de coordenação da área metropolitana de Guadalajara e mudanças na Constituição estadual iniciou-se a partir dos primeiros anos de 2000 e tinha como base legal as reformas nos artigos 35 (poderes do Congresso para autorizar convênios entre os municípios), 50, 80, além dos artigos, 81, 87 e a adição do artigo 81-bis da Constituição Política do Estado de Jalisco⁵, que tratam dos poderes e obrigações do governo municipal e estabelecem que os municípios pertencentes a uma mesma área metropolitana estarão coordenados de acordo com as bases gerais em matéria de coordenação metropolitana definida pela Assembleia do Estado (CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO, 2008).

Ainda no âmbito da legislação, o artigo 50 da Constituição do Estado de Jalisco define, portanto, que compete ao governo de Jalisco: a) a celebração de convênios com a Federação, com os municípios e com empresas e particulares, no que se refere à prestação de serviços públicos, no desenvolvimento econômico e social no que se fizer necessário, conforme as disposições da Constituição e respectivas leis; b) representar o Estado de Jalisco nas atribuições determinadas por Lei ou pelo Congresso, nos termos estabelecidos pela Constituição e designar poderes; c) expedir decretos e acordos de caráter administrativo para a prestação eficaz dos serviços públicos e outorgar concessões a particulares para o mesmo efeito, no âmbito de sua competência; requerendo em último caso, quando sua vigência transcenda o término do exercício para o qual foi eleito, a autorização do Congresso do Estado; d) exercer de forma concorrente com a Federação e os municípios, as atribuições na matéria de preservação e restauração do equilíbrio ecológico e proteção do meio ambiente, proteção civil, ordenamento territorial dos assentamentos humanos e desenvolvimento urbano, conforme a distribuição de competências e disposições das leis federais e estatais; e) realizar a proposta de delimitação das regiões metropolitanas que se encontrem localizadas dentro do terri-

⁵ “Art. 115. III. Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio” (CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO, 1917).

tório do estado, a partir de uma declaratória⁶ das áreas metropolitanas que tenha o Congresso do Estado de Jalisco (CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO, 1917).

O artigo 80, que trata da matéria sobre o governo municipal, ainda permite aos municípios: a) celebrar convênios para a administração e custódia de zonas federais; b) a celebração de convênios de coordenação, estabelecimento de mecanismos de colaboração e criar figuras de associação com outras prefeituras quando estas fazem parte da mesma área metropolitana; c) celebrar convênios de coordenação com a Federação, estados e municípios em matéria de combate à corrupção (CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO, 1917).

Em março de 1989, foi assinado pelo governador do Estado de Jalisco um documento (acordo de criação do Conselho Metropolitano de Guadalajara e seu regulamento de normalização e funcionamento) que criava o Conselho Metropolitano de Guadalajara, com as seguintes tarefas prioritárias: a) organizar e regular o crescimento urbano; b) operar e administrar eficientemente os serviços públicos; c) encontrar formas eficazes de implementar infraestrutura e equipamentos em grande escala; d) coordenar a implementação de estradas e serviços de transporte; e) implementar um sistema metropolitano para recolha e eliminação de resíduos sólidos; f) resolver a poluição do ar; g) garantir a segurança pública. O documento tinha como objetivo melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e buscar um desenvolvimento urbano melhor e mais eficiente da Zona Metropolitana de Guadalajara.

A crescente expansão urbana da AMG tem colocado novos desafios de coordenação entre os três níveis de governo, para permitir um planejamento regional adequado que garanta uma gestão mais eficiente dos serviços públicos e do pleno exercício dos direitos dos cidadãos, elementos essenciais para a boa governança e o desenvolvimento sustentável de áreas metropolitanas. Para atender a essa necessidade, o Instituto de Planejamento Metropolitano (IMEPLAN) foi criado em fevereiro de 2011, para servir como assessoria para os nove municípios na AMG. O seu mandato engloba o desenvolvimento de instrumentos abrangentes de planejamento e coordenação para a região metropolitana, bem como para o desenvolvimento e gestão de projetos regionais específicos, incluindo a procura de recursos em nível

⁶ Lei do Congresso Estadual.

federal. Atualmente, algumas das questões urgentes são a expansão urbana e a mobilidade, bem como a educação e a saúde.

A política de transporte público no México, historicamente, tem sido uma competência dos estados. A política de transporte público (massivo, coletivo) na região metropolitana de Guadalajara é competência do governo do Estado de Jalisco, que realiza concessões ao setor privado. Constitucionalmente, os municípios têm o poder e a autoridade para ordenar o trânsito, prover a infraestrutura e as vias do transporte público, mas não a concessão do serviço de transporte. De acordo com a pesquisa de campo, as primeiras concessões realizadas de transporte nos municípios foram fechadas a partir de acordos políticos e verbais e, ao longo do tempo foram sendo formalizados os convênios, onde os municípios foram cedendo a operação do transporte à estrutura estatal.

No início da década de 1970, o que prevaleceu na região metropolitana foram as concessões do transporte público do governo estadual a particulares (empresas, pessoas ou grupos) que introduziam um ou mais ônibus e se oferecia uma concessão, uma licença para prestar um serviço. Criaram, dessa forma, múltiplas empresas, no formato de cooperativas, onde participavam dezenas de proprietários, como a Alianza de Camioneros de Jalisco A.C. Nesse período, o contexto político da Federação mexicana foi marcado pelo centralismo federal e tomada de decisões no nível central, ou seja, o governo central decidia e os demais governos subnacionais executavam. O transporte público em GDL tem um componente estatal e foi criado, nos anos 1980, o Sistema de Transporte Coletivo da Zona Metropolitana, o Sistecozome⁷. Investimentos federais no aumento e modernização do transporte público nos municípios da área metropolitana foram realizados nas décadas posteriores, mas ainda de forma caótica, não planejada, e, em certo sentido, regido por acordos políticos.

⁷ Em 16 de agosto de 1982, o chamado Sistema de Subsídio estatal criou o SISTECOZOME, uma empresa estatal que concedia sub-rogações a indivíduos pelo governo. Surgiu, inicialmente, da chamada para o transporte público de emergência para cidadãos, com o objetivo de cobrir as rotas diretas, troncos e alimentadores específicos. Foram concessionadas licenças pelo Departamento de Trânsito a particulares que usavam veículos urbanos leves para o serviço urbano de transporte público – como *decapeceras* ou *combis*. O sistema permaneceu ineficiente e deficitário durante as décadas de 1990 e 2000, paralelo às mudanças tecnológicas do transporte público na região metropolitana. Em 8 de janeiro de 2017, o governador do estado, Aristóteles Sandoval, iniciou o processo de eliminação do sistema, ao ser classificado como insustentável e ineficiente (OBSERVATÓRIO DEL TRANSPORTE, 2016).

No que diz respeito à administração do serviço de transporte público nos municípios, as autoridades estaduais possuem poder discricionário para fazer concessões individuais (para pessoas que podem possuir várias unidades, um esquema conhecido como *man-truck* (homem-caminhão) que são organizados em torno do lucro diário de proprietário (conta) ou do salário do motorista. Esse sistema tem várias consequências graves para o caos no transporte público, tais como: a alta concorrência dos motoristas por passageiros; a insegurança (43% dos 1.023 assassinatos na Cidade do México em 2011, envolveram micro-ônibus); superlotação; zero interconectividade; paradas discricionárias e repentinas para a subida e descida de passageiros; invasão de rotas; baixas velocidades; motoristas improvisados; e invasão e deterioração do espaço público (DIAZ, 2014).

Atualmente, no caso de Guadalajara, existem diferentes prestadores de serviço de transporte. A região metropolitana possui um sistema de trem elétrico urbano, SITEUR, que cumpre a principal função do setor público na mobilidade de transporte metropolitano. Existem atualmente em Guadalajara duas linhas de metrô em funcionamento (Linhas 1 e 2); a Linha 3 (em construção), uma de BRT (Bus Rapid Transit), todas sob controle do governo do estado. As decisões sobre o que se decide, quem decide e quando sobre o transporte, todas cabem ao governo do estado⁸. Historicamente, a tomada de decisões sobre o transporte metropolitano tem sido orientada pela ausência do debate e pelo domínio das hierarquias. Como observou o diretor do IMEPLAN: “Se o governo federal põe dinheiro, eles decidem o que e como. Se o governo do estado põe dinheiro, eles decidem o que e como. No México, as autoridades municipais não têm grande intervenção nas decisões” (ENTREVISTA COM O DIRETOR DO IMEPLAN, junho, 2016).

A Constituição Federal mexicana, no que se refere à mobilidade urbana, diz que os municípios são responsáveis pelo trânsito e pelas ruas e o governo do estado da gestão do transporte. Compete aos municípios a regulação das multas de trânsito, semáforos, passagem de pedestres. Inicialmente, as primeiras questões sobre o assunto

⁸ No caso da construção da Linha 3, as decisões sobre o traçado do *tren ligero*, se seria elevado ou subterrâneo, foram decididos unilateralmente pelo governo do estado, sem a participação e debate com as autoridades municipais, nem a discussão dos estudos de viabilidade (ENTREVISTA COM SECRETÁRIO DE MOBILIDADE DE GUADALAJARA, junho, 2016).

tratavam de uma visão mais limitada do município, sobre a congestão do tráfego do que de mobilidade urbana. Em meados dos anos 1990 e início dos anos 2000 surgem movimentos sociais ligados ao transporte, formados por uma segunda geração de planejadores urbanos em Guadalajara, preocupados com a coordenação metropolitana das vias de transporte, do transporte de cargas e do transporte público. Posteriormente, uma terceira geração de planejamento urbano, que trata da mobilidade urbana, surge de forma mais complexa, abrangente e metropolitana, mais aberta ao diálogo e ao debate. O tema da mobilidade urbana nunca foi uma preocupação para os municípios mexicanos, por não ser uma obrigação constitucional. Os municípios metropolitanos têm cedido, ao longo dos anos, ao governo do estado, a competência sobre esse tema. À medida que o processo de expansão urbana na região metropolitana se acentua, os problemas de mobilidade urbana têm crescido exponencialmente, assim como a rejeição de usuários ao sistema de transporte, que consideram ineficiente e associado à violência, o que torna o desafio de governança metropolitana mais complexo.

2.2. O momento crítico para a governança do transporte em Guadalajara: o acidente com a jovem estudante da Preparatória 10

Em 7 de março de 2014, um acidente se torna um momento crítico da governança do transporte metropolitano em Guadalajara. Segundo relatos de jornais, um grupo de estudantes de um curso preparatório da Universidad de Guadalajara (Preparatória 10 da UDeG) foi atingido por um ônibus da rota 368 que, em alta velocidade, subiu bruscamente a calçada, se chocando com a parada de ônibus e atropelando cerca de 19 estudantes. Entre os feridos (alguns com bastante gravidade), uma jovem estudante morreu. A zona escolar onde ocorreu o acidente está localizada em um dos principais corredores de Guadalajara, o Periférico Norte, na região central da capital tapatia⁹, repleta de sinalização e redutores de velocidade.

De acordo com informações da mídia impressa local, a morte da estudante María Fernanda Vázquez¹⁰ causou uma comoção de grande proporção entre estudantes, professores, grupos ativistas

⁹ Como se chamam aqueles que nascem em Guadalajara.

¹⁰ Somava a 14 a morte por acidentes com vítimas fatais de transporte público em Guadalajara – cerca de uma morte a cada quatro dias em 2014 (EL INFORMADOR, 2014).

ligados à mobilidade urbana e partidos políticos. Uma grande marcha se formou, três dias depois, por estudantes, professores e ativistas sociais que saíram pelas ruas do centro de Guadalajara demandando “Tolerância Zero” (“Cero Tolerancia”) contra os concessionários de empresas de ônibus, denominados *pulpo camionero*¹¹, e exigindo uma melhora imediata na qualidade do serviço de transporte, após anos de promessas não cumpridas¹².

“Cero Tolerancia” se tornou uma bandeira da Federação de Estudantes Universitários (FEU), organização social histórica formada por estudantes da Universidade de Guadalajara que, anteriormente, tinham conseguido reduzir a tarifa de ônibus, e, então, desafiaram o governo estadual a reordenar o transporte com uma ação dura contra os concessionários. A morte da jovem estudante reacendeu uma luta política e ativismo social da FEU, importante ator político na cidade de Guadalajara¹³.

Conforme relatos de jornais da época, os estudantes universitários se deslocaram de quatro pontos centrais da cidade (Reitoria, do Normal de Jalisco, da Fonte Olímpica e da Praça de Banderas) em direção ao centro de Guadalajara. Alguns carregavam imagens negras de luto e outros sinais brancos como sinal de paz e rejeição da violência. Alberto Galarza Villaseñor, mais conhecido por “El Rojo” (“O Ruivo”), líder da FEU, empreendeu uma luta decisiva contra o empresariado do transporte, tendo como bandeira a morte da estudante Fernanda Vazquez, conseguindo, dessa forma, espalhar indignação social nas ruas (EL INFORMADOR, junho, 2014).

Em 10 de março de 2014, a praça central da cidade foi tomada por uma multidão, formada pela comunidade universitária, representantes de movimentos sociais e ativistas sociais ligados à mobilidade, sindicatos de trabalhadores¹⁴ e partidos políticos e *slogans* dos estu-

¹¹ Concessionários de empresas de ônibus que atendem à região metropolitana.

¹² Depoimento de Alberto Galarza, presidente da Federação de Estudantes Universitários (FEU) da Universidade de Guadalajara, para o periódico *Animal Político*, em março de 2014.

¹³ No passado, foi Cesar Barba Delgadillo, ex-líder universitário, que solicitou em 2009 um plebiscito junto ao Instituto Eleitoral y de Participacion Ciudadana (IEPC) para decidir sobre o aumento da tarifa de transporte, alterando, dessa forma, o jogo político local. Essa influência se estendeu através de outros líderes universitários, como Marco Núñez e Alberto Galarza Villaseñor (El Rojo).

¹⁴ O secretário geral do Sindicato Único de Trabajadores da Universidade de Guadalajara (SUTUDeG), Francisco Díaz Aguirre, advertiu que “Se atinge a um de nos,

dantes: “Somos todos Fernanda” e “Somos todos Prepa 10”. Todos os discursos faziam menções à tragédia e centraram o alvo sobre os concessionários de transporte público, como culpados pelo acidente com os estudantes da Preparatória¹⁵. Os discursos centravam em ações imediatas a serem exigidas das autoridades, como a campanha “Tolerância Zero”, no sentido de bloquear a ação ilegal dos concessionários (EL INFORMADOR, junho, 2014).

A marcha de luto e indignação culminou com o comparecimento de mais de 20 mil manifestantes. Alguns estudantes (que) se juntaram à outra manifestação denominada “Frente de Resistência dos Comerciantes Unidos”, que se expressavam em frente ao centro de Guadalajara. Alguns alunos realizaram, então, uma manifestação violenta, quebrando o clima de marcha de luto da Universidade de Guadalajara¹⁶.

Uma das hipóteses para a luta dos movimentos sociais em torno da morte da jovem estudante teria origem em ações inflamadas de movimentos sociais em Guadalajara em outros *momentos críticos*¹⁷ da governança metropolitana que denunciaram recentemente o bloqueio dos poderes partidários à participação dos cidadãos institucionais. Um exemplo foi o caso da distribuição partidária no Conselho Eleitoral do Estado, para a Comissão de Direitos Humanos e controle do Instituto de Transparência e Informação Pública de Jalisco. Os partidos políticos, principalmente o PAN, mas também o PRI e o PRD, do governo do estado e do Congresso, intervieram para eliminar a participação e o controle dos cidadãos. Além disso, em meio à grave crise econômica global, nacional e local, o Executivo, Legislativo estadual e os partidos políticos resolveram aumentar seus rendimentos em montantes sem precedentes na história. De forma que foi notável “a participação de

atinge a todos” e se “ferem a um universitário, ferem a todos” (EL INFORMADOR, junho, 2014).

¹⁵ De acordo com a imprensa local, o líder universitário Alberto Galarza Villaseñor, “El Rojo”, dirigiu-se à multidão, tornando pública a rejeição da população pelo aumento da tarifa do transporte público e requerendo uma ação enérgica do governo do estado, representado por Jorge Aristóteles Sandoval Diaz, contra os empresários do transporte. Enquanto o reitor-geral terminava seu discurso, os gritos de “Justiça, Justiça!” foram aclamados pela multidão. Exigiam um melhor sistema de transporte, ao mesmo tempo que propunham que o estado centralize novamente o transporte público (EL INFORMADOR, junho, 2014).

¹⁶ *El informador*, junho de 2014.

¹⁷ De acordo com a literatura do *path dependence*, os momentos críticos podem permitir acelerar mudanças no padrão institucional em situações de grave crise institucional (THELEN, 2003).

movimentos sociais com anos de experiência e de novos atores políticos, em torno dos novos e antigos conflitos urbanos da área metropolitana de Guadalajara” (OROZCO-BARBA, 2010, p. 50).

Conforme argumenta Orozco-Barba (2010), o incidente com a estudante em Guadalajara culminou, também, com o histórico recente de mobilizações dos cidadãos e conflitos políticos contra o governo e as ações governamentais, particularmente contra o governo estadual, mas também contra os governos municipais¹⁸. Entre 2007 e 2008, a cidade de Guadalajara experimentou diversos conflitos políticos sobre a rejeição dos cidadãos às ações governamentais, notadamente aqueles ligados ao empreendedorismo estatal, tais como o “Não ao placazo”, o “Não ao refrendazo”, o “Não ao limosnazo”, “Não ao viaduto”, “Não a La Ciudadela”, “Não para o Plaza Andares”, “Não à invasão dos Colomos” e “Não à barragem de Arcediano”. Por outro lado, houve também movimentos contra o transporte urbano, a favor do uso da bicicleta, movimentos ambientalistas, bem como de movimento de trabalhadores x capital. Posicionamentos para construções urbanas, como o viaduto na colônia de Chapalita – contra a construção, contra os erros técnicos do trabalho em si – e a oposição dos vizinhos do Parque Morelos para a construção da Vila Pan-Americana em seu bairro foram casos de conflito com o governo estadual (OROZCO-BARBA, 2010, p. 51).

Ao longo de todo o ano de 2014, pressões sociais de movimentos sociais ligados à mobilidade voltaram a reivindicar melhorias no sistema de transporte público e transparência do sistema¹⁹, o que culminou na criação do Observatório do Transporte do Estado de Jalisco, um órgão colaborativo sugerido pelos movimentos sociais e sancionado pelo governo do estado, composto por representantes do governo, sociedade civil e representantes patronais, da academia. O trabalho coordenado pelo Observa-

¹⁸ Tal característica contrasta com a forma como se costumava definir o cidadão “tapatio”, mais conhecido tradicionalmente pela sua “apatia” do que seu ativismo pela política.

¹⁹ Em 2013, o governo do Estado de Jalisco criou uma lei estatal da matéria, aprovada pelo Congresso do Estado, chamada de Lei de Mobilidade e Transporte do Estado de Jalisco, uma lei estatal de transporte e mobilidade urbana, particularmente para as maiores cidades da região metropolitana de GDL. A lei, entre outras atribuições, obriga o Poder Executivo a apresentar no início da gestão, a cada seis anos, o plano diretor de ordenamento e melhoramento do transporte. O Plano Diretor de Transporte, entretanto, ainda não tem sido apresentado, o que tornou a lei de mobilidade e transporte letra morta.

tório do Transporte resultou em um acordo com 37 recomendações da sociedade civil para o governo do estado, direcionadas ao sistema de transporte no sentido da regulação do sistema, do ordenamento das rotas, segurança dos passageiros e transparência do sistema. Das 37 recomendações, quatro foram atendidas no primeiro mês de trabalho e posteriormente outras recomendações foram atendidas, conforme debate, e respeitando o critério legal e competência das propostas sugeridas (OBSERVATÓRIO DO TRANSPORTE DO ESTADO DE JALISCO, 2016).

Em junho de 2015, após décadas de domínio de partidos tradicionais (como PRI e PAN), o recém-criado partido Movimento Ciudadano (formado por ativistas, intelectuais e membros da comunidade acadêmica) derrotou os partidos tradicionais nas eleições em 6 dos 8 municípios da região metropolitana, incluindo a capital e os maiores municípios da região metropolitana, representando um conjunto de 4 milhões de pessoas e, portanto, a possibilidade de alinhamento dos prefeitos para uma agenda mais ampla e metropolitana. O Partido da Ação Nacional (PAN) perdeu na eleição as vagas para o Congresso estadual e para as prefeituras municipais, o que significou um controle do novo partido sobre a pauta e questões ligadas à região metropolitana e a perda de poder do PAN no estado, nesse período, como força política. A polarização entre PRI e Movimento Ciudadano tem dominado, portanto, a disputa eleitoral para o governo do Estado de Jalisco. O candidato Enrique Alfaro Ramirez conquistou a prefeitura de Guadalajara com 337.297 votos, cerca de 50% do total, derrotando os dois partidos tradicionais mexicanos e posteriormente o governo do Estado de Jalisco em 2018. Esse tem sido um fator importante no contexto de colaboração e nas iniciativas dos governos municipais para a coordenação metropolitana em Guadalajara.

Recentemente, algumas iniciativas de colaboração na governança metropolitana do transporte foram induzidas pelo município polo, Guadalajara. Em outubro de 2015, foram criadas diretorias de mobilidade e transporte nos dois maiores municípios (Guadalajara e Zapopan) governados pelo Movimento Ciudadano, com uma estrutura onde foram retomadas competências e que tem basicamente duas características: uma área técnica, para fazer estudos, diagnósticos, perspectivas, análises e planejamento; e uma área normativa, que regula e administra serviços que estão vinculados à mobilidade de transporte e estacionamento na área operativa (ENTREVISTA SECRETÁRIO DE MOBILIDADE DE GUADALAJARA, junho, 2016).

A criação do IMEPLAN tem contribuído para a implantação de um sistema de coordenação metropolitana, apesar das críticas sobre a deficiência do sistema. O IMEPLAN é um órgão técnico metropolitano que tem como responsabilidade trazer informações, fazer estudos e apresentar propostas para a integração funcional da metrópole, dos nove municípios que compõem a área metropolitana de Guadalajara. Os estudos são apresentados à Junta de Coordenação Metropolitana, formada por prefeitos dos nove municípios e o governador do estado. A Junta de Coordenação Metropolitana se constitui como um órgão político de decisão. De forma que, o IMEPLAN formula as propostas, em âmbito técnico, e a Junta decide. Atualmente, existe uma mesa de trabalho com representantes dos nove municípios e do governo do estado para desenhar um modelo de mobilidade integrado e sustentável para a área metropolitana. O propósito é contar com um plano diretor, integrador, um marco de regulação, para a criação de uma agência de mobilidade, para o transporte da região metropolitana (IMEPLAN, 2016).

2.3 Incentivos para a cooperação metropolitana em Guadalajara

a) Incentivos financeiros

Nas últimas décadas, a área metropolitana de Guadalajara, segunda maior área metropolitana do México, tem convivido com o adensamento populacional crescente nas cidades maiores e com maior renda *per capita*, a fragmentação territorial no que se refere ao acesso aos recursos de trabalho e serviços metropolitanos. Como boa parte dos países na América Latina, os governos nacionais têm descentralizado e transferido funções, recursos e a responsabilidade constitucional de direitos sociais para os governos subnacionais (municípios, províncias, estados ou regiões) no sentido de melhorar a prestação de serviços e infraestrutura, aumentar a competitividade dos territórios e promover o crescimento econômico local. Espera-se, assim, dos governos locais que eles contribuam para maior equidade no processo de desenvolvimento, proporcionando melhores serviços para a população, como os serviços de saúde, educação e saneamento, que são insumos essenciais para o bem-estar da população e chave para alcançar maior equidade entre os diferentes grupos da sociedade e das diferentes partes do território (ROJAS, 2005).

A descentralização político-administrativa tem enfrentado uma série de problemas de fragmentação nas áreas metropolitanas, como a ausência de coordenação entre as jurisdições, a ineficiência na provisão de serviços, a falta de potenciais economias de escala e a desigualdade na prestação de serviços públicos, entre outros (GUTIÉRREZ, 2007). No caso do México, a fragmentação tem gerado uma estrutura de incentivos que desmotiva os governos eleitos a cooperarem com outras jurisdições, ampliando a dimensão dos problemas das políticas sociais e públicas, uma situação que gera a ausência de uma perspectiva regional ou metropolitana (GRAIZBORD, 1991, 2002).

De acordo com Zentella (2007), boa parte da literatura mexicana que trata do tema da governança metropolitana, afirma não existir figuras de governo que exerçam a função de coordenação no contexto das áreas metropolitanas no México. Segundo o autor, seria necessário investigar os motivos pelos quais a colaboração não tem sido praticada nas áreas metropolitanas²⁰. Uma das razões pelas quais a vontade de cooperar não parece existir são os interesses que são desempenhados no processo de metropolização. A articulação funcional de dois ou mais municípios implica, em muitos casos, conflitos sobre o fornecimento de água potável, rotas de transporte público, localização de grandes instalações, como aeroportos, instalações sanitárias ou confinamento de resíduos perigosos, disponibilidade de terrenos adequados para o desenvolvimento urbano, especulação etc. (ZENTELLA, 2007).

Um dos incentivos para as políticas de interesse comum são os fundos metropolitanos. Os fundos federais que se dirigem para responder o problema da fragmentação político-administrativa nas áreas metropolitanas são baseados na cooperação e envolvem uma alta complexidade de escala, recursos focalizados e decisões compartilhadas. Os incentivos coletivos para que os municípios cooperem e coordenem ações comuns envolvem, portanto, uma avaliação das externalidades, positivas ou negativas da cooperação. Como argumenta o diretor do Instituto de Planejamento Metropolitano, a cooperação entre os municípios metropolitanos em Guadalajara é feita de forma compulsória ou condicionada,

²⁰ De acordo com Zentella (2007), existem evidências na literatura que o âmbito rural no México possui mais exemplos de cooperação que o âmbito urbano metropolitano.

Se não cooperam (os municípios), não têm recursos. (...) Pouco a pouco estamos construindo uma melhor percepção da conveniência de integrar os recursos, as políticas, as experiências, os conhecimentos de todos os municípios metropolitanos e do governo do estado na região metropolitana para resolver os problemas e para transformar a realidade da cidade. Já existe uma nova cultura de cooperação, começam a surgir os primeiros resultados e creio que isso atua como um incentivo, como um estímulo (ENTREVISTA-DO, junho, 2016).

b) Acesso ao Fundo Metropolitano

O Fundo Metropolitano opera na AMG desde 1997. O Fundo envolve recursos federais dedicados à execução de estudos, programas, projetos, ações e obras de infraestrutura pública e seus equipamentos, e tem por função: a) impulsionar a competitividade econômica e as capacidades produtivas das áreas metropolitanas; b) contribuir para a sua viabilidade e mitigar a sua vulnerabilidade ou risco por fenômenos naturais, ambientais e demográficos e econômicos; e (c) incentivar a consolidação urbana e o melhor aproveitamento das vantagens competitivas do funcionamento regional, urbano e econômico do espaço territorial das áreas metropolitanas (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 28 de março de 2008).

Os recursos do Fundo Metropolitano são centralizados, transferidos por entidades federais e administrados pelo governo estadual através de fundos com o objetivo de canalizá-los de acordo com o mérito das obras e dos projetos. O banco de desenvolvimento é responsável por fornecer os recursos do Fundo Metropolitano com base nos acordos com o comitê técnico e de apoiar esse organismo na transparência e prestação de contas. As entidades federais são responsáveis pela alocação dos recursos destinados aos projetos. Como executores das despesas, assumem todas as obrigações legais, financeiras e outras relacionadas ao projeto, incluindo responsabilidade e resultados, bem como transparência no exercício de recursos (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 28 de março de 2008).

O Fundo Metropolitano apoia principalmente projetos de comunicação e transporte; infraestrutura de água para água potável, esgoto, drenagem e saneamento; inteligência, comunicação e sistemas de informação para a segurança pública metropolitana; proteção civil e aquisição de reservas territoriais e direitos de passagem, entre outros

aspectos. Ações para proteger o meio ambiente e promover o desenvolvimento regional das áreas metropolitanas, tais como avaliação de riscos e estudos de gestão, avaliações custo/benefício e impacto econômico, social e ambiental são realizados.

O objetivo do Fundo Metropolitano é incentivar o planejamento metropolitano e também criar estruturas de tomada de decisão com uma perspectiva regional que transcenda os interesses de um grupo de atores ou municípios. Conceitualmente, a estratégia de financiamento se aproxima do modelo de governança metropolitana na medida em que tem potencial para criar fóruns para gerar consenso e dar uma perspectiva regional a algumas obras públicas.

No entanto, como destaca Moras e Rodriguez (2014), as estruturas formadas para aprovar os projetos na AMG ainda não incentivavam necessariamente a participação conjunta de municípios ou a cooperação intermunicipal. Não ficaram claros, por exemplo, os critérios específicos que definem a constituição e, conforme o caso, a modificação do Fundo Metropolitano como único fundo para a administração dos recursos financeiros que as diferentes unidades de governo fornecerão para o desenvolvimento metropolitano, bem como os critérios que permitirão priorizar os projetos metropolitanos no âmbito dos Programas Anuais de Investimento. O controle do governo federal, por exemplo, em termos de recursos financeiros e técnicos e a forma como os projetos são apresentados colocaram os municípios mais em uma situação de competição por recursos do que cooperar e incorporar uma visão regional na ação do governo. O Fundo Metropolitano permite gerar estruturas de governança metropolitana somente à medida que as autoridades locais sejam incluídas na avaliação do impacto metropolitano dos projetos propostos (MORAS; RODRIGUEZ, 2014, p. 40).

O secretário de Mobilidade Urbana do município de Guadalajara descreveu a forma como tem ocorrida a distribuição dos recursos do Fundo Metropolitano:

(...) Quando eu estava no ativismo (mobilidade urbana), uma das principais demandas era que ao menos 30% dos recursos do fundo metropolitano fossem investidos em mobilidade sustentável, transporte público, ciclovias e zonas de pedestres. O acordo para 2016 era que 77% dos recursos do fundo metropolitano fossem direcionados para a mobilidade sustentável, incluindo os parques.

(...) Porque se depois do discurso não se vê o dinheiro, não serve de nada. Então há outro incentivo, já há sinais de investimentos do nível municipal para o metropolitano, como a infraestrutura para transporte sustentável, como incentivo para os municípios para cooperação, mas isso é um caso muito raro (SECRETÁRIO DE MOBILIDADE DE GUADALAJARA, junho de 2016).

Segundo os defensores da governança metropolitana, incentivos coletivos como a distribuição dos recursos do Fundo Metropolitano para os municípios pode ser um instrumento crucial para que os entes locais possam desenvolver ações compartilhadas, como as obras de infraestrutura, transporte público e saneamento, que dependem, normalmente, de recursos vultosos dos governos federais para sua implementação.

c) Incentivos partidários-eleitorais na área metropolitana

Os interesses políticos eleitorais dos partidos na região metropolitana são outro fator importante para a cooperação entre os municípios metropolitanos. Segundo a literatura, na medida em que o pacto metropolitano pode criar obstáculos às perspectivas de carreira política e administrativa e de reeleição municipal, pode haver uma resistência do político local a cooperar. Por outro lado, alguns arranjos institucionais podem facilitar acordos de cooperação na medida em que ajudam os políticos participantes a avançar em suas carreiras políticas. É o caso, por exemplo, do político local que, para ter acesso a um grupo de interesse ou um político, como o governador ou um presidente de partido, tem incentivos para converter-se em promotor desses grupos (ABRUCIO, 2008; MACHADO, 2010).

Na AMG, uma região onde os prefeitos da região são adversários partidários seculares (PRI, PAN) e estão competindo em eleições legislativas estaduais ou federais, a consecução de objetivos comuns e de políticas públicas regionais pode depender da estratégia dos partidos nos três níveis: local, estadual e federal. Os acordos de cooperação entre as municipalidades e políticas de interesse regional podem se perder, portanto, por outros interesses paroquiais em disputa. O domínio nos principais municípios da área metropolitana, pelo recém-criado partido Movimento Ciudadano, nas eleições locais de 2015, bem como o acesso às cadeiras do Legislativo estadual e federal, tem

sinalizado por mudanças na correlação de forças políticas do arranjo institucional de governança metropolitana existente.

Um dos entrevistados destacou que a competição eleitoral na área metropolitana pode criar uma oportunidade para as políticas de interesse comum na região metropolitana,

Tem também o fator político, agora as principais populações metropolitanas são governadas pelos mesmos partidos políticos. E tem reeleição. Então, esses prefeitos, como em Tlaquepaque, possivelmente querem se reeleger. Esse é um incentivo. Podem eleger-se agora para mais três anos. É interessante ver como vai se dar esse processo (SECRETÁRIO DE MOBILIDADE DO MUNICÍPIO DE GUADALAJARA, junho de 2016).

Dentre as ações recentes de coordenação metropolitana, no sentido de uma legislação colaborativa, se destaca a Lei de Coordenação Metropolitana (2011) com três instâncias de coordenação da AMG: a) uma política, com o Conselho de Coordenação Metropolitana, presidido pelo governador do Estado de Jalisco, prefeitos dos municípios metropolitanos e um diretor técnico; b) outra técnica, com o Instituto Metropolitano de Planejamento (IMEPLAN), um organismo público intermunicipal, com personalidade jurídica, autonomia técnica e gestão metropolitana, com a função de avaliação da provisão de serviços públicos e das funções municipais na área metropolitana e recomendações de políticas de interesse comum e governança regional; c) e outra cidadã, com o Conselho Cidadão Metropolitano, integrado por cidadãos representantes dos oito municípios da área metropolitana, tem a função de auxiliar a coordenação das instâncias metropolitanas, fomentar a participação cidadã, através de consultas públicas, propondo e analisando planos, programas e projetos metropolitanos (LEY DE COORDINACIÓN METROPOLITANA DEL ESTADO DE JALISCO, 2011).

d) Desenho Institucional e a importância da legislação

O desenho institucional da cooperação metropolitana em Guadalajara deve ser entendido a partir da distribuição de poder no sistema federativo mexicano. Segundo Guillén (1999), o modelo de federalismo mexicano foi influenciado pelo modelo norte-americano, que estabelecia uma nova relação política que não só incluía distintas esferas de governo, mas a inclusão da soberania dos cidadãos e sua participação

no cenário político. Dentre os princípios: a) a separação de poderes, que assegurou um sistema de pesos e contrapesos para evitar cair na tirania da maioria; b) a autonomia, garantindo a independência e soberania das 13 colônias, depois convertidas em estados; c) o princípio da participação, que procurou incluir estados, representantes dos cidadãos, nas decisões do governo nacional através do Legislativo (GUILLÉN, 1999).

Segundo as abordagens da escola de reformadores urbanos, as “Comissões de Conurbação” foram criadas em seis áreas metropolitanas, durante a década de 1970, e respondiam a um contexto econômico, político e social que era útil para o projeto de modernização através do modelo mexicano de substituição de importações: uma presença muito forte do Estado em todo o território nacional, construção de grandes obras de infraestrutura, como portos e parques industriais; uma indústria petrolífera crescente que exigiu grandes extensões de terra e investimentos, construção de barragens e sistemas de irrigação e, desde então, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano e manejo de terras (ZENTELLA, 2007).

De acordo com o artigo 115 da Constituição mexicana, os municípios têm o poder de estabelecer convênios com o objetivo de melhorar a prestação de serviços públicos. Os municípios metropolitanos têm capacidade para formar estruturas de cooperação intermunicipais, que às vezes podem incluir mais de dois municípios (IRACHETA, 2008). As reformas no artigo 115 da Constituição, realizadas a partir de 1983, conferindo autoridades fiscais aos municípios, mesmo sem lhes conferir autonomia econômica, limitou o poder dos municípios de aprovarem suas leis de finanças locais. Reforçaram as atribuições municipais com a criação de reservas territoriais e o controle e planejamento do desenvolvimento urbano, além de capacitá-los a parcerias para conseguir uma entrega mais eficiente de serviços públicos. Segundo Cabrero, os municípios metropolitanos urbanos se beneficiaram mais dessa reforma, sem considerar o seu pertencimento a uma área metropolitana e, conseqüentemente, ignorando, talvez desprezando, a possibilidade de se associarem ao município vizinho por melhor oferta de serviços públicos e construção de uma política comum de planejamento do uso da terra (CABRERO, 2000).

Essas circunstâncias se referem à estratégia para gerenciamento metropolitano implementada atualmente, como a constituição de órgãos intermunicipais ou comissões metropolitanas para a prestação de serviços públicos de água e da polícia intermunicipal. Nesses casos,

a participação do governo estadual tem sido decisiva, embora isso ainda possa desencorajar os próprios governos municipais de assinarem um acordo com o Estado, já que eles percebem isso como uma intrusão e como perda de controle político.

Os Institutos Municipais de Planejamento, com características metropolitanas, ocupam um papel importante no processo colaborativo, como no caso do IMEPLAN em Guadalajara, com a inclusão de diversos atores sociais e governamentais da região metropolitana. A partir do instituto emanam-se diversos projetos com impacto metropolitano, recomendações de políticas públicas para o conjunto dos municípios, bem como a constituição de políticas com recortes territoriais para habitação, transporte, meio ambiente, turismo etc. Trata-se, portanto, de uma coordenação descentralizada onde todos os municípios metropolitanos podem ser representados.

Entretanto, como afirmou o representante do IMEPLAN, apesar dos avanços e inovações em direção a uma legislação mais colaborativa, a metrópole ainda tem enfrentado resistências para a criação de uma agência para a provisão de serviços públicos no âmbito metropolitano:

Nós temos uma lei de mobilidade muito recente, no estado, que é de 2014, de coordenação metropolitana (2011), a criação da área metropolitana de Guadalajara com o Instituto Metropolitano (IMEPLAN) e o que estava na mesa era ver como o jurídico legislativamente iria resolver o problema da agência metropolitana, como constituir-se como elemento meramente técnico, que estabelece as linhas de planejamento da metrópole. Acredito que a legislação estatal não é ruim. A nível municipal, nos falta fazer as tarefas (complementares) como fez Guadalajara com o regulamento DOT (*Desarrollo orientado al Transporte*), mas que ainda faltam coisas. Mas que não é um marco jurídico ruim, a menos que se tenham consertos e ferramentas de gestão (DIRETOR DO IMEPLAN, junho de 2016).

A iniciativa de criação de um modelo de governança metropolitana em Guadalajara reúne um conjunto de instrumentos que reconhecem a dimensão metropolitana como um espaço apropriado para a prestação de serviços públicos, que já não são atendidas na escala do município ou na escala estadual. Há uma iniciativa em desenvolvimento pelo Instituto de Planejamento Metropolitano de criação de agências metropolitanas, através de convênios específicos de cola-

boração intermunicipal e criação de figuras jurídicas de organismo público descentralizado para a prestação de serviços metropolitanos. Como afirma um dos entrevistados,

Já está pronta a agência de segurança, e está próxima a ser concluída, a agência de polícia preventiva, que hoje se presta no nível municipal, a iniciativa de reforma que foi aprovada pelo Senado, a reforma 115 cria um mix da polícia nos estados, possui a dimensão metropolitana como facultada, apropriada, reconhecida constitucionalmente para receber esses serviços. Se autorizada para a polícia, então, se entende que se pode estender ao resto dos serviços municipais e naquilo que fizemos na iniciativa da lei geral de desenvolvimento (ENTREVISTA DIRETOR DO IMEPLAN, junho de 2016).

Por isso, acho que agora estamos mais preparados, temos mais clareza, temos mais capacidade dos municípios para fazer parte da governança e termos mais presença do cidadão na geração de iniciativas, como o Observatório (de Transporte) de movimentos sociais, tanto para propor, como para monitorar, fazer recomendações e eventualmente propor ajustes aos modelos planejados para a otimização e nesse caso do transporte e da mobilidade urbana metropolitana. Temos, portanto, um mecanismo de articulação Federação, estado e municípios e sobretudo de integração metropolitana (ENTREVISTA DIRETOR IMEPLAN, junho de 2016).

No entanto, o modelo de governança em Guadalajara ainda esbarra no próprio pacto federativo mexicano com a criação de mais um nível intermediário de governo (entre a escala municipal e a escala estadual), como o governo metropolitano, o que não é permitido constitucionalmente no México²¹. A possibilidade de se criar um modelo de governança no formato de uma agência metropolitana para a prestação de serviços em matéria de transporte, água, gestão de resíduos e planejamento regional, como no modelo canadense do Metro

²¹ De acordo com a Constituição mexicana, “não se pode criar nenhum nível intermediário de governo entre a escala municipal e estadual”. Entretanto, o Senado da República aprovou em junho de 2016, uma iniciativa de reforma do artigo 115 da Constituição e outros associados, estabelecendo os níveis de governo e os poderes para prestar serviços públicos, particularmente na escala municipal. E já se reconhecem a necessidade de recriar a comissão metropolitana para a prestação de serviços públicos. Há, portanto, uma iniciativa de lei de desenvolvimento metropolitano em estudo que deverá ser submetida à aprovação da Câmara dos Deputados (CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 1917).

Vancouver, tem sido um dos principais desafios para a gestão metropolitana em Guadalajara.

e) As diferenças de poder e recursos entre os municípios

Uma característica das regiões metropolitanas são as disparidades nos níveis de desenvolvimento econômico dos municípios. Em geral, os municípios do núcleo urbano central têm níveis muito mais altos de renda *per capita* do que os municípios que se encontram no entorno. No caso dos municípios maiores da área metropolitana, como Guadalajara e Zapopan, com níveis significativos de autonomia financeira e política, eles concentram o processo de polarização territorialmente focado na renda e na atividade econômica, que prejudica os demais municípios localizados na periferia do entorno metropolitano. Segundo Caro Gatica e Ruiz (2013, p. 67),

um problema [que] se torna mais complexo, uma vez que a capacidade de controle dos primeiros é muito menor do que a última, enquanto as demandas de políticas redistributivas são maiores na periferia do que no centro; o resultado é que os recursos necessários são escassos para diminuir essa polarização.

Como argumentou um dos entrevistados,

Os municípios menores em termos de peso político e recursos, até agora, tem sofrido os efeitos do modelo de dispersão que seguiu a cidade, de crescimento sem controle e agora reclamam digamos uma certa compensação através de investimentos para resolver esses problemas de divórcio entre habitação e emprego, por exemplo, ou habitação e vida cultural, educativa etc. (...) Nessas cidades dormitório, nesses núcleos habitacionais, dispersos, distantes e desconectados (...) (ENTREVISTA COM O REPRESENTANTE DO MUNICÍPIO DE SAN PEDRO TLAQUEPAQUE, junho de 2016).

Os municípios mais remotos, digamos periféricos, têm excesso de pessoas e déficit de emprego, por exemplo, nessa fórmula, não têm os serviços de transporte que todas essas pessoas requerem para chegar ao seu emprego, nem têm a capacidade de atrair investimentos e gerar empregos próximo de onde essas pessoas moram, para reverter essa disparidade, esse 'gap' tão profundo (ENTREVISTA COM O REPRESENTANTE DO INSTITUTO MOBILIDADE E TRANSPORTE DE JALISCO, junho de 2016).

O relacionamento dos municípios com o governo federal, quando ocorre, se estabelece apenas através do intermédio do governador do Estado de Jalisco e os municípios maiores, Guadalajara e Zapopan, mais fortes, economicamente e eleitoralmente. Os municípios menores ainda dependem da articulação de forças do representante do partido político, no nível regional, ou da dependência do governador do estado na busca por soluções e recursos para seu território. Como relataram os representantes do município de Guadalajara e do IMEPLAN,

O governo federal e os governos estaduais são os que têm o dinheiro. Não há recursos e quando sacam um fundo piloto de \$3 milhões de pesos para a recuperação de espaços públicos, não servem nem para a pintura na maioria dos casos. De forma que o governo federal tem muito desatendida a política urbana (ENTREVISTA COM O SECRETARIO DE MOBILIDADE GUADALAJARA, junho de 2016).

A Federação (governo federal) usualmente tem seu contato mais sólido, mais forte com o governo estadual e com municípios grandes como Guadalajara e Zapopan, municípios muito fortes em termos econômicos e grande população. Os municípios pequenos da área metropolitana como Juanacatlan, Ixtlahuacan, não têm a capacidade de negociar com o governo da República e talvez com o governo do estado por soluções. Talvez a via mais interessante e talvez mais efetiva para resolver os problemas deles seja a integração metropolitana. Mais do que negociar por si mesmo com o governo do estado ou com o governo federal, através das soluções integradas para o conjunto metropolitano, onde poderiam obter recursos concretos e tangíveis em um curto prazo (ENTREVISTA COM O DIRETOR DO IMEPLAN, junho de 2016).

O resultado dessa articulação são os jogos de poder na disputa por recursos entre os municípios metropolitanos, reforçados pela armadilha da competição eleitoral e seleção de líderes promovida pelos partidos políticos, no nível regional. Na busca por soluções e recursos, o gestor municipal tende a colaborar com os níveis de governo superiores do qual dependem na articulação partidária no nível regional, para conseguir ter acesso a recursos para o seu território.

f) O papel da liderança na Governança do Transporte

Uma das características da liderança política na América Latina é a predominância do populismo e personalismo como mecanismo de

relacionamento das massas com as autoridades governamentais, frequentemente submetidos à simulação, às tentativas de manipulação ou à atenção das propostas que não coloquem em risco os interesses partidários ou certos grupos com poder econômico. Como afirma Morfin (2011), no perfil histórico das lideranças políticas em Guadalajara existe uma posição muito diferente quanto ao relacionamento com os governantes, que vão desde a negociação e colaboração até a total indiferença e busca da autonomia na solução dos problemas sociais dada a sua rotatória ineficiência. Também mostra como a autoridade no governo normalmente se baseia, em muitos dos casos, não em decisões baseadas em estudos técnicos, mas apenas em interesses políticos (MORFIN, 2011, p. 78).

A pesquisa de campo identificou que tem surgido recentemente na área metropolitana de Guadalajara, novas lideranças políticas, mais dispostas ao diálogo e fortalecimento das estruturas de democracia deliberativa, em âmbito metropolitano, a exemplo dos prefeitos, de Guadalajara, Enrique Alfaro, e de Zapopan, Pablo Lemos, que têm conduzido recentemente a coordenação metropolitana e, recentemente, do governador do estado, Jorge Aristóteles Sandoval, no sentido de construir acordos políticos com grupos rivais, ativistas de coletivos sociais e representantes da sociedade civil, incluindo grupos de opinião importantes como a universidade, empresários e representantes patronais²². No campo dos representantes da sociedade civil, alguns atores sociais ligados ao ativismo e aos coletivos de transporte – como Alberto Gallarza, mais conhecido como “El Rojo”, ativista e ex-presidente do Observatório do Transporte, e Mario Silva, ativista social e professor da UDeG²³ – têm ocupado um papel importante como lideranças políticas importantes no planejamento da metrópole. Interessante notar que essas lideranças, que inclui atores não estatais (atores patronais e ativistas sociais) têm dominado a agenda política, estabelecido acordos e passaram a ocupar a posição de força política de oposição ao governo estadual, após a derrota dos partidos políticos tradicionais (PRI e PAN) na maioria dos municípios da metrópole de Guadalajara, nas eleições de 2015.

Como argumentou o secretário de Mobilidade do município de Guadalajara,

²² Pablo Lemos, atual prefeito de Zapopan, foi diretor da Confederação Patronal da República Mexicana (Coparmex) em Jalisco, entre o período de 2008 e 2011.

²³ Ocupou o cargo de diretor de Mobilidade da Prefeitura de Guadalajara (2016-2017) e atualmente é o diretor do IMEPLAN, substituindo Ricardo Gutierrez (julho 2017).

Se há alguma liderança visível que se consolida mais é na integração metropolitana. E isso que tem Enrique Alfaro, o prefeito do município central, Guadalajara, que tem uma visão muito clara da importância da integração metropolitana; toda a sua carreira política está vinculada à integração metropolitana. É um profundo conhecedor das dinâmicas da metrópole e acredito que ele seja a liderança mais forte que podemos reconhecer, para que quando se tome a agenda de transformação da mobilidade de transporte na escala metropolitana, possa oferecer seu peso, sua liderança para construir os consensos que são necessários (...). Penso que tem existem atores importantes, empresários, ativistas que contribuíram na agenda metropolitana. Pablo Lemos foi diretor presidente da *Coparmex*²⁴, e Oscar Benavides, que foi um promotor incansável, que graças a ele, conciliava muito com o governador. O governador atual, mesmo que tenha algumas diferenças técnicas com ele, tem sido um promotor do tema metropolitano. A ONU Habitat tem tido um papel importante de acompanhamento. E paradoxalmente, as universidades não têm sido um ator tão chave nisso (ENTREVISTA COM O SECRETÁRIO DE MOBILIDADE DO MUNICÍPIO DE GUADALAJARA E ATIVISTA SOCIAL, junho de 2016).

A adesão do município central, Guadalajara, através da liderança do prefeito, Enrique Alfaro, segundo os entrevistados, tem sido vital para a estratégia de colaboração metropolitana, por, ao menos, dois motivos: a) em incluir na arena política, novas instâncias de decisão e participação coordenadas no âmbito metropolitano; b) em estabelecer uma conexão entre os municípios da área metropolitana de Guadalajara e governos superiores da Federação, o governo estadual e federal. De forma que, os principais desafios para uma consolidação de uma liderança metropolitana colaborativa estão relacionados à capacidade da liderança de criar consensos com a inclusão de novos atores políticos na governança metropolitana, ou ainda, sobre a condução da produção legislativa dedicada ao tema da coordenação metropolitana.

g) Participação pública na cooperação metropolitana

A vida política de Guadalajara, historicamente, esteve sob o controle de um único partido, sem uma experiência de competição eleitoral que tornava visíveis os desentendimentos entre os grupos no

²⁴ Foi presidente da Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) de Jalisco no período 2008-2011.

poder (MORFIN, 2011, p. 67). De acordo com Ramírez-Sáiz (1994), alguns eventos na década de 1990, fizeram com que a aparente calma e equilíbrio começassem a se romper. A agitação, o protesto e a mobilização social começavam a surgir. Eventos como o assassinato do cardeal Posadas em 1993, a morte da jovem Elva Frank pela polícia que tentou liberá-la de seus sequestradores em 1996, entre outros, levou a ações sociais e mobilizações que continuaram em evidência (RAMÍREZ-SÁIZ, 1994, p. 27). No início da década de 1990, o pacto corporativo entre empresários, sindicatos, partido oficial e a Igreja Católica, presente desde os anos 1940, começou a se quebrar devido à insegurança pública que prevaleceu na cidade, a ineficácia da polícia para enfrentá-lo e o nepotismo do governador Guillermo Cosío Vidaurri (PRI), entre outras queixas que, como um todo, gerou uma mudança nos cidadãos, que passaram do consenso e do apoio à demanda e ao protesto organizado (RAMÍREZ-SÁIZ; DE LA TORRE, 2003, p. 286).

Durante os anos 1990, surge em Guadalajara maior expressão de uma demanda social pelo cumprimento das obrigações do Estado e respeito aos direitos políticos, através das ONGS, como atores sociais, que diferiram radicalmente o padrão de ação das décadas anteriores e refletiram uma mudança nos atores e cenários de luta social. Faziam parte o movimento estudantil/intelectual e grupos políticos esquerdistas ou progressistas na Igreja Católica. Esses grupos de setores esclarecidos da classe média urbana expressavam o desacordo com a maneira como se definem as condições e usos do espaço público, contrastando com a irônica “apatia tapatia” da sociedade (MORFIN, 2011, p. 67).

Conforme argumenta Peralta (2008), o surgimento dessas organizações não pode ser atribuído apenas à maior conscientização cidadã ou ao reconhecimento da necessidade de participar na resolução de problemas sociais, mas também do reconhecimento das necessidades crescentes da população marginalizada, a diminuição dos cuidados de serviços estatais e do apoio governamental, pelo menos no discurso, para apoiar essas organizações (PERALTA, 2008, p. 78-79).

Alguns coletivos que surgiram nos últimos cinco anos, se mobilizaram em torno de questões mais amplas da área metropolitana e específicas como a mobilidade urbana, transporte público e meio ambiente, como os movimentos “Ciudad para todos”, “Ciudad Alterna”, “Queremos un Metro en Guadalajara”, “Gdl en bici y Comité Salvabosque Tigre II” e “Asamblea por la Gobernanza Metropoli-

tana” (MORFIN, 2011, p. 67). Um desses coletivos, a “Asamblea por la Gobernanza Metropolitana”, teve papel crucial na governança e coordenação metropolitana em Guadalajara. Um dos entrevistados, ativista do coletivo e professor da UDeG, relatou sobre esse momento inicial do coletivo “Asamblea por la Gobernanza Metropolitana” e seus dilemas de cooperação:

Temos um processo muito interessante que chamou Asamblea por la Gobernanza Metropolitana, era um grupo heterogêneo (...) Todos lutavam por vários temas, estávamos todos na Asamblea por la Gobernanza, pessoas da UDeG, o Colégio de Profissionais, ativistas da mobilidade, ecologistas radicais, todos. Temos trabalhado pelo tema metropolitano e nosso único objetivo era isso, a asamblea se formou entre 2010 e 2011. Como conseguimos a instalação das instâncias metropolitanas? Desde 2009, existia o código urbano e não acontecia nada. Não tínhamos um instituto, a Asamblea era como uma convergência de grupos, atores e pessoas técnicas dizendo: podemos ter diferenças se deveria ter ou não um BRT, metrô, mas sabemos que o metropolitano terá seu Instituto, Conselho ou órgão político. (...) E se instala uma comissão transitória cujo mandato era relatar o estatuto metropolitano. Porque Jalisco tem um IMEPLAN, uma lei de coordenação metropolitana? Porque algum movimento social pressionou muito forte para que acontecesse. A mobilidade (urbana) tem por si mesmo toda uma árvore genealógica e o tema metropolitano também (ENTREVISTA COM ATIVISTA DO COLETIVO ASSEMBLEA POR LA GOBERNANZA METROPOLITANA E PROFESSOR DA UDeG, junho de 2016).

Um dos mecanismos de institucionalização da participação social na governança metropolitana do transporte público tem sido a criação do Observatório de Movilidad e Transporte, uma instituição da sociedade civil bastante ativa na mobilização em torno do tema do transporte metropolitano. O Observatório foi criado em 2014, após o acidente com estudantes na Preparatória 10 (curso preparatório para entrada na UDeG). Em Guadalajara o tema das vítimas de acidentes no transporte público tem recentemente chamado a atenção da sociedade. Um tema que preocupa todos os políticos, porque desde 1997 a imprensa faz o levantamento das vítimas²⁵. A criação do Observatório

²⁵ “Desde 1997, mais de 1.200 pessoas morreram por acidentes no transporte público e isso tem gerado indignação, como nunca se tinha visto em nenhum outro lugar. (...)”

de Movilidad e Transporte ocorreu um momento crítico para a governança metropolitana do transporte em Guadalajara, de mobilizações de coletivos sociais por mudanças no sistema de transporte metropolitano e contra o governo de Jalisco.

Alberto Gallarza, conhecido por “El Rojo”, líder estudantil da FEU, encabeçou a posição política de mobilização diante das deficiências no transporte e, com apoio dos movimentos sociais, conseguiu fazer com que o governo criasse uma comissão de avaliadores da qualidade no transporte público: com representantes de sete universidades, públicas e privadas, três câmaras empresariais, quatro organizações civis, duas organizações sociais (FEU e Conselho Social de Jalisco) e um organismo internacional – a Organização Pan-Americana de Saúde. Formaram, ao todo, no Observatório de Mobilidade e Transporte, 15 instituições. O resultado foi a criação de 37 recomendações que tratam de ações para reformar e reestruturar o transporte público metropolitano²⁶. No primeiro mês o governo estadual acatou 12 recomendações (OBSERVATÓRIO DE MOVILIDAD E TRANSPORTE, 2014). Como destacou o representante do Observatório de Mobilidade e Transporte, “a batalha não se formou como o governo pensava, de tirar as pessoas das ruas que protestavam, abrimos um espaço, com muito conflito pela governança, porque havia instituições, empresários, universidades privadas e públicas que não se colocavam de acordo” (ENTREVISTA COM REPRESENTANTE DO OBSERVATÓRIO DE MOVILIDAD E TRANSPORTE, junho de 2016).

Algumas instituições criadas de coordenação metropolitana em Guadalajara (Conselho Metropolitano, IMEPLAN e o Conselho Ciudadano) têm atraído lideranças dos movimentos sociais e servido também como um ambiente para seleção de lideranças pelos partidos políticos no Legislativo e Executivo, apesar da irregularidade das reuniões, da reduzida influência na tomada de decisão na agenda das políticas públicas, nas prefeituras e no governo do estado. A exemplo

Quando tem um acidente de transporte público na região metropolitana, os meios de comunicação chegam contando as vítimas há pelo menos quinze anos atrás” (ENTREVISTA COM ATIVISTA DO COLETIVO ASSEMBLEA POR LA GOBERNANZA METROPOLITANA E PROFESSOR DA UDEG, junho de 2016).

²⁶ “É a única figura na América Latina de um mecanismo de participação social cujas recomendações são obrigatórias para o governo do Estado de Jalisco. E um caso inédito. Não há outro espaço como o Observatório, que tem uma luta muito forte” (ENTREVISTA COM REPRESENTANTE DO OBSERVATÓRIO DE MOVILIDAD E TRANSPORTE, junho de 2016).

de alguns líderes dos movimentos sociais ligados ao tema do transporte público que têm ocupado postos importantes na institucionalização da governança metropolitana, como no caso de “El Rojo”, que ocupou o cargo de presidente do Observatório de Movilidad e Transporte, outros passaram a ocupar cargos nas prefeituras (como o caso de Mário Silva, secretário no governo de Guadalajara) e outros ativistas de perfil técnico que têm atuado na coordenação e planejamento metropolitano (IMEPLAN), nos conselho de participação social (Conselho Ciudadano), bem como de outros grupos heterogêneos que se mantiveram na luta política pela melhoria dos serviços públicos e na crítica à ação do governo estadual na área metropolitana.

De forma que a institucionalização recente da participação pública na governança metropolitana do transporte em Guadalajara está diretamente associada à mobilização de movimentos sociais ligados à questão do transporte e mobilidade urbana metropolitana, à capacidade de representação de líderes nos partidos políticos (no Executivo e Legislativo), bem como da regularidade de reuniões e influência na agenda das políticas públicas de transporte, no nível municipal e estadual.

h) Limites da governança colaborativa na AMG

Um dos principais desafios para a governança colaborativa do transporte na área metropolitana tem sido a dificuldade de transição da discussão colaborativa dos agentes envolvidos para a tomada de decisões orientadas pelo consenso. A tarefa do IMEPLAN para criar as agências metropolitanas de mobilidade urbana, de moradia e de gestão ambiental tem sido enorme, no sentido de que a coordenação entre as agências é essencial para a construção de uma política metropolitana de mobilidade sustentável na região. No âmbito da legislação, a Lei de Coordenação Metropolitana e o Estatuto Metropolitano abriu a possibilidade para a formação de um arranjo institucional de consenso mais adequado às demandas, tanto dos municípios metropolitanos como do governo estadual. O desafio envolve, portanto, a necessidade de construção de consensos políticos em um sistema historicamente e dualmente disputado e acirrado politicamente por partidos políticos seculares.

E nesse momento, a AM Guadalajara possui um ambiente propício para a capacidade de construção de consensos políticos. Trata-se

de um momento para a construção de um sistema de governança metropolitana colaborativo, que atenda às necessidades do conjunto da zona metropolitana como uma cidade completa. O desafio tem sido essencialmente político. Existem instrumentos de planejamento, há instrumentos jurídicos disponíveis e o desafio será colocá-los em acordo. Primeiro, internamente, dos gestores municipais, no diálogo com seus respectivos eleitorados e, posteriormente, com os demais governos superiores, na tomada de decisões por consenso.

Considerações finais

Historicamente, o modelo de governança do transporte na AMG se constituiu de maneira desordenada e não tem sido eficaz para resolver a questão da fragmentação e segmentação dos serviços públicos metropolitanos. A trajetória de centralização do Estado e baixa autonomia dos municípios mexicanos sobre os recursos financeiros, técnicos e políticos reforça a alta dependência dos governos locais e influencia os demais entes federativos sobre o nível local. Problemas como a falta de coesão e coordenação entre os governos é uma realidade para muitos prefeitos que têm exercido o poder local de maneira autárquica na AMG, pelo menos por duas razões. Primeiro, porque a influência centralizadora e vertical da Federação mexicana impõe dilemas de cooperação para os municípios que, para competir por recursos, precisam se aliar com o governo estadual em uma relação clara de dependência, ao mesmo tempo em que precisam atender aos objetivos eleitorais de curto prazo dos partidos. Segundo, que falta ainda clareza técnica e institucional, no sentido de que competências e atribuições serão dadas ao ente metropolitano.

No entanto, mudanças institucionais recentes na legislação subnacional mexicana, particularmente em Guadalajara, no sentido de uma governança colaborativa, como a implementação de uma instituição de planejamento metropolitano (IMEPLAN), a criação de um conselho metropolitano, formado por prefeitos de diferentes partidos para discutir questões comuns (com o respaldo do governo do estado), além de espaços de participação popular, como o Conselho Ciudadano e o Observatório de Mobilidade e Transporte, têm sinalizado uma mudança na governança do transporte metropolitano em Guadalajara.

Além disso, politicamente há um momento propício para a construção de uma governança metropolitana em Guadalajara. A forte mobilização de movimentos sociais ligados à questão da mobilidade urbana tem criado as condições político-institucionais para essa mudança. Há instrumentos de planejamento e jurídicos disponíveis e os atores políticos estão dispostos a sentar-se à mesa para discussão. O Instituto de Planejamento Metropolitano de Guadalajara (IMEPLAN) tem contribuído através de sua equipe técnica para envolver colaborativamente a participação da sociedade no sentido de identificar tecnicamente (através de relatórios, *workshops*, audiências públicas nos municípios) as principais questões metropolitanas e discutir saídas para lidar com a fragmentação e segmentação dos serviços prestados na metrópole.

As enormes assimetrias de poder entre os participantes da governança colaborativa metropolitana (governo estadual, empresas de transporte, governos municipais e representantes da sociedade civil) e o respectivo nível de influência deles na tomada de decisões têm gerado um dilema de ação coletiva metropolitano relacionado à criação do consenso político necessário que envolva a participação e a cocriação/corresponsabilidade dos participantes da governança. Uma estratégia colaborativa mais eficaz de governança do transporte metropolitano em Guadalajara deve ampliar a entrada de novos atores e partidos na arena política na disputa pelo poder na região metropolitana, incentivar o diálogo e cooperação entre os agentes públicos e privados na tomada de decisões de interesse comum, além de dar continuidade à produção legislativa dedicada ao tema e à coordenação metropolitana.

Referências

AGUILAR-VILLANUEVA, Luis F. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.

AGUILAR-VILLANUEVA, Luis F. *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, 2010.

ARELLANO RÍOS, Alberto. *La Coordinación Metropolitana en el Ámbito Subnacional Mexicano: Un Análisis Institucional*. Doc. aportes adm. pública gest. estatal [online]. 2014, n. 23 [citado 2018-02-04], p. 33-70. Disponible en: <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37272014000200002&lng=es&nrm=iso>. ISSN 1851-3727.

ARIAS DE LA MORA, R.; RODRÍGUEZ, Ana Cecilia Velázquez. Federalismo y coordinación metropolitana. *Cuadernos de Divulgación del Federalismo 1*, Guadalajara: Instituto de Estudios del Federalismo “Prisciliano Sánchez”, 2014.

ARIAS DE LA MORA, R.; ARELLANO RÍOS, Alberto. “El área metropolitana de Guadalajara: travesía urbana, política y gestión metropolitana”. In: Arellano Ríos, Alberto; BARBA, Ismael Ortiz (coordinadores). *Coordinación y gestión metropolitana en Jalisco*. Puerto Vallarta: Universidad de Guadalajara, p. 27-59, 2013.

ARIAS DE LA MORA, Roberto (Coordinador). *Coordinación metropolitana y gestión pública municipal*. México: El Colegio de Jalisco, 2013, p. 39-70.

ARIAS, Patricia. “Introducción” y “Tonalá. ¿Ámbitos vacíos o espacios vividos?”. In: Asentamientos Periurbanos. *Revista Estudios Jaliscienses*, n. 63, febrero del 2006, Colegio de Jalisco, p. 3-21, 2006.

CABRALES BARAJAS, Luis Felipe. “El de atrás paga: El modelo metropolitano de Guadalajara”. In: URQUÍDEZ, O. (coordinador). *La reinvencción de la metrópoli*: algunas propuestas. Zapopan, Jalisco: El Colegio de Jalisco, p. 75-96, 2010.

CABREIRO, E. “La trampa del federalismo fiscal”. *Nexos*, November 2008, v. 371.

CABRERO, E. *Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México*. México: cide/Fundación Ford, 2002.

CABRERO, E. *Para entender el Federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*. México: Nostras Ediciones, 2007.

CÁRDENAS, B. A. “Mecanismos de coordinación y concentración metropolitana”. *Revista de Administración Pública*. Gobierno y Administración Metropolitana, n. 83, México, p. 75-79, 1992.

CHAPARRO, C.; NOELIA, B.; GATICA, L. A.; ARREOLA Y HERNANDÉZ, M. del R. R. “Polarización espacial y limitaciones en las políticas redistributivas. Los efectos de la democracia electoral y la competencia intragubernamental en zonas metropolitanas”. In: ARIAS DE LA MORA, Roberto (Coordinador). *Coordinación metropolitana y gestión pública municipal*. México: El Colegio de Jalisco, 2013, p. 39-70.

GARCÍA, N. “La coordinación de las metrópolis. Estudio introductorio”. In: URQUÍDEZ, Octavio et al. *Metrópolis en movimiento*. Zapopan: El Colegio de Jalisco, 2013.

GUILLÉN, López Tonatiuh. *Federalismo, Gobiernos locales y Democracia*. México: Cuadernillos de Divulgación del Instituto Federal Electoral, 1999. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=512> (Consultado el: 14-12-2013).

GUTIÉRREZ, C. J. J. “‘Desafíos y oportunidades de la gestión metropolitana en América Latina’, reseña del libro: Gobernar las metrópolis, de Eduardo Rojas, Juan R. Cuadrado-Roura y José M. Fernández (coords.)”. In: *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. 7, n. 24, p. 1.117-1.124, 2007.

IRACHETA, C. A. *Replanteando la metrópoli*: soluciones institucionales al fenómeno metropolitano. Monterrey: Agencia para la Planeación del Desarrollo Urbano de Nuevo León, 2008.

MORFIN, C. Jóvenes en acciones colectivas y movimientos sociales para redefinir los espacios públicos y las prácticas ciudadanas. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 1 (9), p. 61-79, 2011.

NÚÑEZ MIRANDA, Beatriz. “Introducción”. In: URQUÍDEZ, O. (coordinador). *La reinvencción de la metrópoli: algunas propuestas*. Zapopan, Jalisco: El Colegio de Jalisco, p. 17-24, 2010.

OLVERA, A. El concepto de movimientos sociales: un balance inicial sobre su empleo en México (1970-1996). In: DURAND, J. (Comp.). *Movimientos sociales, desafíos teóricos y metodológicos* (p. 133-174). México, D. F.: Universidad de Guadalajara, 1999.

OROZCO-BARBA, Humberto. *Utopías urbanas en Guadalajara*. Colectivos en la disputa por el sentido de la ciudad. Tesis doctoral en Estudios Científico Sociales. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO, 2010.

PERALTA, C. *Entre la democracia participativa y la cotidianidad democrática*. La interacción entre el gobierno panista y las organizaciones civiles en juntas de gobierno y consejos directivos. Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales y Antropología por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social de Occidente, Guadalajara (Tesis doctoral no publicada), 2008.

RAMÍREZ-SÁIZ, J. M. *Los caminos de la acción colectiva*. México, D. F.: El Colegio de Jalisco, Inah, 1994.

RAMÍREZ-SÁIZ, J. M.; DE LA TORRE, R. Conservadurismo, sociedad civil y gobernabilidad. Nuevas grupalidades en Guadalajara. In: OLVERA, A. (Comp.). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*. México, D. F.: Universidad de Veracruz Editorial, FCE, 2003.

RODRÍGUEZ-OREGGIA, E.; TUIRÁN GUTIÉRREZ, R. «La cooperación intermunicipal en México. Barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar». In: *Gestión y Política Pública*, XV(2): p. 393-409, 2006.

ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J. R.; FERNÁNDEZ- GÜELL, J. M. (eds.). *Gobernar las Metrópolis*. Banco Interamericano de Desarrollo-Universidad de Alcalá, Washington D.C., 555 p., 2005.

ROMERO, Paola. *Automovilidad en la Zona Metropolitana de Guadalajara: el sistema de consumo de carros desde los usos, significados y estrategias de mujeres y hombres automovilistas*. Tesis de Licenciatura en Antropología, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jalisco, 2015.

SÁNCHEZ BERNAL, A. “Reflexiones sobre la cooperación intermunicipal en Jalisco”. Ponencia presentada en el VI Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos. 2009. Disponible en: <http://www.puec.unam.mx/ponenciasiglom.html>. Consultado en diciembre de 2010.

UGALDE, V. “Sobre el gobierno de la zonas metropolitanas de México”. In: *Estudios Demográficos y Urbanos*, 22(2): p. 443-460, 2007.

ZENTELLA GÓMEZ, J. C. “Relaciones intermunicipales y gobernabilidad urbana en zonas metropolitanas en México: el caso de la Zona Metropolitana de Xalapa”. *Estudios Demográficos y Urbanos*, v. 20, n. 2 (59), p. 229-267, 2005.

ZENTELLA, J. C. “¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México? Propuestas para el corto, mediano y largo plazo”. In: COISLIK, Thomas (comp.). *¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México? Los desafíos y las soluciones para las zonas metropolitanas de México en 2020*. México: Fundación Este País, p. 7-24, 2007.

Legislação e documentos de pesquisa

MÉXICO. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos». *Diario Oficial de la Federación*, cuya última reforma fue el 13 de octubre de 2011. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm>. Consultado el 2 de febrero de 2012.

MÉXICO. Constitución Política del Estado de Jalisco (2011). *Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco*. <<https://info.jalisco.gob.mx/gobierno/documentos/3646>>

MÉXICO. Diario Oficial de la Federación (2012). Convenio de coordinación para planear y regular conjuntamente el desarrollo urbano y regional sustentable en los municipios conurbados de Puerto Vallarta, Jalisco y Bahía de Banderas, Nayarit, que celebran la Secretaría de Desarrollo Social, los estados de Jalisco y Nayarit y los municipios de Puerto Vallarta y Bahía de Banderas. *Diario Oficial de la Federación*, 14 de septiembre de 2012. Consultada en noviembre de 2012 en: www.dof.gob.mx

El efecto Vázquez. Pablo Latapí. *El informador*. 13 de Marzo de 2014. <<https://www.informador.mx/Ideas/El-efecto-Vazquez-20140313-0201.html>> Acceso em 12 de junho de 2016.

IMEPLAN. (2016). POTMet. *Plan Ordenamiento Territorial Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara*. <<http://imeplan.mx/en/gobernanza>>

MEXICO. “Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco”. Número 23486/LIX/11. *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*. Sección V. Guadalajara: Congreso del Estado de Jalisco, 3 de febrero del 2011.

PARTE II
Experiências Nacionais
de Planos Metropolitanos

A Região Metropolitana da Grande Vitória e o seu PDUI: um caso de sucesso

Brunno Costa do Nascimento Silva

Introdução

O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), promulgado através da Lei Complementar (LC) n. 872, de 7 de dezembro de 2017, é considerado um marco na gestão metropolitana no Brasil, pois foi o primeiro PDUI do país elaborado, segundo Costa *et al.* (2018), no formato determinado pelo Estatuto da Metr pole (EM) – Lei Federal n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015 –, caracterizando, desse modo, a RMGV como um caso de sucesso no alinhamento da região às diretrizes do estatuto. Dessa maneira, o presente capítulo objetiva identificar como ocorreu a elabora o do PDUI da RMGV e sua repercussão na gestão metropolitana da região.

Para tanto, metodologicamente, este estudo apresenta uma abordagem de natureza qualitativa, tendo por método de investiga o o estudo de caso. Ainda visando o cumprir o objetivo deste trabalho, foram adotados os procedimentos de pesquisa bibliográfica e documental. Com rela o à pesquisa bibliográfica, foi levantado, principalmente um conjunto de referências acerca da gestão metropolitana da RMGV a partir do acervo do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) Observatório das Metr poles – Núcleo Vitória (livros, projetos de pesquisa e periódicos). Ademais, foi utilizado o material bibliográfico da Rede do Instituto de Pesquisa Econ mica Aplicada (IPEA), especificamente, do “Projeto Governança Metropolitana no Brasil”. Além disso, foi analisada a literatura disponibilizada pelo Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) com rela o   institucionalidade, planejamento e gestão da RMGV.

J  no que toca à pesquisa documental, esta recaiu sobre a análise da: legisla o que trata a respeito do Estatuto da Metr pole; dos

normativos que regem o Sistema Gestor da Região Metropolitana da Grande Vitória; da Lei de criação do PDUI; e das Resoluções e Atas das Reuniões do Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (COMDEVIT).

Além disso, foram coletados dados primários e informações por meio da pesquisa de campo realizada *in loco* na RMGV. Esses dados foram obtidos através da realização de 16 entrevistas, em 2019, com os atores locais (governamentais e sociais) que estiveram presentes no processo de elaboração do plano (Quadro 1).

Quadro 1 – Lista dos entrevistados

Entrevistado	Grupo	Data da Entrevista
Então presidente do Conselho e diretora-presidente do IJSN	Representante Estadual (2018)	22/11/2019
Então secretário da Secretaria de Estado de Desenvolvimento (SEDES)	Representante Estadual (2018)	01/07/2019
Então secretário da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEAMA)	Representante Estadual (2018)	26/06/2019
Então coordenadora de Desenvolvimento Econômico da SEDES	Representante Estadual (2018)	02/07/2019
Secretária da Secretaria Municipal de Infraestrutura, Desenvolvimento Econômico e Urbano de Viana	Representante Municipal (2018-2019)	26/06/2019
Secretária da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Mobilidade de Vila Velha	Representante Municipal (2018-2019)	28/06/2019
Secretária da Secretaria Municipal de Análise e Aprovação de Projetos de Guarapari	Representante Municipal (2018-2019)	28/06/2019
Secretária da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano da Serra	Representante Municipal (2018-2019)	01/07/2019
Secretário da Secretaria Municipal de Obras de Cariacica	Representante Municipal (2018-2019)	01/07/2019
Secretário da Secretaria Municipal de Gestão, Planejamento e Comunicação de Vitória	Representante Municipal (2018-2019)	08/07/2019
Coordenador da Mobilização Social	Coordenação PDUI	26/06/2019
Coordenador da Governança Metropolitana	Coordenação PDUI	27/06/2019
Coordenadora Técnica	Coordenação PDUI	03/07/2019
Coordenadora Geral	Coordenação PDUI	04/07/2019

Presidente da Federação das Associações de Moradores e Movimentos Populares do Espírito Santo (FAMOPES)	Representante Social (2019)	25/06/2019
Representante da FAMOPES	Representante Social (2019)	27/06/2019

Fonte: elaborado pelo autor (2021).

No tocante à estrutura do capítulo, este se encontra sistematizado, além desta introdução e das considerações finais, em mais duas seções. A primeira seção apresenta as exigências do Estatuto da MetrÓpole e o panorama institucional da RMGV. Logo em seguida, o debate recai na elaboração do PDUI da RMGV e seu conteúdo. Posteriormente, a discussão incide sobre os esforços de implementação do plano. Ao final, foi constatado que a elaboração do PDUI aproximou a RMGV da consolidação das diretrizes do Estatuto da MetrÓpole mediante a cláusula de improbidade administrativa. No entanto, chama-se atenção para a necessidade de implementar efetivamente o instrumento na região e integrar os Planos Diretores (PDs) ao PDUI.

1. O Estatuto da MetrÓpole e a Região Metropolitana da Grande Vitória

O Estatuto da MetrÓpole (EM) foi promulgado visando criar regras para a governança das regiões metropolitanas (RMs) que, desde os anos 1970¹, não contavam com uma legislação própria (SILVA, 2020). Nesse sentido, a Lei Federal n. 13.089/2015 determinou como principais questões²: a criação de uma estrutura básica de governança interfederativa (tendo em vista a ideia de criar a cooperação entre os entes que fazem parte da gestão metropolitana); a elaboração do PDUI – enquanto instrumento máximo de organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum (FPICs) dos municípios que integram as RMs); e a compatibilização das ações dos Planos Diretores às ações do PDUI (para que ocorresse um alinhamento de objetivos entres todas as unidades territoriais que compusessem a região metropolitana).

¹ Nos anos 1970 foram criadas as primeiras RMs brasileiras através da Lei Federal n. 14, de 8 de junho de 1973 (São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza) e da Lei Federal n. 20, de 1º de julho de 1974 (Rio de Janeiro).

² Para mais informações, consultar: Brasil (2015), Marguti *et al.* (2018) e Silva (2020).

No tocante à criação de estrutura básica de governança inter-federativa, o EM determinou no artigo 8º (BRASIL, 2015, p. 4) a concepção de: a) uma “instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas” para exercer um papel estratégico nas RMs; b) uma “instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil” com o objetivo de ser um ambiente de discussão e deliberação acerca das pautas das regiões metropolitanas, abarcando a pluralidade de atores (governamentais e sociais); c) uma “organização pública com funções técnico-consultivas” como órgão público mais temático e multidisciplinar, com o intuito de fomentar estudos para as demais instâncias; d) um “sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas” para sustentar financeiramente a elaboração de estudos, políticas públicas na gestão metropolitana.

Já no que diz respeito à elaboração do PDUI e da compatibilização dos PDs, o EM determinou aos entes estaduais a responsabilidade de elaborar e aprovar o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado; aos municípios, por sua vez, foi imputada a compatibilização dos Planos Diretores ao PDUI. Ambas as medidas possuíam prazo de implementação até 12 de janeiro de 2018 e apresentavam uma cláusula de sanção por improbidade administrativa³ aos agentes públicos que deixassem de cumprir.

A Região Metropolitana da Grande Vitória, segundo o IPEA (2018) foi a única do Brasil a elaborar o PDUI dentro do prazo exigido e dispor do sistema de gestão requerido pelo estatuto. Dessa forma, a RMGV foi considerada um *case* de sucesso na implementação do Estatuto da MetrÓpole. Nesse sentido, as subseções que

³ “Art. 21. Incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992:

I - o governador ou agente público que atue na estrutura de governança interfederativa que deixar de tomar as providências necessárias para:

a) garantir o cumprimento do disposto no *caput* do art. 10 desta Lei, no prazo de 3 (três) anos da instituição da região metropolitana ou da aglomeração urbana mediante lei complementar estadual;

b) elaborar e aprovar, no prazo de 3 (três) anos, o plano de desenvolvimento urbano integrado das regiões metropolitanas ou das aglomerações urbanas instituídas até a data de entrada em vigor desta Lei mediante lei complementar estadual;

II - o prefeito que deixar de tomar as providências necessárias para garantir o cumprimento do disposto no § 3 do art. 10 desta Lei, no prazo de 3 (três) anos da aprovação do plano de desenvolvimento integrado mediante lei estadual” (BRASIL, 2015a, art. 21).

seguem se debruçam sobre uma caracterização da RMGV e do seu sistema de gestão.

1.1 Caracterização da Região Metropolitana da Grande Vitória

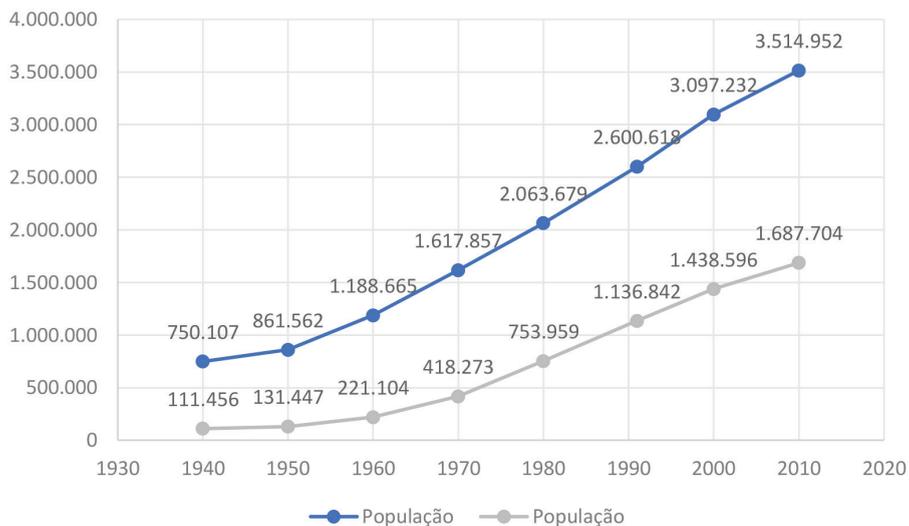
A RMGV é composta por sete municípios, a saber: Cariacica, Guarapari, Fundão, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória (polo/núcleo⁴ metropolitano); no entanto, somente cinco municípios (Cariacica, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória) formam uma única cidade que se estende por uma mesma malha urbana, em razão da conurbação entre o polo metropolitano para com os quatro demais municípios, gerando, desse modo, uma contínua articulação de políticas públicas entre esses entes municipais.

No tocante ao aspecto populacional, a RMGV apresentou, nas últimas décadas, um elevado crescimento da população em seu território, devido à “migração de cerca de 120 mil pessoas para Grande Vitória” (OLIVEIRA *et al.* 2014, p. 31) durante o decorrer do decênio de 1960. Esse crescimento populacional na região continuou sendo ampliado na década seguinte, por volta dos anos 1970, quando a concentração populacional da RMGV passou de 18,60% (221,104), em 1960, para 25,80% (418,273), em 1970. Posteriormente, no ano de 1980, a população da RMGV saltou para 36,53%, isto é, 753.959 mil pessoas – de um montante de 2.063.679 habitantes do estado – passaram a residir nos municípios da RM da Grande Vitória, o que representou um notável aumento de cerca de 10% da população na região em apenas uma década. A década seguinte, de 1990, não representou resultados significativos de crescimento da população na Região Metropolitana da Grande Vitória. Todavia, a partir dos anos 2000, o Censo realizado pelo IBGE demonstrou um desaceleramento da ampliação da população na RMGV. O Gráfico 1 retrata as informações analisadas de evolução populacional na RM da Grande Vitória e no Estado do Espírito Santo.

Atualmente, de acordo a estimativa mais recente do IBGE, a Região Metropolitana da Grande Vitória abriga, aproximadamente, 2.006.486 habitantes (IBGE, 2020), ou seja, 49,37% da população total do estado (4.064.052 habitantes).

⁴ Os termos podem ser considerados como sinônimos sem alteração na sua definição.

Gráfico 1 – Evolução populacional na Região Metropolitana da Grande Vitória e no Estado do Espírito Santo



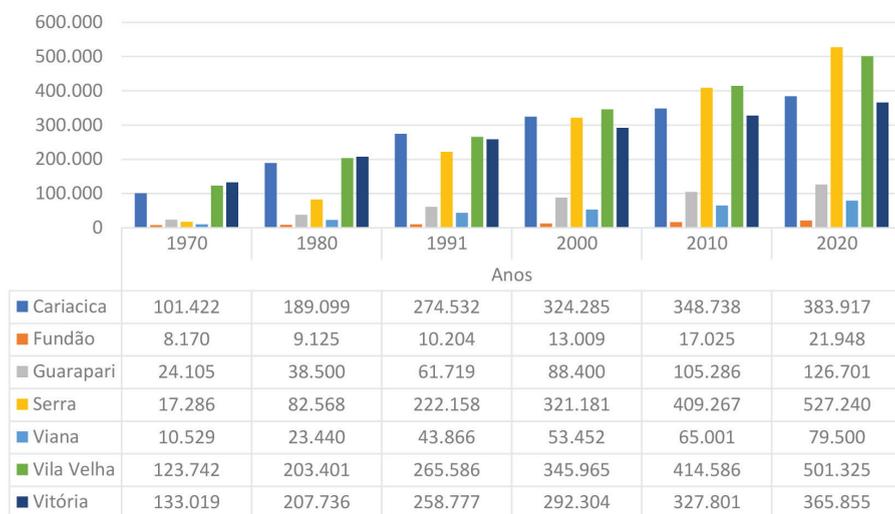
Fonte: elaborado pelo autor (2021) a partir dos dados dos Censos Demográficos do IBGE.

A particularidade que se chama atenção na RMGV é o fato de o polo metropolitano, o município de Vitória, não apresentar o maior índice populacional da região como nas demais RMs brasileiras. O município de Vitória se encontra posicionado como o quarto ente municipal mais populoso da RMGV, abrigando cerca de 366 mil habitantes residindo em seu território, conforme os dados do IBGE (2020). Esse fato, como apontado por Oliveira Junior *et al.* (2014), já vem ocorrendo desde a década 1990 quando o ritmo de crescimento populacional do polo metropolitano diminuiu. Os municípios de Serra, Vila Velha e Cariacica, por outro lado, vêm apresentando nas últimas décadas um crescimento populacional considerável. O Gráfico 2, a seguir, expõe a evolução populacional, por município, da Região Metropolitana da Grande Vitória.

Essa retração no número de habitantes, a partir dos anos 1990, no polo metropolitano, ocorreu em função dos fluxos migratórios de Vitória para os demais entes municipais circunvizinhos. Tal questão pode ser compreendida por quatro fatores: 1) o reduzido espaço físico do município de Vitória que acabou impulsionando o seu espraiamento para a área norte da microrregião da Grande Vitória; 2) a construção de eixos viários interligando Vitória a Vila Velha; 3) a

redistribuição de serviços (privados e públicos), comércio e posicionamento de novas áreas para instalação de indústrias; e 4) a desconcentração de alguns setores relevantes de Vitória para os demais municípios, o que ocasionou a criação de novos centros urbanos nos municípios circunvizinhos (FREIRE, 2008). Todos esses fatores serviram de base para transformar a Grande Vitória em um espaço metropolitano contíguo até final da década de 1990, como indicado no relatório elaborado pelo Instituto de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento Jones dos Santos Neves (IPES, 2005).

Gráfico 2 – Evolução populacional, por município metropolitano, da RMGV⁵

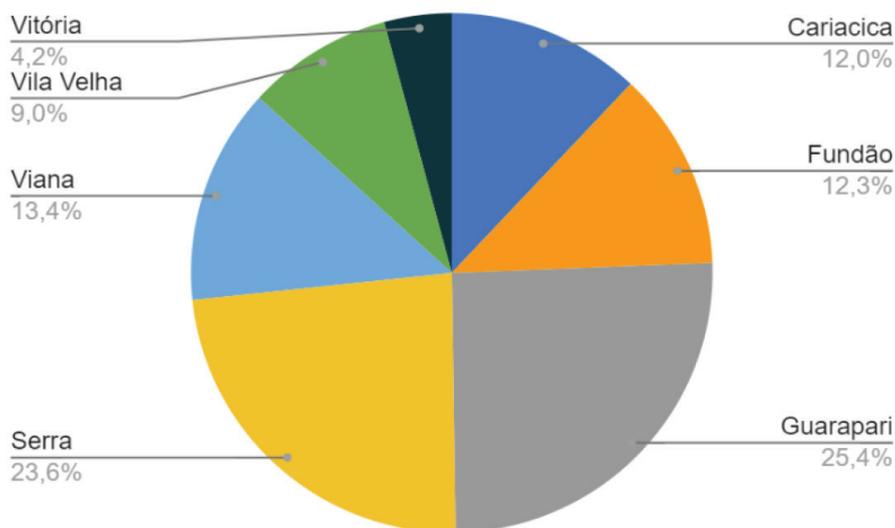


Fonte: elaborado pelo autor (2021) a partir dos dados dos Censos Demográficos do IBGE.

Quanto à extensão territorial (Gráfico 3), a Região Metropolitana da Grande Vitória ocupa uma área de 2.323,655 quilômetros quadrados (IBGE, 2019) do Estado do Espírito Santo (46.074,447 km²), o que representa, aproximadamente, 5% do território capixaba, sendo considerada assim a 16^a maior RM do país em um universo de 76 regiões metropolitanas (IBGE, 2016).

⁵ Os valores referentes ao ano de 2020 são estimativas resultantes do IBGE (2020).

Gráfico 3 – Extensão territorial, por município metropolitano, da RMGV



Fonte: elaborado pelo autor (2021) a partir dos dados do IBGE Cidades (2019).

Esses números, junto aos dados populacionais, revelam uma indubitável hegemonia da RMGV sobre o território do ES, uma vez que a região apresenta uma densidade demográfica de 860,50 habitantes por km² (IBGE, 2020), valor que supera, em aproximadamente, dez vezes a densidade demográfica do Estado do Espírito Santo que é de 88,20 hab./km² (IBGE, 2020). Além disso, destaca-se que Vitória – o polo metropolitano – é o município com a menor área territorial (97,123 km²) da RMGV, apesar de possuir os melhores indicadores econômicos. Observa-se, também, que o dinamismo da RM da Grande Vitória se encontra, particularmente, concentrado no aglomerado que abrange Vitória, Vila Velha (210,225 km²), Cariacica (279,718 km²) e Serra (547,631km²), municípios que acumulam um crescimento assíduo no setor econômico e populacional (exceto Vitória), diferentemente de Viana (312,279 km²), Guarapari (589,825 km²) e Fundão (286,854 km²) que apresentam os piores índices, como indicado, a seguir, na Tabela 1.

Tabela 1 – Evolução do PIB a preços correntes (R\$ Milhões), por município metropolitano, na RMGV de 2010 a 2017

Municípios	PIB							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Cariacica	5.211.183	6.231.420	6.878.012	6.902.214	8.525.655	8.093.571	7.400.654	7.973.675
Fundão	377.891	451.577	427.325	463.419	455.320	433.492	367.802	419.014
Guarapari	1.281.846	1.402.853	1.643.265	1.805.131	1.901.652	2.045.120	2.080.766	2.160.859
Serra	13.048.176	14.138.907	14.972.672	15.462.604	17.544.182	17.788.224	18.331.285	18.538.695
Viana	847.607	1.071.709	1.316.297	1.549.708	1.609.226	1.810.309	2.082.201	2.125.028
Vila Velha	7.928.905	8.665.301	9.784.081	10.059.210	10.983.451	11.120.565	11.049.294	10.994.893
Vitória	21.183.940	24.454.225	24.322.121	22.249.693	23.438.119	23.060.736	21.721.213	20.255.652
Total RMGV	49.879.548	56.415.992	59.343.773	58.491.979	64.457.605	64.352.017	63.033.215	62.467.817

Fonte: elaborado pelo autor (2021) com base no IBGE (2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017).

Em termos econômicos, segundo o IBGE (2017), Vitória, enquanto polo metropolitano, concentra o Produto Interno Bruto (PIB) da região, cerca de 32,42%, seguido pelos municípios de Serra (29,67%), Vila Velha (17,60%), Cariacica (12,76%), Guarapari (3,45%), Viana (3,40%) e Fundão (0,67%). Essa tendência já é algo recorrente na RMGV como frisado no relatório do IPES (2005). Já no que toca à explicação dessa disparidade nos valores do PIB entre os municípios metropolitanos, com destaque para Vitória, estudos (SIQUEIRA, 2001; FREIRE, 2008; TOSCANO *et al.*, 2014; MONTEIRO; LIRA; BONADIMAN, 2017) a respeito do crescimento econômico da RMGV apontam que isso ocorreu devido ao fato de o município de Vitória reunir a população com o maior poder aquisitivo da região. Ainda, segundo as pesquisas (SIQUEIRA, 2001; FREIRE, 2008; TOSCANO *et al.*, 2014; MONTEIRO; LIRA; BONADIMAN, 2017), esse fato se traduz na ocupação da população de Vitória nos empregos mais bem remunerados, assim como no maior índice de escolaridade dessa população. Monteiro, Lira e Bonadiman (2017, p. 190) acrescentam, ainda, que a concentração do PIB em Vitória incide na

forte dinâmica em termos de fluxos e deslocamento, sendo o principal o movimento casa-trabalho. Os municípios conurbados com Vitória mostram dinâmica forte com a capital, o que resulta em saldo positivo de trabalhadores para esse município, que significa aumento de aproximadamente 33% de sua população nos dias úteis.

Também se chama atenção para o município de Serra que, nas últimas décadas, vem passando por fortes transformações no quesito econômico, dada sua localização que tem sido privilegiada na inclusão de diversos projetos industriais (FREIRE, 2008) e na ampliação do setor terciário (TOSCANO *et al.*, 2014). Demonstrando, desse modo, ser uma “espécie” de segunda força, da RMGV, no aspecto econômico para além do elevado índice populacional e de extensão territorial do município.

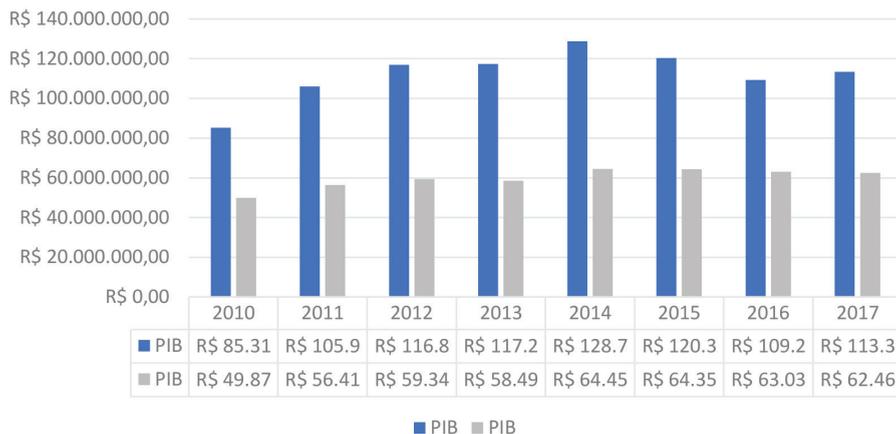
Além disso, verifica-se, também, ao se analisar os dados do PIB da região, que a concentração do PIB estadual se localiza na RMGV. Essa concentração de riquezas, na RM da Grande Vitória, ocorreu no período (1960 a 2000) quando o Estado do Espírito Santo adotou o modelo de economia alicerçado na indústria de base e serviços referentes a esse meio (TOSCANO *et al.*, 2014), e continua desde então. Toscano *et al.* (2014) destacam as décadas de 1960, 1970 e 1980 para a realização dessas mudanças, pois, no primeiro momento (início da década de 1960), com a implementação da política de erradicação dos cafezais, foi possível transformar a realidade do estado com inserção do processo de industrialização no ES. No segundo momento (final da década de 1960 e início da de 1970), por sua vez, aconteceu a instalação das grandes indústrias – Companhia Vale do Rio Doce, Companhia Siderúrgica de Tubarão e Aracruz Celulose – no território metropolitano⁶. Já na década de 1980, o governo do ES fortaleceu, mediante a abertura da economia brasileira, uma relação voltada à integração do mercado interno estadual ao mercado nacional e global, promovendo e tornando o setor terciário o principal provedor dos empregos na RMGV.

Nos anos posteriores até os dias atuais (2020), esse padrão de concentração da parcela do PIB da RMGV sob o produto interno bruto estadual permaneceu. Segundo os apontamentos do relatório do IPES (2005), por exemplo, a participação da Região Metropolitana da Grande Vitória no PIB do estado do ES, entre o final da década de 1990 e início da década de 2000, apresentou um salto de 59,4% para 61,94%. O que se verifica, portanto, é que por meio do planejamento governamental e do forte investimento em infraestrutura, a economia da RMGV vem sendo reforçada nas últimas décadas, fazendo com que ela se sobressaia na economia estadual. O Gráfico 4, a seguir,

⁶ A instalação das grandes indústrias, na década de 1970, foi oriunda do período do “milagre econômico” no âmbito do governo federal (TOSCANO *et al.*, 2014).

demonstra essa participação do PIB da RMGV em relação ao PIB do estado nos últimos anos.

Gráfico 4 – PIB a preços correntes de 2017 (R\$ Milhões), por município metropolitano, da RMGV



Fonte: elaborado pelo autor (2021) com base no IBGE (2017).

O município de Vitória, enquanto polo metropolitano, concentra os maiores índices⁷ (geodemográficos e econômicos) como já analisado. Esses dados revelam uma acentuada participação de Vitória no espaço metropolitano da RMGV e sugerem, ainda, uma inclinação de “colonização” do polo metropolitano sobre os demais municípios, pois a dinâmica de metropolização da região ocorreu – ainda ocorre – em torno de Vitória. No entanto, essa dinâmica metropolitana entre Vitória e os municípios da RMGV não ocorre no mesmo nível, como apontado na metodologia de nível de integração⁸ desenvolvida pelo Observatório das Metrôpoles (2012). O Quadro 2 demonstra o nível de integração dos municípios da RMGV.

⁷ Exceto populacional e de dimensão territorial.

⁸ A metodologia do “Nível de Integração dos Municípios Brasileiros em RMs, RIDES e AUs à Dinâmica da Metropolização” foi desenvolvida pelo Observatório das Metrôpoles, em 2012, com o objetivo de analisar a integração dos municípios que fazem parte de regiões metropolitanas. De acordo com a metodologia, os municípios de uma RM são classificados como: “Polo”, “Polo Estendido”, “Muito Alto”, “Alto”, “Médio”, “Baixo” e “Muito Baixo”.

Quadro 02 – Nível de Integração dos Municípios da RMGV

Nível de Integração	Município da RMGV
Polo	Vitória
Muito Alto	Vila Velha
	Serra
	Cariacica
	Viana
Alto	Viana
Baixo	Guarapari
Muito Baixo	Fundão

Fonte: elaborado pelo autor (2021) a partir do Observatório das Metrôpoles (2012).

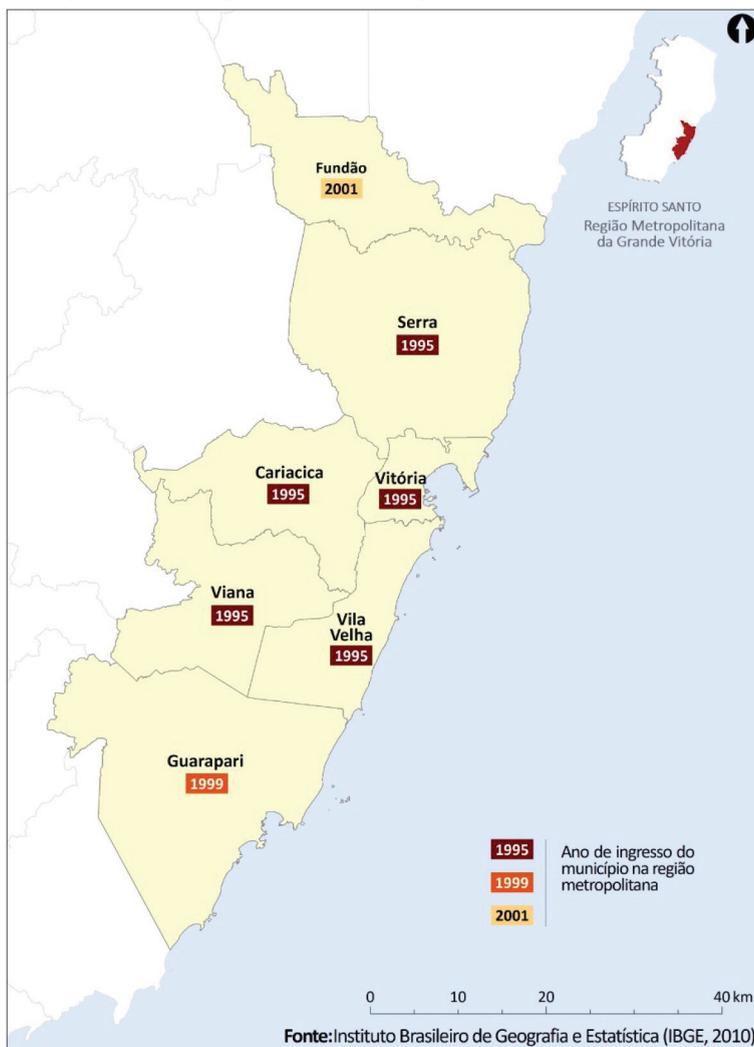
Observa-se, de acordo com o nível de integração, que os municípios da RMGV de Vila Velha, Serra, Cariacica e Viana se apresentam com elevado peso diante da dinâmica de metropolização na RMGV, enquanto os outros dois, Guarapari e Fundão, não manifestam indícios fortes de uma dinâmica metropolitana para com o polo metropolitano (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2012). É importante lembrar que a Grande Vitória, enquanto microrregião, surgiu a partir da dinâmica entre Vitória (capital do estado) e municípios conurbados (Vila Velha, Serra, Cariacica e Viana) através da macha urbana. Já os municípios mais afastados (Guarapari e Fundão) do centro urbano, adensado por Vitória, não possuem continuidade expressiva física-territorial e/ou de ações governamentais. Essa característica, como frisado por Melo e Silva (2020), vai dificultando tanto o diálogo entre os entes municipais para a definição de um consenso sobre quais políticas públicas adotar como no incentivo do ato de cooperar.

Após análise da caracterização socioespacial da Região Metropolitana da Grande Vitória, a próxima subseção tem como tema de debate a análise e a gestão da RMGV.

1.2 A gestão da Região Metropolitana da Grande Vitória

A RMGV foi instituída através da Lei Complementar n. 58, de 23 de fevereiro de 1995, com cinco municípios: Vitória, Vila Velha, Cariacica, Serra e Viana. A LC n. 58/1995 também concebeu o Conselho Metropolitano da Grande Vitória (CMGV) como uma instância de deliberação, mas somente os atores governamentais tinham assento no CMGV. Em 1999, foi inserido o município de Guarapari à região através da LC n° 159, de 8 de julho de 1999; e, em 2001, mediante a LC n° 204, de 21 de junho, foi incluído o município de Fundão, finalizando assim o seu arranjo territorial (Mapa 1).

Mapa 1 – Municípios da RMGV a partir do ano de instituição



Fonte: IBGE (2010), elaborado por Rodolfo Finatti e Brunno Silva (2020).

No início do ano de 2005, a Assembleia Legislativa do ES aprovou a LC n. 318, de 18 de janeiro de 2005, que reorganizou o Sistema Gestor da RM da Grande Vitória, no qual podem ser contemplados três pontos principais. O primeiro ponto a ser destacado é a exclusão do CMGV e a criação da nova instância de deliberação metropolitana, qual seja, o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (COMDEVIT), como enfatizado:

Art. 5º. Fica criado, na estrutura da Secretaria da Casa Civil - CV, o COMDEVIT, com a finalidade de apoiar o desenvolvimento, a integração e a compatibilização das ações, estudos e projetos de interesse comum da RMGV, o qual terá caráter deliberativo e será composto por 07 (sete) representantes do Estado, 01 (um) representante de cada Município que integra a RMGV e 03 (três) representantes da sociedade civil.

§ 1º Os representantes e seus suplentes serão designados por um período de 24 (vinte quatro) meses, permitida apenas 01 (uma) recondução.

§ 2º Os representantes do Estado serão designados pelo Governador do Estado, respeitado o disposto no § 1º.

§ 3º Os representantes efetivos dos Municípios serão, preferencialmente, os Prefeitos e, excepcionalmente, os representantes por eles designados.

§ 4º A representação da sociedade civil far-se-á por meio de 03 (três) representantes e respectivos suplentes, indicados pela Federação das Associações de Moradores e dos Movimentos Populares do Estado Espírito Santo - FAMOPES, eleitos em assembleia do seu Conselho Federativo Estadual, na forma de seus estatutos.

§ 5º Os membros suplentes do COMDEVIT poderão participar das reuniões do mesmo, com direito à voz, porém sem direito ao voto (ESPÍRITO SANTO, 2005a, p. 2).

O segundo ponto que se chama a atenção, concedida pela Lei Complementar n° 318/2005, foi a autorização que o governo do estado recebeu de poder instituir o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (FUMDEVIT), como exposto no art. 11 da Lei (ESPÍRITO SANTO, 2005a). O FUMDEVIT pode ser considerado um dos mais notáveis avanços na RMGV, em razão de preencher a lacuna que há muitos anos se encontrava em aberto na região: uma instância para tratar do financiamento dos projetos metropolitanos.

O terceiro e último ponto, destacado aqui como relevante, incide sobre a designação do Instituto Jones dos Santos Neves tanto como órgão de apoio técnico quanto como Secretaria Executiva do Conselho, para além de tornar operacional as atividades relativas à execução orçamentária do Fundo Metropolitano (ESPÍRITO SANTO, 2005a).

Quanto à estrutura de cada um dos órgãos do Sistema de Gestão da RMGV, é possível destacar o COMDEVIT como a instância máxima de discussão das decisões de cunho metropolitano da Região Metro-

politana da Grande Vitória. O conselho possui caráter deliberativo e tem por finalidade dar apoio no desenvolvimento, na integração e na compatibilização das políticas públicas e pesquisas que foquem nas ações de interesse comum da RM da Grande Vitória (ESPÍRITO SANTO, 2005). Essas finalidades, por sua vez, estão baseadas à luz dos seguintes princípios (destacados na LC n. 318/2005): a) federalismo; b) cooperativismo; c) autonomia municipal; e d) cogestão entre o poder público e a sociedade civil na elaboração das políticas públicas (ESPÍRITO SANTO, 2005a).

No tocante à realização das reuniões ocorridas no COMDEVIT, em virtude da posição deliberativa da instituição, elas são responsáveis pela definição das políticas governamentais que serão consideradas prioritárias na RM da Grande Vitória, ou seja, o órgão funciona como uma instância de coordenação tanto na organização do território regional urbano quanto na seleção das políticas públicas – planos, programas e projetos – que serão implementadas na RMGV. Quanto ao intervalo de tempo de uma reunião e outra, o Regimento Interno do Conselho (Resolução do COMDEVIT n. 02/2007) determina que o órgão se reunirá, de modo ordinário, uma vez a cada três meses para tratar de três questões: a) analisar as ações que estão programadas, realizar a prestação de contas do Fundo Metropolitano e apreciar os assuntos que são considerados de interesse comum na RMGV. Já as reuniões extraordinárias, por outro lado, serão realizadas mediante as necessidades apresentadas pelos membros do conselho. Essas reuniões, como frisado na Resolução COMDEVIT n. 02/2007, só poderão ser convocadas com uma antecedência de no mínimo 15 dias e somente o presidente do conselho poderá solicitar esse tipo de reunião (COMDEVIT, 2007a).

O conselho, como mencionado anteriormente, foi criado pela LC n. 318/2005 e recebeu nova redação em relação as suas finalidades pela LC n. 325/2005. Porém, a operacionalização das atividades COMDEVIT foram sendo viabilizadas por uma série de decretos instituídos pelo governo do Espírito Santo. O Quadro 3, a seguir, sintetiza o conteúdo desses decretos para se compreender como ocorreu e ocorre, atualmente, a instrumentalização das atividades do conselho.

Quadro 3 – Síntese jurídico-institucional da RMGV a partir da legislação estadual

Legislação	Conteúdo
Decreto nº 1511-R, de 14 de julho de 2005	Regulamentou o COMDEVIT e o FUMDEVIT, criados pela Lei Complementar nº 318/2005, alterado pela Lei Complementar nº 325/2005.
Decreto nº 355-S, de 7 de abril de 2009	Determinou a vinculação do COMDEVIT à estrutura organizacional básica da Secretaria de Estado do governo.
Decreto nº 2.664-R, de 21 de janeiro de 2011	Determinou a vinculação do COMDEVIT à estrutura organizacional básica da Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos. Assim como alterou a representação do Estado na composição do Conselho.
Decreto nº 2.797-R, de 30 de junho de 2011	Determinou a instalação da Secretaria de Estado Extraordinária de Projetos Especiais e Articulação Metropolitana.
Decreto nº 3.886-R, de 28 de outubro de 2015	Alterou o Decreto nº 1.511-R, de 14/07/2005, que estabelece o Regulamento do COMDEVIT e do FUMDEVIT.
Decreto nº 4.069, de 24 de fevereiro de 2017	Determinou a vinculação do COMDEVIT à estrutura organizacional da Governadoria, na forma instituída pela Lei nº 3.043, de 31/12/1975. Ademais, estabeleceu a Presidência do Conselho ao IJSN.

Fonte: elaboração própria do autor (2020) com base nas Legislações da RMGV.

A partir das alterações advindas dos decretos ao longo dos anos, a composição do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano da Grande Vitória foi sendo levemente modificada no que toca aos representantes estaduais. De acordo com o Decreto nº 4.069/2017, o COMDEVIT conta com 17 assentos, sendo (ESPÍRITO SANTO, 2017): 7 destinados aos secretários estaduais⁹, 7 designados aos representantes municipais¹⁰ (1 de cada município metropolitano) e 3 determinados aos representantes da sociedade civil indicados pela Federação das Associações de Moradores e Movimentos Populares do Espírito Santo (FAMOPES). Já em relação ao tempo de mandato dos conselheiros, a legislação determina (ESPÍRITO SANTO, 2015c) que os representantes (titulares e seus respectivos suplentes) irão exercer

⁹ Um assento ao secretário da Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEDURB); 1 assento ao secretário da Secretaria de Estado de Desenvolvimento (SEDES); 1 assento ao secretário da Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP); 1 assento ao secretário da Secretaria de Estado dos Transportes e Obras Públicas (SETOP); 1 assento ao gestor responsável pelo IJSN; 1 assento ao secretário da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEAMA); e 1 assento ao secretário da Secretaria de Estado do Governo (SEG).

¹⁰ A preferência de participação municipal no conselho se dá aos prefeitos.

uma gestão por um período de 24 meses, sendo permitido, apenas, uma recondução desse mandato.

Com relação à Presidência do conselho, ela também foi sendo alterada de acordo com as vigências de cada decreto publicado pelo governo estadual. O período que compreende, por exemplo, outubro de 2015 a fevereiro de 2017, atribuiu a Presidência do conselho ao gestor responsável pela Secretaria de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEDURB) (ESPÍRITO SANTO, 2015). Em 24 de fevereiro de 2017, mediante a instituição do Decreto n. 4.069/2017, o cargo – Presidência do COMDEVIT – passou a ser exercido pelo diretor-presidente do IJSN. Ademais, a legislação também vinculou o conselho à estrutura organizacional da Governadoria (ESPÍRITO SANTO, 2017)¹¹. Já em 2019, o conselho passou a ser presidido pelo gestor responsável pela Secretaria de Estado de Governo (IJSN, 2019)¹².

Quanto à esfera de atuação de ações estratégicas traçadas pelo conselho, o órgão procede suas atividades alicerçadas nos seguintes pilares: sistema de informações da RMGV (no qual se busca gerar insumos para o planejamento da região); realização de estudos de caráter técnico e elaboração de projetos executivos que foquem no interesse metropolitano; e, por fim, na execução de pesquisas e formulação de PDs dos municípios metropolitanos (ESPÍRITO SANTO, 2005b; MONTEIRO, 2017).

Com relação às FPICs da região, o conselho delibera sobre os 12 campos funcionais presentes no art. 4º, § 1º da LC n. 318/2005, são eles: planejamento do uso e da ocupação do solo; transporte e sistema viário regional; desenvolvimento urbano e política habitacional; saneamento ambiental; preservação e proteção do meio ambiente e dos recursos hídricos e controle de qualidade ambiental; desenvolvimento econômico, emprego e renda; atendimento social; serviços de atenção à saúde e à educação; turismo, cultura, esporte e lazer; segurança pública; alterações tributárias; e campanhas institucionais de interesse comum (LC n° 318/2005a). A legislação ainda permite que sejam incorporadas outras funções públicas de interesse comum a partir das deliberações do conselho.

¹¹ Essa mudança foi relevante, uma vez que o COMDEVIT, do momento de sua criação até a instituição do Decreto nº 4.069/2017, sempre foi vinculado à estrutura das Secretarias de Estado do ES.

¹² Além da indicação do secretário da pasta de Estado de governo, também foi incorporada à composição do COMDEVIT a Secretaria de Estado de Direitos Humanos (SEDH), como indicado pelo IJSN (2019a).

O FUMDEVIT, por sua vez, foi igualmente criado no mesmo momento do COMDEVIT pela LC n° 318/2005 e recebeu nova redação quanto às finalidades pela LC n° 325/2005. O órgão tem como finalidade “dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas de interesse comum entre o Estado e os Municípios integrantes da RMGV” (ESPÍRITO SANTO, 2005a, p. 2). Quanto a sua associação, o Fundo Metropolitano é vinculado à Secretaria de Estado de Economia e Planejamento. Já no que corresponde aos recursos captados para o FUMDEVIT, estes advêm na proporção de 60% de investimento da esfera estadual do Espírito Santo e 40% são providos pelas esferas municipais metropolitanas, de modo proporcional, em relação à participação na arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), como destacado no conteúdo do art. 12 da Lei Complementar n. 318/2005. Esses recursos destinados ao Fundo Metropolitano, por sua vez, são repassados pelos entes governamentais conforme o cronograma estabelecido no âmbito do Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (ESPÍRITO SANTO, 2005a). Com o intuito de assegurar que os recursos sejam aplicados no Fundo Metropolitano, a legislação determinou, ainda, que as gestões do estado e dos municípios devem incluir, em suas respectivas leis orçamentárias anuais (LOA), as estimativas de capital para o FUMDEVIT.

A gerência desses recursos aplicados no FUMDEVIT ficou sob incumbência do Comitê Gestor do Fundo Metropolitano, que é constituído por cinco membros eleitos – além de seus respectivos suplentes – pelo conselho, sendo: 2 representantes do estado, 2 representantes dos municípios metropolitanos e 1 representante da sociedade civil. Quanto as suas competências, o comitê apresenta três. A primeira incide no ato de supervisionar a execução do Plano de Aplicação dos recursos do Fundo Metropolitano – aprovado e deferido pelo conselho – que esteja previsto na LOA estadual. A segunda competência recai na atitude de subsidiar o conselho e o Instituto Jones dos Santos Neves na elaboração das Propostas Orçamentárias anuais do fundo. Por fim, a terceira competência cai sobre o ato de acompanhar e manter o controle dos contratos, convênios e mecanismos similares (ESPÍRITO SANTO, 2005a).

O IJSN¹³, a partir das LCs n. 318/2005 e n. 325/2005, passou a exercer um papel de relevância na organização institucional do Sistema Gestor da RMGV, pois foi designado como órgão responsável pelo apoio técnico do Conselho Metropolitano, bem como passou a desempenhar a função de Secretaria Executiva do COMDEVIT no que diz respeito à assessoria técnica-administrativa e instrumentalização dos recursos orçamentários do Fundo Metropolitano (ESPÍRITO SANTO, 2005b).

No que diz respeito a sua vinculação, o Instituto Jones se encontra ligado à Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP). A finalidade do IJSN é a de produzir estudos e pesquisas para subsidiar a elaboração e implementação de políticas públicas – planos, programas e/ou projetos – no estado e suas regiões com foco no desenvolvimento socioeconômico do território do ES.

O fato de o IJSN exercer as funções de: a) Secretaria Executiva; b) de apoio técnico ao Conselho; c) de operacionalização dos recursos orçamentários do Fundo Metropolitano, faz com que as medidas tomadas pelas Leis Complementares – n° 318/2005 e n° 325/2005 – sejam consideradas como um ponto chave na organização institucional da RM da Grande Vitória, uma vez que o Sistema Gestor da região não contava, anteriormente, com um órgão responsável por essas funções. Além disso, o Instituto Jones conta com um arsenal histórico de pesquisas e estudos produzidos ao longo das últimas décadas. No entanto, deve ser lembrado que, a despeito da relevância do instituto para a operacionalização do Sistema Gestor da RMGV, a instituição não atua de modo exclusivo nas atividades de planejamento e gestão da região em função de ser uma autarquia do governo focada no desenvolvimento socioeconômico do Estado do Espírito Santo.

Ainda na estrutura do Instituto Jones, no que tange ao Sistema Gestor da RMGV, também foi criada a Coordenação de Apoio à Gestão Metropolitana (CAGEM) em nível de execução programática do COMDEVIT e execução orçamentária-financeira do FUMDEVIT. Para que as atividades ocorressem de modo efetivo, ficou determinado, no conteúdo do art. 2° da LC n° 325/2005, que a CAGEM é hierarquicamente subordinada ao diretor-presidente do Instituto Jones dos Santos Neves (ESPÍRITO, SANTO, 2005b). Todavia, como destacado por Monteiro (2017), as competências

¹³ O IJSN foi instituído, originalmente, como a Fundação Jones dos Santos Neves em 31 de dezembro de 1975. Em 27 de outubro de 1980, em virtude da publicação do Decreto 1.469-N, foi transformado em uma autarquia, quando passou a ser denominado como Instituto Jones dos Santos Neves.

da CAGEM foram desfeitas pela reforma administrativa ocorrida no ano de 2011, fazendo com o que o IJSN voltasse a ter a competência pela Secretaria Executiva do Conselho e operacionalização dos recursos orçamentários do Fundo Metropolitano. Apesar disso, a estrutura administrativa da CAGEM permanece (MONTEIRO, 2017).

Como pode ser observado, o desenho institucional assim como o planejamento e gestão da RMGV passaram por diversas mudanças institucionais, ao longo dos últimos anos, na busca de se estabelecer a melhor forma de gerir e operacionalizar as funções públicas de interesse comum da região.

Desse modo, no tocante às exigências do EM acerca da estrutura básica de governança interfederativa, a RMGV já apresentava essa estrutura. No entanto, quanto ao PDUI, a RMGV não apresentava o plano. Nesse sentido, a gestão estadual, diante da cláusula de improbidade administrativa presente no EM, decidiu elaborar o PDUI da RMGV.

2. O PDUI da RMGV: um caso de sucesso

Concebido oficialmente em 7 de dezembro de 2017, através da LC n° 872/2017, o PDUI da RMGV foi o primeiro do Brasil a ser instituído juridicamente como lei cumprindo as exigências postas pelo EM.

O PDUI da RMGV surgiu, como verificado nas entrevistas dos coordenadores do PDUI e da então presidente do COMDEVIT e IJSN, em um momento oportuno, tendo em vista que a promulgação da Lei, em 2015, ocorreu em paralelo ao início de uma nova gestão estadual – Paulo Hartung – no Espírito Santo. Esse fator foi preponderante para que a pauta do Estatuto da Metrópole e, por consequência, a elaboração do PDUI ingressassem na agenda governamental. Nas palavras da então presidente do COMDEVIT e IJSN na época de elaboração do PDUI:

a agenda de governo para a Região Metropolitana da Grande Vitória foi imediatamente preenchida com o surgimento do Estatuto da Metrópole [...] há de se pontuar, ainda, que a cláusula de improbidade administrativa também foi um ponto que chamou atenção do [então] Governador [...] (ENTÃO PRESIDENTE DO COMDEVIT E IJSN, 2019).

Apesar da relevância do PDUI para o planejamento metropolitano, a exigência de elaboração do plano, no prazo de três anos,

mostrou-se ser um desafio para os atores políticos (governadores e prefeitos metropolitanos) e gestores que desenvolvem suas atividades no âmbito da gestão metropolitana, como visto na literatura (CLEMENTINO, 2018; SILVA *et al.*, 2018; SILVA, 2020). Ao considerar esse fato, os gestores da RMGV, em dezembro de 2015¹⁴, iniciaram uma série de reuniões entre o Grupo Executivo do COMDEVIT para debater como ocorreria o processo de elaboração do PDUI da RMGV. Segundo Venerano *et al.* (2018), o ano de 2015 foi marcado por reflexões, por parte do então governador do Espírito Santo e sua equipe de secretários, sobre o Estatuto da MetrÓpole e suas possíveis repercussões na esfera estadual. Ainda em 2015, o governo do ES retomou as atividades do COMDEVIT que estavam paradas, desde 2013, com o intuito de encabeçar a implementação do EM na RMGV (IJSN, 2018d).

A partir desse acontecimento, foi iniciada uma ampla mobilização para elaborar o PDUI da RMGV. Essa movimentação contou com a participação de todos os atores envolvidos no Sistema de Gestão da Região (atores governamentais estaduais, municipais e sociais e indicados pela FAMOPES). Esse grupo, por sua vez, passou a discutir os objetivos e os principais entraves para a elaboração do plano no Órgão máximo de deliberação do Sistema Gestor da Região: o COMDEVIT. Ao entrar na agenda do COMDEVIT, a pauta de elaboração do PDUI ganhou força. Em função disso, foi criado um Grupo de Trabalho¹⁵ para definir quais seriam as FPICs a serem trabalhadas no campo de elaboração do PDUI (IJSN, 2018a; SILVA; LOUZADA, 2019).

Um outro ponto que merece destaque, no processo de elaboração do instrumento, recai na contratação de pesquisadores e técnicos afins à área do planejamento urbano e regional. Essa contratação, conforme os dados obtidos na pesquisa de campo, se deu mediante a celebração do Termo de Cooperação¹⁶ entre o Instituto Jones – representando o governo estadual diretamente – e a Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (FAPES)¹⁷, que se concretizou a partir da concessão de bolsas de pesquisa para desenvolver o projeto

¹⁴ A primeira reunião ocorreu em 9 de dezembro de 2015 com a presença dos GEs, indicados pelos conselheiros, e teve como pauta o EM, suas implicações, as gestões estadual e municipais, e o planejamento para as atividades do ano de 2016.

¹⁵ A primeira reunião do GT foi realizada em 16 de fevereiro de 2016.

¹⁶ Projeto aprovado em 11 de agosto de 2016 e assinado em 19 de agosto de 2016.

¹⁷ A FAPES se encontra vinculada à Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional.

estratégico¹⁸ do PDUI. Essa atividade foi coordenada pelos atores técnicos do governo estadual e constituída no âmbito do IJSN, uma vez que o órgão já possuía *expertise* na produção de estudos e planos anteriores¹⁹ voltados à dinâmica de funcionamento da região, de acordo com os entrevistados. Cabe ressaltar, como mencionado pela então presidente do COMDEVIT e IJSN, na época de elaboração do PDUI, e pela coordenadora geral do plano, que esse direcionamento de elaboração do PDUI, por meio de convênio entre o Instituto Jones e a FAPES, foi um encaminhamento posto pelos Grupo Executivo e Grupo Técnico.

É nesse sentido que Silva e Louzada (2019) afirmam que o PDUI da RMGV não foi concebido do “zero”, pois o Instituto Jones, enquanto Secretaria Executiva do COMDEVIT, já apresentava uma carteira de projetos desenvolvidos para RMGV. A importância do Instituto Jones, nesse cenário, pode ser vislumbrada na fala da coordenadora técnica do PDUI quando apresenta que:

Assim que a publicação do Estatuto saiu, a mídia instantaneamente nos questionou [, técnicos do IJSN,] sobre a importância da Lei para Grande Vitória [...] A gente teve a mídia, dos principais jornais da região metropolitana, buscando informações de quem iria fazer, de quem iria ter competência pelo que [...] isso nos colocou em uma posição, que o corpo técnico já esperava há muito tempo, de trabalhar diretamente com um problema que enxergávamos na Região, mas que não conseguíamos colocar na agenda da gestão estadual. Com o Estatuto, a oportunidade que a gente precisava surgiu. Isso foi abraçado pela diretoria [do IJSN] na mesma semana da publicação (COORDENADORA TÉCNICA DO PDUI, 2019).

Como pode ser observado, a estrutura do Instituto Jones, em virtude do *know-how* existente da produção de estudos e projetos anteriores, e a entrada da pauta metropolitana na agenda governamental do governo do ES – responsável pela coordenação da RMGV – foi

¹⁸ As informações estão presentes na Resolução nº 149, de 11 de agosto de 2016, que autorizou a celebração do termo de cooperação para apoio ao projeto estratégico do governo do estado – Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI).

¹⁹ São exemplos: o Estudo de Uso e Ocupação do Solo e Circulação Urbana da RMGV, de 2009; o Plano Diretor Metropolitano de Resíduos Sólidos da RMGV (PDRS), de 2009; o Plano Integrado de Uso Público das Áreas Naturais Protegidas da Grande Vitória (PIUSP), de 2010 (IJSN, 2018c).

a força motriz para se iniciar a elaboração do PDUI na RM da Grande Vitória. No entanto, sua continuidade, de forma efetiva, com os demais atores (governamentais, municipais e sociais) só foi possível graças à mudança realizada na Presidência do Conselho Metropolitano. No período anterior à elaboração do PDUI, o COMDEVIT era presidido por secretários estaduais²⁰. Isso, por vezes, gerava inúmeros impasses para a integração das ações e das agendas (local e metropolitana) como verificado, a seguir, no Quadro 4.

Quadro 4 – Opinião sobre a Presidência do COMDEVIT segundo os secretários municipais.

Entrevistados	Respostas
Secretária de Viana	“Quando nós vemos pela ótica da decisão final, os municípios têm o mesmo poder, mas assim , o governo do estado tem a Presidência do Conselho né. É difícil, às vezes, integrarmos uma pauta [...]”
Secretária de Vila Velha	“O Conselho está sob o controle máximo do governo estadual [...] ele [o governo do estado] tem a Presidência do Conselho e do Sistema”
Secretária de Guarapari	“O governo fez muito e ainda faz [...] mas ele centraliza demais [...] a Presidência do Conselho, por exemplo, mudou para o [Instituto] Jones e isso foi bom pois diminuiu a tensão para agirmos em algumas questões [...]”
Secretária de Serra	“[...] Penso que existe uma centralização nas mãos do governo, mas é competência dele esse comando da Região já que a gestão estadual controla o conselho [por meio da Presidência] [...] às vezes as discordâncias não eram bem resolvidas pois os Secretários estaduais estão a serviço do governo [...]”
Secretário de Cariacica	“[...] quando estávamos construindo o PDUI, o Instituto Jones foi o responsável pela coordenação do COMDEVIT. Isso ajudou e muito a integrar as pautas.”
Secretário de Vitória	“[...] evidente que o Conselho sendo controlado pelo estado, as questões do estado vão sobrepor as demandas municipais [...]”

Fonte: elaborado pelo autor (2021) com base nas entrevistas realizadas (2019).

O governo do estado, conhecendo os entraves existentes naquela época, para elaborar o plano, decidiu agir transferindo a Presidência do Conselho para o Instituto Jones dos Santos Neves, por meio do Decreto nº 4.069/2017, com vistas a evitar “o desgaste político para articular todos os atores em torno do projeto PDUI” (ENTÃO SECRETÁRIO DA SEDES, 2019). A análise da entrevista com a então

²⁰ Nesse período, a pasta que detinha a Presidência do COMDEVIT era a Secretaria de Estado Extraordinária de Projetos Especiais e Articulação Metropolitana, mas que não estava operando em razão desse órgão ter sido extinto (VENERANO *et al.*, 2018).

presidente do COMDEVIT e IJSN, na época de elaboração do PDUI, indica esse fator como a peça-chave para o sucesso da elaboração do plano. Como mencionado pela entrevistada:

a Presidência do Conselho sempre ficava a cargo de algum secretário estadual, que normalmente tem um papel político importante, mas que isso às vezes poderia conflitar com a coesão política de algum prefeito e a gente temia não conseguir trazer todo mundo para a mesa. Então o governador sugeriu na época que a gente tirasse a Presidência do Conselho da figura de um secretário de estado e trouxesse para a Presidência do Instituto Jones, que é o órgão técnico, que é um órgão que tem articulação e capilaridade em todas as instâncias. E aí quando ele fez a mudança, ele regulou esse arranjo, já que a Presidência do COMDEVIT ao ser colocada no Instituto Jones passou a ser vista como um perfil mais técnico e isso acabou facilitando a aproximação com as diferentes interlocuções políticas. E aí, claro, ele [, o governador,] por trás sempre buscava dar o respaldo, [pois] caso precisasse falar com algum prefeito, ele, diretamente, fazia um pouco desse trabalho (ENTÃO PRESIDENTE DO COMDEVIT E IJSN, 2019).

À medida que as mudanças institucionais ocorreram, no ano de 2016, o Grupo Executivo e o Grupo de Trabalho trabalharam na definição das FPICs que iriam constar no PDUI, além de terem estabelecido um cronograma de atividades para a execução do plano e terem iniciado o Termo de Referência (TR) para a contratação do instrumento. Segundo o secretário de Vitória na época de elaboração do PDUI, as FPICs foram definidas de acordo com LC n. 318/2005, uma vez que a legislação já apresentava quais seriam as políticas públicas comuns a serem executadas na RMGV. Desse modo, foram determinadas as funções públicas de interesse fundamentadas nos campos funcionais de: a) ordenamento territorial; b) mobilidade urbana; c) desenvolvimento econômico; e d) meio ambiente e áreas de risco. Essas FPICs, posteriormente, foram trabalhadas como eixos norteadores do PDUI.

Em fevereiro de 2016, o movimento para produção do PDUI foi fortalecido, pois havia um entendimento por parte dos coordenadores do PDUI que a RMGV preenchia quase todos os requisitos para alcançar a gestão plena, como posto no art. 2º, inciso II do EM, com exceção da existência do PDUI.

Segundo Venerano *et al.* (2018) e Silva e Louzada (2019), muito embora o Termo de Cooperação para a elaboração do plano já estivesse assinado, desde agosto de 2016, o recurso financeiro que viabilizou a contratação dos pesquisadores/bolsistas só foi depositado em novembro do mesmo ano. É nesse momento, como exposto pelos autores (VENERANO *et al.*, 2018; SILVA; LOUZADA, 2019), que foi iniciado, de fato, o processo de elaboração do PDUI.

No ano posterior, em 2017, com as FPICs e, por consequência, os eixos temáticos norteadores definidos, foi iniciado a elaboração do diagnóstico da RMGV, no qual foi procurado identificar o processo de integração da região ao serem analisados os sete municípios sob a ótica do planejamento e gestão regional (VENERANO *et al.*, 2018; SILVA; LOUZADA, 2019).

O diagnóstico trouxe um importante subsídio empírico para se pensar a elaboração do PDUI, em função da equipe que o elaborou ter analisado ponto a ponto os planos anteriores da RMGV. Além disso, o diagnóstico averiguou um panorama dos serviços públicos prestados no território metropolitano e identificou um processo de produção do espaço marcado por conflitos e tensões na RMGV (COMDEVIT, 2017). Esses conflitos, como colocado no diagnóstico (COMDEVIT, 2017), incidem na má distribuição dos serviços públicos presentes na RMGV, revelando uma disparidade socioterritorial. Nas áreas mais abastadas, por exemplo, a presença do estado é marcante, uma vez que os equipamentos urbanos, culturais e de lazer estão concentrados. Nesses espaços também estão condensados os melhores empregos, sobretudo em Vitória, como já apontado por Toscano *et al.* (2014), e o número de habitantes não condiz com a infraestrutura presente nessas áreas. Nas áreas mais pobres, por outro lado, a desigualdade socioterritorial, oriunda da baixa – ou mesmo ausência – articulação de integração entre os municípios, expressa-se nos inúmeros problemas de saneamento básico, na carência na oferta de transporte público entre tantos outros impasses sociais e institucionais (COMDEVIT, 2017).

O diagnóstico, como vislumbrado, foi de grande importância para se conhecer o “estado da arte” da RMGV com vista à elaboração do PDUI. Segundo o então secretário da Secretaria de Estado de Desenvolvimento (SEDES) (2019), “[...] o diagnóstico que foi elaborado nos ajudou muito para conhecer [...] e confirmar a realidade da Região bem da verdade [...]”. O então secretário da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEAMA) (2019) complementa ao mencionar que “[...]”

as ações que desenhamos no PDUI são diretamente resultado do diagnóstico. O que estava colocado nesse documento [o diagnóstico,] incidiu diretamente na construção do Plano no âmbito do COMDEVIT”. A então coordenadora do Desenvolvimento Econômico da SEDES, por sua vez, apresenta que o diagnóstico “[...] ajudou a amadurecer as ideias, pois muitos dados necessitavam ser atualizados e com essa pesquisa nós conseguimos compreender melhor a realidade da Grande Vitória [...]”.

Ademais, o momento de elaboração do diagnóstico serviu, também, para aproximar as gestões municipais da estadual, assim como aproximar os atores sociais dos governamentais, tendo em vista que a construção do PDUI teve como premissa básica o debate e a integração entre todos os atores envolvidos na pauta do planejamento metropolitano da RMGV.

A contribuição dos municípios, conforme indicaram os secretários municipais, se deu sobretudo na definição de quais políticas deveriam ser priorizadas no plano – dentre os quatro existentes – com destaque para a agenda da mobilidade urbana. Além disso, os secretários municipais junto de suas equipes, também colaboraram mediante o fornecimento de materiais, a exemplo de mapas e relatórios técnicos locais. A participação dos atores municipais, por sua vez, foi executada através da presença em audiências públicas, seminários, conversas com os técnicos e pesquisadores – contratados pela FAPES – e outras atividades coordenadas pelo Instituto Jones.

Em relação aos atores sociais, a gestão estadual, por meio do IJSN, buscou tornar o processo o mais participativo possível ao seguir as determinações do Estatuto da Metrópole acerca do envolvimento da sociedade civil e população nos processos decisórios. Em todos os municípios, como foi possível averiguar pela pesquisa bibliográfica, documental e de campo, ocorreram as audiências públicas como estipulado no art. 12, § 2º, inciso I do EM (BRASIL, 2015a). Segundo o coordenador da Mobilização Social do PDUI, o processo participativo foi amplo tendo em vista que procuraram não apenas seguir as determinações do EM, mas trabalhar sob a perspectiva da Carta Magna de 1988 de inserir e tornar os cidadãos coprodutores das políticas públicas. Nesse sentido, o coordenador da Mobilização Social do PDUI ressaltou que

[...] as decisões foram coletivas [...] o Plano que elaboramos foi de uma experiência riquíssima, pois contamos com a participação da sociedade apesar dos desafios de como inserir esses atores no

processo [...] realizamos sete audiências públicas, uma em cada município da região metropolitana, realizamos também seminários, reuniões, oficinas e ciclo de debates (COORDENADOR DA MOBILIZAÇÃO SOCIAL DO PDUI, 2019).

A fala do coordenador da Mobilização Social do PDUI é confirmada pelos atores sociais indicados pela FAMOPES para compor o COMDEVIT. De acordo com o presidente da FAMOPES, o processo foi amplamente participativo desde o momento de convocação da FAMOPES e outros atores sociais – como sindicatos, centrais de trabalhadores, universidades – até a tomada de decisão. Nas palavras do presidente da FAMOPES:

[...] participamos, como eu te disse, desde o início no momento que os técnicos do [Instituto] Jones e outros membros do Governo nos deixaram a par do Plano e sua importância para Região Metropolitana da Grande Vitória. Desde o início das audiências públicas, nas convocações, nos temas e na priorização deles. Inclusive, internamente, a FAMOPES discutiu muito a questão da mobilidade urbana, do meio ambiente, da saúde e da moradia antes de irmos participar das reuniões do Conselho, que têm poder decisório, e das audiências públicas que têm poder de discutir um tema de importância como esse para Grande Vitória (PRESIDENTE DA FAMOPES, 2019).

O representante da FAMOPES, na época de elaboração PDUI, corrobora com a fala do presidente da FAMOPES ao destacar como a gestão estadual estava aberta ao diálogo e abertura para tomar decisões em coletivo com a sociedade ao enfatizar que:

a equipe que estava executando as ações de elaboração do PDUI era muito comprometida; eram técnicos e bolsistas [...] que abordaram o tema de forma clara e objetiva procurando esclarecer cada detalhe para que a gente pudesse, de fato, contribuir [...] Eu achei que teve a dinâmica certa e foi por causa disso que foi possível construir o PDUI dentro do prazo que tínhamos. Eu senti que o governo queria a aprovação no PDUI e, por isso, através da equipe, sempre tentou deixar isso claro. A sociedade participou, não foram todos como eu gostaria, pois, muita gente ainda não consegue enxergar a importância de estar dentro de um processo desse [...] Eu sou um sonhador da participação social [...] em cada aula que dou

aos meus alunos eu tento estimular isso neles e essa oportunidade do PDUI mostrou que é possível, quando o governo quer, de atuar com a sociedade (REPRESENTANTE DA FAMOPES, 2019).

Para tanto, o primeiro passo dado foi a identificação dos atores sociais e instituições com atividades desempenhadas na esfera da RMGV. É nesse sentido que a Coordenação do PDUI mapeou os diversos segmentos da sociedade civil para poderem atuar, conjuntamente, no processo de planejamento e elaboração do plano. O coordenador da Mobilização Social do PDUI mencionou que, a partir do mapeamento efetuado, o banco de dados foi construído e, por consequência, as primeiras reuniões foram realizadas com os segmentos da sociedade civil. Nas palavras do coordenador da Participação Social do PDUI:

[...] para cada setor desse a gente ia fazendo uma reunião setorial com eles, apresentando o projeto, perguntando a eles o que eles pensavam a respeito e perguntando o que eles achavam que era uma região metropolitana. Nesse mesmo tempo, a gente ia fazendo audiências públicas nos municípios buscando debater abertamente os temas para tornar o processo democrático. Como já tínhamos o trabalho de conversar e ter reuniões com os segmentos antes das audiências públicas, quando nós chegávamos nos municípios para realizar as audiências, esses grupos já estavam mais preparados para debater o tema do PDUI. Também conversamos com as lideranças políticas [identificadas] do banco de dados para poder ajudar a organizar a população e eles se preparem para as audiências [...] por mais que as propostas fossem tiradas das reuniões e conversas com a população e do próprio Conselho, a gente ratificava e formalizava por meio das audiências públicas, mas não tivemos delegados nesse processo. Nós não estipulamos delegados e se chegou até a questionar isso, mas o assunto foi pacificado e entramos no consenso com os segmentos da sociedade (COORDENADOR DA MOBILIZAÇÃO SOCIAL, 2019).

A construção do banco de dados, como apresentado pelo Instituto Jones, foi realizada a partir do levantamento de informações em *sites* oficiais de instituições públicas e privadas, no qual foram identificados os representantes de cada organização e seus respectivos contatos.

Desse modo, a cada passo e etapa da elaboração do PDUI, os atores da sociedade civil e população, bem como os atores governamentais foram sendo notificados (IJSN, 2018a). Ainda de acordo com

o Instituto Jones, foram mapeadas 1.602 instituições²¹ ao longo do processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da RMGV.

Esse mapeamento foi fulcral para conhecer a realidade da RMGV, uma vez que ao envolver os atores comprometidos com a pauta metropolitana da região, os gestores governamentais – buscando garantir o suporte das lideranças – conseguiram a legitimação das políticas públicas executadas na fase de elaboração do PDUI.

A decisão governamental de atuar junto com a sociedade, no processo de elaboração do PDUI, pode ser mais bem compreendida ao se verificar as atividades promovidas pela equipe que ficou incumbida pela mobilização social. Essas atividades tiveram como objetivo viabilizar e estimular a participação social nos processos de tomada de decisão, no qual a premissa estava fortemente alicerçada no planejamento participativo da Região Metropolitana da Grande Vitória. Essa premissa, por sua vez, reverberou-se na criação do Plano de Mobilização Social com atividades presentes na ilustração a seguir.

Figura 1 – Atividades desenvolvidas pela Equipe de Mobilização Social



Fonte: IJSN (2018a).

²¹ Vinte instituições de ensino, 138 conselhos, 10 entidades de classe, 71 poder público, 153 Poder Legislativo, 661 movimento popular, 234 ONGs, 3 comitês de bacias, 163 entidades empresariais, 11 instituições federais, 138 entidades de trabalhadores.

Com relação ao quantitativo das atividades que foram realizadas, durante o processo de elaboração do plano (vislumbrado na Figura 1), podem ser destacadas: 5 reuniões de sensibilização (com 143 participantes); 1 seminário de mobilização da sociedade²² (com 134 participantes); 65 reuniões técnicas²³ (das quais 17 foram realizadas com o Grupo de Trabalho do PDUI e 13 efetuadas com o Grupo Executivo do conselho); oficinas municipais (com envolvimento de 71 técnicos das sete prefeituras metropolitanas); 6 ciclos de debates²⁴ (132 participantes e 110 propostas oriundas de entidades empresariais, entidades de trabalhadores, organizações não governamentais, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, movimentos populares e poder público); e 7 audiências públicas (uma em cada município metropolitano, com 724 participantes no total, 167 formulários entregues nas audiências, contendo proposições e 108 contribuições verbais).

Essa abertura da esfera pública fica ainda mais evidente quando os dois entrevistados representantes da FAMOPES alegam que as demandas solicitadas pela sociedade civil foram acatadas e alteradas no decorrer do processo de elaboração do plano. Segundo os entrevistados, as políticas de preservação das áreas ambientais e mobilidade urbana foram colocadas como prioritárias, no PDUI, em função do amplo trabalho que a população foi indicando na etapa das oficinas.

Para tanto, a criação do plano de comunicação objetivou impulsionar e incentivar a participação dos atores não governamentais no processo de elaboração do PDUI, que assegurou a transparência (de todos os atos e atividades) e a legitimação do plano. O plano de comunicação teve um caráter socioeducativo, como apresentado pelo coordenador da Governança Metropolitana do PDUI, a fim de promover um debate, de modo coerente, com as diretrizes do EM, sobretudo para ampliar a compreensão dos atores sociais – e mesmo dos atores governamentais dos municípios metropolitanos – sobre o que é ser um cidadão metropolitano. Nas palavras do entrevistado, “[...] o plano de comunicação foi muito importante para nós disseminarmos a ideia de ser metropolitano, de pensar para além do seu município já que os problemas e as possíveis soluções são de teor regional e não local [...]” (COORDENADOR DA GOVERNANÇA METROPOLITANA, 2019).

²² Realizado em 14 de dezembro de 2016.

²³ Realizadas entre o período de dezembro de 2015 a outubro de 2016.

²⁴ Realizados entre o período de julho a agosto de 2017.

Diante disso, o plano de comunicação para elaboração do PDUI contou com dois eixos: o primeiro focado em sensibilizar os cidadãos para o processo de participação no planejamento metropolitano com os objetivos de:

- a) Ressaltar a importância da participação de todos os atores sociais nos processos de elaboração do Plano;
- b) Promover um ambiente favorável ao debate, ao esclarecimento de dúvidas, garantindo acessibilidade;
- c) Fortalecer o envolvimento e parceria com instituições consideradas centrais para o desenvolvimento do Plano, tendo em vista sua capacidade de impacto e de articulação com diferentes segmentos sociais;
- d) Promover uma interação efetiva com atores públicos municipais, com finalidade de aproximar opiniões, percepções e ações;
- e) Mobilizar o maior número de cidadãos, incluindo atores sociais diretamente envolvidos com o debate e as questões urbanas (IJSN, 2018a, p. 42-43).

O segundo eixo de caráter socioeducativo/formativo, por sua vez, buscou sanar os impasses acerca do pensar para além dos limites territoriais municipais, tendo em vista que a execução das FPICs, como políticas públicas, não pode ser viabilizada apenas por um município exclusivamente. Desse modo, o eixo tinha como objetivos:

- a) Disseminar informação sobre o PDUI no que concerne aos eixos norteadores do debate – ordenamento territorial, meio ambiente e áreas de risco, mobilidade urbana, e desenvolvimento econômico – promovendo um debate positivo;
- b) Informar as etapas de elaboração do PDUI/RMGV e as formas de participação;
- c) Chamar atenção para a importância da participação nas diversas atividades, tais como oficinas, seminários e audiências públicas;
- d) Disseminar conhecimento acerca das questões metropolitanas, conscientizando sobre a necessidade de se trabalhar de forma conjunta para resolver questões de interesse comum (IJSN, 2018a, p. 43).

Para tanto, foram lançados materiais específicos que buscaram atender a ambos os eixos. O lançamento da logomarca do PDUI (Figura 2) junto ao *slogan* “Planejando a Metrópole que queremos”, somado à *hashtag* “#SouMetropolitano” (Figura 3), como apontado pelo IJSN (2018a), foram ações cruciais para que a sociedade e os gestores públicos se integrassem ao processo assim como incentivasse o início de uma “identidade metropolitana” na população da RMGV, pois nem todos se reconhecem como moradores da região. Em relação à decisão pela cor azul, presente em ambos os elementos gráficos, o objetivo foi, segundo o IJSN (2018a), de associar a elaboração do PDUI ao logotipo do COMDEVIT – que possui a mesma tonalidade – que é órgão responsável pela implementação do instrumento. Desse modo, a massificação do COMDEVIT, como uma instância deliberativa e de participação dos atores sociais, seria possibilitada na população metropolitana da RMGV.

Figura 2 – Logomarca do PDUI da RMGV



Fonte: IJSN (2018a).

Figura 3 – Placa #SouMetropolitano



Fonte: IJSN (2018a).

Desse modo, ambos elementos buscaram diminuir o impacto da ausência da identidade metropolitana da RMGV e permitir uma integração de ações entre os territórios. A relevância de tais elementos é evidenciada na fala do Presidente da FAMOPES ao mencionar que:

[...] você pode ser de Vitória ou da Serra ou de Cariacica ou de Vila Velha ou de Viana ou de Guarapari ou de Fundão, a questão mais importante é se reconhecer como sou da Grande Vitória, pois sou eu cidadão metropolitano [...] a gente viu isso com a campanha que foi divulgada na TV, nas rádios e na Internet [...] (PRESIDENTE DA FAMOPES, 2019).

Quanto ao fortalecimento das instâncias participativas, no caso de elaboração do PDUI da RMGV, a condicionante foi atendida, uma vez que as audiências públicas, enquanto espaços de discussão, foram incentivados pela Coordenação do PDUI.

As audiências públicas, como exposto no Estatuto da Metrôpole, foram amplamente divulgadas, uma vez que essas atividades foram difundidas por diversos meios, a exemplo da expedição de ofícios, do envio de *e-mail* e mensagens instantâneas por aplicativo (WhatsApp). Os envios foram possibilitados, mais facilmente, devido às informações presentes no banco de dados, criado no início do processo de elaboração do PDUI, como relatado pelo coordenador

da Mobilização do Plano. Além disso, também foram distribuídos com antecedência, presencialmente e virtualmente, filipetas, *cards* e *banners* digitais. Ademais, os espaços para a realização das audiências²⁵ ocorriam em lugares de fácil acesso à população local, tendo em vista que o objetivo era incentivar a participação da sociedade nessa instância (IJSN, 2018a).

A última audiência pública que foi realizada no município de Vitória, em 27 de setembro de 2017, demarcou o fim do processo participativo de elaboração do PDUI. Naquele momento, foram contabilizados ao final dessa etapa, segundo o IJSN (2018a), 502 contribuições recebidas (Ciclo de Debates: 110 + Via plataforma digital: 65 + Via ofício e *e-mail*: 52 + Formulários entregues nas audiências públicas: 167 + Contribuições verbais nas audiências públicas: 108). Logo após isso, a equipe técnica do plano iniciou o trabalho de compilação das propostas e contribuições. Como resultado direto dessa sistematização foram elaborados os seguintes produtos: a) Macrozoneamento; b) Plano de Ação; c) Sistema de Informações Metropolitanas; d) Sistema de Acompanhamento e Controle; e) Propostas para Governança Metropolitana.

No mês seguinte, outubro de 2017, a partir dos quatro eixos norteadores – Ordenamento Territorial; Mobilidade Urbana; Desenvolvimento Econômico; Meio Ambiente e Áreas de Riscos – foram delimitadas as diretrizes estratégicas, políticas e programas do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. Além disso, foi redigida a Minuta do Projeto de Lei que estava alicerçada nas informações e produtos elaborados. Nesse momento, consolidou-se o processo de elaboração do PDUI, que foi conduzido através da coordenação do Instituto Jones dos Santos Neves.

Em novembro de 2017, o PL foi enviado para análise da Assembleia Legislativa do Espírito Santo. No dia 7 de dezembro de 2017, o Projeto de Lei foi aprovado no formato de Lei Complementar n. 872/2017. Desse modo, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado foi concluído no prazo de 14 meses. Cabe destacar que o prazo inicial era de 15 meses.

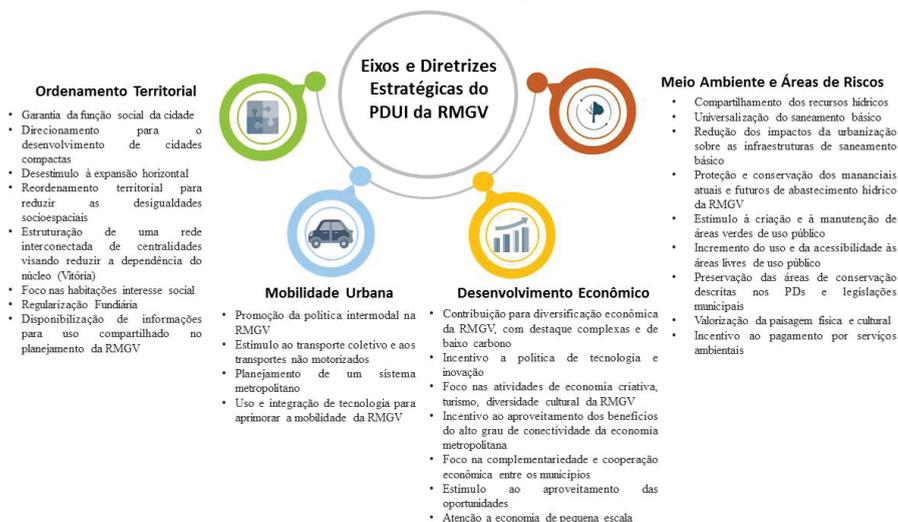
A LC n. 872/2017 define um conjunto de políticas para orientar o funcionamento da RMGV nas próximas três décadas, devendo o instrumento ser revisado a cada 10 anos pelo IJSN, uma vez que o

²⁵ Para mais informações, consultar: IJSN (2018a) e Silva (2020).

órgão ficou incumbido pela gestão, monitoramento e controle das ações do plano conforme determinado no art. 15 da Lei (ESPÍRITO SANTO, 2017). Com relação a sua estrutura, a legislação se encontra sistematizada em cinco capítulos (I – Disposições Preliminares; II – Eixos Integradores, Diretrizes Estratégicas e Políticas Públicas; III – Macrozoneamento; IV – Acompanhamento e Controle das Disposições do PDUI; e V – Disposições Finais), 26 artigos e 3 anexos (I – Políticas Públicas e Ações Prioritárias; II – Diretrizes e Macrozonas da RMGV; e III – Macrozoneamento).

Para cada um dos quatro eixos do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, foram desenvolvidas estratégias e diretrizes específicas (Figura 4). Com relação ao conteúdo de cada eixo, a LC n. 872/2017 determina que: o primeiro eixo – Ordenamento Territorial – se refere à organização e ao planejamento do território que têm por intuito reduzir as desigualdades no acesso à infraestrutura metropolitana na RM da Grande Vitória. Nesse sentido, busca-se com esse eixo definir como as áreas serão ocupadas priorizando o interesse coletivo da região. O segundo eixo – Mobilidade Urbana – diz respeito ao planejamento e execução, de modo articulado, de intervenções para os deslocamentos urbanos (de pessoas e de produtos), tendo por objetivo central assegurar a qualidade de vida e competitividade econômica da RM da Grande Vitória. O terceiro eixo – Desenvolvimento Econômico – tem por intuito avançar na promoção da competitividade da RM da Grande Vitória tanto no cenário nacional como no internacional. Além disso, visa identificar as especificidades e potencialidades econômicas dos municípios metropolitanos para desenvolver a metrópole socioeconomicamente. O quarto e último eixo – Meio Ambiente e Áreas de Riscos – objetiva estabelecer políticas ambientais de interesse metropolitano na RM da Grande Vitória, a fim de aproximar os espaços naturais dos cidadãos e incorporar os ativos ambientais da RMGV na política de desenvolvimento socioeconômico (ESPÍRITO SANTO, 2017).

Figura 4 – Eixos e Diretrizes Estratégicas do PDUI da RMGV

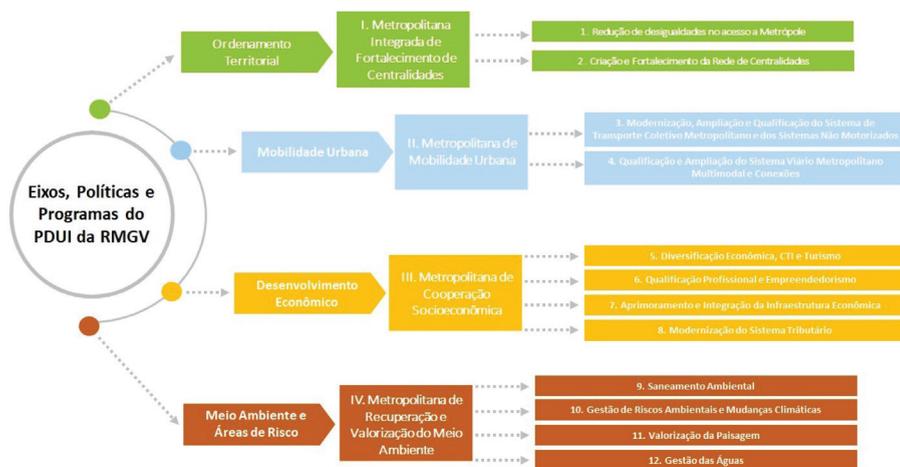


Fonte: elaborado pelo autor (2020), com base na LC n. 872/2017.

A partir do PDUI, foi elaborado, ainda, o Plano de Ação do instrumento como documento que se configura no estabelecimento de políticas públicas para serem empreendidas na RMGV. O Plano de Ação do PDUI foi submetido à análise do COMDEVIT, no dia 17 de abril de 2018 durante a 10ª Reunião Ordinária do Conselho, sendo aprovado na mesma data. Esse documento marcou o começo da materialização do PDUI.

O Plano de Ação (Figura 5) se encontra estruturado, primeiramente, pelos eixos que norteiam as Políticas do PDUI estabelecidas como prioritárias. Estas, por sua vez, orientam os programas a serem executados na RMGV. Ao todo, são 12 programas colocados no plano que apresentam atenção às questões do campo urbanístico. Quanto à responsabilidade de cumprir o Plano de Ação, este compromisso foi delegado à maior parte dos órgãos estaduais ligados à política urbana/metropolitana com atuação no conselho. Ademais, há que se ressaltar uma particularidade quanto à questão institucional (COMDEVIT, 2018a): os poderes municipais, através das prefeituras, vão exercer o papel de parceiras no cumprimento do Plano de Ação (mesmo que alguns deveres sejam exclusivos do poder estadual). Essa circunstância, como vislumbrada pelos secretários municipais, é algo novo na gestão da Região Metropolitana da Grande Vitória.

Figura 5 – Plano de Ação do PDUI da RMGV



Fonte: elaborado pelo autor (2020), com base no Plano de Ação do PDUI da RMGV (2018).

Apesar de ter sido uma exigência legal do Estatuto da Metrópole, a elaboração do PDUI da RMGV foi vislumbrada, pelos técnicos estaduais do IJSN, como uma oportunidade ímpar para se avançar o planejamento da metrópole de Vitória, no qual se buscou sobretudo compartilhar esse planejamento e transformá-lo, de fato, em integrado. Além disso, a adesão política do então governador, Paulo Hartung, foi um elemento fundamental para que o plano não ficasse no reino das utopias como na maior parte das unidades metropolitanas no Brasil.

Há de destacar, também, que a estrutura institucional da RMGV, oriunda das Leis Complementares n. 318/2005 e n. 325/2005, foi primordial para conceber o PDUI da região, tendo em vista que o Sistema Gestor da RM da Grande Vitória já apresentava a adequação mínima da estrutura institucional, determinada pelo art. 8º, **inciso I do** estatuto, exceto a presença do PDUI e da instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos. Desse modo, a decisão governamental foi dar prioridade à elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, uma vez que a ausência do PDUI, naquele momento, possibilitava a sanção por improbidade administrativa ao governador do ES.

Considerações finais

Um longo e paradoxal período (1973 a 2015) demarcou um quadro de incertezas acerca das regiões metropolitanas brasileiras, no qual a fragmentação e fragilização do planejamento, gestão e governança predominou no país. O resultado direto – e negativo – foi o processo de “metropolização institucional” (COSTA; MATTEO; BALBIM, 2010), no qual se verificou um acentuado processo legal, mediante a promulgação de LCs, para a formação de RMs sem a presença do fenômeno metropolitano.

Buscando solucionar essa questão, os legisladores promulgaram, em 2015, o Estatuto da Metrópole (Lei n. 13.089/2015) enquanto marco regulatório que deveria ser capaz de orientar a discussão a respeito da temática. A Lei n. 13.089/2015 reacendeu, desse modo, o debate sobre o planejamento e gestão das unidades metropolitanas no Brasil, ao retomar a pauta metropolitana para a agenda central dos governos – estaduais e municipais – bem como procurou iniciar uma cultura de participação e engajamento da sociedade civil na gestão metropolitana em face da necessidade da inclusão, desse segmento, no processo de elaboração do PDUI.

Apesar das exigências do estatuto, somente a RMGV foi capaz de elaborar o PDUI, no formato exigido, e dispor de uma estrutura básica de governança interfederativa. Isso ocorreu, sobretudo diante da obrigatoriedade – cláusula de improbidade administrativa – de elaboração do plano. Nesse sentido, o governo estadual atuou fortemente na liderança da região para que o PDUI se concretizasse.

Cabe destacar que ao passo que a medida foi vislumbrada como uma obrigatoriedade pelos atores políticos (governador e prefeitos metropolitanos), os atores técnicos da RM da Grande Vitória contemplaram a compulsoriedade do PDUI como uma oportunidade para se efetivar as pautas (planejamento e compartilhamento das FPICs) já discutidas no âmbito do COMDEVIT que se encontrava, anteriormente à promulgação do EM, no ostracismo. À vista disso, afirma-se que a cláusula de improbidade administrativa foi favorável para o retorno e fortalecimento da pauta da governança metropolitana na RMGV. Nesse contexto, destaca-se o Instituto Jones dos Santos Neves – autarquia estadual – como o órgão que desempenhou um papel de extrema relevância na construção do plano e que, há cerca de 40 anos, tem contribuído substancialmente para o desenvolvimento da Região

Metropolitana da Grande Vitória através da produção de conhecimento (estudos e pesquisas) e subsídios para a elaboração e implementação de políticas, mesmo não sendo uma instituição exclusiva da localidade.

Apesar da elaboração do PDUI ter ocorrido dentro do prazo estabelecido pela Lei n. 13.089/2015, sua implementação na RMGV ainda “engatinha”, pois os esforços são pequenos para que o plano não caia no ostracismo.

Referências

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015*. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília/DF, 12 de janeiro de 2015a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm. Acesso em: 11 de maio de 2020.

CLEMENTINO, Maria do Livramento M. A (não) implementação do Estatuto da Metrópole na Região Metropolitana de Natal. In: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, B. C. (orgs.). *Brasil Metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: IPEA, 2018. v. 4, cap. 13, p. 367-389.

COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, Cesar Bruno; TAVARES, Sara; JUNIOR, Cid Blanco. Do Processo de Metropolização Institucional à Implementação do Estatuto da Metrópole: dois balanços, suas expectativas e incertezas. In: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, B. C. (orgs.). *Brasil Metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. 1. ed. Brasília: IPEA, 2018. v. 4, cap. 1, p. 19-54.

FREIRE, Ana Lucy Oliveira. Constituição e dinâmica da Grande Vitória-ES: a produção do espaço de oportunidades e de desigualdades no contexto da economia recente. In: SILVA, Catia Antonia de; CAMPOS, Andreilino (org.). *Metrópole em mutação: dinâmicas territoriais, relações de poder e vida coletiva*. 1. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2008, cap. 11, p. 237-254. ISBN 978-85-7106-377-8.

INSTITUTO DE APOIO À PESQUISA E AO DESENVOLVIMENTO JONES DOS SANTOS NEVES. *Região Metropolitana da Grande Vitória – RMGV: sistema gestor e informações básicas*. Vitória/ES, 2005.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. *Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado*. Região Metropolitana da Grande Vitória: O Processo Participativo. 1. ed. Vitória: IJSN, 2018a. 81 p. v. 1. ISBN 978-85-8370-050-0. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6300>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2020.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. *Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado*. Região Metropolitana da Grande Vitória: Diagnóstico Integrado. 1. ed. Vitória: IJSN, 2018b. 184 p., v. 2. ISBN 978-85-8370-051-7. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6301>. Acesso em: 3 de fevereiro de 2020.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. *Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado*. Região Metropolitana da Grande Vitória: Macrocenários. 1. ed. Vitória: IJSN,

2018c. 52 p. v. 3. ISBN 978-85-8370-052-4. Disponível em: <http://www.ijns.es.gov.br/component/attachments/download/6302>. Acesso em: 3 de fevereiro de 2020.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. *Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado*. Região Metropolitana da Grande Vitória: Instrumentos e Políticas. 1. ed. Vitória: IJSN, 2018d. 120 p., v. 4. ISBN 978-85-8370-053-1. Disponível em: <http://www.ijns.es.gov.br/component/attachments/download/6303>. Acesso em: 3 de fevereiro de 2020.

MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Bruno (org.). *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. 1. ed. Brasília: IPEA, 2018. v. 4, 511p. ISBN 978-85-7811-324-7.

MONTEIRO, Latussa Laranja; LIRA, Pablo; BONADIMAN, Nathalia Nogaroli. Desenvolvimento humano, saneamento básico e organização social do território na Região Metropolitana da Grande Vitória. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, Cesar Bruno (org.). *Territórios em números: insumos para políticas públicas a partir da análise do IDHM e do IVS de UDHS e regiões metropolitanas brasileiras*. 1. ed. Brasília: IPEA, 2017. v. 2, p. 189-209. ISBN 978-85-7811-297-4.

OLIVEIRA JUNIOR, Adilson Pereira de; SANTOS, Adriano do Carmo; MONTEIRO, Latussa Laranja; BERGAMASCHI, Rodrigo Bettim. A Metrópole na rede urbana brasileira e na configuração interna. In: LIRA, Pablo; MONTEIRO, Latussa Laranja (org.). *Vitória: transformações na ordem urbana*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014. cap. 1, p. 25-56. ISBN 978-85-7785-316-8.

SILVA, Bruno Costa do Nascimento. *Governança metropolitana face à implementação do estatuto da metrópole: um estudo da Região Metropolitana da Grande Vitória/ES*. Orientador: Maria do Livramento Miranda Clementino. 2021. 240 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020.

SILVA, Bruno Costa do Nascimento; MELO, Cadmiel Mergulhão Onofre de; CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento; SILVEIRA, Raquel Maria da Costa. Perspectiva de uma metrópole em formação: cooperação e coordenação na Região Metropolitana de Natal/RN. *Interfaces Científicas – Direito*, Aracaju, v. 6, n. 3, p. 71-86, 2018. Disponível em: <https://periodicos.set.edu.br/direito/article/view/5868/2909>. Acesso em: 11 de janeiro de 2020.

SILVA, Letícia Tabachi; LOUZADA, Bruno Casotti. Limites e desafios no processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana da Grande Vitória. In: LYRA, Ana Paula Rabello; FERREIRA, Gilton Luis; FERREIRA, Giovanilton Andre Carreta; LIRA, Pablo Silva (org.). *Cidade e Metrópole: Coleção Arquitetura e Cidade (Volume 1)*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2019. v. 1, cap. 13, p. 162-176. ISBN 978-85-7785-701-2. *E-book* (263 p.).

SIQUEIRA, Maria da Penha Smarzaró. *Industrialização e empobrecimento urbano – o caso da Grande Vitória – 1950-1980*. 1. ed. Vitória: EDUFES/CCHN, 2008, 182 p.

TOSCANO, Victor Nunes; GERVÁSIO, Débora; TRESINARI, Edna Moraes; HEREDIA, José Antônio; EVANGELISTA, Thamirys Figueredo. A Região Metropolitana da Grande Vitória na transição econômica: estrutura produtiva e mercado de trabalho. In: LIRA, Pablo; JUNIOR, Adilson Pereira de Oliveira; MONTEIRO, Latussa Laranja (org.). *Vitória: transformações na ordem urbana*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014. cap. 3, p. 93-116. ISBN 978-85-7785-316-8.

VENERANO, Adauto Beato; MIRANDA, Cynthia Lopes Pessoa de; SILVA, Letícia Tabachi; LIRA, Pablo. Adequação do arranjo de governança da Região Metropolitana da Grande Vitória ao Estatuto da Metrópole e o processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. *In*: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Bruno (org.). *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. 1. ed. Brasília: IPEA, 2018. v. 4, cap. 7, p. 217-239. ISBN 978-85-7811-324-7.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) da Região Metropolitana de Belo Horizonte: um grande passo na construção de uma dinâmica metropolitana

*Raquel Maria da Costa Silveira
Kassinely Souza de Melo*

Introdução

O presente artigo enfoca o processo de institucionalização da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) e a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI). Para tanto, foi realizado um estudo bibliográfico e documental que abrange as origens do processo de institucionalização da RMBH, observando-se os fatores que podem ter contribuído com a realização de um planejamento em nível metropolitano, até o período de elaboração do referido plano. Além disso, no ano de 2020, foram realizadas entrevistas semiestruturadas, com uma ex-diretora-geral da Agência de Desenvolvimento da RMBH (que atuou na autarquia entre 2015 e 2018) e com um pesquisador que liderou o processo de elaboração do PDDI. Em 2021, foi possível obter dados, por meio remoto, com a diretora da agência em exercício no referido ano.

A Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) é composta por 34 municípios, sendo eles: Baldim, Belo Horizonte (município polo), Betim, Brumadinho, Caeté, Capim Branco, Confins, Contagem, Esmeraldas, Florestal, Ibirité, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Jaboticatubas, Juatuba, Lagoa Santa, Mário Campos, Mateus Leme, Matozinhos, Nova Lima, Nova União, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Rio Manso, Sabará, Santa Luzia, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo, Taquaraçu de Minas e Vespasiano, totalizando uma área de 9.472,482 quilômetros quadrados, sendo a terceira maior região metropolitana do país.

A sua formação iniciou-se nas décadas de 1940 e 1950, “tendo a região se transformado rapidamente desde então, tanto em tamanho e extensão, quanto em sua natureza e características”, destacando-se um crescimento em direção ao vetor sul a partir de 1990, período marcado pela formação de novas centralidades, principalmente de serviços (IPEA, 2015, p. 7).

Ao todo, apresenta uma população de 4.883.970 habitantes, sendo que aproximadamente 70% da população distribui-se entre Belo Horizonte, Contagem e Betim. Sua população equivale a 24,9% da população do Estado de Minas Gerais, de acordo com dados do Censo (IBGE, 2010). A RMBH possui taxa de urbanização de 85% com 19 municípios que apresentam taxa de urbanização entre 90% e 100%, destacando-se Belo Horizonte, Confins e Vespasiano como municípios 100% urbanizados.

A sua institucionalização data do ano de 1973, por meio da Lei Complementar nº 14, que igualmente instituiu as regiões metropolitanas de São Paulo, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Ao longo de sua existência, diversas transformações marcaram a RMBH, desde a inserção de novos municípios já em 1989, passando por uma reestruturação e criação de um novo modelo de gestão a partir de 2004, até a elaboração do PDDI, como marco de um planejamento de cunho metropolitano (CORRÊA, 2013).

Nesse sentido, destaca-se a existência de um arranjo institucional completo, composto por órgãos de gestão específicos (Assembleia Metropolitana e o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano), bem como de uma estrutura de suporte técnico e de planejamento, a Agência de Desenvolvimento Metropolitano (Agência RMBH). Tal estrutura tem como elementos de suporte o PDDI e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, tornando-se fundamental compreender o referido arranjo, visualizando os avanços e desafios lançados com a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e como tal experiência pode contribuir com a discussão da gestão metropolitana no Brasil.

O texto está organizado em duas partes, além desta introdução e das considerações finais. A primeira delas aborda a normatização mineira acerca da temática metropolitana, observando-se as estruturas institucionais e instrumentos de gestão que devem compor um sistema metropolitano em Minas Gerais. Em seguida, a análise se voltará ao caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte, apresentando-se

o seu processo de institucionalização, o seu arranjo institucional, com enfoque no processo de elaboração do PPDI.

1. O Estado de Minas Gerais e suas diretrizes para as regiões metropolitanas

As primeiras regiões metropolitanas brasileiras foram instituídas por meio da Lei Complementar Federal n. 14, de 8 de junho de 1973. Por meio desse normativo, oito RMs foram criadas: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Posteriormente, a Lei Complementar Federal n. 20/1974 instituiu a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, após a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro (ANDRADE; CLEMENTINO, 2007). Nesse sentido, a Região Metropolitana de Belo Horizonte foi uma das primeiras regiões metropolitanas brasileiras, instituída no referido contexto pelo governo militar, a fim de apresentar alternativas à acelerada urbanização das décadas de 1950 e 1960, responsável pela atração de alto contingente populacional para os centros urbanos brasileiros.

Dessa forma, inicialmente, o debate em torno da questão metropolitana era de competência federal. A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, a institucionalização das regiões metropolitanas foi transferida para os entes estaduais. Conforme a Lei Magna (art. 25, § 3º), os estados poderão instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, por meio de lei complementar, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Seguindo tais diretrizes federais, a Constituição do Estado de Minas Gerais (CEMG) apresentou regramento específico e abrangente sobre o tema já em 1989. Além de questões específicas sobre a RMBH (mais à frente destacadas), o texto da CE apresentou o desenho institucional metropolitano estadual. As disposições inicialmente previstas na Constituição Estadual de Minas Gerais foram alteradas em 2004, por meio da Emenda Constitucional n. 65.

De forma geral, o artigo 42 da CE replica a diretriz estabelecida na Constituição Federal, indicando a competência estadual para instituir formalmente os arranjos metropolitanos, além das aglomerações urbanas e microrregiões a fim de integrar o planejamento,

a organização e a execução de funções públicas de interesse comum. Essas, por sua vez, são conceituadas na Constituição Estadual como as atividades ou serviços cuja realização isoladamente seja inviável ou cause impacto nos outros municípios integrantes da região metropolitana (art. 43, Constituição Estadual de Minas Gerais).

A Constituição do Estado de Minas Gerais cuidou, ainda, de conceituar a região metropolitana como o conjunto de municípios limítrofes que apresenta a ocorrência ou a tendência de continuidade do tecido urbano e de complementaridade de funções urbanas, que tenha como núcleo a capital do estado ou metrópole regional e que exija planejamento integrado e gestão conjunta permanente por parte dos entes públicos nela atuantes (art. 45, CEMG).

A fim de possibilitar a concretização da gestão metropolitana, nos parágrafos 1º e 2º do artigo 43, a referida Constituição Estadual estabeleceu que a gestão de funções públicas de interesse comum será unificada, bem como as especificações devem ser definidas em lei complementar que instituir cada região metropolitana, aglomeração urbana e microrregião.

A instituição das RMs de Minas Gerais, por sua vez, deverá observar a existência de fatores como 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, como estabelece o artigo 44 da CEMG.

No que tange ao aspecto institucional, as RMs de Minas Gerais deverão possuir uma Assembleia Metropolitana; um Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano; uma Agência de Desenvolvimento, com caráter técnico e executivo. Ainda, deverão possuir os seguintes instrumentos de planejamento e gestão: um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e um Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, conformando um desenho institucional amplo e completo para a existência de uma gestão metropolitana.

Cabe à Assembleia Metropolitana, órgão colegiado de decisão superior e de representação do estado e dos municípios na região metropolitana, definir as macrodiretrizes do planejamento global da região metropolitana e vetar resolução emitida pelo Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano. As deliberações, por sua vez, devem observar a paridade de representação entre o estado e

os municípios da região metropolitana na Assembleia Metropolitana (art. 26, § 2º, CEMG).

As deliberações sobre o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum; a elaboração da programação normativa da implantação e da execução das funções públicas de interesse comum; a aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da região metropolitana e das regras de compatibilização entre o planejamento da região metropolitana e as políticas setoriais adotadas pelo poder público para a região, bem como a deliberação sobre a gestão do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano competem ao Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano. Este, por sua vez, é, igualmente, um órgão colegiado da região metropolitana, no qual a Constituição Estadual assegura a participação de representantes do estado, dos municípios da região metropolitana e da sociedade civil organizada (art. 46, §§3º e 4º, CEMG).

A Constituição Estadual de Minas Gerais cuidou, em seu artigo 47, de instituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, destinado a financiar os planos e projetos da região metropolitana, a partir das disposições do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI). Considerando o regramento geral para a temática metropolitana no Estado de Minas Gerais, parte-se, a seguir, para o estudo da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) com enfoque no processo de elaboração do referido plano.

2. A RMBH e o seu processo de institucionalização: o legado da construção do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado

As informações aqui apresentadas foram obtidas a partir da pesquisa bibliográfica e documental, bem como das entrevistas realizadas, buscando-se realizar uma retomada dos principais fatos que deram origem à RMBH e à elaboração do PDDI. Tomando como base o modelo delineado pela Constituição Estadual de Minas Gerais, o estudo da institucionalização da RMBH será realizado, inicialmente, a partir de seu arranjo.

A despeito de seu processo de formação ter sido iniciado nas décadas de 1940 e 1950 (IPEA, 2015), a institucionalização da RMBH data do ano de 1973, por meio da Lei Complementar

Federal n. 14. Desde a década de 1970, a atuação da Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Plambel) – extinta em 1996 – proporcionou avanços para a RMBH (CORRÊA, 2013).

Corrêa (2013) destaca que o debate em torno da gestão metropolitana contou com o suporte técnico da Fundação João Pinheiro (FJP), que realizou estudos a partir do grupo responsável pelo Plano Metropolitano de Belo Horizonte e formou o Plambel (Planejamento da RMBH), instituído como em 1974 como superintendência. Com sua extinção, as competências foram transferidas para a FJP e para a Secretaria Estadual de Planejamento.

Seguindo tais diretrizes federais, a Constituição do Estado de Minas Gerais (CEMG) apresentou regramento específico e abrangente sobre o tema já em 1989. Em adição à estrutura original (formada por Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano) a Constituição Estadual inseriu novos municípios-membro, sendo eles: Brumadinho, Esmeraldas, Igarapé e Mateus Leme, além de criar o chamado Colar Metropolitano.

O Colar Metropolitano é uma peculiaridade do processo de institucionalização da RMBH. Sua previsão se encontra na Constituição Estadual de Minas Gerais, no art. 51 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

De acordo com a Constituição, o Colar Metropolitano é formado por municípios do entorno da Região Metropolitana de Belo Horizonte afetados pelo processo de metropolização, com a finalidade de integrar o planejamento, a organização e a execução de funções públicas de interesse comum.

Atualmente, conforme a Lei Complementar n. 89/2006, integram o Colar Metropolitano da RMBH 16 municípios: Barão de Cocais, Belo Vale, Bonfim, Fortuna de Minas, Funilândia, Inhaúma, Itabirito, Itaúna, Moeda, Pará de Minas, Prudente de Moraes, Santa Bárbara, São José da Varginha e Sete Lagoas.

A sucessiva incorporação de novos municípios na RMBH tem como marco o ano de 1993, quando distritos recém-emancipados foram incorporados ao arranjo metropolitano (Juatuba e São José da Lapa) e 1997, quando os municípios de Florestal, Rio Manso e os ex-distritos recém-emancipados de Confins, Mário Campos, São Joaquim de Bicas e Sarzedo passaram a compor a RMBH.

Novas incorporações ocorreram em 1999, 2000, 2002 e 2012. Tal composição, por sua vez, é apontada por seu viés político, que resulta em uma formação totalmente discrepante (CORRÊA, 2013).

A extinção do Plambel, em 1996, deu origem a um vazio de atuação estadual, o que possibilitou a organização de outros atores em torno da temática metropolitana ao longo dos anos, como Instituto Horizontes, formado por empresários e que 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” (CORRÊA, 2013, p. 37).

As disposições inicialmente previstas na Constituição Estadual de Minas Gerais foram alteradas em 2004, por meio da Emenda Constitucional n. 65, ano em que ocorreu um processo de discussão para reestruturação que resultou, em 2006, nas Leis Complementares estaduais n. 88, 89 e 90, criando-se um arranjo institucional para a gestão e planejamento das RMs de Belo Horizonte e do Vale do Aço.

As mudanças ocorridas datam do contexto do Choque de Gestão na administração pública de Minas Gerais (VILHENA *et al.*, 2006; BRULON *et al.*, 2013), que foi responsável pela indução de novos formatos de gestão e arranjos administrativos, tendo-se como característica, inclusive, a promoção da participação social e a redefinição da relação entre estado e sociedade.

No referido contexto, destaca-se a criação da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (Sedru) em 2003, à qual competia realizar planejamento, organização e direção, além de controle e avaliação de ações setoriais relacionadas à política de apoio ao desenvolvimento da capacidade institucional e da infraestrutura urbanística “de articulação intergovernamental e de integração regional dos municípios, inclusive metropolitanos, e as relativas à habitação, saneamento básico e telecomunicações” (DRUMMOND, 2013, p. 3). A estrutura da Sedru era composta por duas subsecretarias, sendo elas: Subsecretaria de Desenvolvimento Regional e Urbano e Subsecretaria de Assuntos Municipais (IPEA, 2015).

De acordo com Drummond (2013, p. 4), a Sedru foi uma secretaria que não logrou resultados significativos na temática metropolitana em seus primeiros anos:

Ela começou a mostrar resultados efetivos para a RMBH a partir de 2007, quando foi criada a Subsecretaria de Desenvolvimento

Metropolitano, extinta em 2011. Ela tinha por finalidade supervisionar as ações setoriais do Estado nas regiões metropolitanas, visando implementar o planejamento e a gestão compartilhada das funções públicas de interesse comum. Competia-lhe, dentre outras responsabilidades, regulamentar e acompanhar a gestão do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. Coube à Sedru a implementação do arranjo preconizado pela Emenda Constitucional nº 65, de 2004. Esta secretaria realizou as primeiras reuniões da nova Assembleia Metropolitana, do Conselho Metropolitano, instituiu o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, realizou as duas primeiras Conferências Metropolitanas e contratou e supervisionou o Plano Diretor de Desenvolvimento da RMBH (PDDI). Coube também à Sedru a implantação da Agência RMBH, criada por meio da Lei Complementar nº 107, de janeiro de 2009.

A Assembleia Metropolitana e o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da RMBH foram instalados em 2007, no contexto da I Conferência Metropolitana, oportunidade em que foi regulamentado o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de BH (SILVEIRA, 2013).

Em sua composição, a Assembleia Metropolitana deverá contar com os prefeitos de cada município da RM, os presidentes das Câmaras Municipais, 4 representantes do Poder Executivo estadual e 1 representante do Legislativo estadual. Ela se reúne uma vez por ano ordinariamente. A posse dos primeiros membros data do ano de 2007, durante a I Conferência Metropolitana. Já em 2008, “a Assembleia aprovou as macrodiretrizes do planejamento metropolitano que norteariam o PDDI da RM de Belo Horizonte” (IPEA, 2015, p. 25) e, em 2009, durante reunião extraordinária, restou assegurada a utilização dos recursos do FDM para a contratação do PDDI. Assim, a assembleia demonstrou efetiva atuação em seus primeiros anos.

De acordo com Drummond (2012, p. 8), a despeito da importância desse espaço de deliberação, “na prática (...) as reuniões da Assembleia Metropolitana não são muito prestigiadas pelos prefeitos, a despeito do fato de (...) a considerarem uma instância na qual são tomadas decisões importantes para a RMBH”. Conforme a autora, a exigência de um quórum de dois terços para as deliberações dificulta o processo de aprovação. Tais dados foram reafirmados pelo IPEA (2015), ao indicar a baixa participação dos prefeitos.

O Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano deverá apresentar em sua composição cinco representantes do Poder

Executivo Estadual; 2 representantes do Legislativo estadual; 2 representantes do Executivo municipal de Belo Horizonte; 1 representante do Executivo municipal de Contagem; 1 representante do Executivo municipal de Betim; 3 representantes dos demais municípios e 2 representantes da sociedade civil, devendo um de seus membros compor o Grupo Coordenador do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, conforme disposições da Lei Complementar n. 89/2006. Tal composição reflete o debate em torno do choque de gestão que marcou a criação do arranjo (CORRÊA, 2013). As deliberações do referido conselho serão aprovadas pelo voto favorável de três quartos de seus membros.

De acordo com Drummond (2012, p. 9), essa composição do Conselho busca “evitar a inoperância verificada no arranjo de 1993”. Dessa forma, “o legislador buscou um equilíbrio de forças entre Estado, municípios mais empoderados e municípios menores e com menos recursos, representativos da maioria”.

Aqui, cabe destacar, também, a participação dos membros da sociedade civil no Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano. “Trata-se de um dos poucos conselhos em âmbito metropolitano que incorpora a sociedade civil na esfera deliberativa” (IPEA, 2015, p. 27). De acordo com a Lei Complementar n. 89/2006, poderá ser membro o cidadão metropolitano (que resida na RMBH há no mínimo dois anos) com reconhecida idoneidade moral e com idade superior a 21 anos, não podendo os representantes residirem no mesmo município.

Durante a I Conferência Metropolitana, em 2007, foi (informalmente) criado o Colegiado Metropolitano, que tem como finalidade apoiar e assessorar os dois representantes da sociedade civil eleitos para o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano. O colegiado é composto por 30 membros distribuídos por cinco segmentos da sociedade: movimentos sociais; entidades sindicais dos trabalhadores; entidades de representação de empresários; entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, demais organizações não governamentais.

De acordo com Silveira (2013, p. 11): “o colegiado (...), no breve período em que vem atuando, e da forma como vem atuando, com apoio não somente técnico, mas também político e social, fornece a esses dois representantes do Conselho ‘capital social’ significativo”, permitindo que participem das reuniões do CDDM de forma efetiva.

Sua finalidade é, de forma geral, conferir legitimidade às decisões tomadas pelos representantes da sociedade civil no conselho. Nesse sentido, destacou o IPEA (2015, p. 33):

O calcanhar de Aquiles dos conselhos de políticas públicas, alvo de críticas pertinentes, é justamente a fato de muitos conselheiros resvalarem para uma representação de si próprios, sem dar retorno ao grupo ou instituição que os indicou. Esta estratégia de criação do Colegiado Metropolitano empoderou a sociedade civil dentro do Conselho, onde é minoria.

Quanto à atuação desse canal de deliberação, vale ressaltar que o conselho possui como uma de suas principais atribuições a gestão dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. Porém, como destacado pelo IPEA (2015), a periodicidade das reuniões não vem atendendo ao que estabelece a legislação (seis reuniões anuais), visto que, entre 2007 e 2015, o Conselho Deliberativo da RM de Belo Horizonte realizou 27 reuniões. Diante disso:

O que se observa em relação ao Conselho é que ele não prima por uma atuação proativa, o que não é exceção no rol dos conselhos estaduais. Ele vem exercendo suas atribuições legais de forma séria, mas restringindo-se a referendar as diretrizes e as propostas encaminhadas pelo órgão de gestão metropolitana (IPEA, 2015, p. 31).

O mesmo relatório, contudo, destacou a existência de uma convergência de expectativas entre a gestão da RM por parte do conselho e dos dirigentes da Agência RMBH.

A Agência da Região Metropolitana de BH, autarquia territorial e especial com caráter técnico e executivo, foi criada por meio da Lei Complementar n. 107, de janeiro de 2009. De acordo com a Lei Complementar Estadual nº 89/2006, o seu âmbito de atuação abrange a área dos municípios integrantes da RMBH e o Colar Metropolitano (IPEA, 2015).

De acordo com a lei de sua criação, compete à Agência RMBH: elaborar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado; promover a implementação de planos, programas e projetos de investimento estabelecidos no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado; elaborar e propor, em caráter continuado, estudos técnicos com objetivos, metas e prioridades de interesse regional; propor normas, diretrizes e

critérios para compatibilizar os planos diretores dos municípios integrantes da RMBH com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado; manter permanente avaliação e fiscalização da execução dos planos e programas aprovados para a RMBH; articular-se com instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais, objetivando a captação de recursos de investimento ou financiamento para o desenvolvimento integrado da RMBH (LUSTOSA, 2010).

Ainda, compete à referida agência articular-se com os municípios integrantes da RMBH, com órgãos e entidades federais e estaduais e com organizações privadas, visando à conjugação de esforços para o planejamento integrado e o cumprimento de funções públicas de interesse comum; assistir tecnicamente os municípios integrantes da RMBH; fornecer suporte técnico e administrativo à Assembleia Metropolitana e ao Conselho de Desenvolvimento Metropolitano; estabelecer intercâmbio de informações com organizações públicas ou privadas na sua área de atuação; promover diagnósticos da realidade socioeconômica local e de âmbito metropolitano; constituir e manter banco de dados com informações atualizadas necessárias ao planejamento; auxiliar os municípios da RMBH na elaboração e na revisão de seus Planos Diretores; colaborar para o desenvolvimento institucional dos municípios; apoiar os municípios na elaboração de projetos de desenvolvimento metropolitano; exercer poder de polícia administrativa, notadamente no tocante à regulação urbana metropolitana.

Conforme a ex-diretora da Agência Metropolitana entrevistada para a pesquisa, por se configurar como autarquia estadual, a agência é mantida pelo governo estadual e as ações de cunho metropolitano devem contar com recursos do Fundo Metropolitano:

As despesas correntes da Agência elas são bancadas pelo Estado (luz, espaço, salário), a administrativa é por conta do Estado, mas existe um fundo de investimento metropolitano que é para ser aplicado nas funções públicas de interesse comum. Esse fundo é previsto em lei e a composição dele é por recursos do Estado e dos Municípios, o Estado coloca 50% e os outros 34 municípios contribuiriam com os outros 50% e essa divisão é prevista de forma proporcional com a receita corrente líquida de cada município. Porém, não é uma contribuição obrigatória, ela é facultativa; então, nos primeiros anos, tínhamos uma contribuição maior, e na realidade, se os maiores municípios contribuem, já temos garantida a maior parte do recurso, já é significativo. Até hoje esses recursos

eles foram utilizados para contratação de instrumentos de planejamento; então a parte do PDDI (ele era chamado assim porque não tinha o nome PDUI, mas é a mesma configuração), ele foi pago com uma parte desses recursos e depois abriu-se editais de chamamento público para programas de interesse comum. [ex-diretora da agência, 2020].

A atuação da agência, inicialmente, tinha como enfoque todas as FPICs definidas em lei. De acordo com o artigo 8º da Lei Complementar Estadual nº 89/2006, a atuação dos órgãos de gestão deverá observar políticas específicas na RMBH, sendo elas:

Quadro 1 – Políticas e abrangência conforme Lei Complementar Estadual nº 89/2006

POLÍTICA	ABRANGÊNCIA
Transporte intermunicipal	Serviços que, diretamente ou por meio de integração física ou tarifária, compreendam os deslocamentos dos usuários entre os municípios da RMBH, as conexões intermodais da região metropolitana, os terminais e os estacionamentos.
Sistema viário de âmbito metropolitano	O controle de trânsito, tráfego e infraestrutura da rede de vias arteriais e coletoras, compostas por eixos que exerçam a função de ligação entre os municípios da RMBH.
Defesa civil	Funções relacionadas com a defesa contra sinistro e a Defesa Civil.
Saneamento básico	<ul style="list-style-type: none"> • a integração dos sistemas de abastecimento e esgoto sanitário do aglomerado metropolitano; • a racionalização dos custos dos serviços de limpeza pública e atendimento integrado a áreas intermunicipais; • a macrodrenagem de águas pluviais.
Uso do solo metropolitano	As ações que assegurem a utilização do espaço metropolitano sem conflitos e sem prejuízo à proteção do meio ambiente.
Aproveitamento dos recursos hídricos	<ul style="list-style-type: none"> • Garantia de sua preservação e de seu uso, em função das necessidades metropolitanas; • Compensação aos municípios cujo desenvolvimento seja afetado por medidas de proteção dos aquíferos.
Distribuição de gás canalizado	Produção e comercialização por sistema direto de canalização.
Cartografia e informações básicas	O mapeamento da região metropolitana e o subsídio ao planejamento das funções públicas de interesse comum.

Preservação e proteção do meio ambiente e no combate à poluição	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelecimento de diretrizes ambientais para o planejamento; • Gerenciamento de recursos naturais e preservação ambiental;
Habitação	Definição de diretrizes para localização habitacional e programas de habitação.
Sistema de saúde	Instituição de planejamento conjunto de forma a garantir a integração e a complementação das ações das redes municipais, estadual e federal.
Desenvolvimento socioeconômico	Funções públicas estabelecidas nos planos, programas e projetos contidos no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.

Fonte: elaborado pelos autores a partir da Lei Complementar Estadual nº 89/2006.

Porém, a partir de 2011, optou-se pela seleção de algumas temáticas para a atuação mais incisiva, sendo elas: mobilidade, uso do solo, saneamento e gestão da informação.

A Sedru foi extinta em 2011. Drummond (2013) explica que, até 2011, a Agência RMBH cuidou das articulações, a fim de possibilitar a aproximação dos atores metropolitanos em um mesmo fórum, a partir de pautas voltadas às funções públicas de interesse comum. Nesse ano foi criado, no âmbito da Governadoria do Estado, o Gabinete de Secretário de Estado Extraordinário de Gestão Metropolitana (Segem), ao qual caberia a gestão do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, anteriormente gerido pela Sedru, e a realização de apoio logístico e operacional à Agência RMBH. O Gabinete de Secretário de Estado Extraordinário de Gestão Metropolitana deveria dar suporte às estratégias metropolitanas, principalmente no que dizia respeito à consolidação da gestão da RMBH (IPEA, 2015). “Na prática, a secretaria é uma instituição de articulação política e a Agência RM de Belo Horizonte uma instância de articulação prioritariamente técnica” (IPEA, 2015, p. 45).

De acordo com a diretora da Agência Metropolitana, entrevistada em 2021, no referido ano, a autarquia era vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SEDE). Como relatou:

A Agência RMBH está vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SEDE); entretanto, já esteve vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDRU), à Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Regional (SECIR) e à Secretaria Extraordinária de Gestão Metropolitana (SEGEM). Na prática, não existe subordinação, apenas vinculação. Entretanto, a Secretaria à qual a Agência está vinculada tem papel fundamental em garantir a autonomia e auxiliar nas relações institucionais da autarquia [Diretora da Agência, 2021].

A referida diretora ressaltou a importância da agência como órgão de caráter técnico e executivo, que tem como enfoque o planejamento, assessoramento e regulação urbana, viabilização de instrumentos de desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) e apoio à execução de funções públicas de interesse comum. De acordo com a entrevistada, a agência também possui funções de regulação e fiscalização:

No que tange à regulação, atua na fiscalização e emissão de Anuência Prévia e diretrizes urbanas. No planejamento, é responsável pela elaboração e execução do PDDI (PDUI). A Agência ainda apoia os municípios da região em diversos aspectos conforme a demanda, como apoio na elaboração de Planos Diretores, entre outros instrumentos de planejamento. Ainda, a Agência RMBH exerce um papel articulador entre os municípios e os demais órgãos do estado, como a Secretaria de Infraestrutura e Transporte, Secretaria de Meio Ambiente, Secretaria de Cultura e Turismo, Agência de Promoção de Investimentos e Comércio Exterior, COPASA (Companhia de Água e Saneamento), entre outros [Diretora da agência, 2021].

De forma complementar, deve-se destacar a existência do Comitê Técnico de Mobilidade (CTM) da RMBH. Essa estrutura não foi prevista inicialmente pelo arranjo legal. Porém, foi instituída por meio de Deliberação Normativa do Conselho (nº 5) no ano de 2010, a fim de apoiar tecnicamente às discussões relativas ao tema da mobilidade urbana, mais precisamente sobre as temáticas do transporte intermunicipal e sistema viário. Trata-se de instância colegiada formada por instituições públicas e privadas de nível municipal, estadual e federal (IPEA, 2015).

O arranjo de governança da região de Belo Horizonte é orientado, ainda, a partir da existência de um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI – RMBH), contratado em 2009, entregue em 2010 e publicado em 2011, após um processo de elaboração que contou com a colaboração de professores e alunos de pós-graduação e graduação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), além de consultores de áreas como planejamento urbano e ambiental, transportes e políticas públicas. A equipe de elaboração do plano foi composta por especialistas do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar), da Faculdade de Ciências Econômicas (Face – UFMG), juntamente com professores e pesquisadores do Observatório de Políticas Urbanas (Opur), da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas), e da Escola de Design da Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG), além de especialistas voluntários, totalizando 180 profissionais de 15 áreas de conhecimento, entre professores, pesquisadores e consultores.

A contratação, entretanto, foi um momento de impasse na RMBH, conforme relatório do IPEA (2021, p. 8):

A opção por uma equipe coordenada pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) não era uma unanimidade. Havia no governo, sob o ponto de vista de uma minoria, a expectativa de que os próprios servidores do Executivo, com perfil profissional multifacetado e atuantes em diversas secretarias, compusessem um grupo para a sua elaboração. Havia também representantes governamentais que advogavam a contratação de uma empresa privada para este fim. Ao final, prevaleceu a contratação de uma equipe composta por professores e alunos de pós-graduação e graduação da UFMG, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), da Escola de Design de Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG) e consultores setoriais.

De acordo com o pesquisador entrevistado, que liderou a elaboração do plano na RMBH, a ideia era possibilitar um processo permanente de planejamento a partir de uma lógica metropolitana:

E aí, uma das questões fundamentais foi a ideia de que não nos interessávamos em fazer um plano simplesmente; só nos interessava se

fosse, se pensasse num processo permanente de planejamento, que envolvesse as universidades e que tivesse uma continuidade. (...) Acabamos acertando nisso e fomos contratados, e fizemos então a proposta que, por minha sorte, de uma certa maneira, eu fiz questão de chamar de ‘Estudos e produção do conhecimento para construir diretrizes para o processo de planejamento da região metropolitana’ [Pesquisador, 2020].

A elaboração foi realizada em, aproximadamente, 15 meses. O instrumento foi aprovado e ratificado nas instâncias de gestão metropolitana (o conselho deliberativo da RM de Belo Horizonte e a Assembleia Metropolitana) em 2011. O processo de elaboração contou com 15 oficinas e três seminários que mobilizaram quase 3.000 participantes, distribuídos por 610 organismos ou entidades, “sendo 61 do poder público estadual, 241 do poder público municipal (Executivo e Legislativo, sendo 55 vereadores)” (DRUMMOND, 2012, p. 14). Ainda contou com 308 organizações ou entidades oriundas da sociedade civil organizada, como associações comunitárias, empresas, organizações não governamentais, conselhos e sindicatos. (SILVEIRA, 2013).

Tais características contribuíram para que a elaboração do plano tenha se destacado dentre as demais RMs brasileiras:

A experiência de realização do PDDI-RMBH é inédita no Brasil, principalmente por ter sido coordenada no âmbito de instituições de ensino superior. Até então, o que prevalecia no país, e ainda prevalece, era a contratação de grandes empresas de assessoria por parte de representantes políticos do Poder Executivo para elaboração de planos estratégicos de longo prazo (SILVEIRA, 2013, p. 10).

Desse modo, o autor afirma a experiência do PDDI-RMBH como uma inovação e um avanço rumo a novos paradigmas de colaboração, se forem considerados os padrões políticos brasileiros de elaboração de planos como esse, visto que a elaboração do PDDI-RMBH reuniu pessoas de diferentes áreas e com funções distintas e que representavam diferentes segmentos sociais, econômicos e profissionais, resultando na participação de uma quantidade de cidadãos que se pode dizer expressiva, tendo-se como base a busca do desenvolvimento de uma identidade metropolitana. Tal avaliação realizada por Silveira (2013) foi confirmada pelo pesquisador em entrevista para nossa pesquisa:

Nós tivemos uma participação política muito intensa, e ela veio aumentando ao longo do tempo, e no macrozoneamento, por exemplo, a gente levava os mapas, um monte de canetinhas e adesivos e trabalhava em grupos com a população que estava presente, desenhando e marcando os desejos, os pedidos, os conflitos, e depois sistematizava aquilo tudo e levava de volta, numa outra reunião etc. Mas ainda assim é pouco, precisa de uma coisa mais capilar, precisa de uma coisa mais avançada. (...) [Pesquisador, 2020].

A elaboração do PDDI teve início com a construção de macrodiretrizes que pautariam o Planejamento Metropolitano. Para tanto, à época, a Sedru convocou especialistas para que realizassem discussões em torno desse tema.

Como destacou o IPEA (2015), as macrodiretrizes que nortearam o plano podem ser resumidas nos seguintes pontos: reestruturação territorial da RMBH, tomando a habitação como uso estruturante, tratada em conjunto com o uso do solo, sistema viário e de transportes; fortalecimento e criação de novas centralidades; redução das desigualdades sociais e regionais, pela via da inversão de prioridades; modernização e ampliação da competitividade econômica; e ampliação do acesso às oportunidades de desenvolvimento ambiental, econômico e social. O documento está estruturado em dez áreas temáticas e foi organizado em três etapas:

Houve uma primeira etapa de diagnósticos calcada em dez áreas temáticas. A segunda etapa lançou foco nos núcleos temáticos e realizou estudos complementares. Em um terceiro momento foram definidos Eixos Temáticos Integradores (ETIs), para orientar as políticas e programas do PDDI buscando maior grau de integração e transdisciplinaridade (IPEA, 2015, p. 46).

O plano apresenta 28 políticas distribuídas em quatro eixos temáticos. A análise de seu conteúdo permite concluir que o Plano Diretor da RMBH foi além dos temas correspondentes às FPICs, discorrendo, por exemplo, sobre política de democracia digital, programa de qualificação voltado ao setor do turismo, modernização do sistema prisional e integração de políticas (IPEA, 2015). O quadro que segue apresenta a correspondência entre as políticas e os principais elementos a elas associados:

Quadro 2 – Eixos temáticos e políticas – PDDI/RMBH

POLÍTICA	ELEMENTOS ASSOCIADOS
Urbanidade	Relaciona políticas atinentes à democratização dos espaços públicos, valorização da diversidade cultural, promoção de atividades culturais e criativas, gestão territorial da educação e cultura, financiamento da cultura.
Acessibilidade	Conjunto de políticas voltadas para mobilidade, moradia e ambiente urbano, saúde, assistência social, democracia digital.
Seguridade	Políticas de viés da segurança pública, gestão dos riscos ambientais e de mudanças climáticas, segurança alimentar e nutricional, formação e qualificação profissional, apoio à produção em pequena escala.
Sustentabilidade	Desenvolvimento produtivo, territórios minerários, gestão dos recursos hídricos, resíduos sólidos, saneamento básico, recuperação de áreas de interesse para a conservação ambiental, compensação e valoração de serviços ambientais, mitigação de gases de efeito estufa (GEEs) para uma economia de baixo carbono.

Fonte: elaboração própria (2020) com base em IPEA (2015).

Após a sua aprovação, no ano de 2013, o conselho aprovou a elaboração do macrozoneamento da RMBH, “que foi realizado por meio de um processo tão participativo quanto o do PDDI” (IPEA, 2021, p. 9). Em seguida, foi iniciado um esforço para integrar o planejamento urbano municipal ao planejamento metropolitano, a partir da compatibilização dos Planos Diretores Municipais com o PDDI.

Diante da abrangência dos temas tratados pelo PDDI, em 2011, a Agência da RMBH selecionou três políticas prioritárias, tendo em vista, igualmente, o reconhecimento de que não poderia dar conta de sua totalidade. Dessa forma, estão em processo de implementação as ações voltadas à destinação de resíduos sólidos urbanos, transporte sobre trilhos e estímulo à criação de novas centralidades (uso do solo). Na implementação das políticas, por sua vez, tem se destacado a utilização de modelos de Parceria Público-Privadas. De acordo com o IPEA (2015, p. 48):

A Agência RM de Belo Horizonte está trabalhando com duas PPPs: uma delas no âmbito do saneamento e a outra no âmbito da mobilidade. O objetivo da primeira é solucionar o problema da destinação inadequada dos resíduos sólidos nos municípios da RM e do Colar Metropolitano. O objetivo da outra é atenuar o problema da mobilidade, ampliando a oferta de transporte para passageiros, por meio do modal ferroviário.

No caso específico dos resíduos sólidos, por meio de um convênio, os municípios transferem ao governo estadual a responsabilidade pelos serviços de transbordo e destinação dos materiais. O ente estadual realiza a PPP na modalidade concessão administrativa para viabilizar a prestação do serviço. A previsão de início era o ano de 2013, esperando-se que o Estado de Minas Gerais aporte o valor de R\$ 70 milhões, e R\$ 20 milhões sejam divididos entre os 43 municípios participantes, durante os 30 anos de vigência. Poucos avanços ocorreram, de acordo com o IPEA (2021, p. 12):

O extrato do contrato de concessão administrativa firmado entre o governo do estado e a Empresa Metropolitana de Tratamento de Resíduos S/A (EMTR) para a exploração final de resíduos de transbordo, tratamento e disposição final de resíduos sólidos urbanos (RSUs) nos municípios convenientes chegou a ser publicado no Diário Oficial do Estado em 2014. Na gestão seguinte, em 2015, a PPP foi cancelada, tendo sido considerada desfavorável ao estado, do ponto de vista financeiro. Em 2016, foi concluída nova etapa do Plano Metropolitano de Gestão Integrada de Resíduos, complementando a abordagem acerca dos resíduos de serviços de saúde (RSS) e resíduos da construção civil e volumosos (RCCV), elaborado por um consórcio formado por duas empresas, sob a coordenação da agência e do seu grupo de acompanhamento. Os recursos advieram de um termo de cooperação financeira com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Tal modelo é, portanto, inovador. Não apenas por sua capacidade de promover a gestão compartilhada de uma função pública de interesse comum, mas sim porque, da forma como foi idealizada, a remuneração da empresa concessionária variará positivamente quanto menor o volume de resíduos aterrado. Nesse sentido, tem-se o estímulo para que sejam adotadas outras soluções de destinação que deverão anteceder a disposição final do material descartado (IPEA, 2015).

A PPP da mobilidade urbana tem como objetivo promover a recuperação da infraestrutura ferroviária, que deverá ser utilizada no transporte de passageiros. O projeto foi denominado “Transporte sobre Trilhos Metropolitano”. Minas Gerais apresenta uma malha ferroviária de aproximadamente 330 quilômetros, que são utilizados quase que exclusivamente para o transporte de cargas (minério de ferro, aço, cimento). Foi a partir do PDDI que surgiu a proposta de

resgate dessa malha para o transporte intermunicipal e regional de passageiros, como já foi utilizada no início do século XX. “Parte-se do pressuposto de que redes de transporte de alta capacidade são um dos principais elementos estruturadores do espaço urbano, reduzem o congestionamento do sistema rodoviário e diminuem o impacto ambiental” (IPEA, 2015, p. 49).

Além das questões relativas à execução de políticas específicas (FPIC's), destaca-se que a elaboração do PDDI teve pontos positivos para o fortalecimento da gestão metropolitana na RMBH. O Plano Diretor foi a primeira deliberação substancial do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano. Assim, a sua elaboração trouxe aprendizados sobre o processo participativo nessa esfera. O processo participativo envolveu etapas consultivas, como as oficinas, e deliberativas, a partir da atuação do Conselho Metropolitano, que deliberou sua aprovação (MAGALHÃES, 2011).

Além disso, a elaboração desse documento proporcionou a compreensão acerca de desafios compartilhados e contribuiu com a criação de um sentimento de metropolitano (IPEA, 2015). De acordo com o PDDI (2011, p. 5):

A principal referência para o planejamento metropolitano integrado é a construção de um sentido de cidadania metropolitana que contribua para um processo de integração socioespacial entre os 34 municípios, implicando maior coesão entre estes, a sociedade civil e o governo estadual, articulando a RMBH com o espaço estadual e fortalecendo seu papel como centro de comando do Estado de Minas Gerais.

A ideia era que a inclusão e empoderamento de municípios e populações fragilizadas possibilitariam a articulação de projetos, além da inversão de prioridades metropolitanas (PDDI, 2011). A partir desse momento, os municípios passaram a se perceberem como membros de um conjunto. Se antes a discussão sobre a temática metropolitana se concentrava na capital belo-horizontina, com o processo de formulação do plano, o território da RMBH foi dividido em municípios, que passaram a receber a visita de representantes do governo estadual. Apesar disso, o peso desproporcional da capital Belo Horizonte foi destacado pelo pesquisador entrevistado, o que pode, por outro lado, viabilizar a mobilização de outros municípios: “Eu acho que, é o que eu

tenho dito hoje em dia, é que o protagonismo de Belo Horizonte, da metrópole, é fundamental para que você consiga mobilizar os outros prefeitos” [Pesquisador, 2020].

O Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, igualmente, se configura como um instrumento de gestão que compõe o arranjo institucional dessa RM e foi regulamentado pelo Decreto estadual nº 44.602/2007, posteriormente alterado pelo Decreto nº 45.928/ 2012.

“O Fundo é composto por recursos do estado, na proporção de 50% do total previsto e por recursos dos municípios, que totalizam o restante e são rateados na razão da receita líquida de cada município” (IPEA, 2015, p. 47). Conforme Drummond (2012, p. 15), a destinação dos recursos é decidida pelo Conselho de Desenvolvimento da RMBH com ratificação pela Assembleia Metropolitana. “Metade dos recursos aportados é oriunda do orçamento estadual e o restante é dividido entre os 34 municípios, na razão de sua receita líquida. Em 2011, contribuíram com recursos para o fundo 21 municípios”. No referido ano, a contribuição dos municípios totalizou R\$ 959.461,00, que se somaram a R\$ 1.000.000,00 que foram apostados pelo governo estadual. Em 2012, somente 14 municípios aportaram recursos, totalizando R\$ 1.866.857,09 de aporte municipal, redução que, para Drummond (2012), se relaciona com as eleições municipais realizadas naquele ano.

O estudo do desenho institucional da RMBH denota a existência de estruturas atuantes e articuladas na gestão da metrópole. Ainda, destaca que o desenho proposto para a gestão compartilhada pressupõe a participação ativa de membros do Executivo e Legislativo dos municípios membros.

Partindo desse modelo, Drummond (2012) apresenta resultados de uma pesquisa realizada pelo Observatório de Políticas Metropolitanas (Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte). O estudo contou com 31 dos 34 prefeitos da RMBH, que foram entrevistados entre os anos de 2011 e 2012.

A autora destaca que, quanto à estrutura institucional de gestão da RM, a Agência RMBH era percebida pelos entrevistados como a principal instituição atuante nos processos decisórios. Cerca de um terço dos prefeitos que participaram na pesquisa (32,3%) considerava que o arranjo institucional funcionava de forma adequada e 22,6% apontaram que o arranjo não funciona bem. Quanto à participação em processos

decisórios atinentes à questão metropolitana, no período de realização da pesquisa, 48% dos prefeitos percebiam a Assembleia Metropolitana como uma instância importante para os municípios da RMBH; 32,3% não sabiam avaliar se as decisões eram relevantes. Nenhum dos prefeitos demonstrou conhecer o conceito de Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs). Alguns afirmaram explicitamente que desconheciam ou tentaram de forma equivocada exemplificar sua compreensão. Além disso, somente um prefeito associou a atuação da Agência da RMBH com a execução dessas (DRUMMOND, 2012).

No que tange ao Conselho Deliberativo, Drummond (2012) destaca que as decisões, têm implicado mais compromissos para o governo do estado do que para os municípios e que, até 2012, os municípios que não participavam das reuniões não tomavam conhecimento das decisões tomadas, o que motivou a disponibilização das atas no portal da Segem. Contudo, a importância dessa instância foi reconhecida pela maior parte (18) dos 31 participantes da pesquisa, de forma que apenas 1 prefeito indicou que as decisões tomadas nessa instância não possuem importância e 1 prefeito não soube avaliar.

Vale destacar que 29% (9) dos prefeitos entrevistados considerava que a composição do conselho não era satisfatória, tendo em vista que apenas os municípios de Belo Horizonte, Betim e Contagem possuíam assentos permanentes. A maior parte deles (45,2% ou 14 participantes), por sua vez, não se opôs à composição desse canal de deliberação.

A pesquisa reportada por Drummond (2012) ainda buscou compreender a motivação apontada pelos prefeitos para a realização de aportes de recursos no Fundo de Desenvolvimento da RMBH. De forma geral, dentre os gestores que informaram contribuir com o fundo, a realização do aporte representa confiança e crença no modelo de gestão da RM. Ainda, os prefeitos afirmavam que a contribuição gerava a expectativa de retorno, bem como de que poderia gerar o direito à intervenção nas decisões a serem tomadas.

Ao final, a pesquisa apresentada demonstrou que “a maior parte dos prefeitos postula que a participação na RMBH é vantajosa para o município” (DRUMMOND, 2012, p. 17). O sentimento metropolitano almejado pelo PDDI, portanto, se refletiu nos resultados da pesquisa indicada e na contribuição dos municípios para o Fundo Metropolitano.

Ainda, a experiência da RMBH se apresenta de forma positiva na medida em que “avança em direção à uma gestão metropolitana mais democrática” (SILVEIRA, 2013, p. 9). Se, de um lado, a representação

da sociedade civil nos órgãos de gestão metropolitana na RM de Belo Horizonte pode ser considerada como abaixo do ideal, por contar com poucos membros, a existência de um colegiado metropolitano fortalece, legitima e qualifica a representação dos membros da sociedade, tanto é que todos os projetos que receberam financiamento foram discutidos pelo Colegiado Metropolitano e posteriormente aprovados no conselho (IPEA, 2015).

O papel do Colegiado Metropolitano e a atuação da sociedade civil foram destacados pela ex-diretora da Agência entrevistada em nosso estudo:

São só dois assentos, mas são dois assentos [para a sociedade] que têm um peso muito grande, pois são assentos que fazem, eles pautam muito o Conselho Metropolitano, trazem demandas, eles participam, mobilizam, cobram; e aqui teve uma história interessante que foi uma ação do Conselho, que foi a partir da Assembleia Metropolitana, e desde a primeira decidiu-se que setor popular que tem entidades profissionais, sindicais, movimentos sociais diversos, empresariais... Então todo tipo de organização civil ficou nesse grupo, e eles propuseram uma entidade à parte, que é um Conselho deles e que todas as entidades que participaram da conferência passam a se encontrar por regularidade, e esse colegiado vai dando insumos a esses dois representantes que estão no Conselho; isso surgiu obviamente pela liderança que a gente tinha, [de] uma pessoa importante nesse processo (...) [ex-diretora da Agência, 2020].

Porém, ao estudar o referido processo, Mendonça (2013, p. 1) reflete sobre os seguintes questionamentos: “Em que medida o Governo Estadual tem o controle sobre os processos participativos? É possível construir um processo participativo autônomo no nível metropolitano?”. A autora destaca que a Constituição de 1988 pautou-se em um rechaço ao centralismo autoritário e em uma constituição municipalista, resultando em experiências de participação social que, contudo, se concretaram em nível local.

Todavia, a experiência de elaboração do PDDI aponta para múltiplos formatos de participação, classificados por Mendonça (2013, p. 8) como institucionalizada-organizada, a partir da representação no Conselho Deliberativo Metropolitano e da criação do Colegiado Metropolitano; institucionalizada-espontânea, com a participação nos processos de discussão pública; e autônoma, tendo em vista a

“formação da Frente pela Cidadania Metropolitana, que ocorreu durante o processo de discussão pública do PDDI, a partir da iniciativa de um grupo de participantes, de forma autônoma em relação ao processo institucional”. Trata-se de um grupo de indivíduos que organiza seminários para discutir temas relacionados ao PDDI. Desse modo, conclui a autora que a participação foi possível em uma escala que transcende o “local”, a despeito de, conforme ressalta, ter ocorrido sob a batuta firme e controle do ente estadual.

Para Tonnucci Filho e Monte-Mór (2013, p. 4), a mudança advém de uma nova lógica de planejamento:

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH) expressa com bastante clareza as mudanças recentes, combinando metodologias marcadas pela ruptura com o planejamento tecnocrático moderno-tradicional e incorporando, desde sua primeira concepção, um sentido de integração intersetorial e de participação popular que cresceu ao longo da proposta final de estudos e de sua elaboração.

Para os autores, tal formato foi fundamentado em um compromisso por parte da equipe de elaboração que assumiu como objetivo a construção de um Sistema de Planejamento Metropolitano permanente, que incluísse as universidades e os demais agentes e instâncias atuantes e que pudesse se articular ao Sistema de Gestão Metropolitana já existente. Além disso, põe-se como ponto importante o fato de ter sido elaborado em um ambiente universitário, favorecendo a atmosfera de inovação (TONNUCCI FILHO e MONTE-MÓR, 2013).

Diante dos múltiplos canais e do debate criado em torno da temática metropolitana, a elaboração do PDDI é apontada como um momento de destaque, tendo em vista que Executivo, Legislativo e sociedade civil “se mobilizaram para retomar a questão metropolitana e sentiram-se todos representados devidamente”, refletindo-se em uma “nova etapa de construção da identidade metropolitana e de legitimidade para tratar sobre temas metropolitanos” (CORRÊA, 2013, p. 94).

Tendo em vista o arranjo delineado ao longo dos anos, é possível indicar a existência de um modelo misto, com soluções verticais e horizontais. Conforme o IPEA (2015, p.18):

Minas Gerais adotou um modelo institucional que mescla soluções vertical e horizontal. Vertical na medida em que o poder do estado para definir os municípios que integram a região os vincula; e horizontal tendo em vista que lhes reserva espaço em processos decisórios.

Entretanto, se, de um lado, a experiência da RMBH possibilita aprendizados a regiões metropolitanas brasileiras que pouco avançaram na criação de um modelo institucional completo, de outro, alguns desafios se repetem. Dentre eles, a medida correta entre cooperação e coordenação denota desequilíbrios. A título de exemplo, cite-se 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”, sem assegurar amplo debate (CORRÊA, 2013, p. 95).

A questão metropolitana ainda é, primordialmente, conduzida pelo governo do estado. Nesse sentido, um dos pontos que esta experiência igualmente ensina se apresenta como elemento desafiador: as prefeituras possuem um potencial de mobilização, o que requer a criação de um sentimento metropolitano e a percepção dos múltiplos ganhos que a pauta metropolitana pode produzir.

Além disso, as assimetrias entre os municípios que compõem a RMBH ainda travam o planejamento e a gestão metropolitana, o que foi exemplificado pela ex-diretora da Agência entrevistada no que tange às capacidades estatais, especificamente quanto ao perfil do corpo burocrático em cada município:

Eu já falei um pouco sobre a assimetria das governanças dos municípios, das assimetrias administrativas; então se têm capacidades muito diferenciadas em termo de estrutura técnica, de pessoal, então tem que lidar com isso; então quando BH, Contagem, Betim, tem estruturas boas, não só de terras, mas de secretários, que são profissionais que têm a ver com aquela área que eles foram colocados, os outros municípios não têm; a Agência percebeu que ela precisa ter esse outro papel de apoio aos municípios e esse apoio muitas vezes é sentar com o município e compartilhar um pouco essas competências; a gente estava estudando alguns convênios dos municípios delegarem a Agência e execução de determinadas funções administrativas; essa questão estava com a procuradoria estudando, enquan-

to isso a equipe da agência fazia um trabalho itinerante e ficava uma semana acompanhando a equipe, ensinando a analisar projeto, discutindo as questões [ex-diretora da Agência, 2020].

As assimetrias também foram destacadas pelo pesquisador entrevistado quanto ao peso dos entes municipais ao se referir aos desafios de um planejamento em nível metropolitano:

Não é fácil você construir isso nos municípios, ainda que aos poucos as pessoas vão percebendo que são todos metropolitanos, que trabalham, viajam, estudam a nível metropolitano, e coisas deste tipo. Mas eu acho que a presença do estado é importantíssima. Mas eu acho que, o que eu falei nessa discussão das candidaturas de Belo Horizonte, é que Belo Horizonte tem que ter uma postura quase que maternal em relação aos outros municípios, entender que são cria dela. Apesar de ter muitos municípios que são mais antigos do que Belo Horizonte, ela tem que ser generosa e tem que entender que tudo o que acontece na região metropolitana, quem se beneficia é, principalmente, Belo Horizonte, do ponto de vista econômico. Se Inhotim gera 100 reais, com o grande museu de Inhotim etc., 2% fica lá, 40% vem para Belo Horizonte e os outros 58% vão para o resto do país. Então, na verdade, essa região metropolitana beneficia o polo, o núcleo central. Então, eu acho que a articulação, a presença do estado e a presença do município metrópole, são fundamentais nesse processo [Pesquisador, 2020].

Outro ponto de destaque, que não se configura como uma exclusividade da RMBH, é a interferência de questões políticas, que dificultam o diálogo e o avanço da implementação do PDDI:

(...) uma Agência metropolitana tem que lidar com os prefeitos, que tem uma grande autonomia da gestão municipal; pela Constituição os municípios são equiparados (...), então eles têm total autonomia no seu território, mas em regiões metropolitanas essa autonomia vai até onde um esbarra no outro, na função de interesse comum e que existe uma grande dificuldade de entender; então tem que saber lidar com essa relação política que é de convencimento do prefeito, dele ceder ou participar dessa gestão metropolitana por ser interessante para o seu município e ele não vai estar só perdendo ou abdicando da autonomia e liberdade. Então o tempo você lida com composições políticas. [ex-diretora da Agência, 2020].

Tais elementos representam freios à dinâmica metropolitana, fazendo com que, a despeito da existência do plano, poucos avanços tenham sido realizados no que tange à cooperação entre os entes metropolitanos. Ao ser perguntado sobre a existência de experiências na RMBH, respondeu o entrevistado:

Não, oficialmente não. Nós temos um trabalho grande com um conjunto de municípios, mas alguns deles estão no Colar Metropolitano, não exatamente na região metropolitana, que é o primeiro consórcio público de Minas Gerais, numa região que é ao sul da região metropolitana. Existia também um conjunto de municípios em torno de um ribeirão, eles continuam existindo mas fazendo pouca coisa. Eu tenho trabalhado num desses municípios e o que eles me dizem lá é que o Conselho tá parado, ninguém tem feito nada, em termos significativos etc.; não vejo nenhuma atuação maior aí entre os municípios [Pesquisador, 2020].

Conforme destacado pela diretora da RMBH, em 2021, o PDDI encontrava-se em processo inicial de revisão, não tendo sido, até o momento de finalização desta pesquisa, convertido em Lei após o Estatuto da Metrópole. A despeito disso, é possível destacar que a RMBH deu um grande passo na construção de uma dinâmica metropolitana. Conforme destacou o IPEA (2021, p. 10): “A RM de Belo Horizonte foi pioneira na elaboração de um plano diretor democrático e participativo, acompanhado do macrozoneamento, tendo se constituído em uma referência”. Portanto, o relato sobre a construção do PDDI como um caso de sucesso é possível se considerarmos que tal RM apresenta um sistema metropolitano bem desenhado, um fundo com aporte de recursos, uma primeira experiência de planejamento e a interação com a sociedade. Deve-se considerar, a partir deste estudo, que o plano é apenas um relevante instrumento dessa construção, havendo entraves a serem vencidos para seguir adiante, como, por exemplo, a necessidade de que o PDDI/Macrozoneamento supere a condição de um “projeto de lei arquivado” (IPEA, 2021, p. 20).

Apesar disso, é possível destacar que o instrumento já vem cumprindo efeito, pois “os parcelamentos em municípios da RM de Belo Horizonte têm se orientado pelo PDDI, na ausência de legislação municipal antagonica. Em situações de conflito, prevalece a legislação municipal” (IPEA, 2021, p. 21).

À primeira vista, é possível pensar que o principal ponto positivo da experiência estudada é a existência de um plano elaborado em um momento anterior ao Estatuto das Metrôpoles (Lei Federal nº 13.089/2015), que institui diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas. Ou, ainda, um outro olhar, mais afeito aos resultados, poderia apontar a inexistência de grandes avanços ou que não existiriam elementos a serem ressaltados no caso estudado. Isso porque, embora não seja essa a opinião geral da autora, Mendonça (2013, p. 13) ressaltou que, a despeito do esforço de planejamento, não foi possível observar ações efetivas para o alcance dos objetivos: “Suas propostas encontram-se ainda nos gabinetes governamentais e de fato ainda não há uma estrutura efetiva de controle social sobre a ação pública associada ao planejamento metropolitano”.

Contudo, o caso de BH ensina sobre um “ensaio de organização autônoma” que, além de exemplo, poderá servir para promover uma (re)conexão da ação coletiva (MENDONÇA, 2013, p. 13). Ainda, a elaboração do PDDI pode ser considerada como um avanço no cenário nacional, caracterizado pela “carência e fragilidade de mecanismos de articulação e integração de políticas públicas supramunicipais e metropolitanas” (TONNUCCI FILHO; MONTE-MÓR, 2013, p. 17). Nesse sentido, os ganhos do processo vão além da construção de um instrumento de planejamento.

Considerações finais

Foi possível visualizar que, se a origem da RMBH remonta à atuação federal em torno do tema, o seu desenvolvimento se deu a partir de um processo de aprendizados e envolvimento de âmbito estadual. Um dos destaques que se apresentam é a existência de um completo arranjo institucional que, ao longo dos anos, foi reestruturado a partir dos novos paradigmas de administração que se apresentavam à gestão.

Tal modelo institucional, por sua vez, a despeito de apresentar as devidas estruturas para sua operacionalização, carecia de um sentimento metropolitano que foi inicialmente introduzido pelo processo de elaboração do PDDI, tendo em vista que o caso da RMBH também evidenciou uma composição pautada em justificativas políticas.

A realização de um planejamento de cunho metropolitano é outro elemento de destaque, tendo sido realizado a partir de ferramentas que legitimaram propostas e operacionalizaram o envolvimento dos entes metropolitanos.

A existência de uma participação institucionalizada-organizada (MENDONÇA, 2013, p. 9), pode ser vista como positiva, devendo-se, contudo, ponderar que “representação da sociedade e o próprio Colegiado têm uma participação limitada, definida pela agenda estatal e controlada pelo governo”. Porém, a experiência estudada mostra que o primeiro passo já foi dado na busca pela construção de uma lógica metropolitana de gestão.

Referências

ANDRADE, I. A. L.; CLEMENTINO, M. L. M. Descentralização e impasses da Governança Metropolitana. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves. (org.). *As metrópoles e a questão social brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, Fasev.1, 2007. p. 239-258.

BRASIL, Flávia P. D.; QUEIROZ, L. S. Gestão metropolitana e participação: uma análise do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da RMBH. In: *E-metropolis- Revista eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais*. Ano 1, n. 1, maio de 2010. Disponível em: http://www.emetropolis.net/edicoes/n01_mai2010/e-metropolis_n01_artigo1.pdf. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRULON, Vanessa; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; DARBILLY, Leonardo. Choque de gestão ou choque de racionalidades? O desempenho da administração pública em questão. *REAd. Rev. eletrôn. adm.* Porto Alegre, v. 19, n. 1, p. 01-34, abril 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-23112013000100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 23 jan. 2020.

CORRÊA, Ana Carolina Utsch. *Planejamento e gestão metropolitana de Belo Horizonte: a construção de uma política pública*. 2013. 105f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

DRUMMOND, Maria Valeska Duarte. O arranjo institucional da RMBH: a avaliação dos prefeitos. V. 15, n. 1 (2013): *Anais do XV ENANPUR*. Disponível em: <<http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/issue/view/1>>. Acesso em: 9 jan. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Governança Metropolitana no Brasil. Relatório de Pesquisa*. Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana (Componente 1). Região Metropolitana de Belo Horizonte. Rio de Janeiro, 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Projeto Governança Metropolitana no Brasil. O Planejamento Metropolitano na RM de Belo Horizonte. Relatório de Pesquisa*. Brasília, 2021.

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, PUC-MG, 2009.

MAGALHÃES, Beatriz Judice. Participação e observação no Plano Diretor da região metropolitana de Belo Horizonte. *Revista Avaliação de Políticas Públicas (AVAL)*, Fortaleza, ano 4, v. 2, n. 8, p. 75-87, jul./dez. 2011. Disponível em: <<http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/23003>>. Acesso em: 13 jan. 2020.

MENDONÇA, Jupira Gomes de. As possibilidades do planejamento participativo no nível metropolitano. v. 15 n. 1 (2013): *Anais do XV ENANPUR*. Disponível em: <<http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenapur/article/view/126/123>>. Acesso em: 9 jan. 2020.

PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO PARA A REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE (PDDI). *Definição das Propostas de Políticas Setoriais, Projetos e Investimentos Prioritários*. V. 1, maio 2011 Disponível em: <http://www.metropolitana.mg.gov.br/documents/pddi/relatorio-final-cedeplar/pddi-rmbhrelatorio-final-volume-1.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2020.

SILVEIRA, Rogério Zanon da. Nem participação, nem representação!? Mas desafios e possibilidades sim à gestão democrática das metrópoles. V. 15, n. 1 (2013): *Anais do XV ENANPUR*. Disponível em: <<http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenapur/issue/view/1>>. Acesso em: 9 jan. 2020.

TONUCCI FILHO, João Bosco Moura; MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. Avanços e desafios ao planejamento Metropolitano: o caso do PDDI-RMBH. V. 15, n. 1 (2013): *Anais do XV ENANPUR*. Disponível em: < <http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenapur/article/view/162>>. Acesso em: 9 jan. 2020.

VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. *In: VILHENA, Renata et al. O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

PARTE III

Elementos a serem considerados para uma Governança Metropolitana

A (não) governança na Região Metropolitana de Natal

Brunno Costa do Nascimento Silva
Terezinha Cabral de Albuquerque Neta Barros
Raquel Maria da Costa Silveira
Lindijane de Souza Bento Almeida
Maria do Livramento Miranda Clementino
Richardson Leonardi Moura da Câmara

Introdução

As discussões acerca da governança metropolitana se configuram, atualmente, como de extrema relevância em razão das regiões metropolitanas (RMs) se expressarem como as áreas onde predominam a concentração econômica e a condensação populacional (RIBEIRO; RODRIGUES, 2018). Entretanto, o debate sobre a governança desses espaços aponta para um paradoxo, pois, apesar de reunir oportunidades é possível identificar, também, desafios (KLINK, 2009), em virtude da fragilidade do desenho institucional que não é capaz de orientar o planejamento e a gestão dessas áreas, cujos limites territoriais não coincidem com o ordenamento jurídico que as constituem.

A Região Metropolitana de Natal (RMN), instituída em 16 de janeiro de 1997 pela Lei Complementar Estadual (LCE) n° 152, não diferentemente do cenário destacado, apresenta problemas ligados à governança do seu território. Em duas décadas de existência, como frisado por Clementino *et al.* (2019), a RMN não obteve o funcionamento pleno, de sua região, dados os inúmeros dilemas político-institucionais e fiscais-financeiros que a cercam. Segundo Silva (2017), isso ocorre, pois, a RMN ainda necessita vivenciar um vasto desenvolvimento, destacando-se a necessidade de definição e de integração de suas funções públicas de interesse comum (FPICs).

Apesar dos problemas existentes, a Região Metropolitana de Natal se encontra em processo de formação, como apontado pelos estudos de Clementino e Pessoa (2009), Clementino e Ferreira (2015) e Silva *et al.* (2018), uma vez que a região pode ser considerada um aglomerado urbano ainda não precisamente metropolitano, mas com manifestações perceptíveis de um acentuado processo de metropolização. Nesse sentido, analisar as condições políticas, institucionais e financeiras que levam a RMN a não superar os obstáculos que permanecem presentes na Região se torna essencial.

Desse modo, o objetivo do presente capítulo é apresentar o estado da arte de governança da RMN. Para tanto, metodologicamente, foi empreendida, inicialmente, a pesquisa bibliográfica acerca da governança metropolitana e dos dilemas em torno do tema na RMN a partir do acervo do Observatório das Metrôpoles – Núcleo Natal. Concomitantemente, foi efetuada a pesquisa documental sobre os marcos legais da RMN. Posteriormente, foi realizada entrevista com o gestor responsável pela Coordenadoria da Região Metropolitana de Natal (CRM)¹ e com o gestor responsável pela Secretaria de Estado de Planejamento e Finanças (SEPLAN) do governo do Rio Grande do Norte (RN) que atua como presidente do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal (CDMN)². A pesquisa realizada possibilitou a identificação de avanços e retrocessos na gestão metropolitana entre 1997 e 2021.

Em relação à estrutura do capítulo, o texto se encontra sistematizado em três seções. Inicialmente, o capítulo aborda a discussão sobre os dilemas da governança metropolitana para, logo em seguida, analisar os dilemas políticos institucionais da RMN. O debate finaliza ao examinar os dilemas fiscais financeiros da região. Os resultados da pesquisa apontam que muitas são as dificuldades que ainda necessitam ser vencidas pelo governo estadual, ente responsável pela administração da RMN. Além disso, verificou-se a indispensabilidade da criação de um sistema de gestão que contemple os atores locais (gestores estaduais, municipais e sociedade) com instâncias que promovam canais de cooperação horizontal e vertical, sob o ponto de vista fiscal-financeiro, e instâncias que, do ponto de vista político-institucional, efetivamente coordenem ações na RMN e que proporcionem a participação da sociedade civil na deliberação das decisões.

¹ Entrevista realizada no dia 8 de fevereiro de 2021.

² Entrevista realizada no dia 5 de março de 2021.

1. Os dilemas da governança metropolitana

A expansão das regiões metropolitanas no Brasil, sobretudo a partir do início do século XXI³, tem gerado um exponente crescimento econômico no país, mas também vem acarretando diversos problemas ligados às questões institucionais nesses espaços (SILVA, 2020). Nesse contexto, as discussões sobre a temática da governança metropolitana se destacam por estarem cada vez mais presentes e serem cada vez mais relevantes no âmbito acadêmico quanto no campo governamental, uma vez que o tema busca apontar possíveis soluções para os desafios presentes nas RMs.

A literatura nacional e internacional (LEFÈVRE, 2005; GARSON, 2009; BOOTHROYD, 2010; FREY, 2012; ALMEIDA *et al.*, 2015; AZEVEDO; GUIA, 2015; CLEMENTINO; ALMEIDA, 2015; SILVA, 2020), acerca da governança metropolitana, apresenta que sua construção surge diante da necessidade de coordenar esforços, entre os diversos atores, para solucionar problemas nas áreas que perpassam e ultrapassam os limites jurídicos existentes. Isso porque muitos desses problemas, nesses territórios, não reconhecem exatamente esses limites.

É nesse sentido, portanto, que Lefèvre (2005) e Garson (2009) conceituam a governança metropolitana como um processo no qual são reunidos uma série de instrumentos, mecanismos e ordenamentos que possibilitem promover ações coletivas para solucionar impasses e colaborar no desenvolvimento das áreas metropolitanas. Ainda de acordo com os autores (LEFÈVRE, 2005; GARSON, 2009), a governança metropolitana tem como elemento básico para sua formação a existência de governos. No entanto, a despeito da relevância dos governos, também se faz necessária a incorporação de outros elementos a exemplo da inserção da sociedade civil nos processos decisórios no âmbito metropolitano.

Almeida *et al.* (2015), semelhantemente, acreditam que a governança metropolitana é um processo que se manifesta através das políticas públicas levando em consideração a cooperação (horizontal/vertical) e a coordenação para a efetiva superação da heterogeneidade de interesses particulares ao passo que visa auxiliar na solução dos problemas comuns, além do estabelecimento de instâncias participativas.

³ No século XX foram concebidas 25 RMs – das oito primeiras RMs pela Lei Federal n° 14, de 8 de junho de 1973, até a última nos anos 2000 que demarcou o fim do século XX – enquanto no início do século XXI já foram criadas 58 regiões metropolitanas, tendo o ápice de institucionalização no ano de 2012, quando foram formadas 13 regiões metropolitanas.

Esses fatores, como observados, são imprescindíveis para a formação da governança metropolitana, pois, como afirmado por Garson (2009, p. 74), as “estruturas de governança [...] se formam a partir da sociedade civil” e devem incluir, como apontado por Silva (2020, p. 52), a cooperação e a coordenação para superar “[...] posicionamentos, muitas vezes, orientados pelo conflito e fragmentação” nas RMs.

Entretanto, muitos ainda são os dilemas existentes no âmbito da governança metropolitana para sanar ou mitigar os problemas que surgem nas unidades metropolitanas. Boothroyd (2010) aborda que esses dilemas extrapolam mais de um nível de governo e mais de um tipo de ator, pois para lidar com os problemas presentes, de modo eficaz, nas RMs, é essencial que ocorra a união dos diversos atores – a exemplo das lideranças políticas, gestores, planejadores governamentais e sociedade civil – visando: a) a resolução dos conflitos; b) a resolução dos impasses institucionais entre os grupos de interesse; c) o estabelecimento do planejamento participativo; e d) a criação de organismos multilaterais.

Além disso, como evidenciado por Boothroyd (2010), a menos que os diversos atores estabeleçam um arranjo de governança metropolitana capaz de “moldar” o desenvolvimento regional urbano, que seja comum a todos, a competição entre os interesses particulares, desses atores, poderá ocasionar a “tragédia dos bens comuns”, colocando-se, desse modo, com um dilema. É nesse sentido que o autor (BOOTHROYD, 2010, p. 119) salienta que cada governo local ficará tentado a:

- a) externalizar a poluição da água e do ar; b) incentivar a urbanização da terra agrícola ou ecologicamente sensível; c) concorrer por fábricas reduzindo os impostos sobre a propriedade e os padrões ambientais, ou subsidiando os serviços e até cedendo terrenos; d) desestimular o povoamento por pessoas pobres ou que possuem necessidades especiais; e e) evitar pagar por instalações comuns não imediatamente necessárias.

Do mesmo modo, problemas relacionados com a ausência de coordenação, cooperação e participação social nas RMs também se configuram como um dos dilemas mais presentes na temática da governança metropolitana. No que tange aos dois primeiros aspectos, o dilema recai na vontade desses atores governamentais em maximizar – de forma

ampla ou moderadamente – o planejamento das políticas urbanas e outras políticas governamentais – uso e ocupação e do solo, saneamento básico, finanças públicas – no qual buscam garantir, em primeiro lugar, a autonomia política e, em seguida, ampliar as chances de reeleição.

Essa questão é especialmente delicada no debate metropolitano, como enfatizado por Melo e Silva (2020), dada a crença, por parte dos gestores públicos, em perder o poder de tomada de decisão ao se firmar o processo de cooperação, muito embora se tenha garantido em Lei (Constituição e Estatuto da Metrópole) que a autonomia se mantém soberana para a governança interfederativa e seu melhor resultado.

Quanto à participação social, Azevedo e Guia (2015) frisam que o processo de inclusão da sociedade civil e da população no debate metropolitano não é algo simples de se realizar, dada a dificuldade de mobilização social que é, muitas vezes, identificada como complexa. Clementino e Almeida (2015), por sua vez, ressaltam essa dificuldade ao acrescentarem que os impasses para integrar as necessidades da sociedade com as agendas de governo também se apresentam como um dos pilares que constroem a participação dos atores sociais no processo de governança metropolitana.

Frey (2012, p. 90) agrega à discussão ao destacar o elemento da “preponderância da dimensão econômica”. Como colocado pelo autor (FREY, 2012), a predominância dos atores do mercado, nos fóruns de desenvolvimento regionais, promove maior participação dos atores ligados a esse segmento nas esferas de decisão, tendo como resultado direto a redução da sociedade civil e da população. Isso porque:

em contextos de sociedades desiguais e de graves desequilíbrios de poder [a exemplo dos Estados latino-americanos], frequentemente implicam na exclusão de atores sociais incômodos dos processos decisórios, na ‘imposição de consensos’ e na busca de determinação de uma agenda hegemônica por parte dos atores mais influentes no processo (FREY, 2012, p. 90).

Apesar da relevância e da urgência da governança metropolitana nas RMs, como apresentado, muitos são os dilemas inerentes que necessitam serem superados, sobretudo em RMs ainda em processo de consolidação de seu desenho de governança. Esse é o caso da Região Metropolitana de Natal que, em duas décadas de existência, não conseguiu demonstrar pleno funcionamento em razão dos diversos dilemas político-institucio-

nais existentes na região. A seção seguinte se debruça sobre essa problemática a partir dos fatos que compõem o passado e o presente da RMN.

2. Dilemas político-institucionais na Região Metropolitana de Natal

Diante dos desafios acima apontados, será realizado o estudo sobre os dilemas político-institucionais da RMN a partir de dois momentos. O passado da RMN abrangerá os anos de 1997 (data de sua formalização) a 2018 (último ano da gestão anterior à atual). O contexto presente corresponde à gestão da Governadora Fátima Bezerra, iniciada em 2019. Nesse caso, os dados apresentados abrangem o período que vai do início do mandato até 2021 (ano de realização da pesquisa).

2.1 Um olhar para o passado da Região Metropolitana de Natal

A institucionalização da RMN acompanhou a iniciativa de surgimento de outras regiões metropolitanas no Brasil, que passaram a entender esses espaços como mecanismo de soluções de natureza econômica e social. Como a responsabilidade de criar RM passou a ser do governo do estado, assim como também de iniciativa parlamentar estadual, o país assistiu criações de RMs com características diversas.

O surgimento da RMN não foi resultado de uma decisão do Executivo estadual, mas de um Projeto de Lei apresentado à Assembleia Legislativa pela então deputada e hoje governadora, Fátima Bezerra (PT). A formalização se deu por meio da LCE n° 152, de 16 de janeiro de 1997. A justificativa da então deputada era que a omissão do governo do estado em relação aos problemas urbanos da chamada “Grande Natal” impulsionou a iniciativa de institucionalização na expectativa de que, dessa forma, os problemas da região pudessem ser enfrentados a partir de uma perspectiva comum e colaborativa, já que a conurbação de alguns municípios já era evidente.

A composição inicial do Projeto de Lei abrangia cinco municípios: Natal, Parnamirim, Macaíba, São Gonçalo do Amarante e Extremoz. Contudo, a RMN sofreu a primeira de muitas interferências políticas na sua configuração ao ser inserido o município de Ceará Mirim no PL que, naquele momento, não compartilhava características e elementos similares aos demais municípios.

A inclusão do município de Ceará Mirim na proposta original, por exemplo, foi uma condição imposta por deputados com base eleitoral no município para a aprovação da Lei, rompendo com a tentativa de estabelecimento de uma racionalidade conceitual e técnica para a inserção de entes na região. O debate em torno da criação da Região Metropolitana de Natal, desse modo, foi objeto de acordos políticos na Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte (RN).

A inserção de mais municípios na RMN vem acontecendo ao longo dos 24 anos de existência da região. A composição mais recente data de 2019. Atualmente, a configuração da RMN é composta por 15 municípios: Natal, Parnamirim, Macaíba, São Gonçalo do Amarante, Extremoz, Ceará-Mirim, São José do Mipibu, Nísia Floresta, Monte Alegre, Vera Cruz, Maxaranguape, Ielmo Marinho, Arês, Goianinha e Bom Jesus. Muitos dos municípios referidos fogem de uma perspectiva de realidades e problemáticas comuns decorrentes do processo de conurbação urbana. A título de exemplo, deve-se ressaltar que entre os membros da RMN é possível identificar municípios de dimensões rurais, com vazios urbanos consideráveis cuja inclusão não está fundamentada em critérios técnicos objetivos. Como podemos observar no Quadro 1, o município de Natal apresenta taxa de urbanização de 100% e Ielmo Marinho de 12%, denotando as desigualdades do recorte em estudo.

Quadro 1 – Características demográficas e urbanização da RMN, 2010

Município	Nº de habitantes (IBGE, 2020)	Taxa de urbanização (IBGE, 2010)
Natal	890.480	100,00%
Parnamirim	267.036	100,00%
São Gonçalo do Amarante	103.672	84,00%
Macaíba	81.821	61,00%
Extremoz	28.936	64,00%
Ceará-Mirim	73.886	52,00%
São José de Mipibu	44.236	45,00%
Nísia Floresta	27.938	39,00%
Monte Alegre	22.576	43,00%
Vera Cruz	12.637	43,00%
Maxaranguape	12.544	37,00%
Ielmo Marinho	13.901	12,00%
Arês	14.417	62,00%
Goianinha	26.669	68,00%
Bom Jesus	10.267	71,00%

Fonte: elaborado pelos autores (2021), a partir de dados do IBGE (2010; 2020).

Institucionalmente, a Lei n° 152/1997 que cria a RMN estabeleceu que esta seria administrada pelo Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal (CDMN), com função normativa e deliberativa, presidida pelo secretário de Planejamento do Estado do RN. A sede do referido conselho é a capital do RN (Natal). A sua composição inicial contava com “cinco membros de reconhecida capacidade técnica e/ou administrativa, todos nomeados pelo governador do Estado mediante indicação de lista tríplice organizada pelos prefeitos e Câmaras Municipais de cada município, com a participação de entidades representativas da comunidade” (LCE n° 152/1997).

Com relação às atribuições e competências do conselho, estas foram estabelecidas com o objetivo de ordenar a gestão e governança da RMN conforme apontado nos incisos de I a IX, do art. 2° da LCE n° 152/1997. Já em relação à composição, o CDMN passou por mudanças normativas, ao longo de duas décadas de existência, que alteraram seu desenho institucional inicial. Duas mudanças importantes foram realizadas por Leis Complementares Estaduais.

A primeira, a LCE n° 172, de 17 de janeiro de 2000, ampliou o número de cadeiras do CDMN de 5 para 6 integrantes de “reconhecida capacidade técnica e administrativa”. Já a LCE n° 190, de 8 de janeiro de 2001, por outro lado, estabeleceu os prefeitos metropolitanos, ou seus representantes legais, como os novos conselheiros. Além dessa configuração, foi determinado, ainda, a vinculação do conselho à então Secretaria de Governo e Projetos Especiais (SEGOV). Gerando uma mudança ancorada nos aspectos técnicos para políticos.

Apesar de instituído, o CDMN não conseguia operar o planejamento e a gestão da RMN. Esse fato ocorria devido a não instalação do conselho, o que gerou um vazio institucional (CLEMENTINO *et al.*, 2019). Desse modo, em 5 de janeiro de 2001, por iniciativa do então vereador natalense George Câmara (PC do B), criou-se o Parlamento Comum, mediante a Resolução n° 304/2001, que reuniu as Câmaras de Vereadores dos municípios membros da RMN e tornou-se um fórum de discussão de problemas de interesse comum à Região Metropolitana de Natal.

No parlamento, o debate em torno das questões metropolitanas se dava em três instâncias: Mesa Diretora (composta por nove membros), Colégio de Comissões (integrada por 30 membros) e Colegiado Pleno, inscritas no Tratado Metropolitano, assinado pelos parlamentares municipais da RMN. No entanto, por se tratar de espaço

com limitações ao Legislativo municipal, os debates metropolitanos necessitam perpassar para outras esferas, o que engessou o espectro do parlamento. Tal instância atuou de forma intermitente, tendo sido produtivo no período de sua criação, durante o mandato de George Câmara e, em seguida, com o então vereador de Natal Edvan Martins. Nos anos seguintes, poucas atividades foram realizadas.

Em 1º de junho de 2001, após quatro anos de sua criação formal, o CDMN foi instalado durante a realização do 1º Seminário de Desenvolvimento Metropolitano da RMN que foi promovido no município de Natal. Desse momento até 7 de junho de 2002, ocorreram mais cinco reuniões⁴ ordinárias do CDMN cujas pautas, majoritariamente, estiveram associadas aos conteúdos que canalizavam a operacionalização do conselho (Estatuto e Regimento Interno), e a questões ligadas à resolução de problemas comuns, a exemplo do gerenciamento e tratamento de resíduos sólidos. Esse período, como destacado por Clementino *et al.* (2021), marcou a efetiva operação do CDMN enquanto órgão de instância deliberativa de gestão da RMN.

A partir das discussões realizadas nas reuniões ordinárias, foram promulgados o Estatuto do CDMN, pelo Decreto estadual nº 15.873, e o Regimento Interno, pelo Decreto estadual nº 15.874, ambos datados de 14 de janeiro de 2002. Nesse ano também ocorreu a inserção dos municípios de São José de Mipibu e Nísia Floresta por meio da LCE nº 221, de 10 janeiro. Esse cenário revela uma vulnerabilidade nos arranjos de gestão pensados para a metrópole. As mudanças constantes nos elementos basilares de sua institucionalização descortinam uma fragilidade do espaço de diálogo que deveria ser peça-chave para fomentar ações de coordenação e cooperação na RMN.

⁴ A primeira reunião ordinária foi realizada em 18 de junho de 2001, no município de Parnamirim, tendo a pauta regida principalmente pela apresentação do Projeto de Aterro Sanitário pela Concessionária Braseco. A segunda reunião ordinária foi realizada em 30 de julho de 2001, no município de Extremoz, cuja pauta estava atrelada, sobretudo, à discussão do Regimento Interno e debate e aprovação do Estatuto do CDMN. A terceira reunião, por sua vez, ocorreu em 8 de outubro de 2001, no município de Natal, tendo como principal tema abordado a apresentação à proposição do Plano Diretor de Limpeza Urbana elaborado pela FUNPEC/CESET. A quarta reunião, ocorrida em 31 de janeiro de 2002, no município de Ceará Mirim, teve como foco a apresentação do Programa RN. A quinta reunião ordinária realizada em 7 de junho de 2002, no município de Natal, teve sua pauta focada na apresentação do Diagnóstico de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Natal.

No dia 29 de dezembro de 2003, foi promulgada a LCE n° 262 que extinguiu a SEGOV e atribuiu à Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças, novamente, a vinculação do CDMN. Uma das alterações mais significativas ocorreu nesse momento, uma vez que no desenho institucional do CDMN foram inseridos como conselheiros, além do secretário da SEPLAN (presidente do CDMN) e dos prefeitos, um representante da Assembleia Legislativa e um representante do Parlamento Comum.

As iniciativas sem a divisão de competências, entre as unidades administrativas e os municípios metropolitanos, tendem a gerar conflitos ou alheamento dos que compõem a RMN no encaminhamento das questões. A visão hierárquica que se estabelece nesse modelo alimenta um não envolvimento e comprometimento dos atores metropolitanos, que se colocam, sempre, na condição passiva de espera de solução para os seus problemas.

Em síntese, a inclusão do Parlamento Comum e da Assembleia Legislativa no debate metropolitano, em 2003, tinha como finalidade, além de adentrar no espaço de discussão da região metropolitana, a aproximação junto da sociedade, buscando contribuir com a formação da consciência metropolitana e da governança da RMN, uma vez que a inserção da sociedade é essencial para o estabelecimento de estruturas de governança como destacado por Garson (2009).

Apesar de toda a discussão sobre os aspectos normativos da RMN, em sua origem, nenhuma diretriz contemplou a criação de um fundo metropolitano. Uma menção foi feita, somente, em relação às despesas de manutenção do conselho, que devem ser de responsabilidade da SEPLAN.

Como as metrópoles não são entes federativas, não detêm unidades orçamentárias e a resolução de problemas de interesse comum depende da transferência de recursos formais de governos. Para que isso aconteça, é necessária a existência de políticas públicas e acordos de cooperação claramente identificados com a questão metropolitana. Tal aspecto cria um *looping* de problemas metropolitanos, já que, se não há um planejamento, faltam ações concretas que alcancem esses espaços e suas problemáticas, e, se não há resolução, existirá um esvaziamento da questão metropolitana.

Entre os anos de 2005 e 2006, foram realizadas mais sete reuniões⁵ ordinárias do CDMN com foco, principalmente, na discussão das políticas urbanas da RMN com destaque para a política de mobilidade urbana. Cabe destacar que também foi iniciada a discussão de políticas sociais, a exemplo da política de saúde.

No ano seguinte, em 2007, surgem dois importantes marcos na RMN. O primeiro recai sobre a criação do cargo de Coordenador da Região locado na SEPLAN através da LCE n° 340, de 31 de janeiro, sob a gestão da então Governadora Wilma de Faria (PSB). O segundo incide a respeito da primeira iniciativa de um planejamento comum para a RMN, que foi a elaboração de um plano denominado “Plano Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Natal 2020”. Durante a construção do plano, algumas problemáticas ficaram evidentes como a falta de envolvimento dos atores políticos e sociais nas discussões de elaboração.

A sociedade civil deveria ter um papel de protagonista, uma vez que a própria Lei Complementar que institui a RMN (LCE nº 152/97) estabeleceu que “para a elaboração de seus planos, programas e estudos, o Conselho Metropolitano contará com sugestões oriundas das entidades representativas da sociedade civil organizada”. Além disso, previu que estas deveriam ser convocadas pelas casas legislativas para discutir políticas públicas, o que nunca ocorreu.

O estabelecimento de uma governança metropolitana envolvendo os poderes municipais e a sociedade dependeria da existência de relações intergovernamentais cooperativas e uma identidade metropolitana, o que serviria como base de união. No entanto, essa identidade não existiu em seu passado.

⁵ A primeira reunião, nesse período, ocorreu no dia 21 de março de 2005 que reativou o conselho e deu posse para os novos conselheiros do CDMN. Além disso, foi criado o Grupo Temático de Transporte por meio da Resolução 01/05. A segunda reunião ocorreu no dia 16 de junho de 2005 no qual foram debatidas as propostas para elaboração do PDE da Região. A terceira reunião ocorreu no dia 29 de agosto de 2005 no qual foram discutidas as políticas urbanas e de saúde entre os atores governamentais da RMN. A quarta reunião ocorreu no dia 24 de outubro de 2005, tendo por foco a discussão do Planejamento Estratégico de Segurança. A quinta reunião, ocorrida no dia 20 de dezembro de 2005, teve como principal pauta a discussão dos impactos da construção do Aeroporto Internacional de Natal – Governador Aluizio Alves, localizado no município de São Gonçalo do Amarante. Além disso, foi criado o Grupo Temático de Gestão Metropolitana por meio da Resolução 02/05. A sexta reunião, por sua vez, ocorreu em 14 de março de 2006, no qual foi debatida a política de saneamento urbano. A sétima e última reunião desse período teve o foco na política de saúde quando os conselheiros debateram sobre a Implantação do Serviço Móvel de Atendimento de Emergência (SAMU) na região.

Os reflexos desses dilemas político-institucionais apresentaram resultados negativos para a governança metropolitana da RMN. Primeiramente, ocorreu o engavetamento desde 2009 do “Plano Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Natal 2020”. Em segundo lugar, se sucedeu a interrupção das atividades ordinárias do Conselho Metropolitano entre abril de 2010⁶ e agosto de 2015.

Cabe destacar que as únicas mudanças que decorrem desse período incidem na inserção de mais dois municípios à RMN, sem presença efetiva do fenômeno metropolitano; são eles: o município de Vera Cruz, incorporado pela LCE n° 391, de 22 de julho de 2009, e o município de Maxaranguape que foi anexado através da LCE n° 485, de 25 de fevereiro de 2013.

A partir do ano de 2015, em virtude da promulgação do Estatuto da MetrÓpole (EM), mediante a publicação da Lei Federal n° 13.089, de 12 de janeiro, foram realizadas ações pelo governo estadual do RN, da então gestão Robinson Faria (PSD), para reativar o Conselho Metropolitano e buscar implementar o EM.

O EM determinou responsabilidades aos governos estaduais e municipais. A esfera estadual recebeu a atribuição de elaborar e aprovar o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI). A esfera municipal, por sua vez, foi imputada a compatibilizar os Planos Diretores (PD) ao PDUI. Ambas as medidas possuíam prazo de implementação até 12 de janeiro de 2018, sob a penalidade de improbidade administrativa⁷ aos gestores públicos que não cumprissem o que determinava o Estatuto da MetrÓpole.

⁶ A última reunião do conselho, antes da retomada das atividades em 2015, ocorreu em 16 de abril de 2010.

⁷ “Art. 21. Incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992:

I - o governador ou agente público que atue na estrutura de governança interfederativa que deixar de tomar as providências necessárias para:

a) garantir o cumprimento do disposto no caput do art. 10 desta Lei, no prazo de 3 (três) anos da instituição da região metropolitana ou da aglomeração urbana mediante lei complementar estadual;

b) elaborar e aprovar, no prazo de 3 (três) anos, o plano de desenvolvimento urbano integrado das regiões metropolitanas ou das aglomerações urbanas instituídas até a data de entrada em vigor desta Lei mediante lei complementar estadual;

II - o prefeito que deixar de tomar as providências necessárias para garantir o cumprimento do disposto no § 3 do art. 10 desta Lei, no prazo de 3 (três) anos da aprovação do plano de desenvolvimento integrado mediante lei estadual” (BRASIL, 2015, p. 7-8).

A primeira ação tomada pelo então governo estadual foi convocar uma reunião, em 27 de junho de 2015, entre os representantes de: a) poder Executivo estadual, especialmente da SEPLAN; b) poder Legislativo da Câmara Municipal de Natal; e c) Observatório das Metrôpoles (Núcleo Natal) – grupo de pesquisa da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) – para discutir a retomada das atividades do CDMN (SILVA, 2017). Após as discussões realizadas durante a reunião, o governo estadual decidiu acatar as sugestões elencadas pelos representantes no sentido de criar um grupo de trabalho (GT) para a reativação do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal.

A segunda ação foi a realização de uma nova reunião em 15 de julho de 2015, na qual o governo estadual determinou a data da retomada das atividades do CDMN, tendo como principal objetivo dar posse aos membros do conselho. Essa reunião foi fundamental, como frisado por Silva (2017), pois também foi discutida e pré-estabelecida a temática dos grupos de trabalho que seriam promovidos, durante o então governo de Robinson Faria, para o desenvolvimento da Região Metropolitana de Natal. Durante esse período foi inserido o município de Ielmo Marinho à RMN mediante a LCE n° 540, de 27 de julho de 2015.

Desse modo, após quatro anos de ostracismo por parte do governo do RN, as reuniões do CDMN foram retomadas, em 19 de agosto de 2015, durante a realização de uma sessão solene na qual foram empossados os membros para gestar o conselho durante o quadriênio de 2015-2018. Os membros empossados elencaram três encaminhamentos para a gestão da região. O primeiro com foco na produção de uma agenda compartilhada que tinha por objetivo levar as demandas dos municípios metropolitanos da RMN à Brasília. O segundo encaminhamento, por sua vez, recaiu sobre a necessidade de elaboração e a aprovação do PDUI, uma vez que o EM determinou essa condicionante aos governos estaduais. O terceiro encaminhamento foi o de iniciar o debate sobre a importância de compatibilizar metas nos Planos Plurianuais (PPAs) visando conciliar os projetos e o orçamento entre as esferas governamentais (SILVA, 2017).

O ano de 2015 contou mais dois movimentos para a gestão da RMN. O primeiro, resultante da reunião do Conselho Metropolitano, realizada em 26 de outubro (sob coordenação do então Governador Robinson Faria), que criou oito GTs de discussão, quais sejam: 1) Estatuto da Metrôpole; 2) Resíduos Sólidos; 3) Mobilidade Metropolitana; 4) Segurança Pública e Defesa Social; 5) Saúde; 6) Educação,

Cultura e Esportes; 7) Cidades Inteligentes; e 8) Agricultura Familiar. O objetivo principal da criação dos grupos de trabalho, segundo Silva (2017), estava atrelado à necessidade de integrar as políticas públicas de modo horizontal (entre municípios metropolitanos) e de modo vertical (entre o estado e os municípios metropolitanos). Os grupos foram compostos por servidores públicos de cada município da RMN – 12 naquele momento – e servidores estaduais, por representantes do Ministério Público e da Ordem dos Advogados, representantes de instituições de ensino superior a exemplo de docentes da UFRN. O segundo movimento foi idealizado pelo Poder Legislativo ao buscar inserir mais municípios à RMN. Desse modo, em 12 de dezembro de 2015, por meio da LCE n° 559, foram incorporados os municípios de Arês e Goianinha.

Apesar do esforço imputado pelo Poder Executivo estadual, em 2015, para o desenvolvimento da RMN, o movimento enfraqueceu no ano seguinte, em 2016, no qual se destacam poucas ações por parte do governo do estado, a exemplo das reuniões dos GTs (SILVA, 2017):

- 1) reunião do GT de Mobilidade Urbana, ocorrida em março de 2016 no município de Natal, que focou na aprovação da integração dos Planos Municipais de Mobilidade Urbana dos municípios metropolitanos; no entanto, não chegaram a ser compatibilizados;
- 2) reunião do GT de Cidades Inteligentes, ocorrida em 7 de abril de 2016 no município de Natal, que abordou principalmente a integração do Parque Tecnológico com outras iniciativas, a exemplo do Instituto MetrÓpole Digital da UFRN; a reunião do GT contou, na época, com a representação de servidores dos 14 municípios integrantes da RMN;
- 3) reunião do GT de Resíduos Sólidos, ocorrida em 15 abril no município de Natal, que apresentou a discussão do Plano Metropolitano com ênfase nos aterros sanitários, mas sem resultados concretos.

Após a realização dos três grupos de trabalho, o decorrer de 2016 foi marcado novamente pela ausência do governo do estado na construção da governança metropolitana da RMN. Esse período demarcou, ainda, o abandono do governo na implementação do EM, repercutindo diretamente na não elaboração do PDUI. A não elaboração do

PDUI, por consequência, refletiu – negativamente – também na não compatibilização de ações comuns nos Planos Diretores.

Silva *et al.* (2018), ao realizarem o estudo sobre a implementação das ações do Estatuto da Metrópole na RMN, destacam que o governo estadual tinha o objetivo de utilizar o “Plano Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Natal 2020”. No entanto, como apontado pelos autores (SILVA *et al.*, 2018), o governo do RN não convidou os gestores municipais para discutir essa proposta e, tampouco, os comunicou da decisão. A decisão tomada pela então gestão estadual de Robinson Faria, por sua vez, acentuou a situação de políticas públicas desordenadas e ampliou a falta de diálogo entre o governo estadual e os governos municipais da Região Metropolitana de Natal.

Ressalta-se, todavia, que o plano em pauta data do ano de 2007, e na decorrência das inúmeras mudanças ocorridas na região no período de 2010 a 2016 – a exemplo de mais municípios anexados na RMN e das transformações de ordem urbanística ocorridas por causa da Copa do Mundo FIFA 2014 e da inauguração do Aeroporto Internacional Governador Aluizio Alves também em 2014 – o plano se encontrava desatualizado e não poderia ser apresentado como PDUI dada a ausência de elementos determinados pelo estatuto.

Desse modo, temendo um possível processo de improbidade administrativa pela não compatibilização dos PDs ao PDUI, conforme determinado no Estatuto da Metrópole, os gestores municipais da Região Metropolitana de Natal passaram a participar de reuniões do “Fórum dos Secretários Municipais de Planejamento da RMN” (SILVA *et al.*, 2018).

O fórum surgiu como uma resposta à questão central da época, a crise econômica de 2016, que o Brasil enfrentava. Nesse sentido, foram realizadas discussões a respeito das finanças públicas municipais metropolitanas, a partir das quais surgiu a ideia de criação de um fórum a ser formado pelos secretários de Planejamento de cada município da RMN. Os responsáveis por sua idealização foram os gestores públicos da Secretaria Municipal de Planejamento de Natal (SEMPLA) e contou com sua liderança durante sua existência. Em 2017, esse espaço de debate passou a discutir a possibilidade de promover ações conjuntas nos PPAs com vistas à implementação do Estatuto da Metrópole na RMN diante da ausência do governo estadual em atuar na pauta (CLEMENTINO, 2018; SILVA *et al.*, 2018).

A partir das discussões realizadas no Fórum, a SEMPLA, em parceria com o Observatório das Metrôpoles (Núcleo Natal), propôs a

elaboração de ações⁸ integradas voltadas à governança metropolitana e à implementação do EM que deveriam constar nos PPAs dos municípios metropolitanos. Desse modo, foi realizada, em 7 de abril de 2017, a Oficina de Capacitação para Elaboração do PPA 2018-2021 dos municípios que integram a RMN. Nesse momento, foi identificada a ausência de identidade metropolitana por parte dos municípios e a necessidade de que os problemas comuns fossem discutidos.

Tal estratégia dos municípios, segundo Silva *et al.* (2018), pode ser vislumbrada como uma forma legal de blindagem por não terem cumprido o que determina o Estatuto da Metr pole acerca das suas atribui es (compatibiliza o de seus Planos Diretores ao PDUI), em razão da omissão do governo do estado para se instituir o PDUI.

Além das a es apresentadas, o município de Natal também promoveu o Fórum Interconselhos de Natal, em 8 de maio de 2017, contando com um Grupo de Trabalho, no fórum, voltado ao “Desenho da Cidade” para discutir os problemas de gestão e governança da RMN.

A despeito dos esforços promovidos pela gestão municipal de Natal, por meio da SEMPLA, foi possível perceber que o debate não foi suficiente para implementar o Estatuto da Metr pole na RMN. Clementino *et al.* (2019), ao realizarem um estudo sobre a compatibiliza o da a o proposta pelo município de Natal nos PPAs, verificou que somente quatro municípios (Natal, São Gonçalo do Amarante, Parnamirim e Ceará Mirim) previram alguma a o com rela o   questão metropolitana.

Diante disso, destaca-se que as reuniões do Fórum de Secretários de Planejamento da RMN refletiram apenas o início de uma nova rela o sem resultado concreto representativo, em razão de 10 municípios, dos 14⁹ que compunham,   época, a RMN, não terem evidenciado preocupa o com os problemas metropolitanos em seus instrumentos de planejamento.

Em suma, o diagnóstico político-institucional apresentado no estudo realizado por Clementino *et al.* (2019), demonstra que, apesar das a es impetradas, o diálogo metropolitano permaneceu frágil e pouco articulado na RMN. Apesar das reuniões promovidas pela gestão

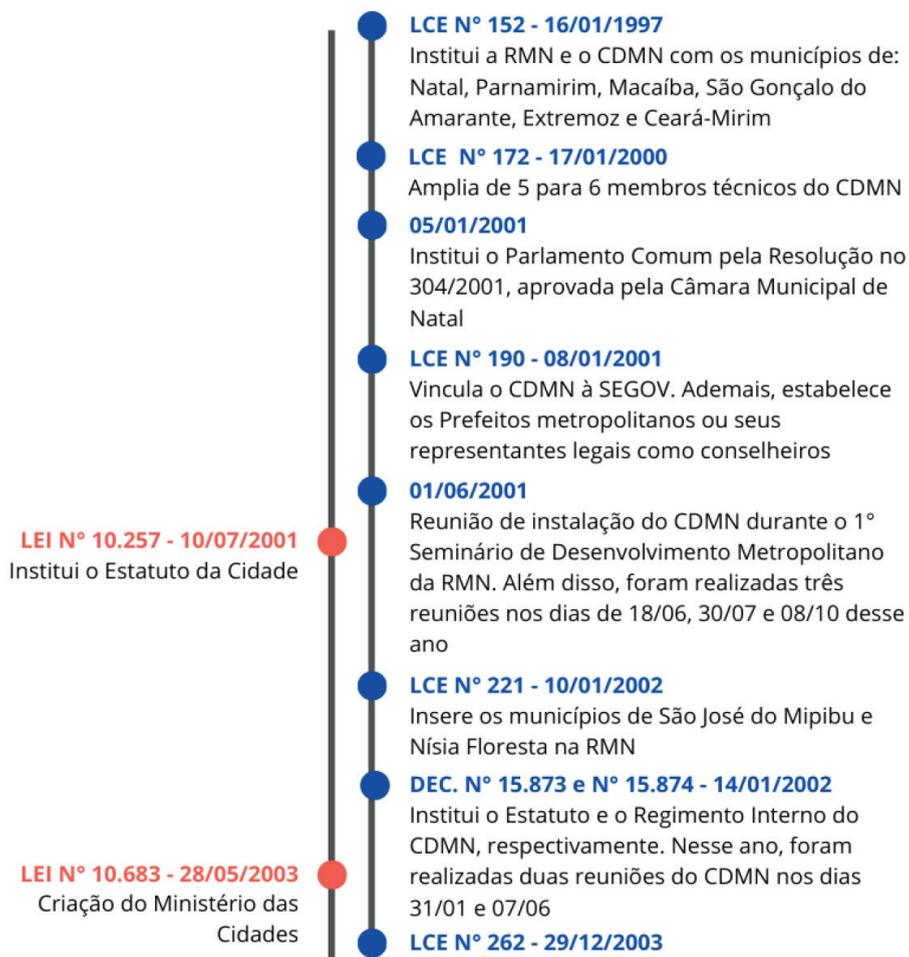
⁸ “Fortalecimento da Governança Metropolitana”, elencando-se como metas: 1) elaborar o Plano de Desenvolvimento Natal Cidade Integrada; 2) fortalecer o Fórum dos Secretários de Planejamento da Região Metropolitana; 3) criar o Fundo Municipal de Políticas Metropolitanas; e 4) envolver 100% dos municípios da Região Metropolitana de Natal nas discussões sobre solu es dos problemas comuns.

⁹ O município de Bom Jesus ainda não havia sido inserido na RMN na época de debates acerca da a o conjunta nos Planos Plurianuais.

municipal de Natal, os resultados práticos foram pouco expressivos, o que pode ser concluído à luz da baixa adesão dos municípios da região à inserção de uma ação comum voltada ao planejamento metropolitano.

Considerando os fatos narrados, a Figura 1¹⁰, a seguir, apresenta as ações intentadas pelo poder público e por agentes externos com vistas à construção de governança metropolitana na RMN.

Figura 1 – Linha do tempo com ações promovidas pelo poder público e por agentes externos com vistas à construção de governança metropolitana na RMN



¹⁰ Na linha do tempo estão descritos os principais marcos temporais de governança e gestão metropolitana no Brasil com vistas a situar o leitor no período em que os marcos da RMN estavam sendo estabelecidos.

LEI N° 11.107 - 06/04/2005
Institui a Lei dos Consórcios
Públicos

Extingue a SEGOV e atribui à SEPLAN, novamente, a vinculação do CDMN. Além disso, insere 1 representante do Parlamento Comum e 1 da Assembleia Legislativa na composição do CDMN

RESOLUÇÃO 01/05 - 21/03/2005

Criação do Grupo Temático de Transportes do CDMN

LCE N° 315 - 30/11/2005

Insero o município de Monte Alegre na RMN

RESOLUÇÃO 02/05 - 20/12/2005

Criação do Grupo Temático de Gestão Metropolitana do CDMN.

RESOLUÇÃO 01/06 - 02/08/2006

Criação do Comitê de Acompanhamento do Plano de Desenvolvimento Sustentável da RMN

LCE N° 340 - 31/01/2007

Criação do cargo de Coordenador da RMN

NOV/2007

Divulgação do Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Natal – Natal MetrÓpole 2020

LCE N° 391 - 22/07/2009

Insero o município de Vera Cruz na RMN

LEI N° 12.305 - 02/08/2010
Institui a Política Nacional de
Resíduos Sólidos

LCE N° 485 - 25/02/2013

Insero o município de Maxaranguape na RMN

LEI N° 13.089 - 12/01/2015
Institui o Estatuto da
MetrÓpole

LCE N° 540 - 27/07/2015

Insero o município de Ielmo Marinho na RMN

19/08/2015

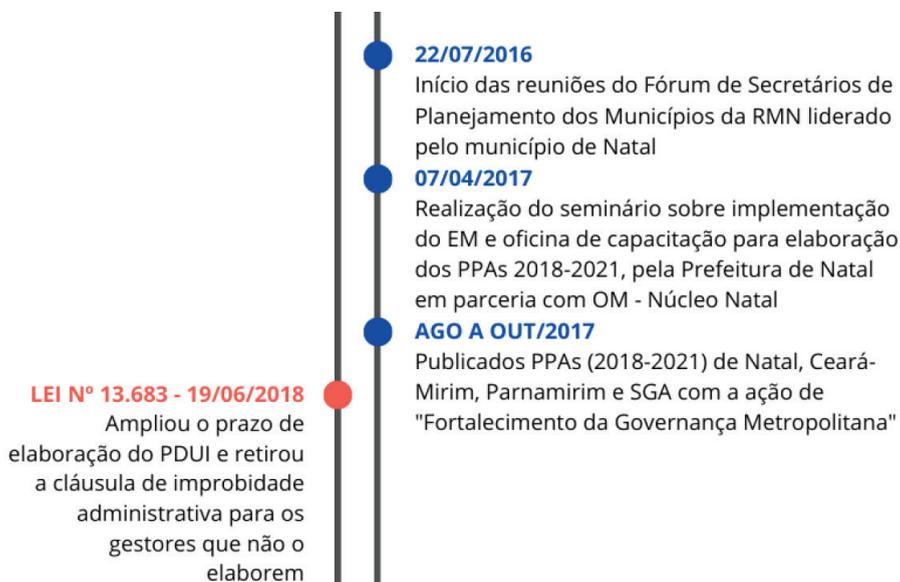
Retomada das reuniões do CDMN

26/10/2015

Criação de oito GTs de apoio: mobilidade urbana, resíduos sólidos, segurança pública, saúde, educação, segurança alimentar, cidades inteligentes e Estatuto da MetrÓpole

LCE N° 559 - 28/12/2015

Insero o municípios de Arês e Goianinha na RMN



Fonte: elaborado pelos autores, 2021.

Após o estudo da linha do tempo da RMN, que abrangeu o período de 1997 a 2018, parte-se, a seguir, para o contexto posterior a 2019, buscando-se verificar os avanços ocorridos e os desafios para uma gestão metropolitana.

2.2 Um olhar sobre o presente da Região Metropolitana de Natal

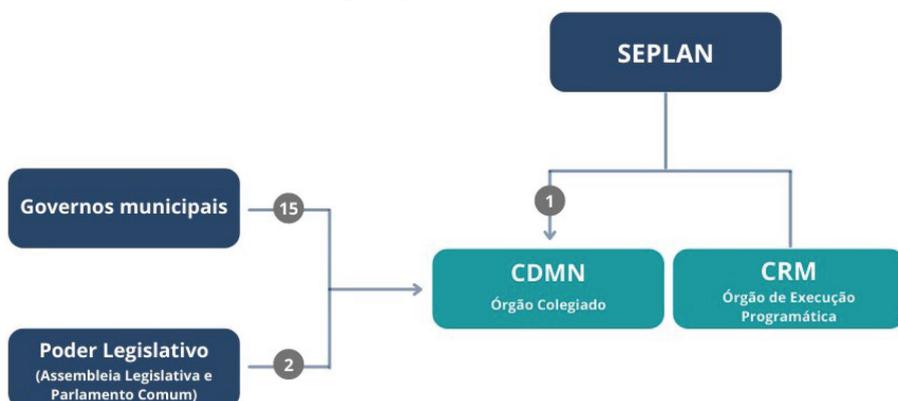
Na RMN, são notórias as dificuldades de cooperação e coordenação entre os níveis de governo, tanto no passado quanto no presente. A pactuação política ainda é vista com desconfiança pela maioria dos atores, pois tendem a ter custos elevados, além de implicar a construção de consenso, para que suas ações e recursos se voltem simultaneamente para uma dada decisão. A cooperação, por sua vez, depende, em grande parte, da concepção que os principais atores metropolitanos têm acerca do pertencimento à região.

No cenário do presente (aqui considerado 2019 a 2021), a composição da RMN foi ampliada, com a inserção do município de Bom Jesus através da LCE nº 648, de 30 de abril de 2019. Mais uma vez, a Assembleia Legislativa do RN propõe e o governo estadual chancela a inclusão de município na Região Metropolitana de Natal, seguindo

critérios meramente políticos, ampliando de modo formal a RMN, sem levar em conta os critérios técnicos que orientam a inserção de municípios. A estrutura institucional, contudo, permanece a mesma (CLEMENTINO, 2018), tendo como órgão gestor o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal e a Coordenadoria da Região Metropolitana de Natal conforme o Decreto Estadual n° 22.653, de 23 de abril de 2012 (Figura 2).

Atualmente, o CDMN conta com 18 assentos, sendo: 1 representante do estado do RN (secretário da SEPLAN – presidente), 1 representante de cada município que integra a RMN (prefeito ou seus representantes legais), 1 representante do Parlamento Comum (vereador) e 1 Representante da Assembleia Legislativa do estado do RN (deputado estadual).

Figura 2 – Organograma institucional da RMN



Fonte: elaborado pelos autores, 2021.

O Quadro 3, a seguir, apresenta uma visão geral sobre os aspectos institucionais da RMN em 2021:

Quadro 3 – Síntese das características institucionais da RMN

Características institucionais gerais	Região Metropolitana de Natal
Ano de Instituição	1997
Número de Entes Municipais	15
Regras de Ingresso	Critérios técnicos difusos
Legislação de Criação	LCE n° 152, de 16 de janeiro de 1997
Legislação Atual	LCE n° 648, de 30 de abril de 2019

Definição das FPICs	Não
Instituição do Sistema de Gestão	Não
Criação de Conselho	Sim (CDMN)
Participação do Governo Estadual no Conselho	Sim (1 assento)
Participação do Legislativo Estadual no Conselho	Sim (1 assento)
Participação dos Governos Municipais no Conselho	Sim (15 assentos)
Participação do Legislativo Municipal no Conselho ¹	Sim (1 assento)
Participação da Sociedade	Não
Regra de Decisão no Conselho	Voto majoritário com igualdade no peso entre os municípios
Criação do Fundo Metropolitano	Não
Comitê Gestor do Fundo Metropolitano	Não possui Fundo Metropolitano
Elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado	Não foi elaborado
Integração de ações nos Planos Diretores	Não foram integradas ações

Fonte: elaborado pelos autores, 2021.

O período pós-eleição governamental de 2018 gerou a expectativa de um cenário favorável para a RMN, uma vez que a governadora eleita, Fátima Bezerra (PT) foi, à época da criação da RMN, a parlamentar proponente do projeto de lei e, portanto, responsável por introduzir a discussão metropolitana na agenda política do estado.

Desde a trajetória da campanha eleitoral da governadora, a metrópole apareceu figurando em seu Plano de Governo, ao considerar as suas particularidades na elaboração e implementação das políticas públicas que serão propostas pelo governo estadual. Após a eleição, sua equipe contou com atores que tinham conhecimento acumulado para as questões metropolitanas, a exemplo do ex-vereador de Natal, George Câmara, que foi o proponente do Parlamento Comum, no ano de 2001, e do atual (2021) gestor responsável pela Coordenadoria da RMN, Jankarly Varela, que foi seu assessor para essa temática.

¹¹ Através do Parlamento Comum da RMN.

Tais atores, durante os primeiros anos de governo de Fátima Bezerra, buscaram aproximar a agenda governamental com as pesquisas acadêmicas desenvolvidas em prol da metrópole. Nesse sentido, no dia 22 de fevereiro de 2019, foi realizada uma reunião da governadora e sua equipe¹² com pesquisadores do Observatório das Metrôpoles (Núcleo Natal), cuja pauta predominante foi a retomada das atividades do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal, assim como discussões acerca da saúde, segurança pública, educação, turismo e a mobilidade urbana como domínios prioritários e que deveriam ser planejados a partir da perspectiva territorial metropolitana. No momento do encontro, a governadora reiterou que sua gestão reconhece a importância de um planejamento integrado, especialmente para a saúde, que se encontrava em uma situação preocupante, e que, para isso, os consórcios aparecem como uma solução viável.

Há de se destacar que o ano 2019 foi marcado, ainda, pela presença da Coordenação da RMN nos Fóruns de Imersão Local. Os fóruns¹³ fazem parte de um projeto de extensão que são promovidos e coordenados pelo Observatório das Metrôpoles (Núcleo Natal) com o objetivo de debater a implementação do Estatuto da Metrópole nos municípios metropolitanos da RMN.

O resultado dessas atividades, após cerca de um ano, refletiu diretamente na incorporação de ações no Plano Plurianual estadual (2020-2023) publicado pela Lei n. 10.695, de 14 de fevereiro de 2020. A Coordenação da Região Metropolitana de Natal incorporou três metas governamentais ao PPA. A primeira diz respeito à “Meta 1.418” que busca estabelecer um calendário anual de reuniões do CDMN. A segunda corresponde à “Meta 1.419” que visa criar um Consórcio Metropolitano de Gestão, Planejamento e Apoio Técnico para o estabelecimento da governança metropolitana entre os entes que integram a RMN. A terceira, por sua vez, a “Meta 1.420” tem por objetivo a elaboração do PDUI da RMN.

A despeito do esforço realizado pela coordenação da RMN em inserir as metas no instrumento de planejamento estadual, somente

¹² O vice-governador, o secretário de Estado de Planejamento e Finanças, o secretário adjunto de Planejamento e Finanças, o coordenador da Coordenadoria da Região Metropolitana de Natal, a secretária de Estado da Administração e o secretário Extraordinário para Gestão de Projetos e Metas do Governo.

¹³ O projeto se encontra alinhado na Linha IV, “Estratégias Metropolitanas para o Direito à Cidade e o Desenvolvimento Urbano”, do Observatório das Metrôpoles.

uma meta foi iniciada: a de estabelecer o calendário anual de reuniões do CDMN. As reuniões do CDMN se encontravam no ostracismo desde o ano de 2015 (após breve retomada das reuniões). No dia 17 de outubro de 2019, as reuniões do conselho foram retomadas. Durante esse momento, o coordenador da RMN ressaltou a importância do conselho para trabalhar o modelo de gestão e financiamento da RMN, destacando a importância da gestão compartilhada entre os entes governamentais inseridos na RMN. Na ocasião, apenas dois municípios estavam representados por seus prefeitos, sendo eles, o novo membro, Bom Jesus, e Ceará-Mirim. Os demais municípios enviaram secretários e técnicos como representantes. Desse modo, é possível perceber uma ausência de aderência dos entes à temática metropolitana.

Em razão da retomada das reuniões do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal foi anunciado pelo conselheiro representante da Assembleia Legislativa, Deputado Hermano Moraes (MDB), a chamada para uma Audiência Pública, visando a discussão sobre a compatibilização dos Planos Diretores dos 15 municípios metropolitanos ao PDUI à luz do Estatuto da MetrÓpole, muito embora o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Natal não tenha ainda sido iniciado. A Audiência Pública ocorreu no dia 6 de novembro de 2019. Durante a audiência ficou claro que os gestores municipais estão realizando o processo de revisão dos PDs à revelia do planejamento integrado para com os demais municípios, chamando-se atenção para o processo em andamento do município polo da RMN. Destes, destaca-se o próprio processo de revisão do Plano Diretor da capital, Natal, que foi iniciado ainda em 2019 e segue em discussão durante o ano de 2021, mesmo sem nenhum esboço construído para o PDUI.

Além da inclusão das metas no PPA estadual (2020-2023), foram promovidos dois eventos, pela CRM, e uma reunião entre o governo do RN e a UFRN, pela SEPLAN, com vistas à discussão da integração e desenvolvimento da Região Metropolitana de Natal no ano de 2020. A reunião realizada, no dia 27 de fevereiro de 2020, entre o governo do RN e a UFRN buscou inserir a instituição de ensino na elaboração do projeto do PDUI. Para tanto, a SEPLAN apresentou a necessidade de elaborar o plano para o desenvolvimento da Região com participação da UFRN, uma vez que a universidade apresenta *expertise* em várias áreas do conhecimento, com destaque para o Observatório das MetrÓpoles (Núcleo Natal).

Já em relação aos eventos, estes foram promovidos pela CRMN. O primeiro ocorreu no formato de uma oficina denominada “Mobilidade Urbana na Integração da RMN” no dia 4 de março de 2020. O debate da atividade recaiu sobre a necessidade de se ter um desenho institucional de política urbana de mobilidade sob o aspecto regional com vistas aos enfrentamentos dos problemas de trânsito na Região Metropolitana de Natal. Na oficina foram apresentados, também, os principais projetos em curso na RMN no tema de mobilidade pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e pelo Departamento de Estradas e Rodagens do Estado do Rio Grande do Norte (DER/RN).

O segundo evento realizado, no dia 30 de setembro de 2020, ocorreu no formato de um seminário intitulado “Marco Regulatório do Desenvolvimento Territorial do RN”. O objetivo do seminário foi de agregar as contribuições dos gestores públicos (municipais e estaduais) e sociedade civil para se firmar compromissos com a construção da iniciativa legislativa por meio dos Territórios da Cidadania. Cabe destacar que no recorte do Território da Cidadania, adotado pelo governo estadual em seu planejamento, são concentrados os municípios que integram a metrópole funcional¹⁴ da RMN (Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Extremoz).

Passado um ano da promulgação do PPA estadual, os gestores do estado responsáveis pela administração da RMN e do conselho destacaram o estado da arte no tocante à dimensão político-institucional. Quanto à meta de elaboração do PDUI, tanto o coordenador da CRMN e o presidente do CDMN deixaram claro que existe a intenção do governo estadual em elaborar o plano, mesmo diante da alteração promovida pela Lei Federal n. 13.683/2018, que retirou a obrigatoriedade de elaborar o PDUI dada a extinção da cláusula de improbidade administrativa. No entanto, indicaram que a questão financeira é um dos grandes inibidores para iniciar o processo de construção do PDUI. Segundo o coordenador da CRMN, isso ocorre em função do alto custo para elaborar o instrumento de planejamento metropolitano e do orçamento limitado que o governo do estado dispõe

¹⁴ A metrópole funcional, como destacado pelo Relatório do Observatório das Metrôpoles (2012), concentra o maior fluxo de atividades, dinâmicas e migração, integrando-se através da conurbação físico-territorial, configurando-se como o centro produtivo-acumulativo das RMs.

para estruturar pequenos programas e projetos. Mesmo diante desse cenário, segundo o coordenador da CRM, a Coordenação tem buscado atuar através da articulação entre o governo estadual e as gestões municipais da região por meio do acompanhamento das revisões dos PDs dos municípios metropolitanos. Nesse sentido, o gestor ressaltou que:

[...] nós fizemos o acompanhamento da construção do Plano Diretor de Natal, São Gonçalo do Amarante e Macaíba. Mesmo com a pandemia ocorreram uma série de audiências virtuais. Fizemos o acompanhamento, incentivando sempre o diálogo porque é nosso papel fazer essa articulação de inserir dentro do desenho do Plano Diretor municipal a temática metropolitana. Mas cabe ao ente municipal fazer a aprovação e a recepção da região metropolitana. A Coordenação e o Governo do estado não têm poder institucional dentro da legislação municipal (COORDENADOR DA CRM, 2021).

O presidente do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal, por sua vez, relatou que a prioridade do atual governo do RN é quitar as folhas de pagamento dos servidores públicos em atraso, que foram herdadas da gestão anterior (governo de Robinson Faria). Ainda acrescentou que, apesar da intenção do governo do RN em elaborar o instrumento, a pandemia causada pela Covid-19¹⁵ atrasou o cronograma e prejudicou a arrecadação de recursos para a elaboração do PDUI. Além disso, foi apontado, por ambos os gestores, que a desarticulação da questão metropolitana, em nível nacional, e a extinção do Ministério das Cidades, mediante a Lei Federal n° 13.844, de 18 de junho de 2019, repercutiu negativamente nas esferas estaduais, uma vez que a ausência de direcionamento, por parte da União, agravou a desarticulação de políticas públicas no âmbito metropolitano no país. Nas palavras do presidente do CDMN:

[...] quando você não tem uma política nacional, uma coordenação nacional dessas discussões [metropolitanas], o arranjo local passa a ter [...] nós temos, aqui, a dificuldade do aspecto local [...] o Governo do estado enfrenta uma oposição sistemática, articulada e diária da gestão municipal de Natal [polo metropolitano]. A gente não conse-

¹⁵ No dia 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou que a Covid-19 passou a ser caracterizada como pandemia, em razão de estar presente nos seis continentes do mundo.

que fazer articulação com o gestor municipal para ações de combate à pandemia, por exemplo (SECRETÁRIO DA SEPLAN, 2021).

A despeito da dificuldade colocada pelo contexto pandêmico, o coordenador da CRMN destacou que a pandemia impulsionou discussões entre as administrações públicas do estado e dos municípios da Região Metropolitana de Natal, mas sem ações efetivas. Segundo o gestor responsável pela CRM, a Coordenação exerceu um papel positivo ao destacar a “[...] articulação com as secretarias municipais de saúde mesmo com as contradições existentes” (COORDENADOR DA CRMN, 2021). O presidente do conselho, por outro lado, apresentou que:

a gente avançou muito nessa discussão na questão básica da pandemia, [pois] surgiram inúmeras parcerias, mas essa não foi uma específica metropolitana [...] foi um espaço de diálogo que o estado teve com todas as regiões. A metropolitana foi incluída porque compõe uma das regiões (SECRETÁRIO DA SEPLAN, 2021).

Ao ser questionado sobre o diálogo e integração de ações conforme o Estatuto da Metrópole, o presidente do conselho deixou claro que:

a discussão metropolitana perde substância no estado e volto a dizer por um contexto nacional e por um contexto político, isso não significa dizer que a gente não tenha diálogo [...] tivemos diálogo, especificamente, para [discutir] a pandemia na Região, mas isso não se deu por uma política metropolitana (SECRETÁRIO DA SEPLAN, 2021).

Desse modo, percebe-se que as metas do governo estadual incluídas no PPA no que diz respeito à governança metropolitana permanecem no nível do discurso político. O diálogo entre os entes federativos precisa acontecer do ponto de vista administrativo, institucional e na dimensão política, elementos estes que tiveram dificuldades de serem constituídos ao longo dos anos na RMN. A questão metropolitana a ser considerada dentro da agenda governamental não é suficiente se não forem articuladas propostas reais de formulação e implementação de políticas públicas para a metrópole.

Os mecanismos de cooperação e de coordenação para a metrópole não necessariamente precisam atuar em espaços claramente demarcados, mas a criação de leis, a criação de uma administração superior e a adoção de padrões democráticos de negociação, podem ser alternativas reais para viabilizar a consolidação de projetos metropolitanos quando esses não acontecem de forma voluntária.

Uma das alternativas encontradas pelo governo do RN foi a de inserir metas no PPA do RN, mas sem resultados práticos, pois até mesmo a iniciativa de colocar em funcionamento o Conselho Metropolitano vem sendo negligenciada. No entanto, como afirmado pelo presidente do CDMN: “A gente vai tentar uma retomada desse espaço de diálogo com as áreas técnicas na discussão do PPA. Pode ser que nessa discussão [...] possa surgir um espaço [...] que abra um leque maior de possibilidades” (SECRETÁRIO DA SEPLAN, 2021).

Nesse sentido, a Coordenação da RMN promoveu, no dia 18 de março de 2021, o seminário com o objetivo de contribuir para um PPA que articule os municípios metropolitanos. A atividade foi planejada para aproveitar o momento, na gestão estadual, de discussão do monitoramento do PPA estadual (2020-2023).

Durante o seminário foi apresentado pelo coordenador da CRM a necessidade de aprofundar a parceria com os municípios metropolitanos na solução dos problemas comuns que atingem os entes da RMN. Além disso, a gestora responsável pela Secretaria Municipal de Planejamento de Natal ressaltou a experiência já realizada pelo município-polo na condução da pauta metropolitana, destacando a necessidade de uma articulação parecida para o cenário atual (2021). Nesse sentido, a secretária da SEMPLA abordou que o município de Natal, provavelmente, contará com uma fase de “Reuniões com representantes da RMN” durante a elaboração de seu instrumento de planejamento, tendo em vista a importância da “Integração Institucional” como um dos principais aspectos que estarão presentes no PPA de Natal (2022-2025).

No tocante à questão do financiamento, mais especificamente da constituição de um fundo metropolitano para RMN, o presidente do CDMN apontou desafios que vão desde a questão financeira herdada da gestão passada à ideia de trabalhar os consórcios públicos como meio de executar a gestão compartilhada. Em relação à questão dos consórcios públicos, a fala do presidente do CDMN foca em políticas sociais sem fazer nenhuma menção às políticas urbanas. Segundo o

gestor, “o ideal é que caminhasse para consórcios municipais; acho que nós vamos avançar para a temática de consórcios municipais [...] em áreas específicas como a saúde que eu acho que tem mais avançado [...] junto com a [área da] educação, talvez por ser uma política mais organizada” (SECRETÁRIO DA SEPLAN, 2021).

Já no que se refere propriamente ao Fundo Metropolitano, o presidente do conselho expressa que “[...] não tenho ilusão de que vai caminhar isso para nos próximos dois anos, por limitações”. Ainda segundo o gestor:

a situação financeira do estado é uma limitação que também impede que você faça os maiores eventos nessa área, acho também que a limitação financeira do estado impede a gente praticamente [...] é uma coisa que eu digo desde o começo, o nosso primeiro mandato foi um mandato de basicamente ajustar as contas [...] No segundo mandato, equacionado esse problema da crise, é que você terá possibilidades de maiores investimentos, aí você terá possibilidades maiores de alocar recursos para outras políticas que não sejam, agora, sanear as contas do estado. Então é muita ilusão de que a temática metropolitana avance nos próximos dois anos, quer por questões políticas, quer também pela questão financeira (SECRETÁRIO DA SEPLAN, 2021).

Percebe-se, a partir das entrevistas realizadas, a fragilidade institucional da RMN, cujo tema metropolitano está fadado a uma segunda opção para desenvolvimento estadual, dependendo de dois fatores, como a vontade política dos gestores públicos para a aplicação do Estatuto da MetrÓpole e o agravamento dos problemas metropolitanos, possibilitando que sejam estabelecidas políticas preventivas regionais de controle urbano.

Considerando os fatos narrados, a Figura 3, a seguir, apresenta as ações ensaiadas pelo poder público e por agentes externos, a partir de 2019, com vistas à construção de governança metropolitana na RMN.

Figura 3 – Linha do tempo com ações promovidas pelo governo Fátima Bezerra com vistas à construção de governança metropolitana na RMN



Fonte: elaborado pelos autores, 2021.

As próprias configurações político-partidárias também atuam no sentido de constringer a cooperação entre os municípios metropolitanos e entre estes e o governo do estado, já que a arena nos grandes grupos tende a ter custos elevados. A construção de consensos entre os diferentes níveis de governo, para que suas ações e recursos atuem ao mesmo tempo para uma dada decisão, é desafiadora e poderá potencializar os entraves de dimensão política, assumindo uma centralidade, até pelo protagonismo eleitoral que possui a metrópole no estado.

Como se desenha, o cenário pós-eleições poderá indicar uma arena favorável ou não para as articulações. Na eleição de 2020, o desenho político-partidário da metrópole indicou um cenário desafiador para as relações verticais (governo e municípios). No entanto, poderia indicar um cenário favorável para as de dimensões horizontais (municípios e municípios). Com sete reeleições incluindo as duas maiores cidades da RMN (Natal e Parnamirim), o PSDB saiu vitorioso em cinco municípios (Bom Jesus, Ielmo Marinho, Maxaranguape, Natal e Nísia Floresta). O PL também obteve a conquista de três prefeituras (Goianinha, Macaíba e Monte Alegre), ambos possuem uma agenda de oposição ao partido da governadora. PROS e Republicanos elegeram,

cada um, prefeitos em dois municípios metropolitanos (PROS: São Gonçalo e Extremoz; Republicanos: Parnamirim e Arês) e PSD, MDB e DEM contam com um representante no Poder Executivo de Ceará Mirim, São José de Mipibu e Vera Cruz, respectivamente.

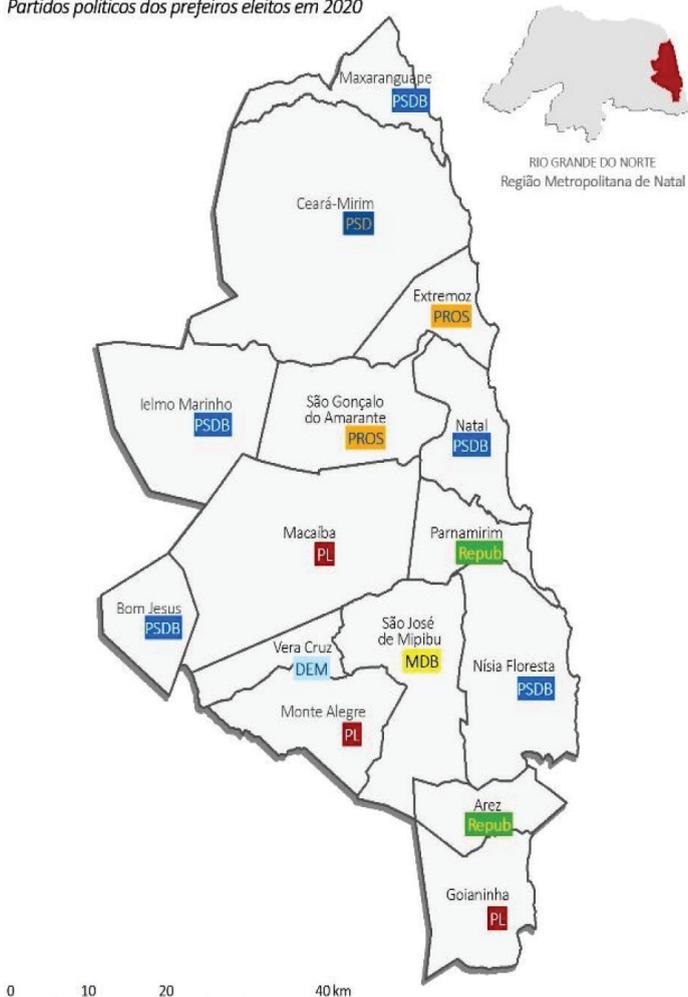
O primeiro desafio para os prefeitos eleitos se apresentou em 2020 com a pandemia da Covid-19. Nesse momento, quando se esperava o diálogo metropolitano em prol da busca de soluções comuns para o combate à pandemia, a falta de articulação entre os níveis de governo dentro da RMN descortinou uma crise no sistema de saúde, que poderia ser minimizada caso tivéssemos um “projeto metropolitano”. Como a RMN não possui uma estrutura capaz de agregar os municípios pertencentes à região de forma efetiva (MEDEIROS *et al.*, 2020), o problema do governo estadual passa a ser uma (não) governança, o que reflete diretamente nos problemas cotidianos.

A partir de tal cenário, temos indícios de que as relações entre os municípios serão muito mais de conflito ou de inércia do que de comunicação e cooperação, visto que não será fácil, dentro da dimensão político-partidária, o relacionamento entre os prefeitos e desses com o governo do estado. O Mapa 1, a seguir, apresenta a composição partidária dos prefeitos eleitos em 2020 na RMN.

Mapa 1 – Composição partidária dos prefeitos eleitos em 2020 da RMN

Região Metropolitana de Natal

Partidos políticos dos prefeitos eleitos em 2020



Elaborado pelo Núcleo RM Natal - Observatório das Metrôpoles (2021)

Como não existe uma autoridade metropolitana prevista por lei, desenhar a criação de mecanismos ou instituições para a prestação de serviços ou funções específicas em territórios especialmente definidos pode enaltecer a metrópole. A consciência metropolitana pode gerar compromissos, levando os gestores a buscarem saídas que vislumbrem um esforço de ação cooperativa, baseado na confiança e na participação de todos no planejamento global e estratégico. Os problemas

de ação coletiva são resolvidos quando há criação de incentivos para a cooperação, reciprocidade, confiança e informalidade na aplicação de recompensas e sanções, minimizando assim conflitos de interesses e de preferências e a tendência à não cooperação.

3. Dilemas fiscais-financeiros da Região Metropolitana de Natal

A região metropolitana de Natal, assim como outros aglomerados urbanos no Brasil, congrega municípios de porte diferenciado, com condições socioeconômicas bastante heterogêneas e diferentes problemáticas financeiras. O arcabouço político-institucional da descentralização, advindo da Constituição de 1988, tem sido um processo que fortaleceu o poder político e econômico dos municípios brasileiros. Do ponto de vista fiscal, os municípios foram os maiores beneficiários da descentralização, aumentando a receita própria, a despesa pública (particularmente nos gastos em saúde, educação e seguridade social), bem como aumentando a dependência do repasse de recursos federais. Nas últimas três décadas, a diminuição do desequilíbrio vertical entre a distribuição de receitas e responsabilidades entre os entes da Federação (União, estados e municípios) ocorre, concomitantemente, com o crescimento das desigualdades horizontais (regionais e entre os municípios), acentuando o conflito redistributivo, com maior prejuízo para os municípios médios (em porte populacional) localizados em regiões metropolitanas.

Um dos principais problemas da não governança da Região Metropolitana de Natal diz respeito à situação fiscal-financeira dos municípios, em geral, difícil ou crítica. Embora a maioria dos municípios tenha aumentado a arrecadação própria nas últimas décadas com o aumento das transferências dos programas sociais do governo federal (saúde, educação e assistência social), o desequilíbrio financeiro de pouca capacidade de investimento e alto endividamento tem comprometido o atendimento a uma demanda na provisão de serviços públicos, assim como a possibilidade de coordenação e cooperação entre os municípios em serviços de interesse comum. Esse fato pode ainda ser acentuado pelo crescimento populacional, sobretudo nas cidades mais próximas ao município-polo, Natal.

Primeiro, pela importância que tem a receita própria dentro do orçamento dos municípios metropolitanos. Isso se deve à característica

dos próprios impostos municipais. Os principais impostos, IPTU e ISS, são eminentemente urbanos. A arrecadação desses impostos é tanto maior quanto mais se desenvolvem serviços econômicos avançados de maior valor agregado, o que é característico de centros urbanos localizados em regiões metropolitanas.

A capacidade de investimento municipal também desempenha um papel fundamental para a avaliação da sustentabilidade e possibilidade de cooperação regional entre os municípios metropolitanos. Primeiro, porque a solução para muitas das questões de interesse comum entre as cidades metropolitanas requer, principalmente, gastos com investimento (como a construção de escolas, hospitais, iluminação pública, pavimentação, saneamento e drenagem etc.). Os investimentos realizados pelos municípios são basicamente financiados por recursos gerados ao longo de cada exercício fiscal, principalmente pela poupança corrente. Se um município tem comprometida a sua capacidade de investimento ou possui um maior endividamento, ele tende a cooperar menos com os demais municípios e se beneficiar mais do bem público gerado por municípios mais empreendedores, por exemplo (GARSON, 2009).

No que se refere à prioridade do gasto, social e urbano, o cenário atual de crise econômica agravado pela pandemia da Covid-19 tem trazido ainda mais pressão sobre as finanças municipais, afetando as principais despesas de custeio, como saúde, educação e seguridade social, criando, portanto, novos desafios em um contexto de rigidez de uma estrutura fiscal desigual nas condições que os governos possuem para dar resposta ao problema e que vem agravada por uma perda da solidariedade territorial criada a partir de 1988.

Particularmente, pelo contexto de gestão da crise política e econômica na qual o Brasil tem se enredado, desde 2015. A chegada da pandemia colocou novos desafios à orientação econômica vigente (ultra-liberal) vinculada à Lei de Responsabilidade Fiscal, ao Teto de Gastos e ao novo Regime Fiscal de Desvinculação de Receitas, com impactos sobre as finanças municipais. O grau de incerteza quanto à capacidade fiscal dos municípios em honrar seus compromissos constitucionais (saúde, educação e assistência social) em um quadro de crise sanitária, ainda é uma preocupação. A continuidade do financiamento da saúde, em escala nacional, particularmente dos investimentos na atenção básica e de seus efeitos pós pandemia é um exemplo do frágil sistema de coordenação de competências compartilhadas entre entes, com forte dependência de estados e municípios das transferências federais.

A evidência encontrada neste estudo é de os municípios da RM Natal têm percorrido uma trajetória desigual de redução da sua capacidade de investimento e na prioridade do gasto público social e urbano. À medida que se intensifica o processo de metropolização em Natal e a demanda crescente por maior oferta de serviços públicos, a possibilidade de cooperação entre os municípios da região metropolitana para lidar com as funções públicas de interesse comum se vê ameaçada. Esse movimento pode levar a que municípios menores acabem delegando a responsabilidade pela oferta de serviços sociais essenciais ao polo metropolitano (CLEMENTINO *et al.*, 2009). Tomamos para análise os indicadores fiscais – receita e despesa – dos municípios da RM Natal a partir de uma série temporal (2008-2018) que compreende ciclos de governo (início e fim de cada gestão). Embora possa parecer um *continuum*, não o é¹⁶.

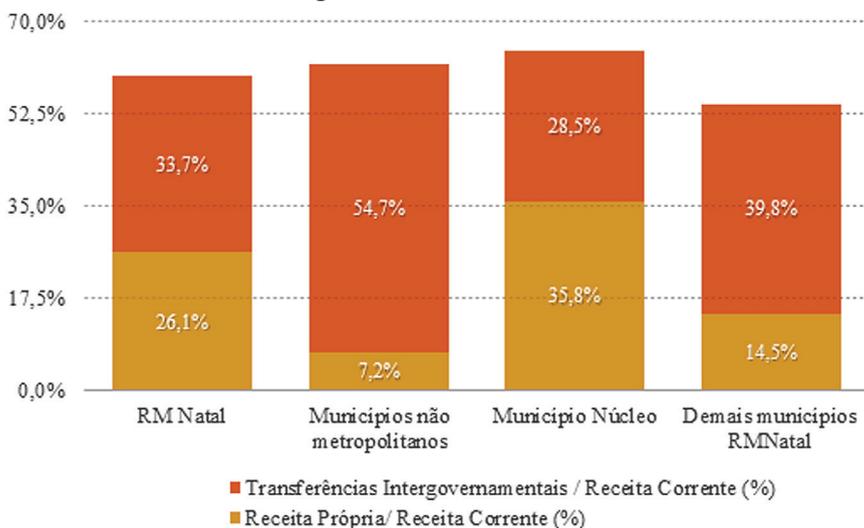
No que se refere à receita fiscal (Gráfico 1), a Região Metropolitana de Natal concentra mais de três quartos do total da arrecadação própria do Estado do Rio Grande do Norte (71,1%), segundo os dados mais atualizados do Tesouro Nacional (2018). Somente nos municípios metropolitanos, que concentram maior população e atividade econômica, a capacidade de arrecadação da receita própria de impostos (IPTU, ISS, Taxas) chega a 26,1% de sua receita corrente municipal. Os municípios não metropolitanos, por serem regiões menos adensadas e possuírem um PIB menos complexo, não conseguem garantir uma base tributária própria mais ampla (em geral, a base tributária é também menos explorada) arrecadando cerca de 7,2% da receita corrente.

Nas transferências intergovernamentais, a presença mais significativa dos municípios da RMN se concentra nos critérios de partilha que levam em conta a atividade econômica dos municípios, como no ICMS e no IPVA (33,7%). Já os não metropolitanos têm nas transferências redistributivas, principalmente o FPM, sua fonte mais expressiva de receita (54,7%). O município-núcleo (Natal), mais adensado e com atividade econômica intensa, em particular no Setor de Serviços, concentra mais que a arrecadação média de receita própria na região metropolitana, chegando a 35,8% da sua receita corrente. Os demais municípios do entorno metropolitano apresentaram o dobro da arrecadação própria dos municípios não metropolitanos, aproximadamente 14,5%. Ainda no tocante às transferências para o município-núcleo,

¹⁶ 11 A não qualificação dessa descontinuidade poderia comprometer ou limitar a análise.

o volume reflete um desempenho bem inferior se comparado com o entorno metropolitano (28,5%). Os municípios do entorno metropolitano também mostraram uma forte dependência das transferências redistributivas e devolutivas (ICMS, IPVA) como fonte expressiva de receita (39,8%), acima dos municípios não metropolitanos. Se a arrecadação estadual cresce, em princípio, esses municípios são beneficiados.

Gráfico 1 – Receita Fiscal – RMN Receita própria e Transferências intergovernamentais (%) – 2018



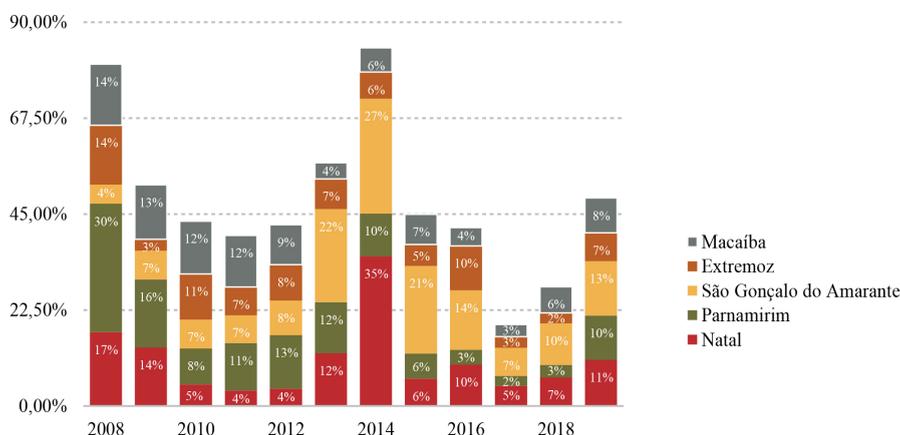
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) / Ministério da Fazenda /2018.

O investimento público é entendido aqui como um indicador do comprometimento e da capacidade dos municípios em planejar e alterar a sua realidade local. A opção de analisar os investimentos a partir dos dados relativos à participação do investimento nas despesas orçamentárias municipais indica o comprometimento do orçamento com a variável investimento, tomado como indicador da capacidade de resposta das prefeituras às demandas por melhoria nas condições de vida (SANTOS, 2004).

A equação mostra que a capacidade de investimento de um município depende da relação entre seu potencial de arrecadação (RC) e seus gastos rígidos (Despesas Correntes + Amortização + Juros), e do comprometimento do orçamento corrente com despesas de exercícios anteriores (Restos a Pagar), e sua capacidade de endividamento.

O que se observa, a partir dos Gráficos 2 e 3, é que, com exceção dos municípios de Natal e São Gonçalo do Amarante na metrópole funcional e do município de Ielmo Marinho no entorno metropolitano, a maioria dos municípios da RMN apresentou um desempenho médio abaixo de 10% ao longo da série histórica (2008-2018). De tudo que o município gasta, ter menos de 10% de investimentos significa dizer que as despesas de custeio estão muito altas e o que preocupa a gestão fiscal são as despesas obrigatórias. Na medida em que os municípios se comprometem apenas com despesas obrigatórias, eles engessam a capacidade de investimento.

Gráfico 2 – RMN: Capacidade de investimento (%) – RM Funcional (2008-2018)



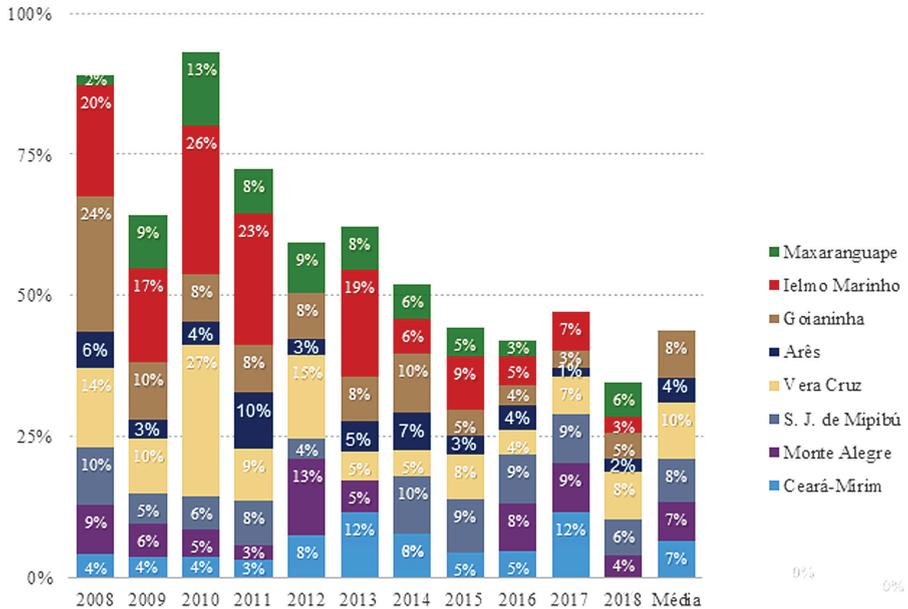
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) / Ministério da Fazenda /2018.

A análise da situação fiscal dos municípios metropolitanos pode ser aprofundada ainda com o uso de indicadores fiscais de despesa que permitem aferir qual a prioridade de gasto municipal (social e urbano). Conforme podemos ver nos Mapas 2 e 3 referentes à prioridade do gasto público dos municípios da RMN para o ano de 2018¹⁷, as vinculações de recursos mínimos previstos pela Constituição de 1988, que condicionam fortemente o gasto municipal, destinam-se, em geral, à área social (Indicador 305), o que explica que a prioridade de gasto com as atividades ligadas à seguridade social – Assistência

¹⁷ A base de dados fiscais para os anos posteriores ainda não tinha sido consolidada pelo sistema federal de contas públicas (SIAFI/SICONFI/Tesouro Nacional) no momento da pesquisa.

Social, Previdência Social e Saúde – prevaleça na maioria dos municípios da RM Natal, acima de 50% da despesa total.

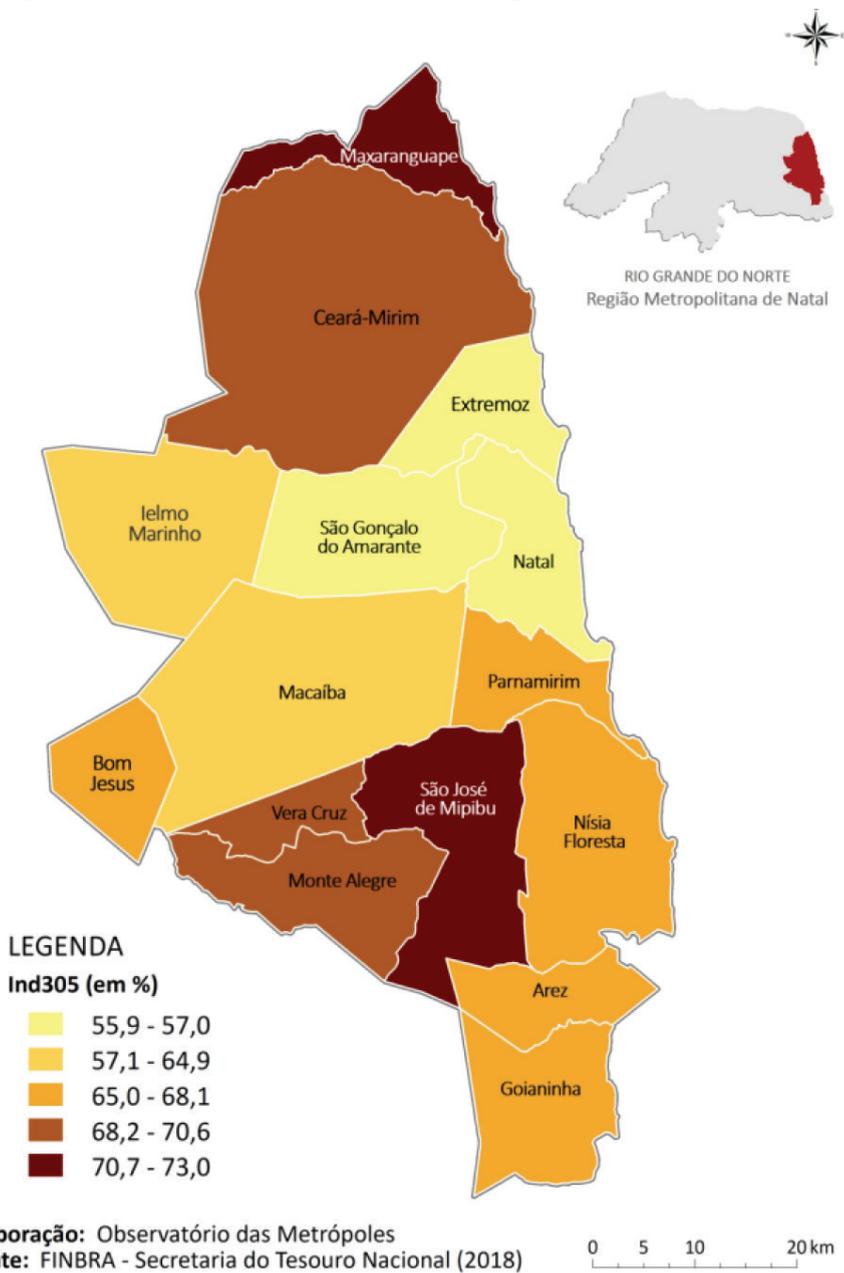
Gráfico 3 – RMN: Capacidade de investimento (%) – Demais municípios metropolitanos (2008-2018)



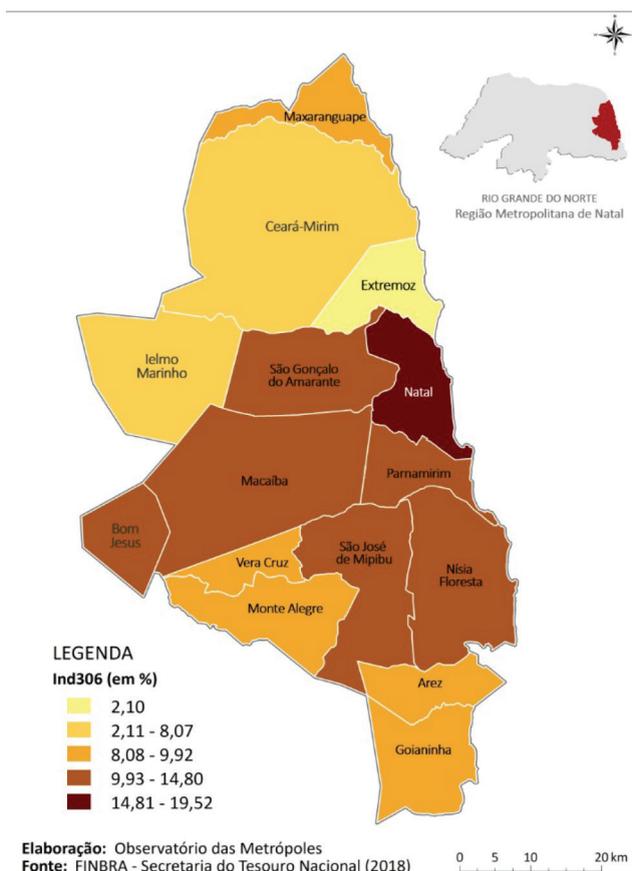
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) / Ministério da Fazenda / 2018.

Na prioridade do gasto social do município-núcleo com os demais municípios metropolitanos, os municípios que ficam fora do arco da metrópole funcional (Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Extremoz e Macaíba) priorizaram o gasto social na estrutura da despesa municipal. Ceará Mirim, Monte Alegre, Maxaranguape e São José de Mipibu, particularmente os dois últimos, foram municípios que priorizaram mais o gasto social e apresentaram uma proporção bem acima do mínimo constitucional em 2018 (entre 68% a 73% da despesa total).

Mapa 2 - RMN: Gasto social em relação à despesa total (em %) - 2018.



Mapa 3 – RMN: Gasto urbano em relação à despesa total (em %) – 2018



A parcela de gastos direcionados à área urbana (Indicador 306) – Transporte, Saneamento, Gestão Ambiental, Urbanismo e Habitação – é composta sobretudo por despesas com serviços urbanos – coleta de lixo, iluminação pública, operação do trânsito e manutenção de logradouros públicos e de galerias pluviais, transporte, habitação e saneamento. Comparando a prioridade do gasto do município-núcleo (Natal) com os demais municípios no entorno metropolitano, fica evidente a importância do gasto urbano no núcleo metropolitano, que prioriza 14% e 20% dessa rubrica na despesa total municipal. Os demais municípios no entorno da capital acompanharam a prioridade do gasto urbano, concentrando, aproximadamente, entre 10% a 14% da despesa total. Municípios mais distantes da capital apresentaram uma proporção menor do gasto urbano (entre 2% a 10% da despesa

total). Extremoz foi o município que priorizou outras despesas (menos que 2% da despesa total no urbano e o mínimo constitucional no social, entre 55% e 57% da despesa). Importante lembrar que a rigidez do gasto social não se limita às obrigações que resultam das vinculações de receita. Outras despesas de difícil compressão – serviço da dívida, Legislativo e despesas com pessoal estatutário – podem restringir a liberdade fiscal dos gestores municipais.

Por outro lado, os dados apresentados acima indicam que, a despeito desse efeito de convergência produzido pela regulação federal, há variações nas prioridades municipais de gasto social e urbano, mesmo para as políticas reguladas. Isso significa que a autonomia dos governos locais para tomar decisões sobre suas próprias políticas opera no sentido da variação nos patamares de gasto, como bem observou Arretche (2005).

Em suma, há um claro padrão de desigualdade de gasto público entre as políticas implementadas pelos municípios da RMN. Nas áreas de saúde e educação – políticas mais comumente reguladas constitucionalmente – a desigualdade de gasto é bem mais reduzida (com os maiores valores nos municípios menores e mais distantes do município-núcleo), ao passo que as políticas não reguladas apresentam maior disparidade nos valores de gasto urbano (nos municípios do entorno do município-núcleo).

O mesmo não pode ser dito em relação às despesas não reguladas (habitação e urbanismo, e transporte), que já apresentavam patamares mais elevados de desigualdade no último ano do levantamento (2018). Em suma, as prioridades de gasto dos municípios da RMN apresentam um claro padrão. As políticas reguladas têm alta prioridade na alocação do gasto municipal, ao passo que as políticas não reguladas não têm prioridade de gasto. Esse comportamento não é resultado de um padrão aleatório; antes, é explicado pelas relações central-local, isto é, pelo efeito de convergência produzido pela legislação e supervisão federais.

Diante do exposto, é possível inferir que características e especificidades de regiões metropolitanas resultam, em larga medida, das capacidades (no sentido de possibilidades) fiscal-financeira e política dos entes que as compõem. Isso se torna mais evidente quando se estabelece comparações em relação ao grau de desenvolvimento socioeconômico, institucional e político nos mais diferentes municípios que compõem a região metropolitana.

A reduzida capacidade de investimento vivenciada pelo município-núcleo, Natal, pode impor limites e constrangimentos a sua capacidade de protagonizar, em curto prazo, uma articulação/cooperação com os demais municípios que compõem a região metropolitana. Além disso, o controle federal do crédito do setor público, considerado necessário para atingir metas de resultado primário compatíveis com a estabilidade da dívida pública, pode restringir ainda mais a capacidade de investimento do município-polo e dos demais municípios metropolitanos no curto prazo.

Não há dúvida que a avaliação de situações de sustentabilidade financeira dos municípios metropolitanos requer o estudo por períodos mais longos (entre gestões municipais, por exemplo). Como alerta Garson (2005), a avaliação em uma única gestão pode encontrar municípios num momento específico do ciclo político ou de operação de ajuste fiscal, por exemplo. De qualquer forma, para o conjunto das cidades metropolitanas, o cálculo de indicadores de sustentabilidade de investimento pode apresentar resultados válidos e interessantes para uma análise dos mecanismos de cooperação metropolitana.

Em suma, apesar de se reconhecer a relevância da autonomia dos governos central e subnacionais, é preciso considerar que em algum momento os municípios metropolitanos precisam atuar de forma conjunta e pactuada como forma de garantir maior eficiência na ação governamental através do estabelecimento de canais/mecanismos de coordenação e cooperação. No Brasil, comumente desloca-se para o ente superior – que, no caso das Regiões Metropolitanas, é o governo estadual – a função de realizar o processo de coordenação, bem como estimular e desenhar práticas de financiamento e cooperação – horizontal e/ou vertical, como os fundos de desenvolvimento metropolitanos, consórcios, parcerias público-privadas, entre outros.

Considerações finais

O estudo realizado explicitou que, ao longo dos anos, o processo de construção da governança metropolitana na RMN vem sendo marcado por ausências, seja de coordenação, seja de cooperação por parte dos municípios. O diálogo perene necessário ao estabelecimento de uma dinâmica consistente vem sendo prejudicado pelas mudanças de gestão e pelos elementos de cunho político.

Além disso, ao longo dos anos, as mudanças legais, a exemplo, da alteração do Estatuto da Metrópole, representaram uma desarticulação da governança metropolitana e do Estatuto com a retirada da sanção por improbidade administrativa aos gestores que não elaborem e aprovelem o PDUI. Na RMN, tal fator significou um resfriamento das discussões de elaboração dos PDUIs entre os atores políticos (SILVA, 2020) e mais um retrocesso na construção da gestão metropolitana. Ao longo dos anos, o diálogo quase ausente entre os entes impediu o estabelecimento de um sistema de gestão na RMN, o que trava as possibilidades de estabelecimento de uma governança, representando um ciclo de ausências.

No que diz respeito à dimensão fiscal financeira, ficou evidente que, na RMN, o contexto visualizado resulta, em larga medida, das capacidades (no sentido de possibilidades) fiscal-financeira e política dos entes municipais. Como exposto, foi possível perceber um padrão desigual de gasto público entre as políticas implementadas pelos municípios da RMN, o que se reflete na possibilidade de diálogo em torno das funções públicas de interesse comum e demais políticas públicas.

É nesse sentido que se ressalta a necessidade de elaboração de um modelo de gestão e governança que possa abranger entes municipais, estadual e sociedade civil, conforme será apresentado nos Capítulos 7 e 8.

Referências

ALMEIDA, L. S. B.; NETA BARROS, T. C. A.; CÂMARA, R. L. M.; FERREIRA, G. D. Limites e desafios da integração metropolitana de Natal/RN: governança urbana e gestão metropolitana. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; FERREIRA, Angela Lúcia (org.). *Natal: transformações na ordem urbana*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, cap. 9, p. 295-324.

ANDRADE, I. A. L.; CLEMENTINO, M. L. M. Descentralização e impasses da governança. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. (Org.). *As metrópoles e a questão social brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Revan: Fase, 2007.

ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na Federação Brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, 2005, p. 69-86.

BOOTHROYD, Peter. Construindo capacidades para a governança metropolitana. In: KLINK, Jeroen (org.). *Governanças das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas*. 1. ed. São Paulo: Annablume, 2010, cap. 5, p. 117-126. ISBN 978-85-391-0201-3.

CLEMENTINO, M. L. M.; FERREIRA, A. L. (Org.). *Natal: transformações na ordem urbana*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, 430 p.

CLEMENTINO, M. L. M.; ALMEIDA, L. S. B. Construção técnico-política de governança metropolitana. *Cadernos Metr pole*, São Paulo, v. 17, n. 33, p. 201-224, 2015. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/16560/16810>. Acesso em: 11 de janeiro de 2020.

CLEMENTINO, M. L. M.; PESSOA, Z. S. Tipologia socioespacial numa metrópole em forma o: a RMNatal. In: CLEMENTINO, M. L. M.; PESSOA, Z. S. (Org.). *Natal: uma metrópole em forma o*. São Paulo: EDUC, 2009, p. 73-113.

CLEMENTINO, M. L. M.; SILVA, B. C. N.; ALMEIDA, L. S. B.; SILVEIRA, R. M. C. Duas décadas da Região Metropolitana de Natal: estudo da governança metropolitana a partir da elabora o dos Planos Plurianuais municipais. In: CLEMENTINO, M. L. M. (Org.). *Duas décadas da Região Metropolitana de Natal*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2019. v. 1, cap. 1, p. 21-41. ISBN 978-85-7785-702-9.

FERREIRA, G. D. *Políticas estaduais de desenvolvimento e guerra fiscal*. Disserta o (Mestrado em Economia). IE/Unicamp, Campinas/SP, 2005.

FINBRA. *Finanças municipais do Brasil (2008-2012)*. Tesouro Nacional. Disponível em: www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/. Acesso em: 20 nov. 2013.

FREY, K. Abordagens de governança metropolitana em áreas metropolitanas da América Latina: avanços e entraves. *Revista Brasileira de Gestão Urbana Brasileira*, Paraná, v. 4, n. 1, p. 87-102, 2012. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/Urbe/article/view/5491>. Acesso em: 11 de janeiro de 2020.

GARSON, S. *Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?* 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009, 249 p. v. 1. ISBN 978-85-7785-031-0.

GARSON, S. Capacidades e limites   participa o dos municípios no financiamento do desenvolvimento urbano. In: Encontro Nacional da Anpur, 11., 2005, Salvador. *Anais...* Salvador: UFBA, 2005.

GARSON, S.; RIBEIRO, L. C. Análise do desempenho fiscal dos municípios das áreas metropolitanas. Observatório das Metr poles. Projeto: Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil. *Relatório de Atividade 3c*: Rio de Janeiro. 2004. Disponível em: <http://www.observatório.tk>.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável para Região Metropolitana de Natal (Natal metrópole 2020): tendências, visão de futuro e diretrizes do Plano Estratégico Natal metrópole 2020 (produto 4 e 5). Recife: Ed. FADE/UFPE, 2007.

KLINK, J. Novas governanças para as áreas metropolitanas. O panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. *Cadernos Metr pole*, São Paulo, v. 11, p. 415-433, 2009. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/5941>. Acesso em: 11 de janeiro de 2020.

LEF VRE, C. Governabilidad democrática de las áreas metropolitanas: experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. In: ROJAS, Eduardo; CUADRADO-ROURA, Juan R.; GÜELL, José Miguel Fernández (org.). *Gobernar las Metrópolis*. 1. ed. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005. cap. 4, p. 195-261. ISBN 1597820156.

MEDEIROS, S. R. F. Q. *et al.* O território como aposta: a eclosão do conflito federativo e a gestão metropolitana como potência. In: CLEMENTINO, M. L. M.; ALMEIDA, L.

S. B.; SILVA, B. C. N. (Orgs.). *Em tempos de pandemia: contribuições do Observatório das Metrôpoles: Núcleo Natal*. 1. ed., Rio de Janeiro: Letra Capital, 2020.

MELO, M. A.; PEREIRA, C.; SOUZA, S. Why do some governments resort to creative account but not others? Fiscal Governance in the Brazilian federation. *IPSR*, 35 (5) p. 595-612, 2014.

REZENDE, F.; GARSON, S. Financing Metropolitan Areas in Brazil: political, institutional, legal obstacles and emergence of new proposals for improving coordination. *In: Seminário Internacional: o desafio da gestão das regiões metropolitanas em países federativos*. Brasília, 2004. *Anais...* Disponível em: <www.forumfed.org/programs/llviewpapers.asp>. Acesso em: 11 de janeiro de 2020.

REZENDE, F. Financiamento do desenvolvimento urbano. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 17, n. 4/68, 1997, p. 99-120.

RIBEIRO, L. C. Q.; RODRIGUES, J. M. A governança metropolitana e a ordem urbana. *In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). A metrópole em questão: desafios da transição urbana*. 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, v. 1, cap. 7, 2018, p. 207-229. ISBN 978-85-7785-505-6.

SILVA, B. C. N. *Estatuto da metrópole: como anda na RMNatal*. Orientador: Lindijane de Souza Bento Almeida. 2017. 93 p. Monografia (Curso de Graduação em Gestão de Políticas Públicas) – Departamento de Políticas Públicas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

SILVA, B. C. N. *Governança metropolitana face à implementação do estatuto da metrópole: um estudo da Região Metropolitana da Grande Vitória/ES*. Orientador: Maria do Livramento Miranda Clementino. 2021. 240 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020.

SILVA, B. C. N.; MELO, C. M. O.; CLEMENTINO, M. L. M.; ALMEIDA, L. S. B.; SILVEIRA, R. M. C. Perspectiva de uma metrópole em formação: cooperação e coordenação na Região Metropolitana de Natal/RN. *Interfaces científicas – Direito*, v. 6, p. 71-86, 2018. Disponível em: <<https://periodicos.set.edu.br/direito/article/view/5868/2909>>. Acesso em: 11 de janeiro de 2020.

VASCONCELOS, C. L.; CÂMARA, G. L. R. *Gestão metropolitana de Natal: situação atual e desafios. Uma contribuição ao debate de um novo sistema gestor*. Natal: Secretaria de Estado do Planejamento e Finanças, 2006.

Uso do solo na Região Metropolitana de Natal: conflitos e medidas para uma governança metropolitana

Sara Raquel Fernandes de Queiroz Medeiros

Rosana Silva de França

Jéssica Morais Moura

Gabriel Rodrigues da Silva

Introdução

No contexto do uso do solo, a análise na escala metropolitana revela realidades importantes para a compreensão das dinâmicas espaciais. Frequentemente, a atuação do mercado imobiliário e de demais atividades econômicas acentuam os impactos socioambientais da expansão urbana, sendo inúmeros os desafios de promover um desenvolvimento integrado e sustentável. Em consequência, se exigem políticas públicas capazes de satisfazer as necessidades de trabalho, transporte, lazer, saúde, educação e segurança, assim como de infraestrutura física (abastecimento de água, energia, saneamento etc.). Na prática, isso significa que os municípios pertencentes às regiões metropolitanas lidam com o duplo desafio de suprir as necessidades locais de sua população, assim como têm a tarefa de estabelecer uma governança capaz de atender às necessidades comuns que surgem da inter-relação entre dois ou mais municípios.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2018) revelou que quase metade da população brasileira vive em regiões metropolitanas (RMs), sendo 83 RMs institucionalizadas no Brasil desde a década de 1970. Nesses locais, políticas públicas de desenvolvimento integrado passam a ser a principal necessidade, buscando trazer melhores condições de mobilidade e moradia para as populações que vivem nessas regiões. Para as gestões municipais, isso se traduz num grande desafio de ordenamento urbano, tendo em vista que nessas

áreas pode se observar a coexistência entre espaços conurbados, assim como áreas em que prevalecem grandes vazios de terra, com aspectos de ruralidade. Há ainda a presença de assentamentos periféricos e informais e, também, ocupações em áreas de preservação ambiental, o que compromete o ordenamento urbano dessas áreas.

Considerando esse contexto e com base na realidade da Região Metropolitana de Natal (RMN), o presente artigo objetiva fomentar uma discussão sobre o uso do solo, analisando os principais conflitos socioambientais percebidos no território da RMN, sobretudo no período dos anos 2000 a 2020. Essa discussão é base para reflexão e elaboração de medidas de governança que sejam capazes de sanar ou melhor gerir tais conflitos, proporcionando meios mais eficazes de se promover um desenvolvimento metropolitano.

Ao nos debruçarmos sobre o uso do solo de um determinado território, identificamos que os espaços mais bem servidos de transporte, por exemplo, são ocupados por diferentes usos – essencialmente, comércio e serviços (SMITH, 2011). Identifica-se, ainda, a utilização dos recursos naturais sendo apropriados na composição do ambiente construído. Sobre esse tema e à luz das diretrizes da Política Urbana brasileira, é importante destacar que a competência de gerir sobre o uso do solo é uma responsabilidade do ente municipal, sendo que este, por meio do seu Plano Diretor, deve estabelecer as exigências fundamentais de ordenação da cidade. Ampliando o olhar para uma perspectiva integrada, o Estatuto da MetrÓpole (EM), Lei Federal nº 13.089/2015, institui a necessidade de as regiões metropolitanas elaborarem o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), sendo a partir dele que se estabelecem diretrizes quanto à articulação dos municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano.

Embora tenham tal prerrogativa, os múltiplos interesses e a pouca capacidade institucional têm conferido a diversos municípios pertencentes às RMs pouca habilidade de gestão do solo urbano, o que se converte em conflitos socioambientais sentidos por todos os habitantes dessas regiões. Nesse sentido, Silva *et al.* (2018) destacam que as regiões metropolitanas compõem, assim, áreas de enormes contradições e dinâmicas sociais com potencialidades e vulnerabilidades acumuladas.

No caso da RMN, objeto deste estudo, destaca-se que a sua instituição está datada da década de 1990, sendo criada a partir de interesses políticos, de modo que a identidade metropolitana não é uma

característica de todos os municípios que a compõe (CLEMENTINO, 2007). Atualmente, a RMN é composta por 15 municípios, que possuem grau variado de urbanização e de integração, existindo municípios mais conectados (Natal, Parnamirim, Macaíba, São Gonçalo do Amarante e Extremoz) e outros com menores dinâmicas metropolitanas (Ceará-Mirim, São José do Mipibu, Nísia Floresta, Monte Alegre, Vera Cruz, Maxaranguape, Ielmo Marinho, Arês, Goianinha e Bom Jesus).

Apesar de possuírem graus distintos de integração (BENTES SOBRINHA, TINÔCO e CLEMENTINO, 2009), o que se pretende demonstrar é que os conflitos emergentes do uso e ocupação do solo afetam a região metropolitana como um todo, sendo fundamental desenvolver estudos e pesquisas que evidenciem essa realidade e que permitam pensar novas formas de atenuar tais desconpassos que se revelam no território. Por tanto, é necessário que se desenvolva um desenho de governança que seja capaz de incidir diretamente na resolução dos problemas de interesse comum dos municípios pertencentes à Região Metropolitana de Natal e, assim, promover um desenvolvimento metropolitano mais igualitário.

Buscando trazer elementos para este debate, o presente artigo se estrutura em três seções, incluindo esta introdução que aborda o contexto do tema e a proposta de análise. Em seguida, a segunda seção discute a trajetória de formação, expansão urbana e uso do solo da Região Metropolitana de Natal, trazendo dados sobre os conflitos sociais, econômicos e ambientais que incidem sobre esses municípios. Na última seção, dialoga-se sobre ações, medidas e proposição de políticas públicas possíveis para equacionar os conflitos observados na RMN.

1. A RMN: trajetória de formação, expansão urbana e uso do solo

Natal vivenciou três momentos socioeconômicos marcantes: os anos 1940-1950 com o advento da II Guerra Mundial, que alterou profundamente a dinâmica urbana local; os anos de 1970-1980 com as políticas que incentivaram simultaneamente o desenvolvimento da indústria e dos serviços (CLEMENTINO, 1995); e, a partir dos anos 1990, com a intensificação das atividades ligadas ao turismo. A combinação desses períodos provocou a expansão e consolidação do tecido urbano de Natal, impulsionando a ampliação da integração dessa

cidade polo com os municípios vizinhos e/ou o transbordamento da dinâmica imobiliária.

No que trata da instituição formal de regiões metropolitanas, destaca-se que, no cenário nacional, a realização de planos de áreas integradas nos anos de 1970 parece ter sido uma tendência devido à expansão urbana e ao contexto político intervencionista do regime militar, sendo nesse momento que se instituíram legalmente as primeiras regiões metropolitanas no Brasil¹, obedecendo aos parâmetros político-institucionais estabelecidos pelo Congresso Nacional, cuja competência pertencia à União. No entanto, nos anos de 1980, com o fim do regime militar e com a aprovação da Constituição de 1988, a criação de regiões metropolitanas passou a ser uma competência delegada aos Estados Federados, de modo que, com essa alteração normativa, vários aglomerados urbanos como Natal são formalizados legalmente como regiões metropolitanas.

Do ponto de vista administrativo e técnico, a primeira tentativa de planejamento integrado que contemplou Natal e os municípios de seu entorno direto – área instituída que se convencionou a ser chamada como a “Grande Natal” – foi o Plano de Desenvolvimento Regional Urbano da Grande Natal, elaborado em 1977 pelo arquiteto e urbanista Luiz Forte Neto. Na década de 1980, mais precisamente em 1988, foi elaborado o Plano de Estruturação do Aglomerado Urbano de Natal, idealizado no escritório do arquiteto Jaime Lerner (CLEMENTINO, 2007), e sendo a partir desses documentos que se estabeleceu e indicou a necessidade de planejamento e estruturação da área e de seus eixos de expansão. Apesar dessas iniciativas, é apenas em 1997 que a Região Metropolitana de Natal (RMN) foi instituída a partir da Lei Complementar Estadual nº 152, de 16 de janeiro de 1997.

Assim como ocorre em outras regiões metropolitanas, o processo de expansão urbana traz importantes consequências para o uso do solo, sendo destacados inúmeros conflitos socioambientais que são decorrentes da forma de uso e ocupação do espaço. Sobre esse assunto, diversas pesquisas vêm enfatizando a necessidade de se estabelecer medidas de gestão e governança integrada, sendo essa a prin-

¹ Em 1973, durante o governo militar, foi promulgada a Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973 que instituiu as primeiras oito regiões metropolitanas brasileiras: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Em 1974, a Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974 também instituiu a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

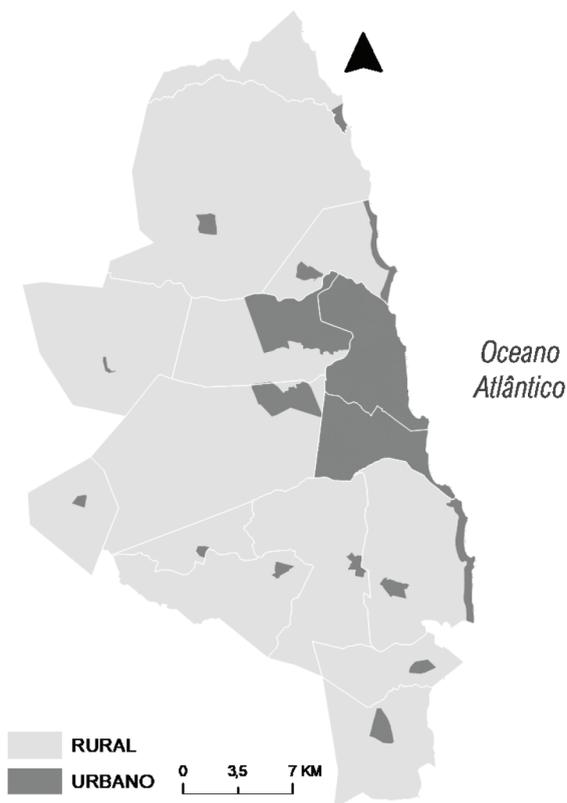
cipal estratégia para se promover um desenvolvimento metropolitano mais adequado e equilibrado (CLEMENTINO *et al.*, 2019; SILVA *et al.*, 2018; CAMPOS, SOARES e ARAÚJO, 2016).

Incluir a espacialização do uso do solo na discussão faz-se necessário, dado os condicionantes naturais, artificiais e das áreas protegidas que constituem, muitas vezes, empecilhos para o espraimento dos tecidos urbanos. Para o uso do solo da RMN, selecionamos e espacializamos as áreas de proteção ambiental, as áreas militares, rede hidrográfica, área urbana e outros usos (quilombolas, áreas indígenas e assentamentos rurais) Desse modo, é possível perceber como a expansão urbana tem crescido e exercido pressão nas áreas de proteção e nos corpos d'água, provocando problemas de diversas ordens.

1.1 Rural e urbano

Numa perspectiva que enfoca o processo de expansão urbana, verifica-se que desde o ano de 1984 a cidade de Natal é planejada sob a orientação formal (Plano Diretor) que considerou o município como uma área totalmente urbana, embora ainda existam áreas com atividades agrícolas e características do rural. Essa concepção denota uma configuração urbana para todas as áreas da cidade, quando, na verdade, muitos espaços ainda não possuíam características plenas de um processo de urbanização. Comparada com outros municípios da RMN, a capital teve um processo de ocupação mais intenso e com maior densidade que se espraiou para todas as zonas administrativas do município e adjacências, expressando mudanças espaciais e funcionais que caracterizam a condição de uma metrópole em processo de formação (CLEMENTINO e PESSOA, 2009). Os loteamentos configuram-se como importante instrumento de ocupação do território, levando Natal à categoria de 100% urbana no final da década de 1980, com a venda de lotes em toda RMN (MEDEIROS, 2018). Como visualizado na Figura 1 – Rural e urbano na RMN –, tem-se o transbordamento do sul de Natal para o norte da cidade de Parnamirim. Esse transbordamento consolidou-se sobretudo nos bairros de Nova Parnamirim e Parque das Nações.

Figura 1 – Rural e Urbano na RMN

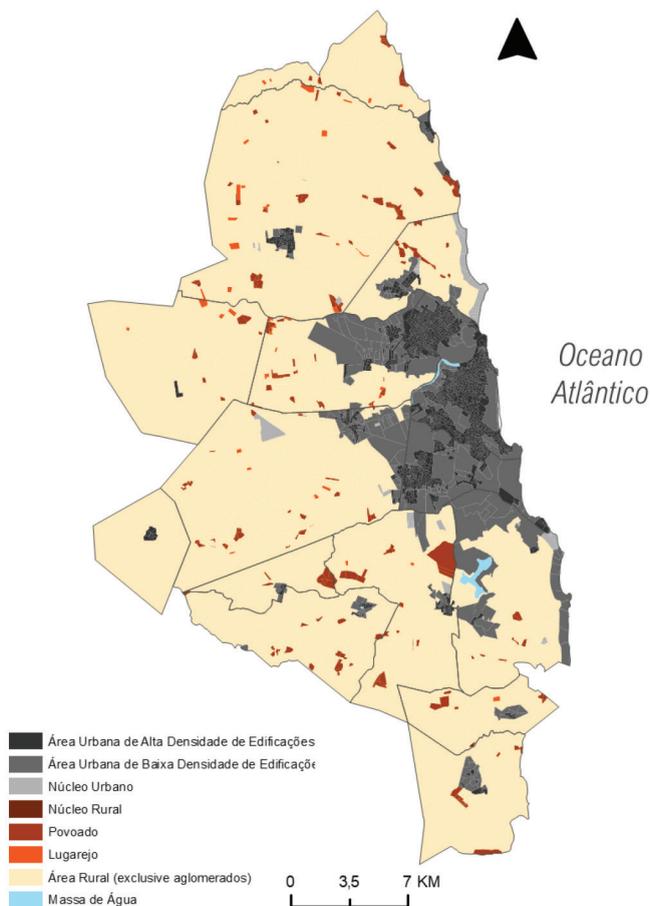


Fonte: elaboração dos autores, com base de dados dos setores censitários do IBGE (2010), em 2021.

A urbanização no litoral da RMN identifica-se em praticamente todos os municípios. Essa mancha segue o “caminho para o novo aeroporto” que fica localizado no município de São Gonçalo do Amarante, ao longo da BR-406, onde também se localizam várias fábricas, e compõe a área de expansão do adensamento urbano de transbordamento de Natal para Extremoz e para São Gonçalo do Amarante. Essas novas dinâmicas ocorrem em espaço urbanos e rurais. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) lançou uma nova classificação para a divulgação do Censo Demográfico 2020: há escalas de urbanidades e de ruralidades que estão presentes conforme a densidade. No recorte da RMN (Figura 2) visualiza-se um espaço mais diverso, que compreende desde as áreas de alta densidade das

edificações aos espaços exclusivamente rurais, e as massas de água – considerando os setores censitários.

Figura 2 – Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbano, IBGE 2020



Fonte: elaboração dos autores, com base de dados dos setores censitários do IBGE (2020), em 2021.

Novas políticas territoriais, como o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), ampliaram a dinâmica urbana na RMN. No entanto, ainda se identifica a prevalência do rural sobre o urbano. Assim, essa prevalência deve ser considerada nas políticas metropolitanas, com estratégias que integrem os usos, reconhecendo a importância de manter a articulação produtiva, resguardando as especificidades dos municípios que possuem pequenos núcleos urbanos.

Para melhor compreensão de como definiram-se as ocupações urbanas na RMN, será explorada a dimensão da habitação, com foco na política habitacional, como ponto de partida para compreender a estruturação do território.

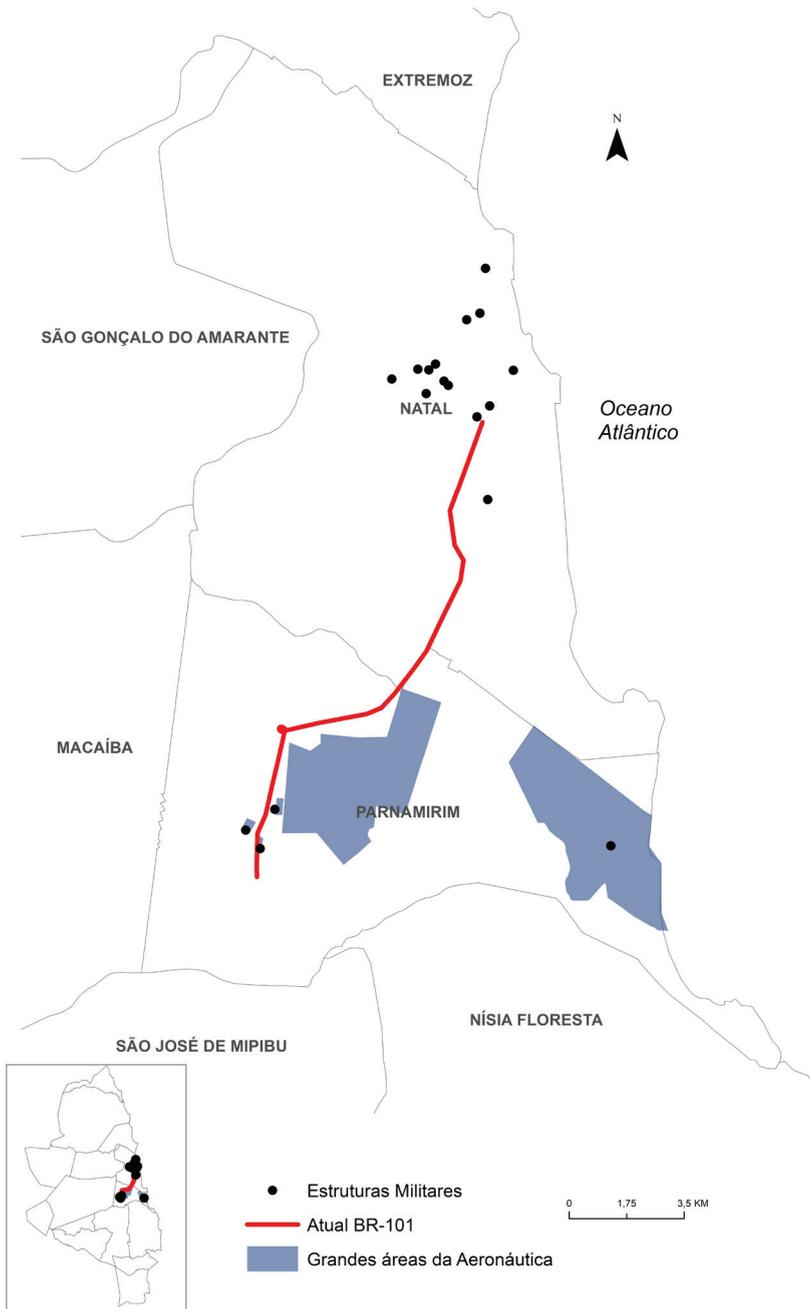
1.2 Habitação

A oferta de habitação na RMN perpassa pelo mercado e por iniciativas do poder público. As novas formas de ocupação do urbano no que se refere à habitação, mesclam antigas e novas tipologias, de habitação popular a condomínios fechados, incluindo a proposição de cidades inteligentes que fazem parte de um planejamento voltado para a reprodução de uma cidade para o mercado.

No tocante às Políticas Públicas de Habitação, a provisão de moradia para fixação dos militares destaca-se no desenho que a RMN apresenta de expansão na direção sul, o caminho dos militares, para a cidade de Parnamirim, atual rodovia BR-101 (Figura 3 – Estruturas militares e atual BR-101). Esse corredor consolidou-se como área prioritária de investimentos públicos e privados, acumulando várias iniciativas de desenvolvimento econômico, e do eixo de valorização imobiliária da cidade (FURTADO, 2005; MEDEIROS, 2011; BARBOSA, 2014).

No que toca às grandes políticas nacionais de habitação, as ações da Fundação da Casa Popular (FCP) e dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPS), de 1940 a 1964, com baixos números absolutos, não tiveram impacto significativo no território da RMN (MEDEIROS, 2018). A atuação do Banco Nacional da Habitação (BNH), 1964 a 1986, por sua vez, deve ser destacada. Natal é uma das capitais brasileiras que em termos proporcionais recebeu um maior número de Unidades Habitacionais construídas pelo BNH. Em 1990 (considerando os dados do Censo), 45% das unidades habitacionais permanentes de Natal foram produzidas pelo BNH (MEDEIROS, 2018). Essa produção, por meio da Companhia Habitacional do RN (Cohab/RN), alcançou outros municípios da RMN: Parnamirim, Macaíba, São Gonçalo do Amarante, Nísia e Goianinha (Figura 4 – Conjuntos produzidos pela Cohab/RN).

Figura 3 – Estruturas militares e atual BR-101



Fonte: elaboração dos autores, base de dados do Grupo de Pesquisa Estúdio Conceito (UFRN), em 2021.

Figura 4 – Conjuntos produzidos pela Cohab/RN



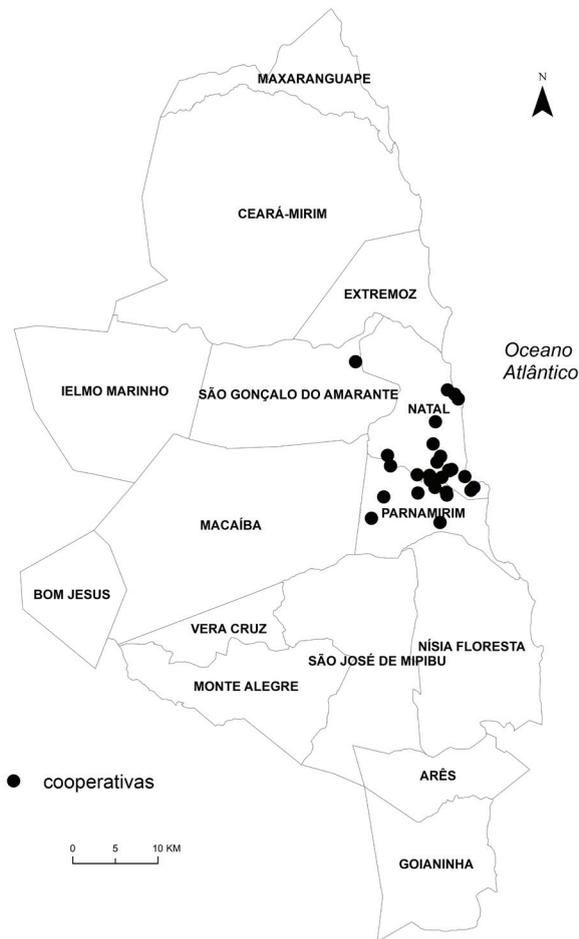
Fonte: elaboração dos autores, base de dados do Grupo de Pesquisa Estúdio Conceito (UFRN), em 2021.

Um outro braço importante do BNH na atuação habitacional foram os Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (Incoop). O RN teve um dos Incoops mais atuantes, inclusive com premiações nacionais. A produção do Incoop concentrou-se sobretudo em Natal e Parnamirim, no que se refere aos empreendimentos com mais de 100 unidades (MEDEIROS, 2018). Há poucos estudos e/ou levantamentos dessa produção fora desses municípios.

Com a extinção do BNH, em 1986, a habitação passa por um esvaziamento de ações públicas. Nesse período surgem as

Cooperativas Habitacionais que, em iniciativas de carta de crédito associativa ou consórcios, promovem a construção de pequenos e médios empreendimentos, para a classe média. Essa iniciativa beneficiou sobretudo a ocupação de Natal ao longo da Avenida Ayrton Senna e da ocupação do bairro de Nova Parnamirim (TURRA, 2003; MORAIS, 2004) (Figura 5 – Empreendimentos de Cooperativas habitacionais e o transbordamento de Natal para Parnamirim), sendo o movimento mais significativo o de transbordamento de Natal para Parnamirim (CLEMENTINO; FERREIRA, 2015).

Figura 5 – Empreendimentos de Cooperativas Habitacionais e o transbordamento de Natal para Parnamirim

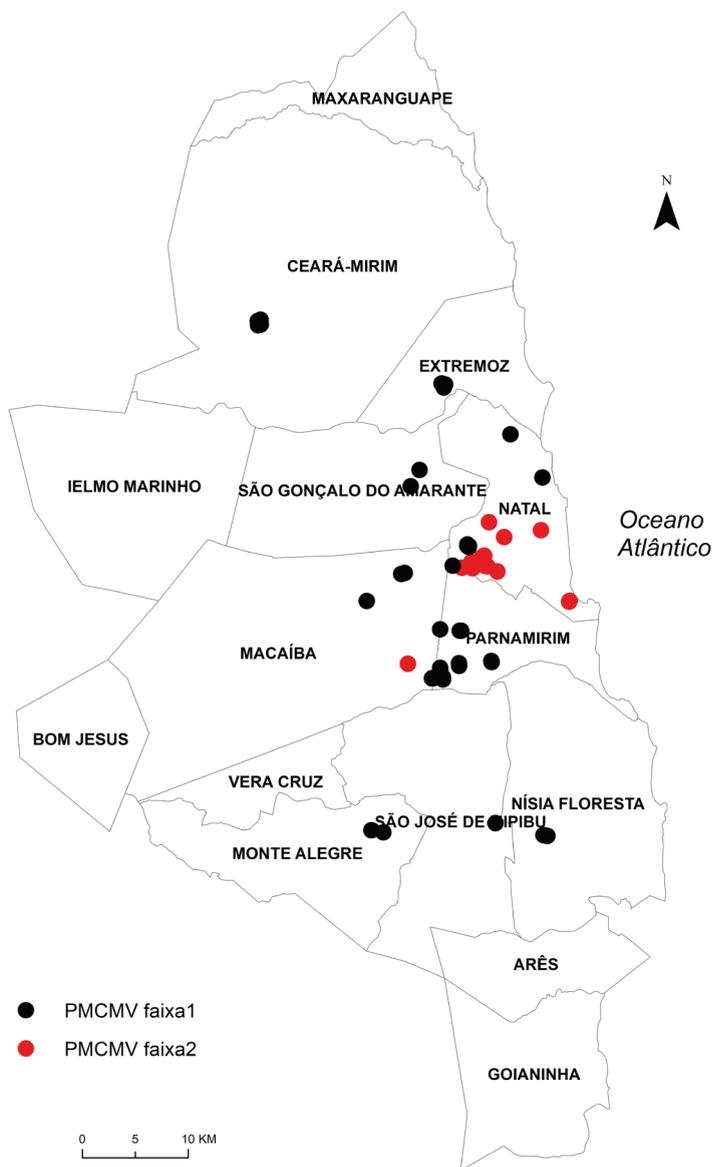


Fonte: elaboração dos autores, base de Turra (2003) e Moraes (2004), em 2021.

O território do município de Parnamirim e a dinâmica criada por esse transbordamento passaram, também, a absorver outra demanda do mercado imobiliário da cidade de Natal, a construção de condomínios fechados de alto padrão: Alphaville e Green Clube são duas grandes referências. A pesquisa de Lima (2018, p. 214) demonstra para a RMN funcional que o padrão de incorporação imobiliária “redefine-se por ações de empresas que valoram e incrementam o território com várias escalas de empreendimentos, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos”. Assim, “esses novos empreendimentos estruturam a expansão territorial em ritmos mais acentuados nas cidades de Parnamirim e São Gonçalo do Amarante, em consequência da intensa ocupação do solo de Natal e do espraiamento contínuo de suas bordas para os municípios limítrofes” (LIMA, 2018, p. 214).

Com o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) a lógica metropolitana retoma o cenário. Praticamente todos os municípios receberam algum empreendimento da Faixa 1, que compreende a população com rendimento familiar bruto (sem descontos) de até R\$ 1.800. A territorialização do PMCMV Faixa 1 se assemelhou muito com o da Cohab. Enquanto as faixas de maiores rendimentos concentram-se em Natal, Parnamirim e Macaíba (Figura 6 – Empreendimentos PMCMV Faixas 1 e 2, de 2009 a 2016). Essa produção na periferia metropolitana produziu novos arcos de valorização e expansão reforçando a presença de espaços periurbanos, com funções urbanas e rurais convivendo lado a lado (FONTENELE; MEDEIROS, 2019).

Figura 6 – Empreendimentos PMCMV Faixas 1 e 2



Fonte: elaboração dos autores, base de dados do Grupo de Pesquisa Estúdio Conceito (UFRN), em 2021.

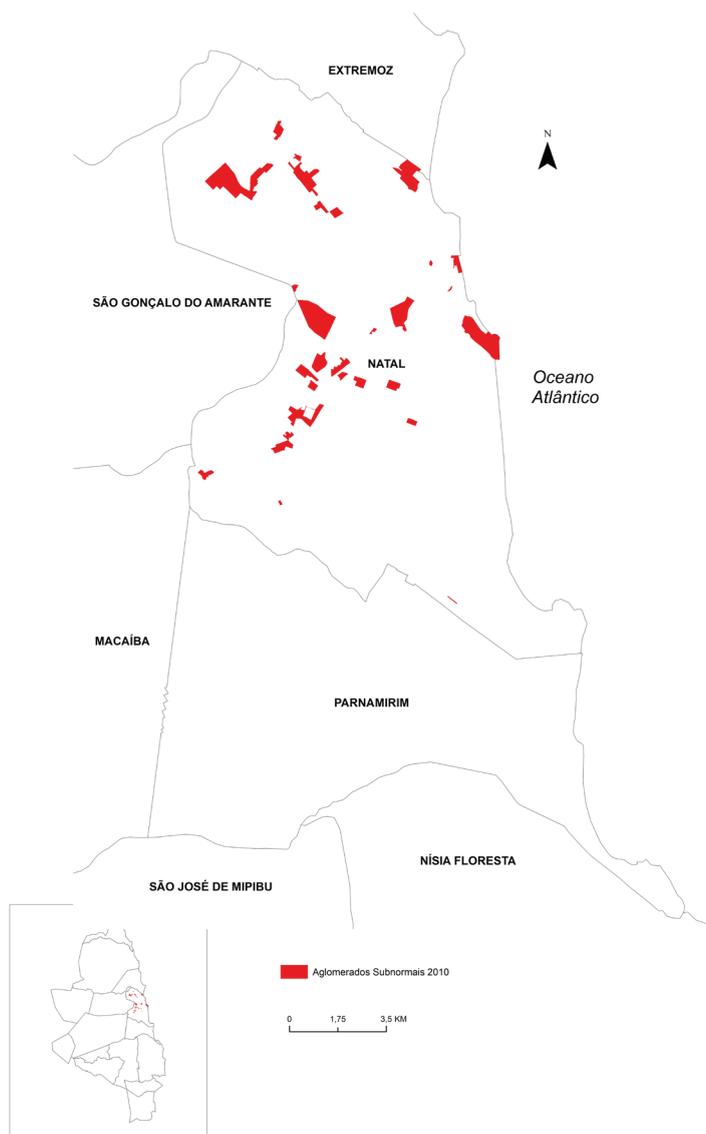
Nesse contexto de promoção pública da habitação, há que se considerar que a cidade expande seu tecido urbano, principalmente na proposição de atender à moradia popular, com a prerrogativa de

terras mais acessíveis na periferia. Os custos dessa expansão recaem nas condições de vida e moradia dessa população, que permanece vinculada aos polos de empregos e serviços (RODRIGUES, 2018). Sem as devidas estratégias de fixação dessa população, o cenário que se fortalece é o da comercialização desses imóveis (CHAVES, 2019). Identifica-se, assim, a importância de o poder público reforçar a articulação entre a agenda de geração de emprego com a oferta de moradia, sobretudo popular.

A precarização da moradia é visualizada, ainda, em cenários mais adversos com os aglomerados subnormais. De acordo com o IBGE (2010), Natal possui 80.774 pessoas vivendo em condições precárias, ou seja, em aglomerados subnormais que equivalem a 10% da população, correspondendo a 22.561 domicílios. Vale salientar que Natal possui 41 aglomerados subnormais presentes em todas as regiões administrativas do município, predominantemente localizadas nas regiões oeste e leste, que, juntas, possuem 30 dos aglomerados subnormais registradas pelo IBGE. Constata-se, assim, o crescimento do número de pessoas vivendo em condições precárias nos anos 2000, e de acordo com a Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social (SEMTAS) (2003), em levantamento realizado no ano de 2001, a capital possuía 70 favelas² (que) onde habitavam 65.122 pessoas, o que representava, na época, 9% da população natalense (Figura 7 – Aglomerados subnormais 2010).

² Número superior aos aglomerados subnormais identificados pelo IBGE em 2010. Cabe ressaltar que as prefeituras, através de suas Secretarias de Assistência Social, consideravam diversos fatores socioeconômicos que ultrapassaram muitas vezes os critérios estabelecidos pelo IBGE. No caso de Natal, por exemplo, em 2000 o IBGE registrou apenas sete aglomerados subnormais São eles: Alta Tensão, Sopapo, Detran (atual Residencial Esperança), Maruim, Lagoinha, Passo da Pátria e Planalto. Com base no levantamento realizado pelo IBGE nos anos 2000, não há favelas na zona norte de Natal, o que constitui um equívoco, pois a existência de aglomerados subnormais densamente habitados na região era uma realidade que foi identificada pela SEMTAS em 2001, quando registrou 22.203 pessoas morando em assentamentos subnormais apenas nessa zona, que, segundo o mesmo levantamento, ficou atrás apenas da zona oeste com 27.296 pessoas.

Figura 7 – Aglomerados subnormais 2010



Fonte: elaboração dos autores, base do IBGE (2010), em 2021.

Os critérios estabelecidos pelo IBGE, apesar de privilegiarem as regiões metropolitanas, não contemplam os assentamentos precários que possuem menos de 51 unidades e, com isso, não há registros de aglomerados subnormais para os demais municípios da RMN. Entretanto, os municípios de Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e

Macaíba possuem aglomerados precários que se enquadram como assentamentos subnormais, dentre os quais podemos citar alguns exemplos catalogados como áreas de interesse social nos Planos Diretores dos municípios: Toca da Raposa e Liberdade, situadas em Parnamirim; Alto da Raiz, São José e Vilar, em Macaíba; Barreiros, Padre João Maria e As Dez³, em São Gonçalo do Amarante. Essas áreas, na maioria das vezes, são espaços deteriorados que refletem a desigualdade socioespacial de parte da população que não tem condições econômicas e está fora dos processos de mudança acima citados. Contudo, na reprodução da cidade-mercadoria é melhor não vê-los ou, quando necessário, removê-los.

No contexto metropolitano, outros grupos vulneráveis também estão presentes nessa cena, tais como as comunidades tradicionais quilombolas e povos indígenas, e os Assentamentos Rurais. Esses grupos precisam ser inseridos nas análises de uso e ocupação do solo da RMN, considerando suas especificidades e inserções.

1.3 Comunidades quilombolas, povos indígenas e assentamentos rurais

Sobre as características dessa população pertencente ao território da RMN, é válido refletir sobre a presença de comunidades tradicionais, com destaque para os povos indígenas e quilombolas. Em termos populacionais, o dado mais recente é o do Censo de 2010, sendo indicado que o RN possui uma população indígena de 2.495 habitantes, sendo que 1.433 (57%) estão em municípios da RMN.

Sobre o quantitativo das comunidades e de acordo com o IBGE (2019), o Rio Grande do Norte ocupa a 24^a posição entre os 27 estados da Federação no número de localidades indígenas (11 comunidades) e ocupa a 21^a posição entre os 27 estados da Federação no número de localidades quilombolas (70 comunidades). No território da RMN, apenas os municípios de Goianinha e Macaíba possuem comunidades indígenas, enquanto os municípios de Arês, Bom Jesus, Ceará-Mirim, Ielmo Marinho, Macaíba, Monte Alegre e Vera Cruz possuem comunidades quilombolas (IBGE, 2019). O quantitativo de comunidades indígenas e quilombolas na RMN está apresentado no Quadro 1.

³ As duas comunidades citadas pertencentes a São Gonçalo do Amarante possuem projetos de remoção e de revitalização que foram assegurados pelos investimentos do PAC da Copa de 2014, haja vista que os estudos técnicos detectaram a necessidade da realocação das famílias que habitam na área isofônica do Aeroporto Aluízio Alves.

Quadro 1 – Comunidades indígenas e quilombolas na RMN (2019)

Tipo	Município	Nome da Comunidade
Indígenas	Goianinha	Eleoterios do Catu
	Macaíba	Aldeia da Pimentas
		Lagoa do Tapara
Quilombolas	Arês	Patane
	Bom Jesus	Capoeiras
	Ceará-Mirim	Coqueiros
		Acaua
	Ielmo Marinho	Comunidade Quilombola Nova Descoberta
		Acaua
		Nova Descoberta
	Macaíba Macaíba Macaíba Macaíba	Capoeiras
		Comunidade Quilombola Capoeira
		Agrovila do PA Quilombo dos Palmares II
		Capoeiras
		Agrovila Quilombo dos Palmares II
	Monte Alegre	Capoeiras
Vera Cruz	Capoeiras	

Fonte: elaboração dos autores, base do IBGE (2019), em 2021

No que trata de áreas oficialmente tituladas e demarcadas, dados obtidos em 2021 do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) revelam que no RN oito comunidades quilombolas estão reconhecidas, sendo que apenas três são na Região Metropolitana de Natal, especificamente nos municípios de Bom Jesus (Sítio Pavilhão), Ielmo Marinho (Nova Descoberta) e Macaíba (Capoeiras), totalizando uma área de mais de 1.400 hectares que abriga 358 famílias. Os dados apontam ainda que outras 23 localidades estão em processo de reconhecimento e demarcação no RN, sendo que cinco são em municípios pertencentes à RMN: comunidade Capoeira, em Macaíba; Sítio Grossos e Sítio Pavilhão, em Bom Jesus; Nova Descoberta, em Ielmo Marinho; e Sítio Moita Verde, em Parnamirim (Quadro 2).

Quadro 2 – Comunidades quilombolas na RMN, segundo o INCRA (2021)

Situação	Nº Processo	Município	Comunidade	Área/ha	Nº de Famílias
Demarcadas	54330.002161/2004-67	Macaíba	Capoeiras	906,7744	232
	54330.000221/2010-55	Bom Jesus	Sítio Pavilhão	52,1668	23
	54330.000220/2010-19	Ielmo Marinho	Nova Descoberta	448,9959	103
Processo aberto	54330.000171/2010-14	Bom Jesus	Sítio Grossos	-	-
	54330.000221/2010-55	Bom Jesus	Sítio Pavilhão	-	-
	54330.000220/2010-19	Ielmo Marinho	Nova Descoberta	-	-
	54330.002161/2004-67	Macaíba	Capoeira	-	-
	54330.000945/2011-80	Parnamirim	Sítio Moita Verde	-	-

Fonte: elaboração dos autores, base do INCRA em 2021.

Um outro levantamento específico para as comunidades indígenas realizado pelo Departamento de Antropologia (DAN) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), em 2018, indicou que no espaço metropolitano existem cinco comunidades, totalizando 1.126 pessoas e 310 famílias. As comunidades se situam nos municípios de Natal (Warão e Amarelão Novo), Macaíba (Lagoa do Mato) e nas áreas limites deste último com São Gonçalo do Amarante (Lagoa de Tapará e Ladeira Grande). Ressalta-se também que dentre esses povos mapeados se verifica a presença de indígenas refugiados da Venezuela, que vêm ocupando espaços da RMN na tentativa de melhores condições de vivência (Quadro 3).

Quadro 3 – Comunidades indígenas na RMN, segundo a UFRN (2018)

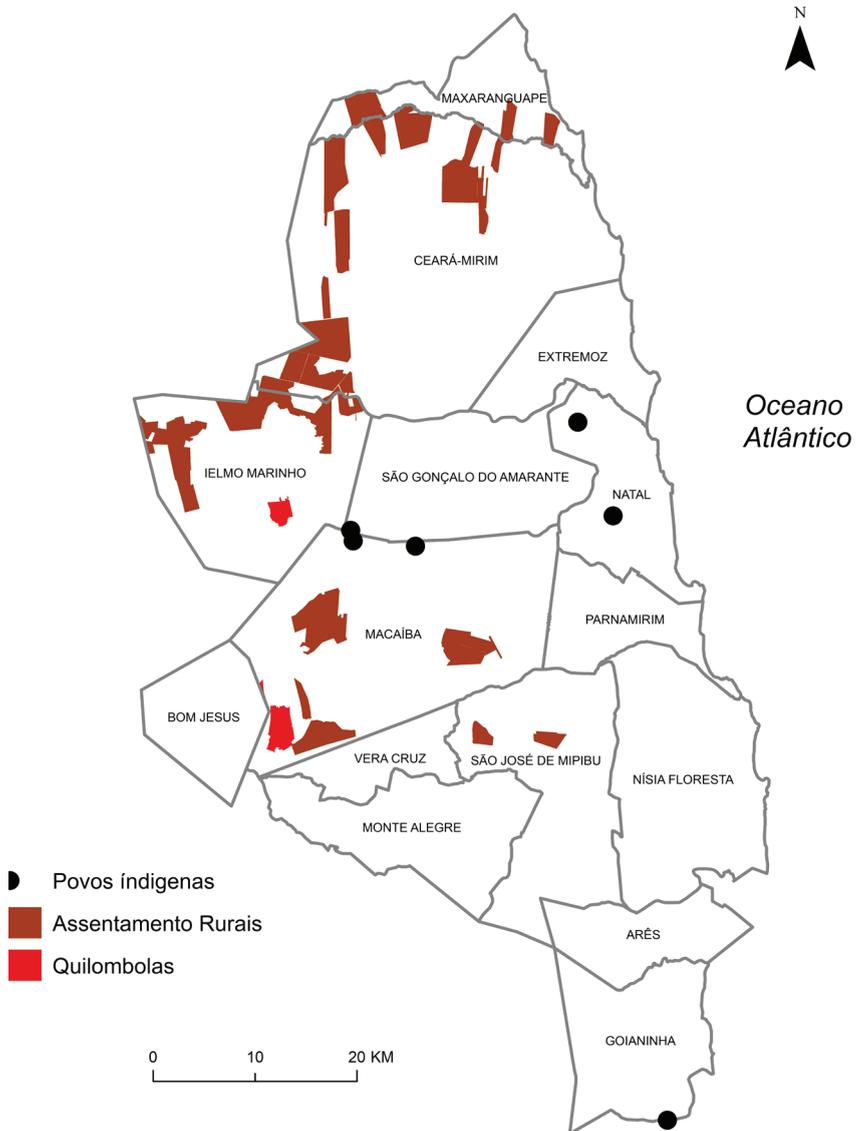
Município	Nome	Quem são	Nº de Famílias	Nº de pessoas
Natal	Amarelão Novo	Potiguara – Mendonça	48	167
Natal	Warão	Indígenas refugiados da Venezuela	17	70
Macaíba e São Gonçalo do Amarante	Lagoa de Tapará	Tapuia	160	620
Macaíba	Lagoa do Mato	Tapuia	45	139
Macaíba e São Gonçalo do Amarante	Ladeira Grande	Potiguara	40	130

Fonte: elaboração dos autores, base do Departamento de Antropologia em 2018.

Essas comunidades indígenas estão inseridas dentro do contexto rural, o que inclui as grandes e médias propriedades, como também os assentamentos rurais. A Figura 8 ilustra as terras indígenas segundo o levantamento do DAN/UFRN e os territórios quilombolas oficialmente delimitados pelos órgãos responsáveis, no caso o INCRA, que além da gestão das questões fundiárias e da reforma agrária, desde 2003 passou a ter também a competência da titularidade dos territórios quilombolas. Ademais, a Figura 8 também espacializa as três comunidades quilombolas reconhecidas oficialmente e os assentamentos rurais localizadas na RMN.

Em relação aos assentamentos rurais, a RMN concentra 25 áreas em cinco municípios distribuídos em Ceará-Mirim, Maxaranguape, Ielmo Marinho, Macaíba e São José de Mipibu. Nesse contexto, destaca-se a maior extensão de terras e quantidade de assentamentos nos municípios de Ceará-Mirim e Ielmo Marinho. De acordo com os dados do INCRA (2021) nos assentamentos rurais localizados na RMN habitam 1.701 famílias (Quadro 4). O Projeto de Assentamento São Sebastião, no município de Ielmo Marinho, e o Projeto de Assentamento Espírito Santo chamam atenção pelo tamanho de suas áreas e quantidade de famílias moradoras. Observa-se uma faixa concentrada de assentamentos rurais nos municípios de Maxaranguape, Ceará-Mirim e Ielmo Marinho que confirmam a significância e desenvolvimento da atividade agrícola nesses municípios (Figura 8).

Figura 8 – Povos indígenas, quilombos e assentamentos rurais



Fonte: elaboração dos autores, base do IBGE (2010), em 2021. Dados do INCRA, 2021, e DAN/UFRN, 2018.

Quadro 4 – Assentamentos rurais na RMN, segundo o INCRA (2021)

Situação do Assentamento rural	Município	Nome do projeto	Área/ha	Nº de Famílias
Em estruturação	São José de Mipibu	PA Vale do Lírio	360,0515	62
	Macaíba	PA José Coelho Silva	1220,9823	70
	Ielmo Marinho	PA São Sebastião	3117,7235	240
	Ceará-Mirim	PA Águas Vivas	468,8601	43
		PA Rosário	1550,6251	117
	Maxaranguape	PA Nova Vida II	1021,9011	100
		PA Vale Verde	382,3803	38
		PA Novo Horizonte II	681,8302	60
PA São José de Maxaranguape		413,4222	38	
Em instalação	São José de Mipibu	PA Gonçalo Soares	341,8622-	44
	Macaíba	PA Margarida Alves	1109,3590	80-
		PA Zumbi dos Palmares	254,2707	12
		PA Eldorado dos Carajás	880,6625	80
		PA Caracaxá	821,7185	60
	Ielmo Marinho	PA Lagoa Nova II	1277,0000	59
	Ceará-Mirim	PA Primeira Lagoa	555,0867	36
		PA Padre Cícero	800,0000	53
		PA São João	286,6722	20
		PA São José – Pedregulho	847,8735	100
PA Nova Esperança II		1371,1196	104	
	PA Riachão II	1740,1119	113	
Criado	Macaíba	PA Quilombo dos Palmares II	486,8707	47
	Ielmo Marinho	PA Roseli Nunes	486,8707	40
		PA Marighella	599,5586	35
Em consolidação	Ceará-Mirim	PA Espírito Santo	2114,9922	130

Fonte: elaboração dos autores, base do INCRA em 2021.

A partir dos dados levantados, chama a atenção a realidade do município de Macaíba, que destaca-se pela diversidade quanto à presença de indígenas, quilombolas e assentamentos rurais. Vale

ressaltar que o município possui seis assentamentos rurais e o maior quilombo do RN e da RMN, denominado Capoeiras. Essa comunidade quilombola Capoeiras, segundo os estudos de Miller (2017), foi criada em 1877 e seus membros ou descendentes também estão presentes nos assentamentos rurais de Macaíba como é apontado em relatos da pesquisa de Carvalho (2017), realizada com a população moradora no assentamento rural Quilombo dos Palmares II. Outro aspecto que merece destaque é que a nascente do Rio Pitimbu, estrutura física importante para o equilíbrio geodinâmico da microbacia como também para a sustentabilidade hídrica da RMN, está localizada dentro dos limites do referido assentamento.

Essa relação às áreas ocupadas pelos povos tradicionais, assim como a delimitação dos assentamentos rurais, é regulamentada por lei federal, mas implica no território de cada município. Imprime-se em termos legais no zoneamento, se fazendo relevante, portanto, lançar mão de mais esse conflito socioambiental presente no território da RMN.

1.4 Zoneamento

No aspecto institucional e sob a ótica do ordenamento territorial, verifica-se a importância de se olhar para as diretrizes de uso do solo estabelecidas no Plano Diretor de cada município, identificando, assim, quais são as características das áreas desses territórios, bem como quais são as áreas capazes de receber maior potencial de investimento imobiliário. De acordo com a legislação urbanística, o Plano Diretor está previsto na Lei 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, sendo instrumento obrigatório para todos os municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Contudo, apesar dessa prerrogativa, dos 15 municípios pertencentes atualmente à Região Metropolitana de Natal, quatro deles ainda não elaboraram os seus respectivos planos: Bom Jesus, Goianinha, Ielmo Marinho e Vera Cruz. Os 11 municípios restantes, apesar de possuírem Plano Diretor elaborado, em sua maioria, estão em desconformidade com a legislação, tendo em vista que o prazo para atualização do documento está expirado.

É diante dessa perspectiva que se faz necessário ampliar o olhar para o macrozoneamento, sendo esse um dos instrumentos que possibilita a delimitação de zonas, onde são definidas as diretrizes e parâmetros de regulação urbanística, estabelecendo um referencial espacial para o uso e a ocupação do solo na cidade, em concordância com as estratégias de

política urbana (BRASIL, 2002, p. 41). Na percepção de Souza (2003), o macrozoneamento se configura num dos instrumentos essenciais para o planejamento urbano, uma vez que pode contribuir para processos adequados de proteção, distribuição e destinação das atividades no território, estabelecendo parcelas do solo destinadas funcionalmente a determinadas ocupações, expressando a delimitação dos tipos de uso e compatibilizando as intenções do planejamento urbano municipal.

Enquanto instrumento de atuação sobre a organização territorial, o zoneamento propõe a divisão entre porções do território que permitem a implementação de normas e usos específicos, dotando o espaço de características próprias que podem, a exemplo, favorecer o desenvolvimento econômico, o atendimento social, a proteção do meio ambiente, entre outros.

Com base nos estudos de Moura (2016) e levando em consideração a análise no zoneamento dos 11 municípios pertencentes à Região Metropolitana de Natal que possuem Plano Diretor, identifica-se a necessidade de se construir uma articulação entre o estabelecimento das características do uso do solo, sobretudo quando se observa as áreas limítrofes entre os municípios. Conforme definido na legislação de cada um dos municípios, se verifica, no geral, a delimitação de três níveis de regulação do uso do solo, traduzindo-se em macrozonas, zonas e áreas especiais, as quais prescrevem características do território de cada uma dessas localidades. Contudo, no olhar metropolitano, o estabelecimento desse zoneamento não ocorre mediante uma visão integradora, de modo que cada município, por si, delimita as características, diretrizes e parâmetros do uso do solo, sem considerar a relação dessas áreas com a dimensão metropolitana.

Os efeitos disso são adversos, existindo uma multiplicidade de características do solo que nem sempre se apresentam de maneira integrada. Isso significa, por exemplo, áreas de municípios que, apesar de próximas e com características similares, são indicadas nos Planos Diretores de maneiras diferentes, podendo ser classificadas como zona urbana, de expansão urbana, zona rural, área de proteção ambiental e ainda várias outras características de áreas especiais (de interesse social, agrícola, turístico, paisagístico, industrial, militar etc.). O Quadro 5 apresenta uma síntese do macrozoneamento estabelecido nos municípios metropolitanos, ficando evidente a multiplicidade de termos instituídos na legislação urbanística de cada município.

Quadro 5 – Macrozoneamento dos municípios da RMN

MUNICÍPIO	LEI	MACROZONA- MENTO	ZONAS ESPECIAIS	ÁREAS ESPECIAIS
AREZ	Lei Complementar nº 13 / de 1º DE OUTUBRO DE 2009	I - Zona urbana; II - Zona de expansão urbana; III - Zona rural; IV - Zonas Especiais de interesse ambiental.	I - Zonas especiais de proteção ambiental; II - Zonas adensáveis.	I - Áreas Especiais de interesse turístico e de lazer; II - Áreas Especiais de interesse da indústria; III - Áreas de interesse agrofamiliar e segurança alimentar; IV - Áreas Especiais de interesse social; V - Áreas Especiais de interesse histórico e cultural.
GEÁRA-MIRIM	Lei nº. 006 de 19 DE DEZEMBRO DE 2006	I - Macrozona urbana; II - Macrozona de expansão urbana; III - Macrozona rural.	I - Zonas de interesse do agronegócio e da indústria; II - Zonas de interesse agrofamiliar; III - Zonas de proteção ambiental; IV - Zonas de interesse turístico e lazer; V - Zonas adensáveis.	I - Áreas Especiais de interesse social; II - Áreas Especiais de recuperação ambiental e urbana; III - Áreas Especiais de interesse histórico e cultural; IV - Áreas Especiais adensáveis; V - Áreas Especiais de interesse paisagístico; VI - Áreas Especiais de segurança alimentar e nutricional; VII - Áreas Especiais de interesse habitacional; VIII - Áreas Especiais de proteção do cone de aproximação do Aeroporto.
EXTREMOZ	Lei Complementar nº 493, de 6 DE OUTUBRO DE 2006	I - Zona urbana - ZU; II - Zona de expansão urbana - ZEU; III - Zona rural; III - Zona especial rural - ZER.	-	I - Áreas Especiais de interesse social; II - Áreas Especiais de interesse ambiental III - Áreas Especiais de interesse turístico; IV - Áreas Especiais de interesse industrial; V - Áreas de operação urbana de Ptianguí; VI - Áreas de controle de gabarito; VII - Áreas de operação urbana.
MACAÍBA	Lei Complementar nº. 01/2008, de 19 DE DEZEMBRO DE 2008	I - Zona urbana; II - Zona de expansão urbana; III - Zona rural; IV - Zona de proteção ambiental.	I - Zonas especiais de interesse agrofamiliar; II - Zonas especiais de interesse industrial.	I - Áreas Especiais de interesse social; II - Áreas Especiais de interesse histórico e cultural; III - Localidades rurais; IV - Áreas Especiais de interesse paisagístico; V - Áreas Especiais de segurança alimentar e nutricional; VI - Áreas Especiais de interesse habitacional.

MUNICÍPIO	LEI	MACROZONA- MENTO	ZONAS ESPECIAIS	ÁREAS ESPECIAIS
MAXARANGUAPE	Lei Complementar nº 001/2006, de 19 DE JUNHO DE 2006	I - Zona urbana; II - Zona de expansão urbana; III - Zona de interesse rural. I - Zona adensável; II - Zona não adensável; II - Zona de proteção ambiental; IV - Zona de recuperação ambiental.	-	I - Áreas de interesse habitacional; II - Áreas de interesse ambiental; III - Áreas de preservação ambiental.
MONTE ALEGRE	Lei Complementar nº 428/2006, de 10 DE OUTUBRO DE 2006	I - Zona de adensamento básico; II - Zona adensável; III - Zona de proteção ambiental.	-	I - Área Especial de interesse turístico; II - Área Especial de interesse rural; III - Área Especial preferencial de adensamento; IV - Área Especial de interesse social; V - Área de risco.
NATAL	Lei Complementar nº 082, de 21 DE JUNHO DE 2007	I - Zona de adensamento básico; II - Zona adensável; III - Zona de proteção ambiental.	-	I - Áreas de controle de gabarito; II - Áreas Especiais de interesse social; III - Áreas de operação urbana.
NÍSIA FLORESTA	Lei Complementar nº 001/2007, de 5 DE NOVEMBRO DE 2007	I - Zona urbana; II - Zona de expansão urbana; III - Zona rural.	I - Zonas Especiais de proteção ambiental; II - Zonas adensáveis.	I - Áreas Especiais de interesse turístico e de lazer; II - Áreas Especiais de interesse da indústria; III - Áreas Especiais agro-familiar e segurança alimentar; IV - Áreas Especiais de interesse social; V - Áreas Especiais de recuperação ambiental e urbana; VI - Áreas Especiais de interesse histórico e cultural; VII - Áreas Especiais adensáveis; VIII - Áreas Especiais de interesse paisagístico; IX - Áreas de interesse habitacional; X - Áreas Especiais da orla marítima.

MUNICÍPIO	LEI	MACROZONA- MENTO	ZONAS ESPECIAIS	ÁREAS ESPECIAIS
PARNA- MIRIM	Lei Complementar nº. 063, de 8 DE MARÇO DE 2013.	I - Zona urbana; II - Zona de expansão urbana; III - Zona de proteção ambiental.	-	I - Áreas Especiais industrial, comercial e serviço; II - Áreas Especiais de interesse turístico; III - Áreas Especiais de interesse social; IV - Áreas Especiais de controle de gabarito; V - Áreas Especiais de influência de ruídos; VI - Áreas Especiais de interesse militar; VII - Áreas Especiais de interesse ambiental; VIII - Áreas Especiais de ferrovia. IX - Áreas Especiais de segurança alimentar e nutricional.
SÃO GONÇALO DO AMARANTE	Lei Complementar nº 049, de 17 DE JULHO DE 2009	I - Zona urbana - ZU; II - Zona de expansão urbana - ZEU; III - Zona rural - ZR; IV - Zona de proteção ambiental - ZPA.	-	I - Áreas Especiais de interesse social; II - Áreas de controle de gabarito; III - Áreas de operação urbana consorciada; IV - Áreas de interesse industrial, comercial ou serviços; V - Áreas <i>non aedificandi</i> ; VI - Áreas de interesse agro-familiar; segurança alimentar e nutricional; VII - Áreas Especiais de interesse histórico, cultural e turístico.
SÃO JOSÉ DE MIPIBU	Lei Complementar nº 006, de 28 DE JUNHO DE 2007	I - Zona urbana; II - Zona de expansão urbana; III - Zona de interesse Rural.	-	I - Áreas de interesse habitacional; II - Áreas de interesse ambiental; III - Áreas Especiais de interesse turístico urbano - Casarios Históricos e área da Mata da Bica; IV - Áreas Especiais de segurança alimentar (localizada no entorno do leito dos rios Trairí e Araraú); V - Áreas de interesse social.

Fonte: elaboração dos autores, 2021.

A partir do Quadro 5 é possível evidenciar que os termos são múltiplos, não seguindo um padrão conceitual e apontando possíveis conflitos no que trata das características do solo urbano. Um quantitativo de mais de 20 nomenclaturas divergentes é identificado, expressando que o território da RMN ainda carece de iniciativas de planejamento territorial que pensem o solo de maneira mais integrada. Clementino *et al.* (2015, p. 421) reforçam essa concepção, considerando que a metropolização da RMN “reafirma um desenho territorial descontínuo, fragmentado e desintegrado que tende a articular-se e a consolidar-se espacialmente por meio de uma malha infraestrutural básica, principalmente a rodoviária, interligando áreas e equipamentos estratégicos”. Diante dessa dinâmica espacial e dos dados até então apresentados, revela-se a necessidade de integração das políticas públicas na escala metropolitana, de modo a reduzir os efeitos da ausência desse planejamento. Nesse sentido, as práticas isoladas de planejamento e controle urbano não parecem ser mais eficazes, precedendo ser necessário ambiente de cooperação e discussão dos problemas comuns. Assim, destaca-se que as cidades da RMN não podem ser mais discutidas apenas na sua singularidade, devendo-se criar, portanto, uma nova opção de desenvolvimento metropolitano (SILVA; BENTES; FERREIRA, 2015). Como alternativas desse planejamento que ainda se encontra numa fase inicial, ressalta-se a necessidade de articulação dos Planos Diretores, de modo que o uso do solo urbano assuma uma nova perspectiva de regulação para além dos limites municipais. O Estatuto da MetrÓpole surge, portanto, nesse novo contexto de articulação entre municípios metropolitanos.

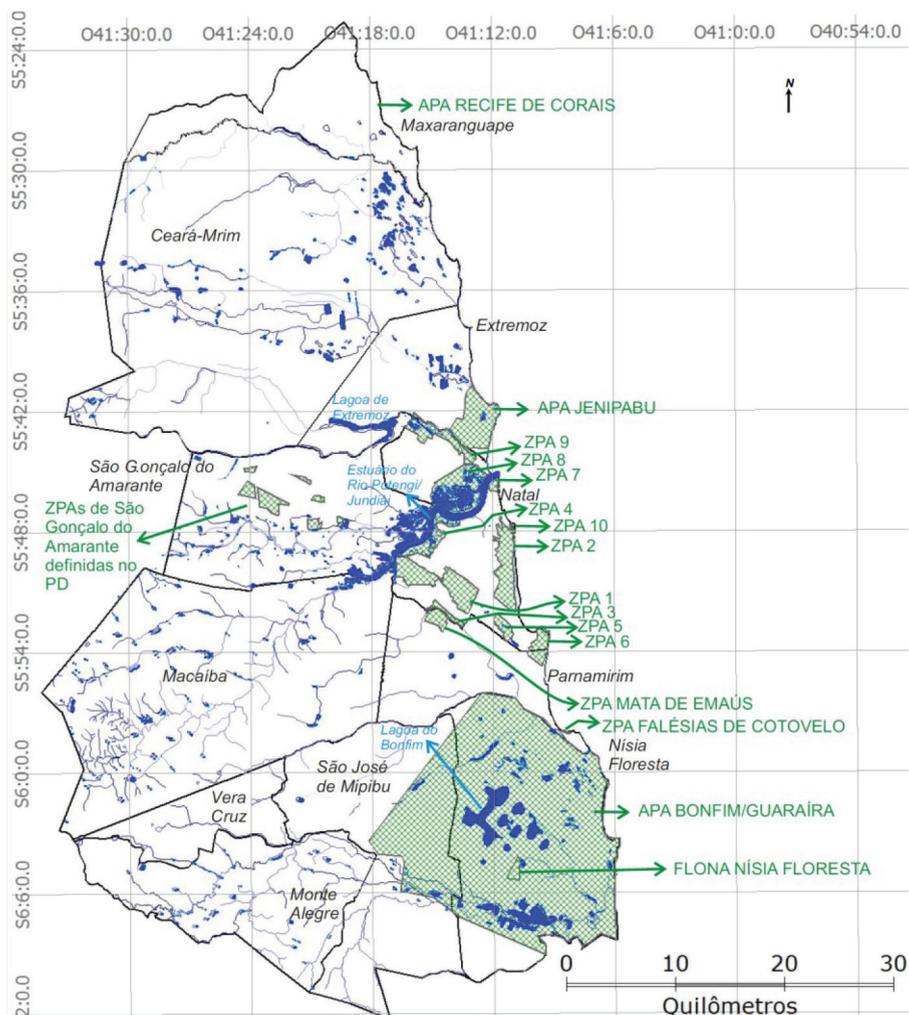
Paralelamente à expansão das atividades e dos elementos citados que contribuíram para a expansão urbana, especialmente de Natal, por outro lado, temos também a emergência das questões ambientais e da criação, no final dos anos de 1970, da primeira unidade de conservação do Estado do Rio Grande do Norte, o Parque das Dunas, situado em Natal. Desde então, diversas outras áreas ou zonas de proteção foram criadas, sendo estabelecidas por meio dos Planos Diretores, que delimitam condições e parâmetros de ocupação. A representação espacial de tais áreas na RMN pode ser visualizada na Figura 9.

No território da RM, temos aproximadamente 435 km² de áreas de proteção⁴ com atributos e fragilidade ambiental significativa. Vale salientar a questão da água e dos corpos hídricos, uma vez que eles são responsáveis pelo abastecimento de municípios da Aglomeração Urbana de Natal como também de outros municípios do entorno. Os aquíferos da Lagoa do Bonfim e da Lagoa de Extremoz são importantes fontes abastecedoras de água. Temos ainda os rios Pitimbu e Potengi. Este último foi alvo de proposta de preservação no Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável (PED) da RMN (2006), contemplando de maneira conjunta os municípios de Natal, São Gonçalo do Amarante e Macaíba, mas nenhuma ação para a realização da proposta foi viabilizada para tal fim.

Na RMN, os mananciais de água (Figura 9) têm enfrentado grandes problemas ligados à poluição e à contaminação, devido à falta de saneamento básico, a expansão de condomínios e a má gestão do ordenamento do espaço urbano. Segundo o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNMP, 2015), o crescimento das cidades põe em risco os aquíferos da região ocasionado pela construção de empreendimentos que podem contaminar o solo, seja pelo lixo ou esgoto que, se não receber o tratamento adequado, pode contaminar o solo e, conseqüentemente, o aquífero com nitrato. No caso dos municípios de Extremoz e Parnamirim, que possuem aquíferos importantes para abastecer a população, o DNPM alerta para o alto risco de contaminação por nitrato nas áreas de exploração de água mineral, seja de poços ou de fontes naturais.

⁴Área calculada em relação aos polígonos delimitados no SPRING – *software* para sistemas de informação geográfica desenvolvido pela Divisão de Processamento de Imagens do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) com base nas informações do Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente (IDEMA) e das Secretarias de Meio Ambiente e Urbanismo das prefeituras dos municípios da RM. De acordo com o IBGE (2010), a RMNatal (com exceção de Ielmo Marinho) possui 2.938 km².

Figura 9 – Áreas de proteção ambiental e corpos hídricos da RMN em 2015



Fonte: França, 2016, a partir de informações do IDEMA e prefeituras municipais, 2015.

Nota: Mapa elaborado com imagens processadas pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE).

Os recursos naturais nas áreas urbanas e na faixa do litoral dos municípios da RMN são, de maneira geral, fragilizados pela falta de manejo adequado, descumprimento das leis e outros problemas estruturais ligados à atuação deficitária do quadro de pessoas que atuam na fiscalização. O ambiente costeiro, bioma de alta relevância socioambiental, sofre influência e impacto dos biomas continentais e

dos cursos d'água que deságuam no litoral. Estudos e pesquisas têm evidenciado a poluição das praias urbanas e o comprometimento da balneabilidade, especialmente nas praias de Natal e de seu entorno.

Um outro ponto relativo ao uso do solo da RMN que pode ser destacado refere-se à existência de áreas de proteção e das áreas militares que, no caso da RMN, têm exercido papel importante para a preservação de áreas verdes, limitando o espraiamento do tecido urbano. O município de Parnamirim é um dos municípios com maior extensão de áreas destinadas ao uso militar brasileiro, isso em relação à proporção da área total do município, 30% de sua área⁵.

Observadas essas áreas de proteção e os corpos d'água, é importante destacar que elas sofrem pressão com a ocupação e a construção de residências do tipo condomínios horizontais e verticais fechados ou moradias populares financiadas pelos programas governamentais. Pesquisa desenvolvida por Moura (2016) apontou que relativo aos empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida construídos em municípios da RMN, alguns conjuntos foram construídos em áreas de proteção ambiental ou em seus limites, de modo que isso traz efeitos para o uso do solo.

Uma das atividades que usufrui dos recursos naturais e possui uma capilaridade nas áreas litorâneas da RMN, com impacto significativo é o turismo. Assim, trataremos dessa atividade e de suas especificidades no uso e ocupação do solo na RMN.

1.5 Turismo

As políticas públicas voltadas para o turismo foram implementadas a partir da articulação entre o Estado do Rio Grande do Norte e os municípios, oferecendo um papel fundamental na ampliação das atividades turísticas no estado. Dentre tais políticas públicas, tivemos em 1980 o Parque das Dunas/Via Costeira, e posteriormente, em 1990, o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Rio Grande do Norte (PRODETUR/RN), que ocasionaram uma indução na expansão urbana e na valorização fundiária da zona sul de Natal (FONSECA; COSTA, 2004).

Essas políticas foram responsáveis pela produção do espaço urbano não exclusivamente em Natal, onde foram implementadas, mas também na área litorânea dos municípios vizinhos de sua influência,

⁵ As áreas de uso militar no município somam aproximadamente 36,86 km². Em Natal existem seis áreas militares que ocupam 2,512 km² do território.

gerando, assim, novas dinâmicas espaciais. Foram realizados “investimentos em infraestrutura no sentido de aproximar Natal (ponto de concentração dos hotéis, aeroporto, lojas etc.) aos municípios vizinhos, principalmente do litoral sul” (SILVA; FERREIRA, 2005, p. 16).

As políticas públicas direcionadas para o turismo em articulação com a atuação do setor imobiliário desencadearam um papel fundamental nas transformações que envolvem as dinâmicas de uso e ocupação do solo na Região Metropolitana de Natal. Os municípios que integram a RMN, em especial os municípios costeiros, apresentaram novas dinâmicas a partir da inserção de empreendimentos no território metropolitano (SILVA; FERREIRA, 2007).

Desse modo, a expansão urbana da região metropolitana foi se consolidando devido à forte influência da atuação do mercado imobiliário com o setor turístico. Bentes Sobrinha, Tinôco e Clementino (2009) relatam que a expansão metropolitana é derivada a partir da importante atuação do turismo no território da RMN.

Pontes da Fonseca e Moreira de Lima (2012) afirmam que na última década o território do litoral potiguar recebeu investimentos internacionais que resultaram na produção de novas formas espaciais a partir da construção de condomínios fechados, *resorts* e “condhoteis”, que estavam condicionados à funcionalidade de segundas residências. Essas novas formas espaciais apresentavam um padrão mais elevado e estavam direcionadas a esse novo perfil voltado principalmente para a demanda internacional.

Com isso, a atuação do mercado imobiliário direcionado para a construção de novas tipologias no litoral potiguar apresenta novos perfis de oferta e demanda na aquisição desses empreendimentos, configurando, assim, modificações no solo urbano direcionado ao setor turístico imobiliário na RMN. Esses novos produtos imobiliários, voltados para o setor turístico, influenciaram tanto na questão de uso do solo como também na economia local e metropolitana. Diante disso, o conceito de “imobiliário turístico”, citado por Silva e Ferreira (2007), explica-se como uma estratégia do mercado imobiliário; a sua atuação diante da produção de novos empreendimentos cujos investimentos voltados para essa produção não são totalmente dependentes de um financiamento local e, sim, de financiamento de investidores externos. Tal questão, que é reafirmada por Ferreira e Silva (2008, p. 461), ocasiona no “surgimento de uma forma peculiar de capital imobiliário, que articula um agente de ‘dupla função’ – prestação de

serviços e produção imobiliária – fato novo no cenário local, denominado empiricamente de “Turismo Imobiliário”.

O município de Natal, como núcleo metropolitano, apresenta melhor oferta de equipamentos turísticos e infraestrutura, fortificando a desigualdade diante da rede urbana metropolitana e estadual (PAIVA, 2010). Diante disso, o turismo imobiliário dos municípios ao redor do núcleo metropolitano sofrem uma carência diante de uma melhor oferta de infraestrutura e investimento por parte da gestão pública. Como relatam Ferreira e Silva (2008, p. 466), “os espaços litorâneos (localidades) dos municípios da Região Metropolitana apresentam-se estritamente relacionados com as dinâmicas da sede metropolitana e menos com as sedes municipais”.

O processo de expansão urbana de Natal, em consonância com os eventos ocasionados pelo turismo, resultou no fenômeno da expansão urbana metropolitana, a partir das atribuições do imobiliário turístico que continua causando modificações no uso e ocupação do solo. Silva (2010), afirma que “o mecanismo do imobiliário-turístico ao agir na sinergia tanto do imobiliário quanto do turismo, permite abarcar a valorização do espaço e refuncionalizá-lo conforme sua lógica própria, modificando o território e não o recriando”.

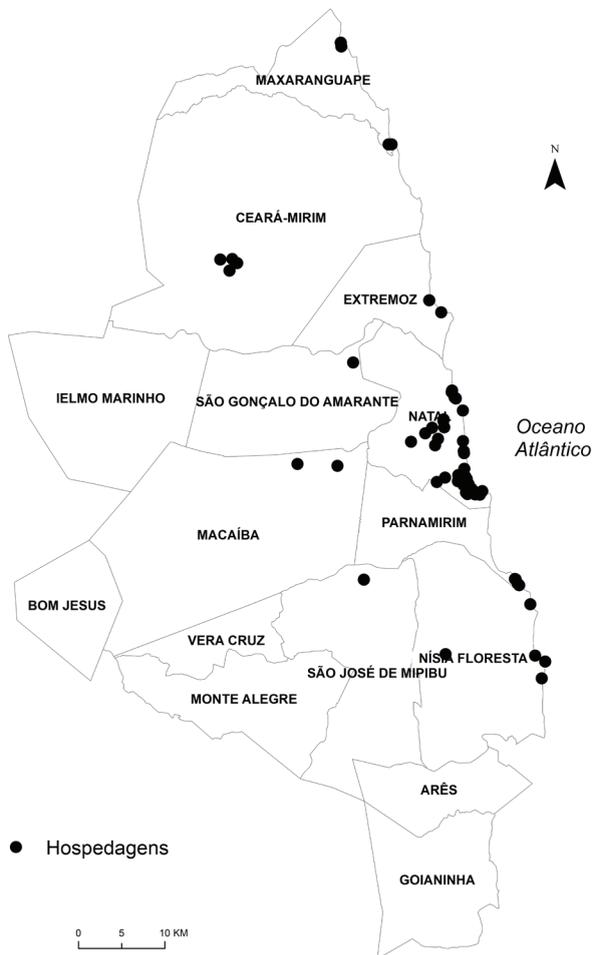
Desse modo, verifica-se que o núcleo metropolitano, apesar de potencializar a maior oferta de infraestrutura, como também “coordenar” as atividades do imobiliário turístico, ele também distribuiu ações dessa dinâmica através da sua zona de influência para os outros municípios que compõem a RMN.

Além do imobiliário turístico, no tocante à sistematização da atividade turística destacamos a ação coordenada via Ministério do Turismo em parceria com os órgãos estaduais em todo o Brasil para a realização de registro e cadastro formal dos meios de hospedagem. O cadastramento é obrigatório por Lei (Lei nº 11.771/2008) para acampamentos turísticos, agências de turismo, meios de hospedagem, organizadoras de eventos, parques temáticos e transportes turísticos, desde setembro de 2008 e objetiva a promoção do ordenamento e a formalização dos prestadores de serviços turísticos. Aqui destacamos os meios de hospedagem na RMN segundo os dados disponíveis que referem-se ao meios de hospedagem legalmente formalizados. Especialmente, o núcleo metropolitano predomina com o maior quantitativo de meios de hospedagem e leitos por razões e políticas públicas acima assinaladas. A concentração das unidades está na faixa litorânea

e na zona sul de Natal, que possui 105 meios de hospedagem (M.H.), dispondo de 6.999 unidades habitacionais que totalizam 17.621 leitos, entre os tipos informados como: hotéis, pousadas, *resort*, *hostel*, cama e café, *flat/apart* hotel e outros.

A disposição dos meios de hospedagem, além do núcleo metropolitano, se dá em maior volume na faixa litorânea propícia ao turismo de “sol e mar”, destacando-se os municípios de Maxaranguape (7 M.H); Ceará-Mirim (6 M.H); Nísia Floresta (5 M.H), Parnamirim (4 M.H) e Extremoz (3 M.H). Na Figura 10 estão espacializadas todas as modalidades de hospedagens.

Figura 10 – Espacialização das hospedagens na RMN



Fonte: elaboração dos autores, base de dados do CADASTUR (2021).

De acordo com o cadastro disponível, os municípios de São Gonçalo do Amarante, Macaíba e São Jose de Mipibu são pouco expressivos, e este último é o único na RMN que possui um declarante como tipo hotel-fazenda. Ademais, os municípios fora do eixo da região metropolitana funcional não apresentam nenhuma dinâmica, ou melhor, não possuem nenhum registro.

A presença de outras atividades deve ser explorada, considerando o impacto no uso e ocupação do solo, a fim de melhor compreender a realidade metropolitana. No entanto, trata-se de um levantamento mais extenso, que demanda pesquisas que ainda não estão sistematizadas com o olhar para o território metropolitano. Assim, propõe-se como resgate dos elementos apresentados elencar diretrizes para orientar as políticas públicas na RMN, considerando as especificidades de uso e ocupação do solo.

2. Diretrizes para políticas públicas com vista a equacionar os conflitos na RMN

A realidade metropolitana prescinde de mecanismos da cooperação que busquem torná-la governável, considerando estratégias para atenuar, pelo menos parcialmente, os conflitos ora apresentados. Silva *et al.* (2018) defendem que essa proposta, além de contemplar a escala local, deve gerar efeitos de cooperação de modo que sejam estimuladas soluções territoriais compartilhadas para problemas comuns.

Com a prevalência do rural sobre o urbano, no território da RMN devem ser considerada as especificidades de cada território, incluindo os povos tradicionais, nas políticas metropolitanas, com estratégias que integrem os usos, resguardando as especificidades dos municípios que possuem pequenos núcleos urbanos.

Na agenda de proposições para habitação popular, o poder público deve articular a oferta de moradia com a proposição de iniciativas de geração de emprego e renda, incluindo as diversas formas de apropriação do território, sem privilegiar ações padronizadas. Esse olhar também evidencia a necessidade de preservar a identidade de comunidades tradicionais, assegurando mecanismos de acesso ao solo, sem que tais populações sofram os impactos do crescimento urbano e do mercado imobiliário. Contudo, a garantia de direitos e de infraestrutura básica também deve chegar a tais comunidades, de modo que estejam

inseridas num território metropolitano e devidamente abastecidas nas suas necessidades, porém com memória e traços singulares preservados.

A atuação dos órgãos competentes, assim como um planeamento articulado, constituem-se nas principais questões de partida que possibilitarão, de fato, desenvolver ações integradas para lidar com as peculiaridades do território da RMN. Isso também se reflete nas diretrizes de zoneamento do solo urbano, sendo essencial que as características das porções do solo sejam observadas para além da delimitação formal do recorte municipal. O conhecido “Macrozoneamento integrado” não é apenas uma tendência, mas uma necessidade para melhor explorar o desenvolvimento urbano, resguardando os princípios de proteção ambiental.

No contexto da ocupação, quanto aos assentamentos rurais se faz necessária a continuidade das políticas de assentamento e de assistência voltadas ao desenvolvimento da agricultura familiar, uma vez que extinto o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), em 2016, houve uma descontinuidade das políticas de acesso à terra e retração no número de assentamentos criados e de incentivos financeiros para o crédito agrícola em programas que financiam a agricultura familiar.

No tocante à atividade turística, cabe destacar que as políticas públicas de turismo voltadas para o Nordeste viabilizaram o fortalecimento do turismo de “sol e mar”, fato que explica a concentração dos equipamentos turísticos na faixa litorânea, no entanto, cabe lembrar que a zona costeira possui fragilidades que muitas vezes não são respeitadas, acarretando a degradação ambiental. Nesse sentido, a expansão da atividade turística necessita de planeamento e atenção quanto à legislação ambiental, necessitando maior controle e fiscalização. Além disso, muitos equipamentos turísticos e meios de hospedagem atuam de forma irregular, sem o devido registro, ocasionando problemas mercadológicos tanto devido à concorrência desleal na taxação das tarifas quanto ao fisco no que se refere à arrecadação de impostos. Ademais, acredita-se que o cenário pandêmico poderá mudar o comportamento dos turistas quanto à segurança e higiene dos destinos e/ou maior contato e cuidado com o meio ambiente. Daí a necessidade de repensar a atividade turística no contexto de políticas com viés na sustentabilidade e da implantação de medidas de redução dos impactos ambientais.

Portanto, no âmbito metropolitano, é necessário se pensar em políticas públicas voltadas para o turismo, que articulem planeamento

e infraestrutura para todos os municípios que compõem a região metropolitana de Natal, de modo que ocorra uma descentralização desses serviços e equipamentos turísticos para fora do núcleo metropolitano, ocasionando, assim, um raio maior de influência dos benefícios das atividades turísticas, enquanto geração de emprego e renda. Deve-se considerar outros segmentos de turismo como o turismo alternativo, pois o pós-pandemia aponta novas necessidades além do turismo convencional ou de massa.

Por fim, ressalta-se que os municípios pertencentes às regiões metropolitanas lidam com o duplo desafio de suprir as necessidades locais de sua população, assim como têm a tarefa de estabelecer uma governança capaz de atender às necessidades comuns que surgem da inter-relação entre dois ou mais municípios.

Referências

ANDRADE, Ilza Araújo Leão; CLEMENTINO, Maria do Livramento M. Descentralização e impasses da governança metropolitana. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. *A questão metropolitana brasileira*. São Paulo: Cortez, 2006.

BARBOSA, Luciano César Bezerra. **Ícones urbanos na cidade de Natal**: arquitetura e desenvolvimento urbano na cidade do sol e mar. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

BENTES SOBRINHA, Maria Dulce Picanço; TINÓCO, Marcelo Bezerra de Melo; CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. Articulações e contradições da estrutura urbana e metropolitana no turismo internacional de sol e mar em Natal. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; PESSOA, Zoraide Souza. (Org.). *Natal: uma metrópole em formação*. 1 ed. São Paulo (SP): EDUC – Editora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2009, v. 1, p. 143-166.

BRASIL. *Estatuto da Cidade*: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 2 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. Disponível em: <https://polis.org.br/publicacoes/estatuto-da-cidade-guia-para-implementacao-pelos-municipios-e-cidadaos/>. Acesso em: 20 de janeiro de 2021.

BRASIL. *LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 20 de janeiro de 2021.

BRASIL. *LEI Nº 11.771, DE 17 DE SETEMBRO DE 2008*. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111771.htm. Acesso em: 20 de janeiro de 2021.

BRASIL. *LEI Nº 13.089, DE 12 DE JANEIRO DE 2015*. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm. Acesso em: 20 de janeiro de 2021.

CAMPOS, Heleniza Ávila; SOARES, Paulo Roberto; ARAUJO, Pedro Xavier de. Governança metropolitana frente aos desafios da implementação do Estatuto da Metrópole: uma reflexão a partir da Região Metropolitana de Porto Alegre (RS). In: Vanessa Marx [e] Marco Aurélio Costa (Org.). *Participação, conflitos e intervenções urbanas: contribuições ao Habitat III*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2016, p. 17-42.

CARVALHO, Luna D. Rosa. *Saberes, movimentos e territorialidades: experiência no assentamento Quilombo dos Palmares II*. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Programa de Pós-graduação em Antropologia Social, Natal, 2017. 177 f.

CHAVES, Carina Aparecida Barbosa Mendes. *Quanto vale a minha casa? A comercialização dos imóveis Faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Natal*. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.

CLEMENTINO Maria do Livramento Miranda; PESSOA, Zoraide Souza. *Natal: uma metrópole em formação*. São Paulo, EDUC, 2009.

CLEMENTINO, M. do L. Miranda; FERREIRA, A. Lúcia. Caminhos para se pensar a metropolização de Natal: questões, hipóteses e referências. In: CLEMENTINO, M. L. Miranda; FERREIRA, A. Lucia (Orgs). *Natal: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 19-42.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda *et al.* A metropolização de Natal em debate. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; FERREIRA, Angela Lúcia. (Org.). *Transformações na ordem urbana*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 412-421.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda *et al.* Duas décadas da região metropolitana de Natal: estudo da governança metropolitana a partir da preparação dos planos plurianuais municipais. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda (Org.). *Duas décadas da região metropolitana de Natal*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2019, p. 21-41.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. *Condições institucionais de cooperação entre os municípios metropolitanos e estruturas de gestão metropolitana*. Relatório de pesquisa. Projeto o mapa social e estruturas de gestão metropolitana. Relatório de pesquisa. Projeto o mapa social da Região Metropolitana de Natal, 2007. (Produto 06). Disponível em: <http://www.cchla.ufrn.br/rmnatal/relatorio/rmn6.pdf>. Acesso em 21 de junho de 2021.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. *Economia e urbanização: o Rio Grande do Norte nos anos 70*. Natal: UFRN/CCHLA, 1995.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; FERREIRA, Angela Lúcia. (Org.). *Transformações na ordem urbana*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

FERREIRA, Angela Lúcia; SILVA, Alessandro F. C. Para além do muro alto: “Turismo Imobiliário” e novas configurações socioespaciais na Região Metropolitana de Natal – RN/Brasil. In: VALENÇA, Márcio Moraes; BONATES, Mariana Fialho. (Org.). *Globalização e marginalidade: o Rio Grande do Norte em foco*. Natal: EDUFRN, 2008, v. 2, p. 457-468.

FERREIRA, Angela Lúcia; SILVA, Alessandro Ferreira Cardoso. Novas dinâmicas imobiliárias e redefinição da estrutura territorial: o caso da área metropolitana de Natal/RN. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 12, 2007, Belém. *Anais eletrônicos...* Belém: ANPUR, 2007, p. 1-20.

FONSECA, Maria Pontes da; COSTA, Ademir Araújo da. A racionalidade da urbanização turística em áreas deprimidas: o espaço produzido para o visitante. *Mercator*, Fortaleza, n. 6, p. 25-32, 2004.

FONTENELE, Beatriz Medeiros; MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. Na periferia da periferia: o Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1 nos municípios de menor integração da Região Metropolitana de Natal. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. *Dois décadas da Região Metropolitana de Natal*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2019.

FURTADO, Edna Maria. *A onda do turismo na cidade do sol: a reconfiguração urbana de Natal*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2005.

HARVEY, David. *Os limites do capital*. São Paulo: Boitempo, [1980]/2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Base de Informações sobre Indígenas e Quilombolas*. 2020. Disponível em: <<https://dadosgeociencias.ibge.gov.br/portal/apps/sites/#/indigenas-e-quilombolas>>. Acesso em: 20 de jun. de 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Organizadores: Bárbara Oliveira Marguti, Marco Aurélio Costa, César Bruno Favarão. Brasília: Ipea, 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Dados fornecidos via Lei de Acesso à Informação, 2021.

LIMA, Huda Andrade Silva de. *Incorporando a metrópole funcional: a produção imobiliária empresarial em Natal e nas cidades do entorno, período de 2011 a 2016*. 2018. 265f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

MEDEIROS, Gilene Moura Cavalcante de. *Habitus e territorialidade na composição da dinâmica imobiliária em Natal/RN*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2011.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. *Segregação e gentrificação: os conjuntos habitacionais em Natal*. Natal: EDUFRN, 2018, 384 p.

MILLER, Francisca. *Quilombolas de Capoeiras: resistência, território e identidade*. Natal (RN): EDUFRN, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/24638>. Acesso em: 12 de jul. 2021.

MORAIS, Maria Cristina de. *Cooperativa habitacional autofinanciável: uma alternativa de mercado à escassez de financiamento*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2004.

MOURA, Jéssica Moraes de. *Programa Minha Casa, Minha Vida e Plano Diretor: habitação e política urbana na Região Metropolitana de Natal*. 2016. 159f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

PAIVA, Ricardo Alexandre. A expansão da urbanização litorânea e turística na Região Metropolitana de Natal. In: VII ANPTUR – Seminário Anual da Associação Brasileira de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo, 2010, São Paulo. *Anais do VII ANPTUR – Seminário Anual da Associação Brasileira de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo*, 2010.

PONTES DA FONSECA, Maria Aparecida; MOREIRA DE LIMA, Renata Mayara. Globalização, turismo e lazer na Região Metropolitana de Natal/RN. *Turismo – Visão e Ação*, vol. 14, n. 3, septiembrediciembre, 2012, p. 322-336. Universidade do Vale do Itajaí Camboriú (SC), Brasil.

RODRIGUES, Diana Araújo. *Casa nova, vida nova?* Mobilidade urbana nos empreendimentos Minha Casa Minha Vida (Faixa 1) na Região Metropolitana de Natal. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais), Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

SECRETARIA MUNICIPAL DE TRABALHO E ASSISTÊNCIA SOCIAL (SEMTAS). Natal, 2003 (dados informativos). Disponível em: <http://www.natal.rn.gov.br/semtas/> Acesso em: 3 de jul. de 2010.

SILVA, Alexsandro F. C. da. O litoral e a metrópole. *Dinâmica imobiliária, turismo e expansão urbana na Região Metropolitana de Natal – RN*. 2010. 414p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.

SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da *et al.* Conflitos interescales: o local e o metropolitano na gestão do território. *urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana*, Curitiba, v. 10, n. 3, p. 637-649, dez. 2018.

SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da; FERREIRA, Angela Lúcia de Araújo. *A formação das Regiões Metropolitanas e as deformações do processo urbano: o contexto nordestino*. 2005. Disponível em: <http://www.cchla.ufrn.br/rmnatal/artigo/artigo02.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2021.

SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da; FERREIRA, Angela Lúcia de Araújo. Dinâmica imobiliária e turismo: novas relações, novos riscos. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 18, p. 109-133, jul. 2007. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/8732>. Acesso em: 15 jul. 2021.

SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da; SOBRINHA, Maria Dulce Picanço Bentes; FERREIRA, Glenda Dantas. Organização social do território e formas de provisão de moradia. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; FERREIRA, Angela Lúcia. (Org.). *Transformações na ordem urbana*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 412-421.

SILVA, B. C. N. *et al.* Perspectiva de uma metrópole em formação: cooperação e coordenação na Região Metropolitana de Natal/RN. *Interfaces Científicas – Direito*, v. 6, n. 3, p. 71-86, 2018.

SMITH, Neil. Gentrificação, a fronteira e a reestruturação do espaço urbano. *GEOUSP: espaço e tempo*, São Paulo, n. 21, p. 15-31, 2011.

SOUZA, Marcelo Lopes. *Mudar a cidade – Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

TURRA, Marta. *Estado, expansão urbana e acumulação de capital: os financiamentos da CEF em Nova Parnamirim e Emaús (1995-2002)*. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2003.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE (UFRN). Departamento de Antropologia (DAN). *Povos Indígenas do RN, 2020*. Disponível em: <https://cchla.ufrn.br/povosindigenasdorn/index.html>. Acesso em: 20 de jun. de 2021.

PARTE IV

**Subsídios para um modelo de gestão
da Região Metropolitana de Natal**

Desenho institucional para governança da RMN

*Maria do Livramento Miranda Clementino
Lindijane de Souza Bento Almeida
Terezinha Cabral de Albuquerque Neta Barros
Raquel Maria da Costa Silveira
Brunno Costa do Nascimento Silva
Kassinely Souza de Melo*

Com a promulgação do Estatuto da Metrópole (EM), através da Lei Federal n° 13.089, de 12 de janeiro de 2015, foi determinado que as regiões metropolitanas (RMs) brasileiras deveriam adequar seu sistema de gestão e governança interfederativa a partir de uma estrutura básica como apontado no artigo 8° da referida norma:

Art. 8° A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em sua estrutura básica:

- I) instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;
- II) instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;
- III) organização pública com funções técnico-consultivas;
- IV) sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas (BRASIL, 2015, p. 4).

Desse modo, quatro são os elementos necessários para a efetivação de uma governança interfederativa, especificamente metropolitana, no Brasil: instância executiva; instância colegiada deliberativa; organização pública com funções técnico-consultivas; sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas (Fundo).

Diante de tais elementos, para redefinir o modelo de planejamento e gestão da Região Metropolitana de Natal (RMN) foram considerados:

a estrutura básica estabelecida pelo EM e os desafios existentes para a consolidação de um sistema de governança metropolitana, levando em consideração a realidade local (municipal e estadual) no que tange aos aspectos institucional, social e financeiro.

Além disso, a fim de possibilitar a realização de um desenho das estruturas técnico-administrativas e deliberativas da RMN, foi realizada a análise de sete casos de sucesso de implementação do EM no Brasil, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2018). De acordo com o Quadro 1, a seguir, é possível verificar como a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), a Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), a Região Metropolitana de Goiânia (RMG) e a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) se organizaram para atender às determinações da estrutura básica prevista no estatuto.

Quadro 1 – Síntese das RMs que avançaram na implementação do EM segundo o IPEA (2018)

Regiões Metropolitanas / Instâncias do EM	Instância Executiva	Instância Colegiada Deliberativa	Organização Pública com funções técnico-consultivas	Sistema Integrado de alocação de recursos e prestação de contas
RMGV	Conselho Metropolitanano da Grande Vitória – Governo Estadual e Municipal + GE e GT	Conselho Deliberativo Governo Estadual (7 votos); municípios (7 votos); – Sociedade civil (3 votos).	Instituto João dos Santos Neves (fundação pública)	Fundo de Desenvolvimento Metropolitanano da Região Metropolitana da Grande Vitória
RMBH	Assembleia Metropolitana Governo Estadual, Governos Municipais e Legislativo estadual e municipal	Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitanano Poder Executivo Estadual (5 votos) Assembleia Legislativa (2 votos) Municípios: BH (2 votos), Contagem e Betim (1 voto cada) e demais municípios da RMBH (3 votos) Sociedade civil (2 votos)	Agência Metropolitana (autarquia estadual)	Fundo de Desenvolvimento Metropolitanano
RMRJ	Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro Governo Estadual, Governos Municipais e sociedade civil	Conselho Deliberativo Governos Estadual (1 voto com peso 25) Legislativos estadual e municipais da RMRJ (9 votos cada); – Sociedade civil (9 votos) – Municípios: com até 100 mil habitantes, peso 1; entre 100.001 e 250 mil habitantes, peso 2; entre 250.001 e 500 mil habitantes, peso 4; entre 500.001 e 1 milhão habitantes, peso 6; acima de 1.000.001 habitantes, peso 8. Município do Rio de Janeiro, peso 15.	Instituto Rio Metrópole (autarquia estadual)	Fundo de Desenvolvimento da RMRJ
RMSP	Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo Governo Estadual e municipais	Conselho Consultivo Governo Estadual (4 votos) Municípios: São Paulo (4 votos); Sub-regiões da RMSP (10 votos); e a lei não define os votos da Sociedade civil, mas o CRMSP define sobre a quantidade dos votos.	Secretaria de Governo e de Desenvolvimento Regional, por meio IGCSP, após extinção da Emplasa em 2019.	Fundo Metropolitanano de Financiamento e Investimento (FUMEFI)

Regiões Metropolitanas / Instâncias do EM	Instância Executiva	Instância Colegiada Deliberativa	Organização Pública com funções técnico-consultivas	Sistema Integrado de alocação de recursos e prestação de contas
RMBS	Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista Governos estadual e municipais	Não há previsão expressa, mas o CDRMBS exerce a função colegiada deliberativa, e conta com a participação da sociedade civil.	AGEM (autarquia estadual)	Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista
RMG	Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia COMDEMETRO Governos Estadual, Governos Municipais; Legislativos estadual e municipais	Instância formada pelos membros do COMDEMETRO Governos Estadual (15% dos votos); Municípios: Goiânia (35%); Aparecida de Goiânia (8%); Senador Canedo (7%); os demais municípios 20% do total de votos, considerando a proporção da população de acordo com os dados do IBGE. Poder Legislativo Municipal (10%); Sociedade civil (5%).	Funape (fundação pública)	Secretaria Estadual da Economia gerencia os recursos, após extinção do Fundo em 2020.
RMPA	Conselho Deliberativo Metropolitano Governos Estadual, Governos Municipais e sociedade civil	Conselho Deliberativo Metropolitano Pleno - Governador do estado (6 votos); - prefeitos dos municípios da RMPA (34 votos); - Sociedade civil (6 votos indicados pelo governador e convidados da sociedade civil (5 votos)	Metropolan (fundação pública)	FUNDURBANO (Perdeu caráter totalmente metropolitano porque também financia outras regiões do estado)

Fonte: elaborado pelos autores (2021) a partir do IPEA (2018) e legislação de cada Região Metropolitana.

A partir dos casos analisados, foi possível perceber que as estruturas da governança interfederativa dessas regiões metropolitanas estão definidas pelas quatro composições previstas no Estatuto da Metr pole. Em todas essas regiões metropolitanas, as instâncias executivas, embora com denomina es diferentes, são compostas pelos representantes do Poder Executivo estadual e dos municípios. No entanto, nas RMBH e RMG há representatividade do Poder Legislativo estadual, com um assento para a Assembleia Legislativa. Nas RMRJ e RMPA, a sociedade civil possui representatividade na instância executiva. Há um detalhe a respeito do Conselho Metropolitano da RMBS, que é composto por representantes do Executivo estadual, no entanto, a legisla o que o regula não define a quantidade de representantes, cabendo ao governador definir.

Quanto   instância colegiada deliberativa, a composi o, nesses seis arranjos metropolitanos estudados, é dada pelos representantes dos Poderes Executivos e Legislativos estaduais e municipais metropolitanos e pela sociedade civil, através de assentos e representantes com direito a voto, como também por meio dos Conselhos Estaduais, como   o caso da RMG.

As organiza es de apoio técnico e consultivo dos arranjos metropolitanos estudados, referente à terceira dimensão da governança interfederativa, são funda es públicas e autarquias públicas, vinculadas às Secretarias de Estado de Planejamento ou de Desenvolvimento Regional, como   o caso da RMSP.

Por fim, o sistema de aloca o de recursos para o desenvolvimento metropolitano é denominado, em todas as regiões metropolitanas estudadas, como Fundo Metropolitano, com recursos adquiridos por doa o voluntária pelos governos estaduais e os municípios metropolitanos, garantindo a propor o, equidade, através dos percentuais definidos pelos órgãos de instância executiva (IPEA, 2018).

Diante do exposto, o presente capítulo tem como objetivo apresentar uma proposta de modelo de Sistema de Gestão para a Região Metropolitana de Natal, sendo composto por duas etapas: uma primeira, de transi o, considerando a realidade institucional atual; e, uma segunda etapa, com o intuito de estabelecer mudanças estruturais na administra o pública da esfera estadual como uma forma de promover políticas públicas para sanar e/

ou mitigar os problemas de interesse comum dos municípios metropolitanos.

Para tanto, metodologicamente, foi considerada pesquisa documental a respeito da legislação existente (leis, decretos, relatórios) do estado – com foco na temática metropolitana – e dos municípios que integram a RMN.

Ademais, foram analisados os resultados obtidos do Projeto de Extensão¹ intitulado “Fóruns de Imersão Local: questão metropolitana e desenvolvimento urbano a partir do Estatuto da MetrÓpole”, promovido pelo Observatório das MetrÓpoles (Núcleo Natal) vinculado ao Departamento de Políticas Públicas (DPP) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

O capítulo, desse modo, encontra-se estruturado em duas seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção apresenta a primeira etapa do modelo de Sistema de Gestão de transição para RMN. A segunda seção, por sua vez, desenha a segunda etapa do modelo idealizado para um Sistema de Gestão da Região Metropolitana de Natal.

1. Transição para um Sistema de Gestão para a Região Metropolitana de Natal

De acordo com o Decreto estadual n° 22.653, de 23 de abril de 2012, que versa acerca da estrutura organizacional da Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças (SEPLAN), é possível observar que o atual arranjo institucional da RMN consiste na existência de um Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal (CDMN), como órgão deliberativo, e uma Coordenadoria da RMN (CRM), como um órgão de execução programática.

No que tange ao CDMN, é possível verificar, a partir do artigo 10 do referido Decreto, o seguinte teor:

Art. 10. O Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal é o Órgão Colegiado da SEPLAN, presidido pelo Secretário de Estado do Planejamento e das Finanças, cujas atribuições, com-

¹ O referido projeto se encontra alinhado à Linha IV, “Estratégias Metropolitanas para o Direito à Cidade e o Desenvolvimento Urbano”, do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) Observatório das MetrÓpoles.

posição e funcionamento estão regulamentadas com base na Lei Complementar Estadual n.º 262, de 29 de dezembro de 2003 (GOVERNO DO ESTADO DO RN, p. 4-5).

A Lei Complementar (LC) n.º 262, de 29 de dezembro de 2003, estabelece, no artigo 8º, que o Conselho é composto pelo: secretário da SEPLAN (presidência), pelos chefes do Poder Executivo Municipal (ou seus substitutos legais), um representante do Parlamento Comum da Região Metropolitana (Poder Legislativo Municipal) e um representante do Poder Legislativo Estadual.

Já no que diz respeito às atribuições e competências da CRM, destaca-se o artigo 27 do Decreto n.º 22.653/2012:

Art. 27. A Coordenadoria da Região Metropolitana (CRM) é o Órgão de Execução Programática da SEPLAN, responsável por:
I- oferecer suporte operacional ao Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal; Coordenadoria de Controle dos Atos Governamentais - CONTRAG/GAC
II-executar o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Natal;
e III - promover articulação com os municípios integrantes da Região Metropolitana de Natal (GOVERNO DO ESTADO DO RN, 2012, p. 9-10).

Observa-se, portanto, que a atual estrutura básica de gestão na RMN no Estado do Rio Grande do Norte não abrange os elementos requeridos pelo Estatuto da MetrÓpole em razão dos seguintes aspectos:

- a) ausência da instância executiva, pois na RMN somente o Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte se encontra representado na CRM. Não existe uma instância composta com representação dos 15 municípios metropolitanos e do governo estadual;
- b) ausência da representação da sociedade civil no CDMN;
- c) ausência de uma organização pública com funções técnicas-consultivas; e
- d) ausência de um sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas.

Diante desse contexto, o modelo de transição para um Sistema de Gestão para RMN chama atenção para a necessidade de criação de um grupo executivo, dentro do CDMN, como uma instância executiva composta por representantes dos Poderes Executivos integrantes da Região Metropolitana de Natal.

Nesse sentido, o desenho institucional dessa primeira estrutura básica (instância executiva) do EM seria formada pela criação de um grupo executivo, composto pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes da RMN dentro do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal.

Ainda no que diz respeito à estrutura da CRM, o modelo de transição destaca a criação de duas subcoordenadorias dentro da CRM com competências e atribuições relacionadas a cumprirem: a) funções técnico-consultivas; b) funções de apoio de execução financeira. Dessa forma, o modelo de transição destaca que além da CRM secretariar o CDMN, deverá também secretariar o Grupo Executivo do CDMN.

No tocante à instância colegiada deliberativa da RMN, a proposta para essa instância é incluir representantes da sociedade civil como uma forma de atender às exigências do EM, ampliando a representação dos grupos. Dessa forma, a sociedade seria representada por 2 membros do setor empresarial (comércio, indústria ou turismo, por exemplo), 2 membros das instituições de ensino superior públicas, 2 representantes da sociedade civil indicados pelo Conselho Estadual das Cidades do Rio Grande do Norte (CONCIDADES) por ser um órgão colegiado da SEPLAN cujas atribuições, composição e funcionamento estão regulamentadas com base na Lei Complementar Estadual n.º 390, de 10 de julho de 2009. Além dos representantes da sociedade civil, o CDMN passaria por uma mudança em relação ao número de assentos dos representantes do governo estadual, de 1 para 2 representantes, sendo indicados pelo governador do estado do RN.

No que tange à representação do Poder Legislativo no CDMN, a proposta aqui apresentada mantém o desenho atual, qual seja: um representante do Parlamento Comum e um representante da Assembleia Legislativa Estadual.

Por fim, em relação ao peso dos votos destinados aos municípios ou seus substitutos legais no CDMN, sugere-se a seguinte atribuição mediante dois critérios:

- 1) Níveis de integração metropolitana, seguindo as orientações do Estatuto da MetrÓpole (Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015) que reconhece como aglomeração urbana a “unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas”.
- 2) Concentração populacional e conurbação.

Desse modo, o voto dos municípios da RMN será definido de acordo com estudos realizados pelo Observatório das MetrÓpoles, em 2012, que avaliam a situação de integração dos municípios limítrofes em relação ao polo (Natal), sendo aqui os municípios de alta e média integração a Natal considerados como parte da metrÓpole funcional (Grande Natal). Os outros municípios que estão fora da mancha urbana contígua e do arco metropolitano pertencem à região institucionalizada como Região Metropolitana de Natal, mas não compõem a área metropolitana² conforme o Estatuto da MetrÓpole, que faz a distinção entre Região Metropolitana³ e Área Metropolitana.

Mediante esses critérios, apresentamos no quadro a seguir a situação atual da RMN em relação à concentração populacional e nível de integração metropolitana.

² Área metropolitana: representação da expansão contínua da malha urbana da metrÓpole, conurbada pela integração dos sistemas viários, abrangendo, especialmente, áreas habitacionais, de serviços e industriais com a presença de deslocamentos pendulares no território.

³ Região metropolitana: unidade regional instituída pelos estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Quadro 2 – Concentração populacional e nível de integração metropolitana

RMN	RMN Divisão	Nível de Integração	Municípios	Número População por Município da RMN	
				POP. Estimada (2020)	Percentual (%) POP. Estimada (2020)
RMN	RMN Funcional	Polo	Natal	890.480	54,59%
		Alta	Parnamirim	267.036	16,37%
			São Gonçalo do Amarante	103.672	6,35%
			Extremoz	28.936	1,77%
		Média	Macaíba	81.821	5,16%
	RMN Institucional	Baixa	Nísia Floresta	27.938	1,71%
		Muito Baixa	Ceará-Mirim	73.886	4,53%
			São José de Mipibu	44.236	2,71%
			Monte Alegre	22.576	1,38%
			Vera Cruz	12.637	0,77%
			Maxaranguape	12.544	0,76%
			Ielmo Marinho	13.901	0,85%
			Arês	14.417	0,88%
Goianinha	26.669	1,63%			
Bom Jesus	10.267	0,62%			

Fonte: elaborado pelos autores a partir do Observatório das Metrôpoles (2014); IBGE População Estimada (2020).

Pelo primeiro critério – integração funcional urbana –, a proposta é a de que os municípios da área metropolitana tenham direito a dois votos cada um: ou seja, Natal (polo metropolitano) e os municípios de Parnamirim, São Gonçalo, Macaíba e Extremoz (alta e média integração ao polo) igualmente com dois votos cada um. Os demais municípios da RM Institucionalizada terão um voto cada um.

Pelo segundo critério – concentração populacional e conurbação – haveria acréscimo e diferenciação de votos por tamanho da população. Ou seja, a cada 100 mil habitantes, um voto. O limite de votos por população para o município mais populoso – Natal – fica limitado a quatro votos nesse critério.

Dessa forma, o total de votos no Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal soma os dois critérios abordados anteriormente. Conforme exposto no Quadro 3:

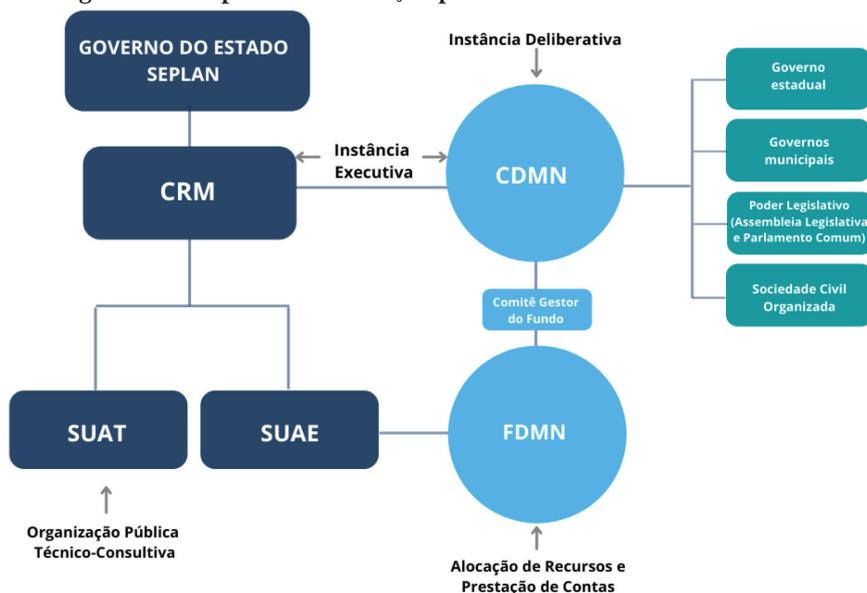
Quadro 3 – Critérios para definição do peso dos votos no CDMN

Municípios	Critério 1	Critério 2	Total de Votos
Natal	2	4	6
Parnamirim	2	2	4
São Gonçalo do Amarante	2	1	3
Macaíba	2	0	2
Extremoz	2	0	2
Demais	1	0	1

Fonte: elaborado pelos autores (2021).

Institucionalmente, a etapa de transição, portanto, considerará a criação de duas subcoordenadorias e a instituição de um novo critério de pesos de voto para o conselho.

Figura 1 – Proposta de transição para o Sistema de Gestão da RMN



Fonte: elaborado pelos autores (2021).

Considerando a criação de duas estruturas administrativas, são apresentadas abaixo as principais funções de cada uma delas:

- **Subcoordenadoria de Apoio Técnico Metropolitana (SUAT):** setor responsável por auxiliar a Coordenadoria da Região Metropolitana de Natal (CRM) no levantamento de dados e

informações provenientes de pesquisas, diagnósticos e avaliações visando subsidiar a tomada de decisão do Conselho Metropolitano.

- **Subcoordenadoria de Apoio de Execução Financeira (SUAE):** setor responsável por auxiliar a Coordenadoria da Região Metropolitana de Natal e o Comitê Gestor do Fundo Metropolitano da Região Metropolitana de Natal no estabelecimento de programas de execução orçamentária e acompanhar a sua execução.

Como afirmado, esta é uma etapa de transição para a construção de uma governança metropolitana na RMN. Considera-se que tal composição representa uma solução mais viável em curto prazo para o governo estadual, requerendo a criação de dois novos setores. A chefia de tais estruturas representará a instituição de mais dois cargos em comissão, porém, viabilizarão ganhos na estrutura interna e na realização das funções que, atualmente, são inexistentes.

2. Sistema ideal de gestão para a Região Metropolitana de Natal

Essa etapa de instituição de uma governança metropolitana representa a instituição de um modelo ideal, com a criação das estruturas necessárias para a observância do EM e que, ao mesmo tempo, possibilitará a efetivação de ações estratégicas, pautadas em estudos e apoio técnico às instâncias executiva e deliberativa.

O modelo presente na Figura 2 prevê a criação de uma Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Natal (Agência da RMN). Tal agência, criada como autarquia estadual, sendo dotada de personalidade jurídica de direito público interno, possuindo patrimônio próprio e com atribuições estatais. Em âmbito metropolitano, a criação de uma autarquia estadual será importante para o estabelecimento de uma estrutura administrativa que possibilite a coordenação por parte do ente estadual, mas dele se diferencie, possibilitando um maior estímulo aos municípios metropolitanos em participar de estratégias que não se confundirão com políticas públicas direcionadas por qualquer elemento político que se vincule ao governo estadual, tendo em vista a autonomia administrativa do órgão.

A competência dessa agência deverá ser ampla. A partir do estudo de casos que realizamos, destacam-se as seguintes atribuições principais: (i) promover a formulação e implementação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado e de planos, programas e projetos decorrentes do PDUI; (ii) realizar estudos técnicos de interesse regional; (iii) estabelecer intercâmbio de informações com organizações públicas ou privadas, nacionais ou internacionais; (iv) articular instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais, objetivando a captação de recursos de investimento ou financiamento para o desenvolvimento integrado da RMN; (v) colaborar para o desenvolvimento institucional dos municípios integrantes da RMN e apoiar o Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

A referida agência será composta, internamente, por uma diretoria-geral, apoiada pelo seu respectivo gabinete, por um núcleo de assessoramento técnico, um setor jurídico, um setor financeiro, além de uma assessoria de controle interno e uma assessoria de comunicação.

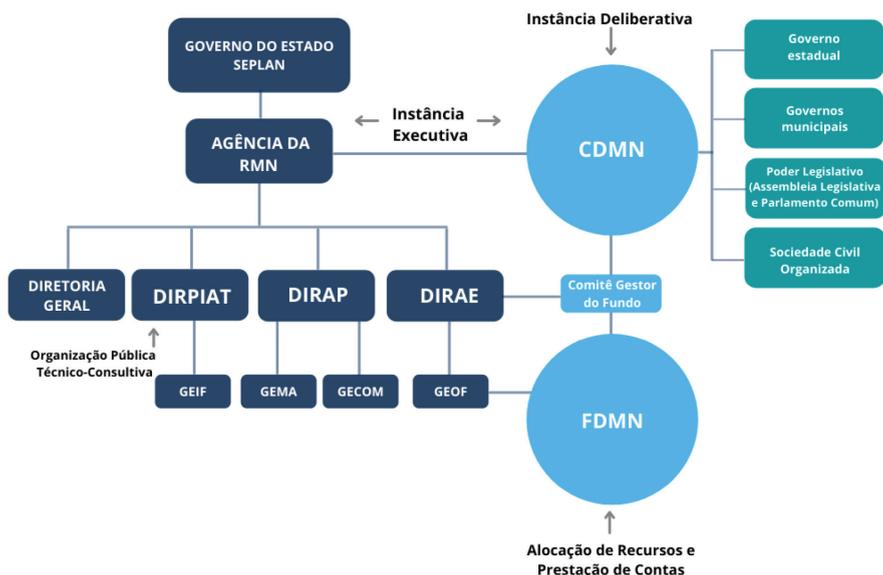
Quanto aos setores especificamente voltados ao tema metropolitano, destaca-se a importância da criação de uma **Diretoria de pesquisa, inovação e apoio técnico metropolitano (DIRPIAT)**, que será responsável por auxiliar a agência no levantamento de dados e informações provenientes de pesquisas, diagnósticos e avaliações visando subsidiar a tomada de decisão pelo Conselho Metropolitano. Tal Diretoria deverá contar com uma **Gerência de Informação e Pesquisa (GEIF)**, que exercerá as atividades de pesquisa em temas econômicos e sociais no recorte metropolitano, além de realizar o geoprocessamento e as análises espaciais/territoriais.

A **Diretoria de Articulação e Planejamento Metropolitano (DIRAP)**, por sua vez, será responsável por articular o diálogo entre os municípios metropolitanos e apoiar o planejamento das funções públicas de interesse comum e a gestão da RMN. A diretoria contará com a **Gerência de Monitoramento e Avaliação (GEMA)**, que deverá monitorar a implementação dos planos, programas e projetos na RMN a partir da utilização dos recursos do fundo metropolitano e realizar avaliações sistemáticas das políticas públicas com recorte metropolitano. A **Gerência de Coordenação Metropolitana (GECOM)**, por sua vez, terá as atribuições de oferecer suporte operacional ao Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal.

Por fim, a **Diretoria de Apoio de Execução Financeira (DIRAE)** será o setor responsável por auxiliar a agência e o Comitê Gestor do Fundo

Metropolitano da Região Metropolitana de Natal no estabelecimento de programas de execução orçamentária e no acompanhamento da execução dos recursos do Fundo. A **Gerência de Orçamento e Finanças (GEOF)** atuará na gestão interna dos recursos de manutenção da agência. A Figura 2 apresenta o organograma do Sistema de Gestão Ideal da RMN.

Figura 2 – Proposta de um Sistema de Gestão Ideal da RMN



Fonte: elaborado pelos autores (2021).

O Comitê Gestor do Fundo e o Fundo serão apresentados no próximo capítulo, que explorará o tema. Já o conselho seguirá a configuração apresentada no item anterior, bem como os pesos de votos sugeridos.

Considerações finais

Este capítulo evidenciou que o atual formato de gestão da RMN não acompanha as diretrizes estabelecidas pelo EM. Diante dessa clara contraposição à norma, o Observatório das Metrôpoles, a partir dos estudos realizados, propõe duas etapas, sendo uma delas a transição para o modelo ideal, que deverá contar com a instituição de um sistema de gestão na RMN.

Vale ressaltar que reconhecemos a dificuldade de criação de novas estruturas burocráticas, contudo, consideramos que para que seja possível o avanço na temática metropolitana e a coordenação dos municípios, o Governo do estado precisará criar as devidas condições institucionais e técnicas capazes de superar os entraves políticos que cercam a gestão metropolitana.

Referências

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015*. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília/DF, 12 de janeiro de 2015a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm. Acesso em: 11 de maio de 2020.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. *Decreto Estadual nº 22.653, de 23 de abril de 2012*. Institui a estrutura organizacional da Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças (SEPLAN) e dá outras providências. Natal/RN, 23 de abril de 2012. Disponível em: <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/gac/DOC/DOC00000000064983.PDF>. Acesso em: 10 maio 2021.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Gabinete Civil. *Lei Complementar nº 262, de 29 dezembro de 2003*. Altera as Leis Complementares nº 118, de 30 de dezembro de 1993, nº 136, de 12 de setembro de 1995, nº 152, de 16 de janeiro de 1997, nº 163, de 5 de fevereiro de 1999, nº 172, de 17 janeiro de 2000, nº 186, de 28 dezembro de 2000, nº 190, de 8 de janeiro de 2001, nº 194, de 11 de junho de 2001, nº 207, de 5 de novembro de 2001, nº 209, de 19 de novembro de 2001 e nº 231, de 5 abril de 2002, que dispõem sobre a organização do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte, entre outras providências. Natal/RN, 29 de dezembro de 2003. Disponível em: <http://www.al.rn.gov.br/storage/legislacao/2019/07/15/0dec6c4e8e614aa0efb8e429a4972aec.pdf>. Acesso em: 10 maio 2021.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. *Lei Complementar nº 390, de 10 de julho de 2009*. Gabinete Civil. Institui o Conselho Estadual das Cidades do Rio Grande do Norte (CONCIDADES – RN), junto à Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças (SEPLAN), define as normas básicas para o funcionamento do Conselho e dá outras providências. Natal/RN, 10 de julho de 2009. Disponível em: <http://www.al.rn.gov.br/storage/legislacao/2019/06/18/13564dce027884e9169f54d7f707db93.pdf>. Acesso em: 10 maio 2021.

MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Bruno (Orgs.). *Brasil Metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. 1. ed. Brasília: IPEA, 2018. v. 4, 511p. ISBN 978-85-7811-324-7.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. *Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à dinâmica da metropolização*. Relatório de Pesquisa. Observatório das Metrópoles, 2012.

Financiamento para governança da RMN

Maria do Livramento Miranda Clementino

Richardson Leonardi Moura da Câmara

Gabriel Rodrigues da Silva

Introdução

Um dos temas mais importantes do planejamento, gestão e governança metropolitana tem sido o financiamento metropolitano. Para executar estudos, programas, projetos, ações e obras de infraestrutura e outras funções públicas de interesse comum (FPICs) dos municípios, estruturas de financiamento são necessárias, como a criação de um Fundo Metropolitano.

O objetivo do Fundo Metropolitano é incentivar o planejamento metropolitano e criar estruturas de tomada de decisão com uma perspectiva regional que transcenda os interesses de um grupo de atores ou municípios. O Estatuto da MetrÓpole, em seu art. 9º, prevê os Fundos Públicos como instrumento que pode ser utilizado para o desenvolvimento urbano integrado das regiões metropolitanas brasileiras. A constituição de um Fundo Metropolitano pode envolver contribuições municipais, estaduais e/ou federais e tem por função: a) impulsionar a competitividade econômica e as capacidades produtivas das áreas metropolitanas; b) contribuir para mitigar a vulnerabilidade ou risco de fenômenos naturais, ambientais e demográficos e econômicos; c) incentivar a consolidação urbana e o melhor aproveitamento das vantagens competitivas do funcionamento regional, urbano e econômico do espaço do território metropolitano.

O Fundo Metropolitano pode ainda apoiar projetos de comunicação e transporte; infraestrutura de água para água potável, esgoto, drenagem e saneamento; inteligência, comunicação e sistemas de informação para a segurança pública metropolitana; proteção civil e aquisição de reservas territoriais e direitos de passagem, entre outros aspectos. Ações para proteger o meio ambiente e promover

o desenvolvimento regional das áreas metropolitanas, tais como avaliação de riscos e estudos de gestão, avaliações custo/benefício e impacto econômico, social e ambiental são realizados.

Historicamente, o financiamento do desenvolvimento urbano-metropolitano no Brasil tem uma trajetória que pode ser analisada em, pelo menos, dois períodos: antes e depois da Constituição de 1988 (COSTA, 2018). Na experiência do regime autoritário e centralizado dos anos 1970, o modelo de financiamento metropolitano era compartilhado entre as unidades federativas e União – sendo as estruturas de planejamento e gestão ligadas aos estados e à União, disponibilizando recursos para investimentos em infraestrutura urbana e política habitacional. Após a Constituição, o avanço da democratização e o quadro de crise fiscal da década de 1990 comprometeu e reduziu o papel dos governos estaduais no planejamento e gestão metropolitana. O reconhecimento do município como ente federativo sem deixar claro como seriam as articulações verticais e horizontais para a constituição de um federalismo cooperativo entre estados e entre os municípios criou um esvaziamento e fragilização do planejamento e da gestão metropolitana (COSTA, 2018, p. 138).

O financiamento ainda é um ponto crítico da governança metropolitana, do planejamento e execução de funções públicas de interesse comum. Investimentos na infraestrutura urbana (habitação, saneamento, mobilidade urbana, entre outros) exigem recursos vultosos, distantes da autonomia fiscal da maioria dos municípios. O arranjo de governança presente nas regiões metropolitanas no Brasil geralmente faz referência à criação de fundos metropolitanos, porém, a maioria deles não possui funcionamento efetivo e estão quase sempre sob controle do Poder Executivo estadual.

As estratégias recentes de financiamento metropolitano mais comuns no Brasil (independentemente da motivação, origem, tamanho ou do tempo de criação) podem envolver diferentes modalidades: fundos metropolitanos, consórcios setoriais, ou ainda as parcerias público-privadas. Uma questão comum se apresenta nessas estruturas de planejamento das políticas públicas, pós Constituição de 1988: a estrutura de financiamento das ações, quando prevista em lei, normalmente compromete os orçamentos do estado e dos municípios com o aporte de recursos para as atividades e projetos de interesse comum, sem especificar, muitas vezes, como as despesas serão rateadas ou, então, onerando mais os maiores municípios (GARSON, 2009, p. 112-113).

Conceitualmente, o Fundo Metropolitano pode ser inserido em um modelo mais amplo de governança metropolitana, na medida em que tem potencial para criar fóruns para gerar consenso e dar uma perspectiva regional a algumas obras públicas e outras funções de interesse comum entre os municípios. Para ter acesso ao Fundo Metropolitano, os municípios participantes devem atender a critérios técnicos e enviar projetos aos órgãos de decisão constituídos pelo Conselho Metropolitano. O conselho é responsável, portanto, por aprovar e priorizar, através de um processo administrativo definido coletivamente, as propostas dos municípios.

1. Para avançar no financiamento da gestão metropolitana de Natal

Esta seção se refere à proposta de financiamento do modelo de gestão para a Região Metropolitana de Natal (RMN), o que implica, portanto, em uma revisão do arranjo atual. Tem como base outras experiências inovadoras de fundo metropolitano no país, assim como da revisão da proposta de Fundo Metropolitano contida no Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável para a RMN de 2008 (CLEMENTINO; BACELAR, 2007).

Como visto no capítulo anterior, a administração estadual tem a incumbência de suprir, financeiramente, as despesas de manutenção do aparelho institucional metropolitano. A manutenção atual do Conselho Metropolitano e de sua Secretaria Executiva é responsabilidade do estado através de dotação orçamentária da SEPLAN, nos termos da LCE nº 262, de 29/12/2003. A LCE 152/1997, que criou a RMN, previa que tais despesas de manutenção e funcionamento deveriam constar de dotações orçamentárias do estado e dos municípios membros da RMN.

A legislação em vigor menciona os seguintes instrumentos de apoio ao planejamento metropolitano: Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado; Planos Plurianuais de Investimentos Públicos; Planos Setoriais relativos aos serviços comuns; planos, programas e projetos de interesse metropolitano. Ao conselho cabe também estimular, entre os municípios da região metropolitana, a celebração de consórcios para a resolução de problemas comuns e propor critérios de compensação aos municípios que suportem ônus decorrentes

de funções ou serviços públicos na RMN (GOVERNO DO ESTADO DO RN, 2007).

A legislação que criou a RMN não previu a constituição de um Fundo Metropolitano como meio de financiamento. Na prática, esses instrumentos auxiliares à formulação do planejamento, à organização e à execução das funções públicas de interesse metropolitano não existem, bem como não se avançou no sentido de dotar a RMN de instrumento financeiro específico, capaz de ordenar a aplicação de recursos públicos, em particular, em investimentos (CLEMENTINO; BACELAR, 2007). Tal instrumento carece de significado para o futuro imediato, na medida em que se avolumam as necessidades de integração metropolitana que estão a exigir investimentos em infraestrutura no território metropolitano, que requer aplicações de recursos em projetos e ações recomendados no Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Natal. Um fundo financeiro facilitará, sem dúvida, a realização desses investimentos.

Outros fundos metropolitanos existentes no âmbito do setor público no Brasil têm se constituído (como podemos ver no quadro abaixo) com recursos: do próprio estado e dos municípios a ele destinados por disposição legal; transferidos da União para programas de interesse comum; provenientes de empréstimos nacionais e internacionais e de ajuda e cooperação internacional; provenientes do retorno de operações de crédito e renda de aplicação de recursos; gerados por operações de crédito contratadas; resultantes de aplicações de multas cobradas de infratores; recursos decorrentes de rateio de custos através de consórcio; na forma de doações de pessoas físicas e jurídicas (FONSECA *et al.*, 2002).

Quadro 1 – Comparativo do financiamento metropolitano das Regiões Metropolitanas de Belo Horizonte (RMBH) e Grande Vitória (RMGV)

RMs	Fundo	Quem administra	Contribuições	Composição do Fundo	Repass	Período do Repasse	Contribuições complementares	Vinculado à ferramenta de planejamento
RMBH	Fundo de desenvolvimento Metropolitano (FDM)	Agência RMBH	50% estado e 50% municípios	Proporcional à receita corrente líquida de cada município	Voluntário	Anual	Incisos I a VII do artigo 21 da LC n.º 88/2006; multas executadas no processo de fiscalização e regularização do solo urbano	Orçamento organizado e planejado a partir dos instrumentos de planejamento, na forma de suas respectivas leis de responsabilidade e iniciativa do Poder Executivo: PPA, LDO, e LOA
RMGV	Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana da Grande Vitória (FUMDEVIT)	Comitê Gestor do FUMDEVIT	60% estado e 40% dos municípios	Proporcional, no tocante a cada município à respectiva participação na arrecadação do ICMS da região	Voluntário	Conforme os projetos que forem entrar em vigor na RMGV	Incisos I a IX do artigo 12 da LC n.º 318/2005	Orçamento organizado e planejado a partir dos instrumentos de planejamento, na forma de suas respectivas leis de responsabilidade e iniciativa do Poder Executivo: PPA, LDO, e LOA

Fonte: elaborado pelos autores com base em governo do Estado do Espírito Santo (2005); Marguti et al., (2018); Santos et al., (2021).

2. O Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Natal (FDMN)

Aqui a proposição é no sentido de autorizar o Poder Executivo do estado a criar o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Natal (FDMN), como instrumento de natureza contábil, visando dar suporte financeiro ao planejamento e às ações destinadas à realização de investimentos ligados às funções públicas de interesse comum de âmbito metropolitano. Ou seja, a criação do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Natal como instrumento financeiro autônomo, para:

- realizar pesquisas e estudos, implementar programas, projetos e ações estratégicos metropolitanos;
- mobilizar e ampliar a base metropolitana de apoio financeiro;
- gerenciar recursos financeiros captados junto a fontes públicas e privadas, nacionais e estrangeiras.

Para tanto, será necessário estabelecer como estratégia de captação de recursos a articulação política em torno de emendas parlamentares à Ouvidoria Geral da União (OGU) que contemplem projetos definidos de acordo com estratégia de desenvolvimento metropolitano, de modo a fortalecer a capacidade de carrear recursos externos para a Região Metropolitana de Natal.

O fundo funcionaria como facilitador da execução dessa estratégia, fugindo do modelo até bem pouco preferido ou quase sempre adotado que prioriza o varejo na aplicação dos recursos do OGU. Como mecanismo agregador, evitaria que “ingerências políticas” desvirtuassem as ações de interesse comum.

Constituem recursos do fundo:

- a) recursos do estado e dos municípios em valores que guardem proporcionalidade com a receita corrente livre de cada município e em percentuais a serem definidos pelo CDMN;

- b) dotações orçamentárias ou transferências da União destinadas à execução de planos, programas, projetos, obras e serviços no âmbito metropolitano;
- c) produtos de operações de créditos nacionais ou externas, contraídas pelo estado ou por municípios da RMN, destinados à aplicação em obras e serviços de interesse comum metropolitano;
- d) recursos provenientes de organismos internacionais ou de outros países, de organizações não governamentais e de acordos multilaterais;
- e) retornos de financiamentos concedidos;
- f) outros recursos de origem privada ou pública.

A título de sugestão, seguem duas propostas para o desenho de um Fundo Metropolitano para a RMN, sendo a opção 1, mais otimista, e, a opção 2, mais conservadora, quanto ao percentual da receita corrente líquida na composição do fundo.

Quadro 2 – Propostas para o Fundo Metropolitano da RMN

Propostas	Fundo	Quem administra	Contribuições	Composição do Fundo	Repass	Período do Repasse	Contribuições complementares	Vinculado a ferramenta de planejamento
1	FDMN	Comitê Gestor do FDMN	60% estado e 40% dos municípios	Proporcional, no tocante a cada município à respectiva participação na arrecadação do ICMS da região, outros recursos dos municípios, transferências a fundo perdido, provenientes de entidades públicas privadas, nacionais ou internacionais	Voluntário	Anual	Transferências, repasses, operações de crédito, muitas executadas no processo de fiscalização e regularização do solo urbano, outros fundos	Orçamento organizado e planejado a partir dos instrumentos de planejamento, na forma de suas respectivas leis de responsabilidade e iniciativa do Poder Executivo: PPA, LDO; e LOA
2	FDMN	Comitê Gestor do FDMN	Prevê diversas fontes	Parcela da quota do Fundo de Participação dos Estados (FPE), que lhe for transferida na forma da legislação pertinente; mínimo de 10% do total proveniente da arrecadação dos impostos únicos, da competência da União, atribuída ao estado nos termos do artigo 26 da Constituição de 1988, observadas as restrições constantes da legislação específica; outros recursos de natureza orçamentária e extraorçamentária que lhe forem destinados pela União e pelo estado	Voluntário	Anual	Transferências, repasses, operações de crédito, muitas executadas no processo de fiscalização e regularização do solo urbano, outros fundos	Orçamento organizado e planejado a partir dos instrumentos de planejamento, na forma de suas respectivas leis de responsabilidade e iniciativa do Poder Executivo: PPA, LDO; e LOA

Fonte: elaborado pelos autores (2021).

3. Recomendações e alternativas para a pactuação inicial

- a. Os recursos do FDMN seriam destinados ao combate à pobreza urbana e desenvolvimento habitacional, como um instrumento de financiamento de ações supranacionais de âmbito metropolitano. O objetivo desse momento inicial seria o combate à pobreza concentrada nas áreas carentes de habitação, não somente através da urbanização de favelas, transferência de moradias das áreas de risco, implantação de infraestrutura habitacional, mas também através da concentração nessas áreas de programas compensatórios de renda, de empregos, saúde e educação.
- b. O FDMN poderia patrocinar ações visando a sustentabilidade nas áreas do meio ambiente, bônus de compensação da área de preservação e ações de infraestrutura.
- c. Não deveria financiar investimentos do setor privado nem os segmentos mais dinâmicos da economia, a exemplo do setor de turismo, que também deveriam contribuir.

Os recursos financeiros desse fundo seriam formados por aportes do governo estadual (60%) e dos municípios (40%) sem desprezar a possibilidade de aportes não obrigatórios de outras origens.

Um aspecto merecedor de destaque é a participação dos municípios na composição de recursos do fundo, cada um deles contribuindo proporcionalmente à receita líquida corrente, cuja definição ficaria a cargo do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano; a que se somariam contribuições da iniciativa privada (investidores privados). Carece de estudos prévios que possam orientar decisões.

A gestão deveria ser exercida por representação dos contribuintes, como o governo do estado, prefeituras e entidades privadas que aderissem à proposta. A inovação alcança, na concepção proposta, seu funcionamento na medida em que subordina a operação do FDMN a um Comitê de Coordenação do Fundo. Tal comitê foi concebido como instância representativa do CDMN, por isso, mantém em sua composição a mesma proporcionalidade de representação institucional.

O secretário técnico do Conselho Metropolitano (CM), geralmente o secretário de Planejamento do governo estadual, recebe as propostas, verifica seu alinhamento e congruência com a Política

Nacional de Desenvolvimento Urbano e os Planos Plurianuais do estado e municípios que compõem o CM, que atendam aos requisitos estabelecidos nas regras operacionais e que tenham um impacto metropolitano. Posteriormente, o secretário técnico do CM submete os projetos à Câmara Técnica de Avaliação de Projetos (etapa 2), que é responsável por realizar as análises de custo/benefício correspondentes, bem como as operações metropolitanas, regionais, econômicas, social e ambiental. Com base nisso, a Câmara recomenda ao Comitê Técnico de Finanças (CTF) os projetos que podem ser candidatos para receber os recursos, embora a decisão final corresponda ao último.

Está prevista a nomeação de seus membros pelo governador do estado, mediante indicação pelos chefes do poder que representam. Assim, o município selecionado para integrar o Comitê de Coordenação do Fundo teria seu representante indicado pelo prefeito municipal, da mesma forma que o representante da Assembleia Legislativa seria de homologação do presidente do Poder Legislativo do estado. Se a escolha recair sobre um vereador, este seria indicado pelo presidente do Parlamento Comum Metropolitano.

O governo estadual deveria estabelecer um prazo (120 dias, por exemplo) para a criação efetiva e a regulamentação do FDMN, que se afigure suficiente para que se processem as negociações entre os entes federados que integram o CDMN e para os necessários e devidos estudos em torno dos aspectos legais, contábeis, financeiros, administrativos e de outra natureza que porventura existam. Note-se que essas questões afetam tanto o futuro gestor como os municípios, mercê das implicações que a criação e implantação de tal instrumento acarretam para essas duas esferas de poder público.

A gestão do fundo ficará a cargo da SEPLAN, no momento da transição, e depois migrará para a Agência de Desenvolvimento Metropolitano, com a supervisão de um Comitê de Coordenação formado por 5 técnicos, representantes do CDMN, sendo 2 do Poder Executivo estadual, 2 dos Poderes Executivos municipais e 1 do Poder Legislativo. Os membros do Comitê de Coordenação serão indicados pelo chefe do Poder que representam, e escolhidos pelo CDMN e nomeados pelo governador do estado para exercer mandato de dois anos.

As despesas de manutenção da gestão institucional serão de responsabilidade do estado, que, para tanto, alocará recursos em

rubrica própria no orçamento, podendo o CDMN deliberar sobre contrapartida dos municípios, inclusive sob a forma de meios materiais ou recursos humanos adequados ao desempenho de atividades de interesse comum metropolitano.

Considerações finais

A conjuntura política de ações de coordenação por parte dos entes subnacionais na pandemia pode ser favorável para que avance o processo de gestão metropolitana da RM Natal, cabendo ao governo do estado ampliar a capacidade de articulação e ao município de Natal exercer a liderança que, em geral, é reservada ao município-polo em qualquer região metropolitana com os demais municípios do entorno, num jogo coerente com a trajetória de expansão urbana das atividades no território metropolitano e suas consequências econômicas e sociais.

A constituição de um Fundo Metropolitano deve, portanto, considerar a heterogeneidade dos municípios da RM Natal. Por ser um dos instrumentos da gestão metropolitana, os municípios que pretendem obter benefícios dessa estratégia colaborativa devem assumir, proporcionalmente, funções, atribuições, custos, riscos e compromissos a desempenhar na promoção do desenvolvimento urbano metropolitano. A manutenção de uma estratégia compartilhada teria, dessa forma, maiores condições de atrair o interesse e investimentos privados, captar recursos financeiros externos e apoiar ações de governança interfederativa na região metropolitana.

Referências

CLEMENTINO, Maria do Livramento M.; ARAÚJO, Tânia Bacelar de. *Proposta de modelo de gestão da Região Metropolitana de Natal: plano estratégico de desenvolvimento sustentável para região metropolitana de Natal*. Recife: Fade, 2007. 150 p.

CLEMENTINO, Maria do Livramento M. A (não) implementação do Estatuto da Metrópole na Região Metropolitana de Natal. In: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, B. C. (Orgs.). *Brasil Metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: Ipea, 2018, p. 367-389.

COSTA, Marco Aurélio. Financiamento metropolitano no Brasil: um panorama de suas condições, seus desafios e suas perspectivas. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Buno. *Brasil Metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: Ipea, 2018, p. 1-524. Disponível

em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32908&Itemid=433. Acesso em: 13 jun. 2021.

ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Lei Complementar n. 152, de 16 de janeiro de 1997. Altera a organização do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Natal, p. 3-3, 16 jan. 1997. Disponível em: <<https://bit.ly/2Eqbqv8>>. Acesso em: 13 maio 2019.

ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Lei Complementar n. 648, de 30 de abril de 2019. Altera a Lei Complementar Estadual n. 152, de 16 de janeiro de 1997, que institui a Região Metropolitana de Natal, para incluir o Município de Bom Jesus. *Diário Oficial do Estado*, Natal, p. 3, 30 abr. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3conV6Y>>. Acesso em: 13 maio 2019.

ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Lei Complementar n. 262, de 29 de dezembro de 2003. Institui a Região Metropolitana de Natal e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Natal, 2003.

FONSECA, Rinaldo; DAVANZO, Áurea; NEGREIROS, Rovena. *Livro verde: desafios para a gestão da Região Metropolitana de Campinas*. Campinas (SP): NESUR-UNICAMP, 2002.

GARSON, Sol. *Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?* Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009, 249 p. Disponível em: https://observatoriodasmetrolopes.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/livro_solgarson.pdf. Acesso em: 13 abr. 2021.

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Decreto n. 1.511-R, de 14 de julho de 2005. Regulamenta o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit), e o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Fumdevit), criados pela Lei Complementar n. 318, de 17 de janeiro de 2005, alterada pela Lei Complementar n. 325, de 16 de junho de 2005. *Diário Oficial do Estado*, Vitória, 2005.

GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. Lei Complementar nº 382, de 9 de janeiro

de 2018. Dispõe sobre a Região Metropolitana do Recife (RMR). Recife, PE. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=2&numero=382&complemnto=0&ano=2018&tipo=&url=>. Acesso em: 14 jun. 2021.

MARGUTI, Bárbara Oliveira *et al.* *Brasil Metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrôpole*. Brasília: Ipea, 2018, 524 p. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32908&Itemid=433. Acesso em: 21 jan. 2021.

SANTOS, Diego Pessoa *et al.* *Fontes e soluções de financiamento para o desenvolvimento urbano-metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte: soluções de financiamento para o desenvolvimento urbano-metropolitano: componente c: relatório de pesquisa*. Brasília: Ipea, 2021, 32 p. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10460>. Acesso em: 24 maio 2021.

Sobre os autores

Brunno Costa do Nascimento Silva – Mestre em Ciências Sociais (UFRN). Graduado em Gestão de Políticas Públicas (UFRN). Atualmente, desempenha atividades acadêmicas como pesquisador na Rede INCT Observatório das Metrôpoles, com atuação no Núcleo Natal, e no Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas da UFRN. Desenvolve pesquisa na área de Planejamento Urbano e Regional, com ênfase em Gestão e Governança Metropolitana. Além disso, desenvolve pesquisa na área de Políticas Públicas e Administração Pública, com ênfase em Governos e Gestão Pública, Governança Colaborativa, relação Estado e sociedade.

Gabriel Rodrigues da Silva – Doutorando em Geografia na UFF, mestre em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN) e graduado em Geografia (UFPI). Atualmente, é pesquisador na Rede INCT Observatório das Metrôpoles, Núcleo Natal e do Núcleo de Pesquisas sobre Pactos Político-Territoriais e Desenvolvimento (NUPACT-UFF). Desenvolve estudos na área de Geografia Humana, com interesse e experiência nas temáticas sobre: geografia urbana e regional, produção do espaço urbano, mercado imobiliário, políticas urbanas e habitacional, região metropolitana, metrópole e governança.

Jéssica Moraes Moura – Atualmente é professora do curso de Gestão de Políticas Públicas da UFRN e doutoranda em Planejamento Urbano pela mesma instituição. É mestra em Arquitetura e Urbanismo (UFRN), especialista em Gestão Pública pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN) e graduada em Gestão de Políticas Públicas (UFRN). Desenvolve trabalhos na área acadêmica relacionados às temáticas de Políticas Públicas, Planejamento Urbano, Habitação, Uso do solo e Projetos no setor público. É fundadora do projeto “Práticas ODS”, colaborando com a incorporação e disseminação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e da Agenda 2030.

Kassinely Souza de Melo – Graduada em Direito (UERN) e graduanda em Gestão de Políticas Públicas (UFRN). Advogada licenciada. Atualmente, exerce atividade de pesquisa como bolsista de Iniciação Científica no Observatório das Metrôpoles, Núcleo Natal. Tem interesse em Estudos Urbanos e Regionais com ênfase em Gestão Metropolitana e Consórcio Nordeste. Possui pesquisa em Gestão e Administração Pública, assessoria jurídica pública, com ênfase em Direito Administrativo.

Lindijane de Souza Bento Almeida – Doutora, mestre e bacharel em Ciências Sociais (UFRN). Docente do Departamento de Políticas Públicas (UFRN), atuando no Curso de Graduação em Gestão de Políticas Públicas e no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Pesquisadora na Rede INCT Observatório das Metrôpoles, Núcleo Natal e líder do Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas (EPP/UFRN). Tem experiência na área de Sociologia e Ciência Política, pesquisando principalmente os seguintes temas: Estado, democracia, participação social, gestão pública e políticas públicas. Diretora de Relações Institucionais da Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP) e conselheira do Conselho Consultivo da Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ANEPCP).

Maria do Livramento Miranda Clementino – Doutora em Ciência Econômica (UNICAMP). Pós-doutorado na Université Lumière, Lyon2. Mestra em Sociologia (UNICAMP). Graduada em Ciências Econômicas e em Ciências Sociais (UFRN) e em Sociologia e Política pela Fundação José Augusto. Atualmente, é professora titular da UFRN na área de Planejamento Urbano e Regional. Tem experiência na área de Políticas Públicas, com ênfase em Desenvolvimento Regional e Urbano, atuando principalmente nos seguintes temas: espaço urbano, desenvolvimento urbano, região metropolitana, cidade e planejamento urbano. Além disso, desempenha atividades acadêmicas como coordenadora no Observatório das Metrôpoles, Núcleo Natal.

Raquel Maria da Costa Silveira – Doutora em Ciências Sociais (UFRN). Mestre em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Graduada em Gestão de Políticas Públicas (UFRN) e Direito (UNIRN). Docente do Departamento de Políticas Públicas (UFRN), atuando no Curso de Graduação de Gestão de Políticas Públicas e no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais. Além disso, desempenha atividades acadêmicas como pesquisadora na Rede INCT Observatório das Metrôpoles, Núcleo Natal e Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas. Líder do Grupo de Pesquisa Socioeconomia do Meio Ambiente e Política Ambiental.

Richardson Leonardi Moura da Câmara – Doutor em Ciências Sociais pela UFRN. Mestre em Estudos Urbanos e Regionais pela UFRN e graduado em Ciências Sociais pela UFRN. Acumula experiência na área de Ciência Política, com ênfase no tema das políticas públicas, governança e desenvolvimento sustentável, em escala regional e metropolitana. Atualmente, desempenha atividades de pós-doc na Rede INCT/Observatório das Metrôpoles, Núcleo Natal. Professor assistente no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da UFRN. Pesquisador PDSE Capes na Simon Fraser University, Vancouver, Canadá (2015-16). Parecerista de periódicos e do Congresso de Iniciação Científica (CIC) da UFRN. Acumula experiência no Terceiro Setor na ONG Transparência Brasil (Transparency International).

Rosana Silva de França – Doutora em Ciências Sociais (UFRN). Mestre em Geografia (UFRN). Graduada em Geografia (UFRN). Atualmente é professora da Faculdade de Engenharia, Letras e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (FELCS/UFRN) e do Programa de Pós-graduação em Turismo e Desenvolvimento Regional. É vinculada ao Grupo de Pesquisa Turismo, Sociedade & Território. Tem experiência na área de Geografia atuando principalmente nos seguintes temas: planejamento territorial urbano, cartografia, turismo e meio ambiente.

Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros – Doutora em Arquitetura e Urbanismo (UFRN). Mestra em Ciências Sociais (UFRN).

Graduada em Geografia (UFRN). Atualmente, é docente do Departamento de Políticas Públicas (UFRN), atuando no Curso de Graduação em Gestão de Políticas Públicas e no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Além disso, desempenha atividades acadêmicas como pesquisadora na Rede INCT Observatório das Metrôpoles, Núcleo Natal e coordena o Grupo de Pesquisa Estúdio Conceito (UFRN). Tem experiência na área de políticas habitacionais, planejamento urbano e regional.

Terezinha Cabral de Albuquerque Neta Barros – Doutora em Ciência Política (UFPE). Mestre em Ciências Sociais (UFRN). Graduada em Ciências Sociais, optando pela Sociologia e Ciência Política (UFRN). Atualmente, é docente do Departamento Ciências Sociais e Política da UERN. Além disso, desempenha atividades acadêmicas como pesquisadora na Rede INCT Observatório das Metrôpoles, Núcleo Natal. Tem experiência na área de Desenvolvimento Regional, com ênfase em Estado e políticas públicas, atuando principalmente nos seguintes temas: gestão pública, políticas públicas, métodos quantitativos, participação e cultura política.

O livro chama a atenção para o fato de que a governança atua como um nível intermediário entre áreas locais e metropolitanas, e seus instrumentos de gestão são valiosos para resolver os complexos problemas do crescimento urbano regional. O equilíbrio entre as demandas sociais e a capacidade de resposta dos governos dos municípios envolvidos, através de políticas públicas, é apontado como um dos principais desafios. Essa questão é altamente relevante e coincide com a opinião de que a governança metropolitana é algo fundamental entre governos de áreas metropolitanas, seja em relação ao impacto das cidades sobre o desenvolvimento do país, seja em relação aos sistemas urbanos cada vez mais complexos, como habitação, segurança, transporte, infraestrutura, serviços e meio ambiente, citando alguns dos chamados “problemas de interesse comum”, em que a delimitação básica de território deve ser repensada e avançada.

ISBN 978-65-89925-44-6



Núcleo RMNatal
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES



LETRACAPITAL