

O NOVO ARRANJO INSTITUCIONAL DA REGIÃO
METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE: avanços e desafios
*The New Institutional Arrangements of the Metropolitan Region of
Belo Horizonte: progress and challenges*
*El Nuevo Arranjo Institucional de la Región Metropolitana de Belo
Horizonte: avanzos y desafíos*

Sergio de Azevedo*
Virgínia Rennó dos Mares Guia**

RESUMO

O caso da gestão metropolitana de Belo Horizonte é extremamente rico por ter passado por diferentes trajetórias que apresentam situações aparentemente paradoxais. Este artigo tem por objetivo fornecer subsídios para o debate sobre os desafios e potencialidades da gestão metropolitana, por meio da reflexão sobre a relação dialética entre formato institucional e atores institucionais em três fases históricas estratégicas: a primeira corresponde ao período “Plambel” (Planejamento de Belo Horizonte), vinculado ao período dos governos militares, que necessita ser resgatado de uma forma acadêmica; a segunda, à fase de hegemonia da “Ambel” (Assembleia Metropolitana), fruto de uma ideologia neolocalista soviética disant democratizante e de uma crença neoinstitucionalista radical, que imaginava ser possível não levar em conta a correlação de força dos atores envolvidos; e a terceira, aqui analisada sucintamente, está associada ao processo de relações intergovernamentais que resultou no quadro político-institucional que, atualmente, respalda a gestão compartilhada na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), capitaneado pelo Estado de Minas Gerais e fortemente apoiado pelo município de Belo Horizonte, que conduziu à celebração de um novo acordo com possibilidade de viabilizar um maior dinamismo da gestão metropolitana.

Palavras-chave: Gestão Metropolitana. Belo Horizonte. PLAMBEL. Formatos Institucionais Metropolitanos. Relações Intergovernamentais.

ABSTRACT

The example of Belo Horizonte metropolitan administration is extremely rich for it has gone through different trajectories showing situations that may seem paradoxical. This article aims to provide subsidies to the debate on the challenges and potentials of metropolitan management through the reflection on the dialectical relationship between institutional shape and actors in

* Doutor em Sociologia pela Universidade Católica de Louvain. Professor titular da Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), Pesquisador do Observatório das Metrôpoles e Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da UENF. E-mail: azevedo.sergio@uol.com.br

** Mestre em Sociologia. Pesquisadora da Fundação João Pinheiro e Pesquisadora Associada do Centro de Estudos Urbanos da UFMG. E-mail: virenno@horizontes.net

Artigo recebido em outubro/2011 e aceito para publicação em novembro/2011.

three strategic historical phases: the first represents the period “PLAMBEL” (Planning of Belo Horizonte), linked to the military government period that needs to be saved from an academic way, the second represents the phase of “AMBEL” (Metropolitan Assembly) hegemony, result of an ideology neolocal soi disant democratizing and a belief radical neo-institutionalist, that did not take into account the correlation strength of the actors involved; the third phase, which is briefly examined, discussed the process of intergovernmental relations that resulted in the political-institutional framework that currently supports the shared management in the metropolitan area of Belo Horizonte (RMBH), supervised by the State of Minas Gerais and strongly supported by the city of Belo Horizonte, which made it possible to conclude a new agreement with the possibility of enabling a more dynamic metropolitan management.

Keywords: Metropolitan Management. Belo Horizonte. PLAMBEL. Metropolitan Institutional Arrangements. Intergovernmental Relation.

RESUMEN

El caso de la gestión metropolitana de Belo Horizonte es extremado rico por haber pasado por diferentes trayectorias que presentan situaciones aparentemente paradójicas. Este artículo tiene por objetivo proporcionar subsidios para el debate sobre los desafíos y potencialidades de la gestión metropolitana a través de la reflexión sobre la relación dialéctica entre formatos institucionales y actores institucionales en tres etapas históricas estratégicas: la primera corresponde al período “PLAMBEL” (Planeamiento de Belo Horizonte), vinculado al período de los gobiernos militares, que necesita ser rescatado de una forma académica; la segunda, la etapa de hegemonía de la “AMBEL” (Asamblea Metropolitana), fruto de una ideología neolocalista soi disant de la democracia y de una creencia neo-institucionalista radical, que imaginaba posible no considerar la correlación de fuerza de los actores involucrados; la tercera analiza, sucintamente, el proceso de relaciones intergubernamentales que resultó en el cuadro político-institucional que, actualmente, respalda la gestión compartida en la Región Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), capitaneado por el Estado de Minas Gerais y fuertemente apoyado por el municipio de Belo Horizonte, que posibilitó la celebración de un nuevo acuerdo que tiene la posibilidad de viabilizar un mayor dinamismo de la gestión metropolitana.

Palabras clave: Gestión Metropolitana. Belo Horizonte. PLAMBEL. Modelos Institucionales Metropolitanos. Relaciones Intergubernamentales.

INTRODUÇÃO

A Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), com aproximadamente 5,4 milhões de habitantes, é a terceira maior do País, seguindo-se a São Paulo e Rio de Janeiro, com cerca de 20 milhões e quase 12 milhões de habitantes, respectivamente.¹

O caso da gestão na RMBH é extremamente rico, comparativamente às demais regiões metropolitanas brasileiras: sua trajetória atravessou diferentes fases que representam situações aparentemente paradoxais.

Este artigo tem por objetivo fornecer subsídios para a discussão sobre os desafios e potencialidades da gestão metropolitana de Belo Horizonte por meio da reflexão sobre a relação entre formato institucional e atores nas três fases históricas estratégicas que marcam sua trajetória.

A primeira, o “período do Plambel – Planejamento de Belo Horizonte”, tem início nos anos 70, etapa na qual, antes mesmo de contar com o respaldo legal, a agência metropolitana tinha, de fato, considerável poder de intervenção. Essa fase necessita ser resgatada numa perspectiva acadêmica, evitando tanto as análises que “cantam loas” ao desempenho técnico do órgão, quanto os estudos que o consideram uma agência comprometida com o regime autoritário da época.

Assiste-se, a seguir, a uma fase de mudanças, algumas estruturais, e no final dos anos 80, quando os municípios ganham ampla hegemonia na Assembleia Metropolitana (Ambel), não se dispõe de capacidade concreta de atuação no planejamento regional. Essa segunda fase é de vazio no planejamento metropolitano e de hegemonia da Ambel, fruto de uma ideologia neolocalista que se pretendia democratizante e de uma crença neoinstitucionalista radical, que imaginava ser possível não levar em conta a correlação de forças entre os atores envolvidos.

Por último, a terceira fase corresponde ao quadro político-institucional que, atualmente, respalda a gestão compartilhada na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Capitaneado pelo Estado de Minas Gerais e fortemente apoiado pelo município de Belo Horizonte (capital), o processo que resulta no quadro atual teve, no seu início, papel crucial desempenhado pelo “jogo político” (*politics*), que, ao permitir uma ampla cooperação de partidos – considerados adversários no cenário nacional – no nível estadual “abriu janelas” que permitiram colocar a questão metropolitana na arena decisional do governo estadual. A ação concertada de atores relevantes no processo de gestão metropolitana tornou possível a celebração de um acordo capaz de viabilizar o seu dinamismo, o qual, por mais de duas décadas, esteve praticamente inoperante. Na atualidade, frente ao novo quadro recém-instituído, volta-se a observar um arranjo institucional inovador que passa a ser, em termos de *policy*, uma referência nacional para o debate da questão metropolitana.

¹ Tem como fonte o Censo Demográfico 2010 do IBGE, e inclui os colares metropolitanos das três Regiões Metropolitanas instituídas no Estado.

Entretanto, opções operacionais e a política de pessoal do governo estadual – aliado a disputas por poder entre a nova Agência Metropolitana e órgãos públicos já consolidados – podem dificultar os esperados impactos positivos dessa reestruturação institucional.

1 A TRAJETÓRIA DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE: um sucinto histórico

1.1 ORIGEM

Desde sua criação até o final dos anos 80, a Região Metropolitana de Belo Horizonte era integrada por quatorze municípios: Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano. Ao longo das duas últimas décadas, outros municípios foram se incorporando à RMBH, que possui atualmente 34 municípios. Foi institucionalizada em 1974, quando foi também instituída a autarquia Plambel, como entidade de planejamento e apoio técnico aos Conselhos Deliberativo e Consultivo.²

Contudo, a ação do Plambel já se fazia presente na Região desde 1971, quando foi celebrado um convênio entre o Governo do Estado de Minas e as 14 prefeituras dos municípios que originalmente integrariam a RMBH, já conscientes da necessidade e importância de um planejamento que superasse o âmbito exclusivamente local (MARES GUIA, 1994).

É constituído, no quadro funcional da Fundação João Pinheiro (FJP) – fundação estadual de direito privado –, um grupo técnico integrado por arquitetos, engenheiros, economistas, sociólogos, ao qual havia sido atribuída a tarefa de realizar estudo para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social da RMBH.

Na realidade, segundo Werneck (1984), a história desse órgão tem origem em meados da década anterior. Ainda no governo Costa e Silva, Israel Pinheiro havia sido eleito governador de Minas pela oposição e, enfrentando dificuldades na obtenção de recursos federais, procura empreender uma reestruturação da máquina administrativa estadual. É então criado, nesse âmbito, todo um aparato de planejamento: o Conselho Estadual do Desenvolvimento (CED), que posteriormente é transformado na Secretaria Estadual de Planejamento; a Fundação João Pinheiro, e a Companhia de Distritos Industriais, entre outros (WERNECK, 1984).

No 1.º Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social, elaborado à época, havia sido proposta por iniciativa do CED a estruturação e institucionalização de um órgão que iniciasse o estudo da questão metropolitana. Encontrando resistência da parte do prefeito de Belo Horizonte, essa proposta acabou por resultar na criação de uma coordenação de desenvolvimento urbano no interior do Conselho Estadual de Desenvolvimento.

² Lei Estadual 6.303/74.

Em 1970, o Governo do Estado contrata uma empresa de consultoria encarregada da elaboração de um plano preliminar para a RMBH. A questão metropolitana é caracterizada em linhas gerais e são traçados os limites da Região, sendo proposta a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Integrado para a área, tarefa atribuída à administração estadual.

As diretrizes definidas pela União, primeiro através do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e, posteriormente, pelo seu sucessor, o Conselho Nacional de Políticas Urbanas (CNPU) – responsável pela formulação e financiamento da política urbana do País –, garantiam o financiamento de trabalhos desde que se adotasse o modelo de planejamento integrado e que este fosse realizado por empresas privadas.

É esta a razão pela qual entra em cena a Fundação João Pinheiro, entidade pública mas de direito privado, com o que se atendia ao requisito do governo federal para o acesso ao financiamento necessário à elaboração do Plano de Desenvolvimento da RMBH. Em junho de 1971, é assinado um convênio entre o Governo do Estado e os 14 municípios que compõem originalmente a RMBH e a FJP é contratada, sendo então constituído o Grupo Executivo do Plano Metropolitano de Belo Horizonte (PLAMBEL).

O trabalho então iniciado que, atendendo à diretriz do SERFHAU, pautava-se pela perspectiva de planejamento integrado,

tinha como objetivo a produção de um conjunto de “documentos produto” que abarcassem todos os aspectos da Região Metropolitana [...] A visão predominante era a de que se estava montando mecanismos de planejamento aos quais deveriam se submeter municípios e órgãos setoriais (WERNECK, 1984, p.8).

Partia-se, ainda, de uma concepção idealista do Estado e do urbano, que via o Setor Público como possuidor de poder para moldar a cidade segundo os valores e vontade dos planejadores.

Tomando como um dado o momento do chamado “milagre econômico brasileiro”³, teve suas propostas baseadas em estimativas extremamente otimistas quanto ao crescimento econômico, além de previsões da manutenção das elevadas taxas de crescimento demográfico, superestimando o contingente populacional que viria se assentar na Região.

E, como enfatizado por Antonio Octavio Cintra, “reduziu o âmbito de suas preocupações, na prática, as estruturas físicas metropolitanas [...] que (foram traduzidas) em estratégia ambiciosa de envolvimento e cooptação de inúmeras organizações presentes no vasto espaço das políticas públicas” (CINTRA, 1982, p.30).

³ Início dos anos setenta do século passado, no período mais duro da ditadura militar, que apresentou um crescimento econômico forte (acima de 5% a.a.), que se imaginava duradouro. A década de oitenta, em contraposição, ficou conhecida vulgarmente como a “década perdida”, devido aos níveis extremamente baixos do crescimento econômico (cerca de 2% a.a.) em relação à trajetória brasileira desde o final da Segunda Grande Guerra.

A implementação da maioria das propostas então formuladas exigiria a coordenação das ações dos órgãos setoriais, inclusive da esfera federal, numa pretensão dificilmente concretizável, no mínimo porque estes tinham seus programas definidos e executados de maneira estanque.

Contudo, é importante registrar que, embora tendo sua atuação marcada pelo viés tecnocrático, a postura da equipe foi sempre “temperada por posições socialmente progressistas: o planejamento metropolitano iria não só solidificar as bases para o progresso material de Minas Gerais, mas contribuiria também para melhorar a qualidade de vida da população”. A pretensão era a utilização das técnicas que manipulavam “[...] para atender a necessidades sociais e encontrar soluções para o transporte coletivo, habitação popular e acesso dos mais pobres a lotes urbanos com infraestruturas mínimas” (CINTRA, 1988, p.39).

Num comportamento pautado pelo “voluntarismo utópico” – expressão usada por Mattos para indicar uma das características dos planejadores “cepalinos” –, a orientação teórica e metodológica adotada pelos técnicos tinha como base uma ideologia que, de modo geral, se contrapunha à dos grupos sociais que detinham o poder de decisão. Viam-se como “agentes de mudança social” e internalizavam o desempenho desse papel como uma “missão”, acreditando serem dotados de autonomia suficiente para atuarem nesse sentido (MATTOS, 1988).

A Lei Federal 14/73 e a Lei Estadual 6.303/74 vêm encontrar a equipe em pleno trabalho. E o PLAMBEL consegue ocupar, durante certo período, um espaço técnico e político que supera em muito as pretensões originais do Conselho Estadual de Desenvolvimento.

Contava, de partida, com uma conjuntura nacional favorável sob diversos aspectos. No plano econômico, o referido “milagre econômico” propiciava taxas de crescimento significativas no âmbito nacional e, em particular, no Estado de Minas e na Região. No plano político, prevaleciam o controle e a repressão das manifestações da sociedade organizada contrárias ao regime, além do esvaziamento do poder municipal – privado inclusive de parte significativa dos seus recursos financeiros – e do poder legislativo nas três esferas de governo.

Antes mesmo que a Região Metropolitana de Belo Horizonte fosse regulamentada pelo governo do Estado e que fosse instituído como órgão de apoio técnico aos Conselhos Metropolitanos, o PLAMBEL começara a intervir “informalmente” sobre o parcelamento do solo na Região. Como se verá, essa intervenção irá ganhar contornos cada vez mais nítidos no decorrer da década de 70, caracterizando-se como ímpar no contexto de todas as demais regiões metropolitanas do País onde prevalece a responsabilidade do Poder Público Municipal no controle dos loteamentos.

Na Região Metropolitana de Porto Alegre, localizada em um estado de forte tradição municipalista, viabilizava-se uma ampla participação dos municípios nas decisões metropolitanas, até mesmo no período de maior autoritarismo e controle da distribuição de recursos federais. Situação semelhante era observada na Região Metropolitana de Recife, onde “optou-se pela política de ‘fazer fazer’”, estimulando os vários agentes

[que atuam na Região] a se integrarem em uma ação comum... respeitando sempre o município como ente autônomo” (WERNECK, 1984, p.13).

Por sua vez, no Rio de Janeiro, o aparato de gestão metropolitana não conseguiu sequer se estruturar, enquanto em São Paulo o órgão metropolitano optou por adotar uma postura essencialmente legalista, tendo como base o princípio constitucional da divisão de atribuições entre os três níveis de governo.

Nessa última, partia-se do princípio de que a competência da União era claramente estabelecida pela Constituição e, aos municípios, cabiam os assuntos de seu peculiar interesse. Assim, as atribuições do Estado seriam residuais, situando-se entre elas a administração dos serviços metropolitanos. Estes, por sua vez, eram identificados por exclusão: o que não era de peculiar interesse do município seria estadual e, portanto, metropolitano, o que podia ocorrer não apenas na seleção do serviço em si, mas no interior de um mesmo serviço, dependendo de sua escala (WERNECK, 1984).

No que se referia ao uso do solo, por exemplo, questões relacionadas à localização de indústrias eram tratadas na esfera estadual, enquanto o parcelamento e zoneamento urbanos eram tidos como atribuição dos municípios, podendo ser tratados de maneira isolada no âmbito de cada uma das 37 cidades que compunham a Região Metropolitana de São Paulo (WERNECK, 1984).

Já na RMBH, o entendimento da atuação do órgão metropolitano sobre o parcelamento e uso do solo será frontalmente diverso. A interferência do PLAMBEL nesse âmbito significará, antes de tudo, uma tentativa relativamente bem-sucedida de construir seu poder no espaço político metropolitano, para o que foi decisivo para o órgão poder se valer das expectativas em torno da Lei Complementar 14. “Havia uma visão difusa de que esse texto legal conferiria amplos poderes e competências aos órgãos metropolitanos.” (CINTRA, 1982, p.32). Juntamente com a área de transporte, é através do exame e concessão de anuência prévia aos projetos de parcelamento que esse órgão consegue, durante um período, ocupar uma posição de destaque.

1.2 AÇÃO PIONEIRA: o parcelamento do solo e a ocupação periférica

No período de 1950 até o início dos anos 70, a fronteira de ocupação periférica de Belo Horizonte havia se esgotado, tendo extrapolado seus limites e atingido cidades limítrofes à capital.

Ainda na primeira metade da década de 70, o PLAMBEL começa a intervir no processo de controle do parcelamento do solo e de expansão das fronteiras de periferização da RMBH, antecipando-se à Lei Federal n.º 6.766/79, que irá institucionalizar a participação de entidades metropolitanas nesse processo apenas no final da citada década.

Num trabalho de convencimento – no qual, segundo um ex-integrante⁴ da equipe do PLAMBEL, foram enfrentados problemas como a resistência de alguns

⁴ Patrício Dutra Monteiro, ex- coordenador da área de Expansão Urbana.

prefeitos em aceitar a interferência do órgão metropolitano – são estabelecidos contatos com as prefeituras dos municípios da RMBH, sendo-lhes solicitado que passassem a enviar àquele órgão os projetos de parcelamento a elas encaminhados para aprovação. Além disso, embora em número reduzido, alguns loteadores começam a procurar espontaneamente o PLAMBEL para o exame dos projetos que pretendiam implantar. Inicialmente, o único “respaldo legal” para essa atuação é dado pela Lei Complementar Federal n.º 14/73, que arrola entre os “serviços comuns de interesse metropolitano” o uso do solo.

Os pareceres sobre os projetos examinados eram emitidos por um arquiteto e um advogado, responsáveis pela sua análise do ponto de vista urbanístico e jurídico, respectivamente. Elaborados principalmente com base no bom senso, combinavam informações obtidas a partir de visita à área a ser parcelada com consultas ao material disponível e aos demais técnicos do PLAMBEL.

Na época estavam ainda em fase de elaboração trabalhos como o Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social da RMBH (PDIES), o Esquema Metropolitano de Estruturas (EME) e o Plano de Ocupação do Solo do Aglomerado Metropolitano (POS), que, embora numa escala muito geral, viriam a fornecer referências para essa tarefa. Recorria-se, ainda, à legislação relativa a outras questões, como, por exemplo, a que impedia a ocupação de área situada sob linha de transmissão de energia elétrica, segundo o ex-integrante da equipe citado.

Registre-se que a atuação do Poder Público, nesse âmbito, encontrava-se legalmente restrita ao município e, portanto, o PLAMBEL não dispunha de nenhum mecanismo formal que estabelecesse um “ganho adicional” para os loteadores que obedecessem às diretrizes fornecidas ou, inversamente, uma “punição” para os loteadores que não o fizessem (MARES GUIA, 1994).

Ao que tudo indica, o momento de autoritarismo então vigente no cenário político nacional é decisivo para justificar tanto a aquiescência dos prefeitos a essa ingerência quanto a procura espontânea por parte de alguns loteadores. O que é identificado com a esfera federal ganha importância exagerada – chegando mesmo a intimidar – e o PLAMBEL acabava por representá-la. A questão metropolitana, uma novidade ainda pouco entendida, é muitas vezes confundida com um quarto nível de poder.

Além disso, alguns dos prefeitos da RMBH acabavam por considerar conveniente dividir com outra instância a responsabilidade por exigências em relação aos loteamentos a serem implantados em seus municípios. Ficavam resguardados do desgaste político que tais exigências poderiam representar frente aos loteadores, ao mesmo tempo em que passavam a dispor de certa garantia de uma melhor qualidade dos parcelamentos executados.

Por sua vez, a direção do PLAMBEL procurava ganhar espaço e afirmar técnica e politicamente o órgão, o que explica seu interesse e empenho em atuar nessa área, aproveitando-se da possibilidade aberta pela Lei Complementar Federal n.º 14.

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

A preocupação com a formalização de amparo legal e a procura de “brechas” normativas que lhes permitissem continuar exercendo essa tarefa acabam por se consubstanciar em um convênio entre o PLAMBEL e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). O acordo com o INCRA é celebrado através de convênio em 17 de outubro de 1974 e aprovado pela Resolução n.º 123/74, com a interveniência das Prefeituras Municipais da RMBH. Essa prerrogativa garantia ao PLAMBEL um amplo espaço de atuação, pois os proprietários de glebas, mesmo que situadas no perímetro urbano, optavam sistematicamente por mantê-las na categoria de imóvel rural, o que lhes garantia a obrigatoriedade de pagamento do Imposto Territorial Rural, de valor muito inferior ao IPTU (MARES GUIA, 1994).

A partir de então, numa experiência que não se repete nas demais regiões metropolitanas do País, o PLAMBEL passa a atuar como “agente técnico” do INCRA, fornecendo as diretrizes mediante as quais o parcelamento poderia ser executado e encarregando-se do exame dos projetos correspondentes, cabendo sua aprovação ou não ao INCRA.

Embora sem a devida aprovação pelo Conselho Deliberativo, recorria-se ao Plano de Ocupação do Solo da Aglomeração Metropolitana no fornecimento de diretrizes para parcelamentos situados nessa área, enquanto para o loteamento de glebas localizadas fora do Aglomerado passa a ser exigido o módulo mínimo de cinco mil metros quadrados. Pretendia-se, por meio desse procedimento, desestimular o parcelamento na área externa à Aglomeração.

Ao mesmo tempo, procedimento que se restringe à RMBH, foi realizado um acordo com os Cartórios de Registro de Imóveis pelo qual estes se dispuseram a não registrar loteamentos que não tivessem passado pelo exame do PLAMBEL.

Esse acordo do PLAMBEL com os cartórios foi a peça chave na garantia da atuação coercitiva do órgão perante os loteadores.⁵ Até então, a aprovação das prefeituras para seus empreendimentos era condição suficiente para o registro. E essa aprovação era facilmente obtida, tanto em função da postura de várias Administrações Municipais que veem na cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) uma fonte de receita, quanto pelo fato de não existirem à época, na maioria das cidades, normas locais de controle dos loteamentos. Essa prerrogativa era “invejada” pelos demais órgãos metropolitanos do País.

⁵ A Lei 6.766, aprovada em fins de 1979, referenda a anuência do órgão metropolitano como requisito para o registro do loteamento junto aos cartórios.

No âmbito da política urbana nacional, a instância metropolitana tem formalmente ampliado seu papel a partir do final da década de 70, quando passa a interferir na legalização de atividades públicas e privadas.

Entre outros dispositivos legais, é promulgada a Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 – também chamada Lei Lehmann, numa referência ao senador, autor do projeto que lhe deu origem. São, então, estabelecidas novas exigências jurídicas e técnicas para a execução e venda dos loteamentos nas áreas urbanas em nível nacional e institucionalizada a interferência da instância metropolitana nesse âmbito. A Lei 6.766 vem regular a ação do Poder Público Municipal e restringi-lo, dando competências aos governos estaduais e às entidades metropolitanas para interferirem no processo de aprovação dos projetos de loteamentos. Até então, de acordo com as normas federais em vigor, cabia exclusivamente à instância municipal de governo a aprovação e fiscalização da implantação dos projetos de parcelamento.

Além disso, nova possibilidade para que o órgão metropolitano atue nessas áreas é dada pela criação da Comissão Metropolitana para Implantação da Lei n.º 6.535/78 (COMEL), instituída a partir da promulgação do novo Código Florestal. Através do dispositivo conhecido como “alínea i”, o novo Código determina que toda a cobertura vegetal nas regiões metropolitanas passa à condição de área de preservação permanente.

O PLAMBEL passa por uma reestruturação interna, sendo criada uma nova diretoria que se encarrega do acompanhamento dos recursos transferidos pela União, voltados quase que exclusivamente para a área de transporte e sistema viário.

Estão forjadas as condições favoráveis a sua intervenção – a um só tempo, autoritária e messiânica – que, na prática, acaba por afetar principalmente a esfera municipal e sua autonomia, e que se manifesta, em particular, nas áreas de transporte e uso e ocupação do solo (MARES GUIA, 1994).

A partir de 1979, a crise econômica produzida pelo fim do chamado “milagre econômico” reduz sensivelmente os recursos federais e a parcela desses recursos repassada às regiões metropolitanas. A sociedade organizada, há algum tempo já mobilizada, expressa mais abertamente seu descontentamento com o regime militar. O Poder Público, nas suas diversas esferas, reorienta sua atuação: os grandes investimentos são substituídos por projetos mais modestos e “programas alternativos” e, no âmbito das políticas sociais, surge o apelo no sentido da participação popular. Os municípios começam a se manifestar e as demandas por mais recursos e maior autonomia financeira aumentam de forma crescente.

A partir de meados da década de 80, o PLAMBEL começa a ser esvaziado política e tecnicamente, sendo mantido quase que sem nenhum poder de ação, como de resto ocorre com a própria SEPLAN-MG e com outros órgãos que têm o planejamento entre suas atribuições. Embora tenha sido mantido o aparato normativo que dá sustentação a sua intervenção no controle do parcelamento e expansão urbana, a maioria dos municípios havia sido formalmente municuada para assumir esta atribuição.

No âmbito supramunicipal, no espaço antes ocupado pelo PLAMBEL, passam a atuar os órgãos da área de meio ambiente que, tendo proliferado nos diversos níveis de governo, empenhavam-se ainda em disputas entre si.⁶

2 A EXTINÇÃO DO PLAMBEL E A CRIAÇÃO DA ASSEMBLEIA METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE (AMBEL)

Os crescentes (e justificados) reclames de autonomia municipal, cerceada por longo período, e que irão repercutir na Constituição Federal de 1988, induzem a uma resistência explícita à questão metropolitana, manifesta não só entre os representantes do Poder Público municipal, como também entre os juristas e estudiosos em geral, afetos a questões de políticas urbanas. A palavra de ordem é, agora, a municipalização.

O PLAMBEL é gradativamente esvaziado em termos da sua equipe técnica, no bojo do processo de desmonte do sistema de planejamento e do processo de desapareço por esse tipo de atividade nas diversas áreas e, particularmente, na política urbana, que tem lugar na esfera federal e no governo de Minas.

A criação da Assembleia da Região Metropolitana de Belo Horizonte, contando inclusive com representantes de organizações da sociedade civil, sinalizou para uma nova postura perante a questão metropolitana.

Na Região Metropolitana de Belo Horizonte, em maio de 1996, a Lei Estadual n.º 12.153 extinguiu o PLAMBEL e transferiu para a Fundação João Pinheiro as atribuições de promover estudos e pesquisas e oferecer apoio técnico aos municípios metropolitanos. À Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral foi atribuída a assessoria à AMBEL, então instituída, e a anuência prévia aos projetos de parcelamento do solo, enquanto ao Instituto de Geociências Aplicadas coube a atividade de geoprocessamento (especialmente a cartografia digital).

Em 2003, a Lei Delegada Estadual n.º 106, de 29/01, criou a Secretaria de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU). Definiu ainda como secretaria executiva das Assembleias Metropolitanas do Estado de Minas Gerais a Superintendência de Assuntos Metropolitanos, vinculada à SEDRU, cabendo a ela planejar e acompanhar as ações governamentais nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas de Minas Gerais, mediante a formulação de planos, programas e projetos multissetoriais. Compete a ela, ainda, supervisionar os procedimentos relativos à anuência prévia do parcelamento do solo no território regional, atribuições anteriormente assumidas pela Fundação João Pinheiro e Secretaria de Estado de Planejamento, respectivamente.⁷

⁶ Somente na área ambiental, para a aprovação dos loteamentos passou-se a ter a interferência de cinco órgãos: o Departamento de Recursos Hídricos (DRH), a Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM), o Conselho de Política Ambiental (COPAM), o Instituto Estadual de Floresta e o IBAMA. Isso sem falar nas Prefeituras, na Companhia Estadual de Água e Saneamento (COPASA) e na Companhia Elétrica de Minas Gerais (CEMIG).

⁷ À Fundação João Pinheiro, hoje, cabe a responsabilidade, única e exclusivamente, do papel de fiel depositária de todo o acervo e informações relativas à RMBH.

A hegemonia da ideologia municipalista traduziu-se, também, no controle da AMBEL pelas pequenas cidades da Região Metropolitana de Belo Horizonte, por meio das alianças que celebraram entre si. Ao contar com a maioria dos votos nessa instância, garantiram, para seus representantes, os postos de direção da assembleia, contrapondo-se aos municípios-polo (Belo Horizonte, Contagem e Betim). Estes, por sua vez, reagiram, ausentando-se, quando convocados para as reuniões, esvaziando e deslegitimando as deliberações desse fórum. A assimetria é ainda mais evidente quando se focalizava a pífia representação do governo estadual, detentor da concessão da maioria dos serviços de interesse metropolitano, que possuía, nessa assembleia, apenas um representante com direito a voto (AZEVEDO; MARES GUIA, 2000a).

Assim, pode-se afirmar que a ideologia municipalista posta em prática na RMBH, no modelo de gestão em vigor, por quase duas décadas, acabou por sepultar a combatida política praticada à época nessa área. Por outro lado, de fato, nesse período da AMBEL que vai da promulgação da Constituição estadual (1991) até o ano de 2009, pode-se afirmar a existência de uma “não política, uma vez que o descompasso entre a *politics* (correlação de forças políticas) e a *policy* (formulação da política pública) incentivou a ‘fuga’ dos atores institucionais com maior cacifê econômico”.

Paralelamente, as poucas iniciativas voltadas para alterar o formato institucional da Assembleia Metropolitana não haviam logrado êxito. Ainda que, nos últimos quinze anos, a AMBEL fosse claramente inoperante na formulação e implementação de políticas metropolitanas, os diversos atores envolvidos não foram capazes, durante esse período, de promover ações concertadas visando reverter o quadro de inércia institucional.

3 A CELEBRAÇÃO DE UM NOVO PACTO: resgate do planejamento metropolitano?

Já no princípio da década de 90, é patente o consenso em torno da necessidade de se promover uma mudança no modelo de gestão metropolitana em vigor, juízo compartilhado por técnicos e estudiosos do tema. Na arena política, não havia condições sequer para que essa “questão” fosse transformada em “problema”, sendo incluída nas agendas do Governo do Estado e dos municípios da RMBH (AZEVEDO; MARES GUIA, 2000a).

O consenso observado entre os pesquisadores e especialistas em políticas públicas restringia-se quase que exclusivamente ao reconhecimento da necessidade de reforma do modelo de gestão em vigor. Ainda que apenas esboçados, haviam sido formuladas várias sugestões de novos desenhos institucionais, com diferentes matizes, priorizando dimensões diferenciadas: consórcio ampliado, consórcios por temas setoriais, transferência por parte do estado e municípios para uma agência única de questões consideradas de impacto metropolitano, entre outras.

Outro pressuposto comum à grande maioria das análises sobre o tema relacionava-se ao reconhecimento de que, ao ser proposto um novo modelo de

gestão metropolitana, deveria haver proporcionalidade no peso institucional de cada um dos atores envolvidos, ou seja, que a reforma a ser realizada levasse em conta a correlação de forças existentes, sob pena de ensejar um formato institucional sem legitimidade e eficácia, semelhante ao observado, até então, com relação à AMBEL (MACHADO, 2007; AZEVEDO; MARES GUIA; MACHADO, 2009).

Por que é que esse tema, considerado estratégico por especialistas de diversas esferas, não ganhava espaço na agenda de atores relevantes tais como o Governo do Estado e as prefeituras de municípios de maior porte da Região? Uma primeira constatação a ser feita é a de que mesmo o consenso entre especialistas não é suficiente para transformar uma “questão” em um “problema” (KINGDON, 2002; CAPELLA, 2007). Todo o processo analítico gerado por esse segmento somente vai ser fundamental, em termos práticos, quando outro grupo de atores relevantes — que pode atuar em diversas arenas: social, política, econômica e institucional — incorporar o tema à sua agenda e dar início ao processo de negociações.

Nesse sentido, de forma simplificada, uma primeira resposta à pergunta acima seria a existência de “altos custos da transação”, necessária a essas mudanças, o que desencorajaria os diversos atores envolvidos a darem início a negociações. Em outras palavras, os custos de negociação seriam tão altos e as possibilidades de êxito tão baixas, que o comportamento racional — especialmente para os atores relevantes — seria o de não se desperdiçar energia nessa empreitada. Em suma, o mais adequado seria conformar-se com o *status quo*, enquanto não ocorressem mudanças significativas, capazes de “abrir janelas” para barganhas de “soma positiva” (COASE, 1960; OLSON, 2000).

Esses custos seriam altos, em primeiro lugar, em função da necessidade de negociação e acordo entre um grande número de atores políticos institucionais com interesses diferenciados; ou seja, o Estado de Minas Gerais, a prefeitura de Belo Horizonte (capital e polo metropolitano), os outros dois grandes municípios (Contagem e Betim) e, por último, as três dezenas de pequenas e médias cidades que integram a RMBH, com suas respectivas prioridades e idiosincrasias.

Em segundo lugar, como as questões relacionadas à gestão metropolitana são regulamentadas pela Constituição Estadual, caso não fosse tomada uma iniciativa da parte do Estado (seja do Executivo, seja do Legislativo), não haveria condições mínimas necessárias a uma discussão séria sobre o assunto.

Além disso, o tema das regiões metropolitanas se caracteriza tradicionalmente pela baixa centralidade na agenda política tanto dos governantes quanto dos movimentos sociais, uma vez que — diferentemente de questões que envolvem bens públicos, tais como hospitais, escolas e transporte coletivo, entre outros — as transformações institucionais nessa área não implicam usufruto de benefícios imediatos.

Especialmente no caso das agências governamentais, pode-se conjecturar que tal postura deveu-se, ainda, ao receio de que o fortalecimento da governança metropolitana — ou seja, o exercício efetivo da gestão regional compartilhada, pelo estabelecimento de novas regras e por um novo formato institucional —

implicasse redução do poder real (Governo do Estado) ou formal (de médios e pequenos municípios).

De fato, ainda que a AMBEL fosse ineficaz como instrumento de gestão, não deixava de ser um “recurso crítico”, controlado por alguns pequenos e médios municípios da região. É importante lembrar que a AMBEL tinha, entre outras, a atribuição de definir as tarifas de ônibus intrametropolitano, o que permitia aos que controlavam esse órgão colegiado “negociar”, na época, com um dos mais organizados e ricos sindicatos patronais de transporte coletivo de ônibus, que atuava na RMBH desde meados dos anos oitenta do século passado (AZEVEDO; CASTRO, 1990; GOUVÊA, 1993; AZEVEDO; MARES GUIA, 2000b).

Isso significava que, além dos desafios citados anteriormente, para lograr reformatar o arranjo institucional metropolitano, seria necessária uma estratégia acordada entre o Estado e os grandes municípios, ainda que com participação diferenciada entre esses últimos atores. Esse acordo permitiria, por um lado, evitar um conflito aberto com os médios e pequenos municípios e, por outro, oferecer aos mesmos “alguma compensação”, em troca da perda do seu “poder formal” sobre a instância de gestão metropolitana.

Ainda nesse momento, embora a relação da Prefeitura e do Partido dos Trabalhadores (PT), especialmente por meio de seus deputados estaduais, com o recém-empossado governador Itamar Franco (1999), fosse de poucos embates verbais — quando comparada aos enfrentamentos anteriores com a base de apoio do ex-governador Eduardo Azeredo (PSDB) — e, formalmente, mais amistosa, não gerou uma negociação política capaz de resultar em ações coordenadas entre as duas esferas de governo.

Na prática, nessa época não foi possível, oficialmente, iniciar uma discussão sobre a questão metropolitana, ainda que, tanto na Prefeitura quanto no Governo do Estado, houvesse dirigentes do segundo e do terceiro escalões sensibilizados sobre a necessidade de rediscutir o tema. Em suma, nesse período não ocorreram novos eventos capazes de possibilitar a redução dos “altos custos de transação”, mencionados anteriormente.

Uma das possibilidades de que uma “questão” se transforme em um “problema” é dada pela substituição de ocupantes de cargos no alto escalão da máquina pública (*turnover*). Nesse sentido, o período inicial de um novo governo é, normalmente, o mais propício a mudanças na agenda governamental (KINGDON, 2002).

Entre os desafios enfrentados por um novo governante, ocupa lugar central a realização de mudanças ou reformas, no aparato burocrático, que garantam um mínimo de eficácia, em relação aos objetivos do governo, sem desagregar sua base de apoio político.

É assim que, após as eleições federais e estaduais de 2002, mudanças dos ocupantes dos cargos nos legislativos e, especialmente, nos executivos, criaram possibilidades de novas articulações, em Minas Gerais, que iriam transformar, em médio prazo, o panorama institucional da RMBH.

O governador Aécio Neves (PSDB), que venceu a eleição por uma grande margem de votos em relação ao seu oponente, não se viu compelido a realizar uma campanha de confronto, mostrando-se capaz de manter relações institucionais amistosas, tanto com o governo federal como com a Prefeitura de Belo Horizonte, ambos nas mãos do PT. Isso possibilitou o entrelaçamento de políticas entre as três esferas de governo considerado, por especialistas, como fundamental, em um regime federativo e (excetuando-se o Sistema Único de Saúde - SUS) muito pouco comum no Brasil (ABRUCIO; COSTA, 1999; ABRUCIO, 2004; MELO, 2004).

Nas modificações a serem implementadas na estrutura institucional, como no caso das mudanças na estrutura da gestão da RMBH, é de fundamental importância a presença dos chamados “empreendedores”, capazes de assumir a maior parte dos custos de articulação institucional. Sem dúvida, nos últimos anos, esse papel cabia à Assembleia Legislativa. Ainda que movidos pelas mais diversas motivações, foram os deputados estaduais que atuaram como “empreendedores”, tendo avaliado que o saldo das iniciativas tomadas por eles seria positivo, uma vez que os possíveis ganhos políticos compensariam o dispêndio de energia com a mobilização, as articulações e os acordos que se fizessem necessários à aprovação de um novo marco regulatório para a gestão metropolitana no Estado.

É importante frisar que, sem subestimar o mérito da iniciativa da Assembleia estadual, a reestruturação institucional da RMBH dificilmente avançaria sem o apoio explícito e a participação ativa tanto do governo estadual como da Prefeitura de Belo Horizonte. A sintonia e a cooperação política entre esses dois entes federativos — governados por partidos não aliados, no plano nacional — foi crucial para o sucesso dessa reforma institucional.

Portanto, a “janela de oportunidades” para as grandes reformas metropolitanas que viriam a acontecer em Minas Gerais “abre-se” no início do ano de 2003, quando parlamentares de diferentes partidos apresentaram projetos de lei complementar visando à criação de novas regiões metropolitanas no Estado. Além disso, uma proposta de emenda à constituição surgiu, com foco na resolução do inoperante sistema de gestão vigente na RMBH e na Região Metropolitana do Vale do Aço, criada em 1998.

Aquela conjuntura era propícia a novas iniciativas, por dois motivos: o primeiro, por se constituir em momento de início de um novo governo, quando, como se viu, segundo a literatura, há sempre maior possibilidade de mudanças de agenda (KINGDON, 2002; CAPELLA, 2007). O segundo e mais importante refere-se ao fato de que o novo governador e o prefeito de Belo Horizonte compartilhavam, à época, interesses institucionais convergentes entre si e com o governo federal, buscando ainda a formulação de políticas entrelaçadas horizontalmente — aliada à empatia e confiança recíproca entre os dois dirigentes —, o que permitiu a realização incremental de parcerias, durante os últimos seis anos, em várias áreas, particularmente em obras e serviços públicos.

É nessa conjuntura que são retomadas as iniciativas no sentido de inserir a questão metropolitana na agenda governamental. Intensificam-se os levantamentos e análises sobre o tema, envolvendo tanto representantes da Assembleia Legislativa quanto técnicos e dirigentes do município da capital, além de técnicos e ex-diretores do antigo PLAMBEL que mantinham forte interesse pela questão metropolitana.

Como fruto das discussões e negociações preliminares com esse grupo, é proposto pelo então deputado Roberto Carvalho, do PT, junto à Assembleia, um projeto de emenda constitucional. A formalização da proposta de um projeto de mudança constitucional constitui, de fato, o início de um embate político (*politics*) que busca delinear a formação de uma nova alternativa institucional (*policy*) para a gestão metropolitana, com o objetivo final de inserir o “problema da gestão metropolitana” na “agenda decisional” do governo estadual.

Como forma de fortalecer a articulação política e discutir as alternativas de políticas públicas possíveis, esses empreendedores iriam realizar, ao longo dos anos seguintes, paralelamente aos trâmites legislativos, diversas atividades e eventos onde *politics* e *policies* se encontrariam em um leito comum (KINGDON, 2002).

Um aspecto crucial que garantiu condições para que se procedesse a uma discussão qualificada da questão metropolitana, envolvendo atores sociais dos mais diferentes matizes, relevantes nessa arena, foi a reputação institucional e a tradição da Assembleia Legislativa na realização de grandes eventos para a discussão de assuntos “da ordem do dia”. É assim que são colocados em funcionamento o *know-how* e a equipe técnica da Assembleia, postos a serviço da realização de um grande debate sobre a questão metropolitana: o Seminário Legislativo sobre Regiões Metropolitanas.

A ampla mobilização que antecedeu o evento garantiu significativa participação de diversos segmentos sociais nas atividades do Seminário, tais como de representantes de grupos da sociedade organizada diretamente afetadas pela questão metropolitana, representantes das prefeituras, além de pesquisadores e técnicos ligados às diferentes esferas de governo, tornando possível o fortalecimento da ideia da questão metropolitana como um “problema” a ser enfrentado de forma interinstitucional e com a participação da sociedade organizada. O Poder Executivo Estadual, de sua parte, havia designado técnicos pertencentes aos quadros de sua recém-criada Superintendência de Assuntos Metropolitanos, ligada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana, que haviam participado ativamente inclusive das reuniões preparatórias e dos encontros regionais.

Dessa forma, logrou-se apoio político para algumas premissas básicas que iriam nortear as mudanças normativas que se seguiram, destacando-se a de que, no novo formato institucional, o poder dos diversos atores não poderia ser fortemente assimétrico em relação às correlações de força existentes.

Aliás, esse havia sido o “pecado mortal” da AMBEL, marcada por um neolocalismo pseudodemocratizante, diretamente influenciado por uma ideologia municipalista extremada, do período constitucional, que partia da falsa premissa de que a melhor forma de enfrentar os problemas urbanos, inclusive nas grandes metrópoles, era por meio do governo local.

Em outras palavras, vinculava-se, de forma espúria, “descentralização e eficiência”, a partir de frases de efeito como “as pessoas vivem nos municípios”, sem que se percebesse que muitos dos “problemas” urbanos transbordam as suas fronteiras; ou, ainda, “a participação e o controle da população sobre os governos locais (prefeitos e vereadores) é muito mais factível” nos municípios, esquecendo-se do fato de que o mesmo pode ser dito sobre poder e controle das corporações e empresas privadas sobre os governos locais.

Vale ressaltar que, após a aprovação no Estado da Emenda Constitucional 65, em 2004, que definiu as novas diretrizes para a reorganização da gestão metropolitana, explicitando conceitos mais claros sobre as regiões metropolitanas, as aglomerações urbanas e as microrregiões (medidas coerentes com as preocupações geradas pela possibilidade de profusão de novas regiões metropolitanas), os órgãos e instrumentos que deveriam compor suas estruturas intensificaram as negociações para a produção das leis complementares, envolvendo, especialmente, o governo do Estado e a prefeitura de Belo Horizonte.

Após as mudanças constitucionais, foi aberto caminho para a legislação complementar. Nesse processo, três foram as discussões mais importantes. A primeira, representativa da necessidade de concessões em nome de consensos, diz respeito à ideia inicial de um grupo de especialistas que propunha uma região metropolitana com apenas 14 municípios, com base em critérios tais como: padrões de conurbação, fluxo de transporte e de trocas, entre outros. Essa ideia foi rapidamente superada pela pressão dos municípios que se sentiram alijados. Esse episódio representou um momento importante no processo, uma vez que o Estado e os municípios de maior porte puderam demonstrar capacidade de negociar e ceder.

Outra questão controversa importante diz respeito ao caso da Região Metropolitana do Vale do Aço, reformulada a reboque das reformas na RMBH. Nesse caso, também ocorreram concessões técnicas, em nome de consenso político, pois a manutenção do *status* de região metropolitana para o Vale do Aço contrariava estudos técnicos realizados pelo IPEA e pelo IBGE. Tal como demonstravam esses estudos, o Vale do Aço foi qualificado como uma “aglomeração urbana”, devido ao seu porte (400 mil habitantes) e à sua posição de menor hierarquia na rede brasileira de cidades. A pressão exercida por deputados com base nessa região, aliada à presença do fenômeno da conurbação, contribuíram para a manutenção do *status* metropolitano do Vale do Aço.

Entretanto, uma terceira questão, que exigiu negociação mais demorada, foi a do Conselho Gestor. Inicialmente, especialistas haviam sugerido a constituição de um órgão colegiado, integrado por um número reduzido de membros, com o que se procurava garantir maior agilidade operacional. Na verdade, além de uma maior participação do Estado (com representantes do executivo e do legislativo), Belo Horizonte exigia um tratamento diferenciado, em função de ser a capital e de ser dotada de peso político, demográfico e financeiro muito maior do que os dos demais municípios da Região Metropolitana. Havia, ainda, o caso de Contagem e

Betim, grandes municípios que, pelo porte e forte presença da atividade industrial, também reivindicavam tratamento diferenciado. Além disso, havia um novo ator que devia ter uma representação condizente com sua importância, ou seja, a chamada “sociedade organizada”. Por fim, os médios e pequenos municípios, que haviam controlado a antiga AMBEL, deveriam ter algum tipo de representação no colegiado gestor da RMBH, ainda que minoritária.

Diante desse quadro, ao se enfrentar o clássico dilema de eficácia *versus* representatividade, buscando-se, ao mesmo tempo, garantir que nenhum desses polos fosse fortemente prejudicado, foram iniciadas discussões na tentativa de se pactuar a composição do Conselho, buscando a garantia de um mínimo de legitimidade e equilíbrio de forças. No seu formato final (com 16 membros), o Órgão Gestor da Região Metropolitana de Belo Horizonte é composto por sete representantes do Estado (cinco do executivo e dois do legislativo); quatro representantes dos grandes municípios (dois de Belo Horizonte, um para Contagem e um para Betim); três representantes dos demais municípios integrantes da Região Metropolitana e dois representantes da sociedade organizada.

Esse espaço aberto para participação de representantes de entidades civis e de segmentos sociais, até então ausentes na estrutura de gestão metropolitana, constituiu uma das mudanças inovadoras nesse novo formato institucional. Ressalte-se que os dois representantes da sociedade organizada que integram Conselho Deliberativo são eleitos na Conferência Metropolitana — fórum em que são discutidas e avaliadas as políticas e diretrizes de caráter metropolitano a serem implementadas na Região.

Numa estratégia de ampliação desse espaço garantido para a sociedade organizada, seus dois representantes no Conselho Deliberativo e seus respectivos suplentes contam com o suporte e apoio técnico — no plano extraoficial — de um “colegiado”. Integrado por 20 membros, é composto por representantes de movimentos populares, movimentos sociais, sindicatos de trabalhadores, empresários vinculados à produção e ao financiamento de projetos urbanísticos, a entidades acadêmicas e de pesquisa, a representantes de organizações não governamentais, entre outros integrantes da sociedade civil organizada. Acredita-se que, ao se garantir espaço para essa participação, possa ser possível contribuir para o avanço no incremento de “capital social”, tão escasso nessa arena.⁸

O equilíbrio relativo garantido aos atores relevantes no processo de tomada de decisões deve contribuir, ainda, para o equacionamento da questão dos recursos financeiros necessários para a implementação de projetos de interesse comum. O Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, instituído há quase 20 anos pela Constituição Estadual, em 1989, agora regulamentado, terá seus recursos destinados à elaboração do Plano Diretor Metropolitano.

⁸ Putnam define o “capital social” como um bem público, representado por atributos da estrutura social, tais como a confiança e a disponibilidade de normas e sistemas, que servem como garantia, entre os atores, facilitando ações cooperativas (PUTNAM; LEONARDI; NANETTI, 1996).

Por fim, nesse novo quadro institucional legal foi resgatado o espaço para a retomada do planejamento, com a criação da Agência de Desenvolvimento Metropolitano, órgão de natureza técnica, operacional e executiva encarregado de produzir informações e estudos que subsidiem os trabalhos do Conselho Deliberativo. A Agência tem como principais atribuições elaborar e propor Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e, após a aprovação do mesmo, promover a execução das suas metas, bem como avaliar e fiscalizar a execução dos planos e programas aprovados para a Região Metropolitana. Além dessas atribuições, caberá à Agência oferecer assistência técnica e colaborar para o desenvolvimento institucional dos municípios que demandem tais atividades, de fundamental importância na busca da superação das fortes desigualdades, de ordem administrativo-financeira, existentes entre as cidades que integram a RMBH.

Quanto à participação da sociedade organizada na Agência de Desenvolvimento, pleito defendido por diversos segmentos sociais, verificou-se que não encontra respaldo no instituto da autarquia. Para mitigar esse problema, foi proposto que a Agência abrigue, em sua estrutura, um “Observatório de Políticas Urbanas”, de modo a abrir espaço para que representantes da sociedade organizada possam participar dos trabalhos da autarquia. Ao sistema de gestão metropolitana foram integradas, ainda, as instituições públicas estaduais, municipais e intermunicipais que atuam no planejamento e na operação políticas e projetos vinculados aos setores correspondentes às funções públicas de interesse comum.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: potencialidades e fragilidades da agência de desenvolvimento metropolitano

Apesar das mudanças positivas recentes no formato institucional da RMBH, considera-se importante a oferta de alguns incentivos seletivos para que governos municipais, especialmente das cidades maiores, sintam-se motivados a aderir a um ciclo virtuoso de cooperação e implementação articulada de políticas públicas nessa região; ou seja, deve-se caminhar no sentido da construção de uma política metropolitana de “soma positiva”, na qual os atores envolvidos — nos três níveis de governo — e, em especial, a população-alvo, sejam beneficiados.

Acredita-se, ainda, que é fundamental que o governo federal inclua a questão metropolitana na sua agenda prioritária, reconhecendo-a como elemento estratégico para o desenvolvimento nacional. É importante que a União atue na construção de um marco regulatório e na alocação de recursos em projetos de âmbito regional, de modo a estabelecer, entre outras, regras viáveis de “punição” e “recompensas”, capazes de estimular a participação efetiva tanto dos estados federados como dos municípios envolvidos na gestão metropolitana.

Dizer isso não significa negar ou banalizar a importância das mudanças institucionais, mas reconhecer os espaços para que sejam viabilizadas. Não se pode

fazer *tabula rasa* dos limites políticos concretos determinados pela correlação de forças sociais, especialmente nas limitações decorrentes da inexistência, até agora, de uma política federal articulada para as regiões metropolitanas.

Contando desde o seu início com uma equipe composta, em grande medida, por profissionais recrutados junto a outros órgãos da Administração Estadual, acreditava-se que a Agência de Desenvolvimento Metropolitano, recém-instalada, caminhasse no sentido da formação de um quadro técnico próprio, sendo garantidas sua consolidação e a continuidade efetiva do planejamento metropolitano que se pretendia resgatar. Isso parecia se concretizar especialmente após um dos seus mentores de maior peso, o ex-governador Antonio Anastasia, ter ganho as eleições para o Executivo estadual.

A Agência, que na última gestão de Aécio Neves parecia estar sendo reconhecida como interlocutora pela grande maioria dos agentes que atuavam nas questões de interesse comum, contando com o respaldo da Superintendência de Assuntos Metropolitanos, vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana e da vice-governadoria, instâncias superiores do aparato governamental. Tudo aparentemente indicava que a Autarquia Metropolitana estava iniciando o papel de articulação entre os atores relevantes – públicos e privados – envolvidos nas questões de interesse metropolitano.⁹

Entretanto, a nova administração do Estado, ao manter e reforçar uma política de não incentivo a concurso público para cargos técnicos, privilegiando “seleções públicas” de pessoal qualificado de nível superior (prioritariamente com mestrado e doutorado) para contratos temporários de no máximo quatro anos, impossibilitou a nova Agência de Desenvolvimento Metropolitano de formar um quadro permanente, capaz de resgatar e reforçar um *ethos* próprio – tal como ocorreu na era Plambel – que poderia transformar paulatinamente a questão metropolitana em uma política de Estado consolidada e não apenas em uma iniciativa de um determinado governo.¹⁰

Outra questão que deve merecer discussão mais aprofundada, de fundamental relevância para o funcionamento da Agência, refere-se ao Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. Os problemas apontados até agora relacionados a ele referiam-se quase sempre ao aporte de recursos necessários para sua composição. Colocam-se, agora, as questões relativas à distribuição dos recursos do Fundo Metropolitano. O entendimento até o presente é de que a alocação se realize em

⁹ Essas informações sobre o funcionamento inicial da Agência de Desenvolvimento da RMBH foram obtidas através de entrevista realizada com o economista José Osvaldo Lasmar, responsável pela direção geral da Agência, realizada pelos autores em 20 de agosto de 2009.

¹⁰ Ressalte-se que esta política de pessoal não está afetando tão-somente a nova Autarquia Metropolitana, mas também diversas outras agências importantes do governo estadual, como a Fundação João Pinheiro (FJP), que está tendo dificuldade de recompor o seu quadro técnico. Os técnicos de melhor formação, especialmente os doutores, têm abandonado os seus respectivos cargos assim que são aprovados em concursos para agências federais ou de outros estados, bem como por universidades públicas.

projetos que sejam de interesse da totalidade dos municípios da Região, sendo buscadas outras fontes de recursos – governo federal, parcerias público-privadas, entre outras – para projetos intermunicipais pontuais.

A pretensão inicial dos apoiadores da Agência Metropolitana era de que o Estado garantisse a ela um orçamento próprio relevante como Autarquia, como forma de evitar uma grande dependência do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano que, pelo menos nesse período inicial, apresenta-se de difícil operacionalização. Sua gestão envolve agentes com perfis e interesses muito diferenciados.¹¹ O consenso quanto à alocação dos recursos do fundo certamente será mais viável quando realizada em projetos de impacto metropolitano que envolvam preferencialmente a totalidade dos municípios, como é o caso, por exemplo, do mapeamento das bacias hidrográficas do rio Paraopeba e do rio das Velhas.

Os primeiros recursos do Fundo foram destinados à elaboração do Plano Diretor Metropolitano. O governo do Estado alocou inicialmente 1 milhão e 100 mil, e as Câmaras de todos os municípios, de acordo com a regulamentação em vigor para a gestão do Fundo, aprovaram uma cota para aporte de sua quota na composição do Fundo, incluída nas suas LDOs. O compromisso do Conselho Metropolitano e do Conselho Gestor foi de que esses recursos seriam usados no Plano Diretor.

O Plano Diretor Metropolitano foi contratado e realizado pelo Cedeplar/UFMG, instituição de grande credibilidade e que buscou definir diretrizes gerais que devem nortear usos e a ocupação daqui para frente. Após aprovação do Plano Diretor pela Assembleia Legislativa do Estado, os Planos Diretores Municipais, ou seja, as Câmaras, iniciaram aprovação de legislação municipal que adapte os seus respectivos Planos Diretores às novas normas metropolitanas. Apesar de ser um avanço inegável para a RMBH, este é o passo inicial que deve ser seguido por outras ações de cunho metropolitano.

Como foi mencionado, os recursos do fundo devem destinar-se a ações de cunho mais geral, que têm possibilidade de serem concertadas. Em outras palavras, a alocação desses recursos enfrentará dificuldades frente à heterogeneidade dos municípios da região e diante de uma pauta diversificada espacial e setorialmente.

Apesar de extremamente elogiável a criação desse novo marco legal para a RMBH, a nova Agência metropolitana vem se debilitando institucionalmente em decorrência dos seguintes constrangimentos: impossibilidade de montar uma equipe técnica permanente de alto nível; falta de garantia de recursos orçamentários relevantes, por parte do governo estadual; dificuldade de garantir a alocação de recursos mensais ao Fundo Metropolitano por parte do Estado e dos municípios, sem a necessidade de um retorno específico e imediato a todos os contribuintes.

¹¹ Algumas das dificuldades a serem enfrentadas ficam evidentes, por exemplo, no caso do Parque Fernão Dias. Como seria possível obter a aquiescência de Lagoa Santa e Caeté, que não terão nenhum ganho imediato frente à implementação do projeto do parque?

Sem contar com controle sobre “recursos críticos”, as normas legais, por si sós, não têm sido capazes de evitar o enfraquecimento institucional da Autarquia metropolitana. Além disso, disputas internas por maior espaço institucional dentro da máquina pública estadual entre a Superintendência de Assuntos Metropolitanos – vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana e a Autarquia Metropolitana – terminam por enfraquecer ainda mais esta última.

Apesar dos constrangimentos acima mencionados, no quadro atual da gestão metropolitana em âmbito nacional, a experiência recente da Região Metropolitana de Belo Horizonte tem possibilidade de apontar novas possibilidades institucionais para os atores comprometidos com a governança de outras metrópoles brasileiras.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luís; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1999.

ABRUCIO, Fernando. **Visões e propostas dos atores institucionais, políticos e sociais sobre a gestão das regiões metropolitanas brasileiras**. Brasília: Frente Nacional de Prefeitos, 2004. Seminário Internacional: O desafio das gestão das Regiões Metropolitanas em países federativos, mar. 2004. p.69-70.

AZEVEDO, Sérgio de; MARES GUIA, Virginia Rennó; MACHADO, Gustavo. A Prefeitura de Belo Horizonte e a questão metropolitana. In: AZEVEDO, Sérgio de; NABUCO, Ana Luiza (Org.). **Democracia participativa: a experiência de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Leitura, 2009. p.251-289.

AZEVEDO, Sérgio de. **Política regulatória e interesses sociais no âmbito urbano: o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de Minas Gerais, 1993.

AZEVEDO, Sérgio de; CASTRO, Mônica da Mata Machado. State Management of Public Transportation as an Alternative to Both Privatization and Nationalization of Bus Service: a case study of the metropolitan area of Belo Horizonte, Brazil. **Public Administration and Development**, Sussex: John Wiley & Sons, v.10, n.1, p.19-26, Jan./Mar. 1990.

AZEVEDO, Sérgio de; MARES GUIA, Virgínia Rennó dos. **Gestão metropolitana e consorciamentos intermunicipais: arranjos institucionais tradicionais e recentes**. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria de Programas Urbanos, 2004.

AZEVEDO, Sérgio de; MARES GUIA, Virgínia Rennó dos. Governança metropolitana e reforma do Estado: o caso de Belo Horizonte. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife: ANPUR, n.3, p.131-144, nov. 2000a.

AZEVEDO, Sérgio de; MARES GUIA, Virgínia Rennó. A gestão do transporte na Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, v.34, n.4, p.105-132, jul./ago. 2000b.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

CINTRA, A. O. A política do planejamento urbano compreensivo: notas sobre o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: DINIZ, Eli. (Org.) **Políticas Públicas para Áreas Urbanas: dilemas e alternativas**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1982. p.23-41. (Debates Urbanos, v.4).

CINTRA, Antônio Octávio. Zoneamento: análise de política de um instrumento urbanístico. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo: ANPOCS, v.3, n.6, p.39-52, fev. 1988.

COASE, Ronald H. The Problem of Social Cost. **Journal of Law and Economics**, Chicago: University of Chicago, v.3, n.1, p.1-44, Oct. 1960.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. **A gestão do transporte público**. 1993. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1993.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2.ed. New York: Longman Pub Group, 2002.

MACHADO, Gustavo Gomes. **O Ente Metropolitano: custos de transação na gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte e no Consórcio do Grande ABC - os modelos compulsório e voluntário comparados**. 2007. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

MARES GUIA, Virgínia Rennó dos. **O controle do processo de parcelamento do solo e a expansão urbana na Região Metropolitana de Belo Horizonte**. 1994. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Antropologia) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1994.

MATTOS, Carlos A. Estado, processos decisórios e planejamento na América Latina. In: HADDAD, Paulo R.; EDLER, Paulo S. (Org.). **Estado e Planejamento - Sonhos e Realidades**. Brasília: IPEA, 1988. p.101-135. Trabalhos apresentados no Seminário Comemorativo dos vinte anos do CENDEC

MELO, Marcus André B. C. **Experiências internacionais e nacionais inovadoras na gestão das regiões metropolitanas**. Brasília: Frente Nacional de Prefeitos, 2004. Seminário Internacional: O desafio das gestão das Regiões Metropolitanas em países federativos, mar. 2004. p.64-69.

OLSON, Mancur. **Power and prosperity: outgrowing communist and capitalist dictatorship**. New York: Basic Books, 2000.

PUTNAM, Robert D.; LEONARDI, Robert D.; NANETTI, Raffaella Y. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

WERNECK, Ney P. F. **Região Metropolitana de Belo Horizonte: algumas considerações e proposta para discussão**. Belo Horizonte: Plambel, 1984. (dat.)

Legislação Consultada

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília: Senado Federal, 1988.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Belo Horizonte. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/eventos/Seminario/download/Sintese%20CTIs.pdf>>. Acesso em: 24 out. 2008.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais**, promulgada em 21 de setembro de 1989. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1989.