

# A Gestão Metropolitana no Brasil em perspectiva comparada: os casos das regiões metropolitanas de Salvador e Belo Horizonte

219

ANTÔNIO SÉRGIO ARAÚJO FERNANDES

## I. INTRODUÇÃO

Alguns dos problemas são os decorrentes da existência de espaços urbanos metropolitanos – infraestrutura e limpeza urbana, transportes, ordenamento e legislação de uso do solo, entre outros, e inúmeros são os atores dispostos em jogo na arena política metropolitana – governos municipais e estaduais; sociedade civil, comunidade, meio empresarial, entre outros, porém parece que a medida de relevância e complexidade na natureza da organização metropolitana não tem historicamente no Brasil a prioridade correspondente de tratamento pela gestão pública.

Algumas pistas já foram levantadas pela literatura para discutir esta questão, dos constrangimentos à esfera de gestão metropolitana no país. Fundamentalmente existem dois grandes argumentos de fundo que explicam os impasses e dilemas da gestão metropolitana brasileira. O primeiro grande argumento refere-se ao desenho institucional do Federalismo brasileiro que privilegia o municipalismo. O segundo grande argumento é intra-metropolitano e diz respeito à organização metropolitana propriamente dita e sua capacidade de ação coletiva devido à assimetria de porte, de poder e de recursos entre os municípios membros que as compõem.

Estes dois grandes argumentos privilegiados pela literatura são assumidos aqui como variáveis constantes, entretanto, este texto adicionará mais um que

refere-se à trajetória político-institucional das RMs no Brasil<sup>1</sup>. Este aspecto procura conjugar os dois argumentos mais problemáticos acerca da gestão metropolitana colocados acima, o sistêmico, e o intra-organizacional. Acredita-se que a explicação histórica pode ajudar a identificar problemas de ação coletiva na gestão metropolitana a partir de sua trajetória político-institucional. A importância da explicação da sequência temporal como considera Pierson (2004), enfatiza os processos pelos quais são compreendidos os *outcomes* das *policies*. Nos casos comparados aqui observar-se-á porque após experimentar dois momentos críticos semelhantes no que se refere à mudança institucional na gestão metropolitana, as Regiões Metropolitanas de Belo Horizonte e Salvador apresentam tipos diferentes de gestão.

O artigo está dividido em quatro seções, tendo esta introdução como seção inicial. A seção 2 procura discutir os dois momentos críticos da gestão metropolitana no Brasil que influenciaram fortemente na definição de um arranjo institucional comum no momento atual. A seção 3 discute os casos de Salvador e Belo Horizonte buscando recuperar a trajetória dependente que condicionou a escolha coletiva pelo tipo de gestão metropolitana encontrada no contexto atual dos dois casos. A seção 4 traz considerações finais.

## 2. A GESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL E SEUS DOIS MOMENTOS CRÍTICOS

### 2.1 *Origem e Crise da Gestão Metropolitana no Brasil – O Planejamento Integrado no Regime Militar*

No Brasil durante as décadas de 60 e 70 o governo federal apresenta como solução para os problemas de inter-jurisdição e conurbação municipais das principais capitais do país, decorrentes da rápida e concentrada urbanização, a criação de Regiões Metropolitanas. Dentro da estratégia centralista do governo federal visando, mais uma vez, integrar o planejamento e desenvolvimento econômico e social do país são criadas as regiões metropolitanas em torno de nove capitais brasileiras, junto com a criação das companhias metropolitanas de planejamento para administrá-las. As regiões metropoli-

---

1 Souza (2004; 2006) em seus trabalhos sobre Regiões Metropolitanas (RMs) chega a abordar a questão da trajetória das RMs com um dos elementos que cria impasses para sua gestão no contexto atual, mas enfatiza apenas o legado de sua origem no regime militar e a transição para a redemocratização com a Constituição de 1988.

tanais instituídas pelo Governo Federal por Lei Complementar n.14 de 1973<sup>2</sup> seriam integradas à política urbana nacional.<sup>3</sup>

As regiões metropolitanas teriam a responsabilidade constitucional nas seguintes atribuições: planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; saneamento básico (água, esgoto e limpeza urbana); aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental; produção e distribuição de gás combustível canalizado; transportes e sistema viário e uso e ocupação do (IPEA, 1976). Na prática, o que se observou acerca na ação da esfera metropolitana sobre todas estas atribuições é que as companhias metropolitanas de planejamento terminaram por realizar zoneamentos urbanos e planos urbanísticos e em alguns casos a gestão de alguns serviços como transporte e limpeza urbana.

A estrutura de gestão das RMs era composta por um Conselho Deliberativo e um Conselho Consultivo, mantido com recursos estaduais. O Conselho Deliberativo seria nomeado pelo Governador Estadual. Um membro representaria o município da capital e o outro, os demais municípios. O conselho consultivo, composto por representantes dos municípios, seria presidido pelo Presidente do Conselho Deliberativo, garantindo que o poder decisório se mantivesse com o Governo Estadual (Garson, 2007).

A existência das companhias estaduais de eletricidade, e de águas e saneamento e a representação apenas simbólica dos municípios nos conselhos deliberativo e consultivo das regiões metropolitanas, reflete o quadro político da época, marcado pelo centralismo decisório e de ação dos governos estaduais, bem como pelo enfraquecimento da esfera municipal nas decisões sobre a metrópole, o que acarretou em muitos estados numa certa competição entre

- 2 Rígorosamente, pela Lei Complementar n.14 de 08/06/1973 art. 2º são criadas oito Regiões Metropolitanas, são elas: Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre. A nona Região Metropolitana do país, a do Rio de Janeiro, seria criada no ano subseqüente, em 1974, após a fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, uma vez que a legislação previa apenas arranjos intra-estaduais, e não interestaduais (Faria, 2008; Garson, 2007).
- 3 Junto com a definição das regiões metropolitanas foram criados órgãos específicos para dar suporte ao planejamento integrado nesta área como foi o caso da Comissão Nacional de Política Urbana (CNPU), criada em 1974, que seria responsável por apoiar a implantação das entidades metropolitanas, propor diretrizes da política de desenvolvimento metropolitano e avaliar a experiência. O CNPU assumiu parte das funções da Secretaria Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) que se tornou, esta última, uma carteira do BNH. O financiamento das ações do CNPU contava com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU) criado em 1975 (Araújo Filho, 1996; Garson, 2007).

as esferas estadual e municipal sobre decisões ligadas à gestão urbana do município (Pacheco, 1995)<sup>4</sup>.

Com a crise econômica do final dos anos 70 e início dos 80, isso leva à crise do planejamento governamental brasileiro, que no sistema de política urbana vem com a extinção do BNH<sup>5</sup>, sua principal fonte de recursos. Com isso toda a estrutura de política de desenvolvimento urbano, baseada no planejamento integrado, que em grande parte dependia de recursos do BNH, entra em crise e isso não seria diferente com a gestão das regiões metropolitanas. Decorre disso que a maioria das companhias metropolitanas de planejamento terminam por serem extintas ou ficaram apenas com uma estrutura organizacional e de intervenção urbana bastante assessorias e complementares à atuação do poder executivo municipal das capitais.

## 2.2 *A Constituição de 1988, a Municipalização e os Efeitos sobre a Gestão Metropolitana*

A redefinição do pacto federativo com a questão da autonomia municipal no país emerge mais intensamente a partir da segunda metade da década de 1980 com a redemocratização quando voltam a ocorrer eleições diretas municipais para prefeitos das capitais e também mais especificamente em 1988, quando na promulgação da Constituição, onde os municípios brasileiros ganham o *status* de unidades autônomas da federação. A força do municipalismo na Constituição de 1988 ofuscou e minimizou a questão metropolitana no país, o que tonou frágil a esfera metropolitana redundando na resistência em se priorizar a gestão de regiões metropolitanas no Brasil.

---

4 Este elemento de centralismo burocrático nos estados caracteriza a configuração política do país à época do regime militar e é uma estratégia de manutenção de poder baseada na permanência da política tradicional nos Estados caracterizada pelo clientelismo, porém sob o manto tecnocrático (Hagopian, 1994).

5 O Banco Nacional de Habitação (BNH), criado em 1964 e extinto em 1986, foi a instituição financiadora, formuladora e cogestora da política urbana no país. Mantido por recursos do FGTS, o BNH inicia suas ações na área habitacional, porém, ao longo do tempo, foi se tornando uma agência multissetorial de desenvolvimento urbano financiando, além da habitação, os setores de saneamento e transportes (Arretche, 1996; Melo, 1993). Nesse período, por meio de financiamento do BNH, é criado o Planasa – Plano Nacional de Saneamento (1971) que tinha como agências promotoras nos estados as companhias estaduais de saneamento básico. Na área de habitação, as co-gestoras e executoras nos estados eram as COHABs e as prefeituras.

O texto constitucional de 1988 no que se refere especificamente à gestão metropolitana transferiu a responsabilidade de criação das RMs para o âmbito estadual<sup>6</sup>. Um dos efeitos deste marco constitucional é que ele potencializa a diversidade na criação e na regulamentação institucional das Regiões Metropolitanas.

A motivação política que permeava esta ausência de tratamento no texto constitucional de 1988 da questão metropolitana se refere ao fato desta matéria, por se tratar de algo centralizador e muito ligado em sua origem ao regime militar pareceu ser algo como “entulho autoritário”. De acordo com Souza (2004) as Regiões Metropolitanas sempre estiveram vinculadas aos objetivos de centralização e controle do território, portanto marcas do autoritarismo. Este formato pouco pluralista contrariava frontalmente o clima do final dos anos 80 e a agenda da redemocratização. (Souza, 2004, p. 71).

Sendo os Estados os responsáveis pela criação das áreas ou regiões metropolitanas, disso decorrerá a existência de modelos diferenciados de definição, bem como de normatização do arranjo institucional metropolitano. Como consideram Spink, Teixeira e Clemente (2009, p. 6): “O que eram Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões foi deixado para a imaginação. Posteriormente, diversos estados incorporaram definições na legislação local, mas sem um acordo geral.”. Disso redundou tanto uma proliferação de criação de novas RMs no país assim como uma difusão intensa de alteração dos limites daquelas existentes<sup>7</sup>.

### 2.3 Regiões Metropolitanas no contexto atual e sua estrutura de gestão

Dois elementos são muito importantes quando se discute a institucionalização de Regiões Metropolitanas pós-Constituição de 1988: o primeiro é com relação à definição do tamanho destas e o segundo se refere ao arranjo organizacional. A definição do tamanho das regiões metropolitanas é importante para se distinguir entre regiões metropolitanas, aglomerações urbanas de escala intermediária e microrregiões. Não se sabe precisamente quantas são as

6 De acordo com o art. 25, § 3º, da Constituição Federal: “Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”.

7 Neste momento tramita no Congresso Nacional uma proposta de regulamentação para a matéria das regiões metropolitanas que é o Estatuto das Metrôpoles – projeto de lei n.º 3640, de 2004 em discussão na Câmara dos Deputados.

regiões metropolitanas no Brasil. Muitas aglomerações urbanas e áreas metropolitanas apesar de existirem não necessariamente podem ser consideradas regiões metropolitanas ou existe uma grande dúvida sobre isso. Um exemplo é observado no caso das 7 regiões metropolitanas no Estado de Santa Catarina, que foram criadas, posteriormente extintas e recriadas novamente<sup>8</sup> (Spink, Teixeira e Clamente, 2009).

Estima-se que no Brasil se tenha hoje pouco mais de 30 regiões metropolitanas oficializadas. Não existe concordância entre os órgãos de pesquisa e estatística quanto ao parâmetro para considerar o que vem a ser região metropolitana em suas várias segmentações (aglomerações metropolitanas, áreas metropolitanas e regiões metropolitanas). Ainda que haja nestas regiões algum tipo de conurbação e que muitos dos serviços sejam partilhados, ainda restam dúvidas sobre sua existência. O Observatório das Metrôpoles, mostra que em 2010 existiam 35 Regiões Metropolitanas e 3 regiões integradas de desenvolvimento. Juntas englobam 444 municípios em 22 estados da federação<sup>9</sup>.

O segundo elemento importante a se discutir quando se trata de Regiões Metropolitanas refere-se ao seu arranjo institucional. Fundamentalmente busca-se identificar nas diversas RMs brasileiras se há existência dos Conselhos Deliberativos, fundo metropolitano, se no Conselho Metropolitano existe espaço paritário para a participação da sociedade civil, se a agência de desenvolvimento é subordinada ao conselho ou tem atuação independente, se existem consórcios de serviços públicos na RM e se estes consórcios são oriundos de uma organização da agência metropolitana em conjunto com o conselho metropolitano. Estas, entre outras questões servem para identificar qualitativamente a estrutura de gestão metropolitana.

A seção a seguir vai analisar como se deu o processo de gestão metropolitana em Belo Horizonte e Salvador, buscando observar a natureza organizacional e política de seu arranjo institucional *vis-a-vis* alguns elementos histó-

8 As regiões metropolitanas de Florianópolis, Foz do Rio Itajaí, Norte Nordeste Catarinense, Vale do Itajaí, Carbonífera, Tubarão foram extintas pela lei complementar estadual nº 381 de 2007 e reinstituídas pela lei complementar estadual nº 495 de 2010. A região metropolitana de Chapecó foi criada por lei complementar estadual nº 377, de 4 de abril de 2007. Um outro exemplo da criação de Regiões Metropolitanas sem uma justificativa rigorosa em termos de dimensão territorial, populacional e urbanística é o caso da Região Metropolitana do Vale do Aço em Minas Gerais, composta por 4 municípios (Ipatinga, Coronel Fabriciano, Timóteo e Santana do Paraíso) com uma população de pouco mais de 450 mil habitantes.

9 Observatório das Metrôpoles, 2010 (<http://www.observatoriodasmetrosoles.net/>). Página visitada em 12 de março de 2011.

ricos acerca da dinâmica dos atores envolvidos neste processo de gestão metropolitana.

### 3. A TRAJETÓRIA DE GESTÃO METROPOLITANA EM SALVADOR E BELO HORIZONTE – DOIS TIPOS DIFERENTES

#### 3.1 A Região Metropolitana de Salvador e a CONDER

A Região Metropolitana de Salvador (RMS) é composta por 13 municípios<sup>10</sup>, possui um área territorial total de 4.375.123 Km<sup>2</sup>, em 2010 registrava uma população de 3.574.804 habitantes, tendo Salvador, sua cidade sede uma população de 2.676.606, ou seja, o município de Salvador concentra cerca de 75% da população da RMS. Em 2008<sup>11</sup> a RMS apresentou um PIB de 60,6 bilhões de reais,<sup>12</sup> com uma participação de cerca de 50% do PIB do estado,<sup>13</sup> o que faz com que a RMS concentre a maior parte da produção econômica da Bahia. A RMS é o local de instalação da Refinaria Landulfo Alves nos anos 50, do Centro Industrial de Aratu nos anos 60 e do Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC) nos anos 70. Em 2001, foi inaugurada a fábrica auto-

- 
- 10 Originalmente, a RMS era composta por oito municípios – Salvador, Camaçari, Lauro de Freitas, Simões Filho, Candeias, Vera Cruz, São Francisco do Conde e Itaparica. Após a emancipação de Madre de Deus e Dias D’Ávila, em 1990, estes são inseridos à RMS que passa a ter dez municípios. Por meio da Lei complementar estadual nº 30/2008, foram incluídos os municípios de Mata de São João e São Sebastião do Passé na RMS. Com a Lei complementar estadual nº 32/2009 foi incluído o município de Pojuca.
- 11 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Brasileiro 2010* [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas\\_pdf/total\\_populacao\\_bahia.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas_pdf/total_populacao_bahia.pdf) Página visitada em 15 de agosto 2011.
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (2000). *Ranking decrescente do IDH-M das regiões metropolitanas do Brasil*. [http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/RM\\_Ranking.doc](http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/RM_Ranking.doc). Página visitada em 15 de abril de 2008.
- IBGE (10 out. 2002). *Área territorial oficial*. Resolução da Presidência do IBGE de nº 5 (R.PR 5/02). [http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default\\_territ\\_area.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_area.shtm), Página visitada em 15 de agosto 2011.
- 12 [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2004\\_2008/tabelas\\_pdf/tab01.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2004_2008/tabelas_pdf/tab01.pdf) Tabela 1 – *Produto Interno Bruto a preços correntes e Produto Interno Bruto per capita* segundo as Grandes Regiões, as Unidades da Federação e os municípios – 2004-2008]. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Página visitada em 1º de fevereiro de 2011.
- 13 O PIB do Estado da Bahia em 2008 foi de R\$121.508.474, de acordo com: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2004\\_2008/tabelas\\_pdf/tab01.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2004_2008/tabelas_pdf/tab01.pdf) Tabela 1 – *Produto Interno Bruto a preços correntes e Produto Interno Bruto per capita* segundo as Grandes Regiões, as Unidades da Federação e os municípios – 2004-2008]. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Página visitada em 1º de fevereiro de 2011.

mobilitica FORD em Camaçari, consolidado o setor de indústria de transformação na RMS e no Estado da Bahia.

A Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador (CONDER) foi criada em 1974, como empresa pública ligada à Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia. Desde sua origem, a CONDER atua não só como empresa de planejamento metropolitano que fornece assistência técnica aos municípios da RMS, mas também como órgão executor de obras. Em 1998 a CONDER passou a se chamar Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia e ampliou sua área de atuação para todo o Estado. Em janeiro de 1999 a CONDER incorporou a URBIS – Habitação e Urbanismo da Bahia S/A.

Pode-se afirmar que a CONDER desde sua origem sempre concorreu em termos de planejamento e gestão metropolitana com a Prefeitura de Salvador. A primeira experiência da CONDER em termos de planejamento metropolitano (urbano) em Salvador ocorreu com o EUST – Estudo de Uso do Solo e Transportes da Região Metropolitana de Salvador em 1975. O EUST ocorreu ao mesmo tempo em que se realizava o Plano de Desenvolvimento Urbano da Cidade de Salvador (PLANDURB) pela Prefeitura Municipal de Salvador por meio do Órgão Central de Planejamento da Prefeitura de Salvador (OCEPLAN).

Entretanto os anos 80 marcam a crise da CONDER, como derivada da crise econômica do país. Isso se dá devido à suspensão dos recursos repassados a CONDER oriundos do Governo Federal, e também de Agências Multilaterais. Um outro elemento nos anos 80 que determinam a crise da CONDER se refere à perda de sua legitimidade, isso se deu devido ao fato da esfera metropolitana, centralizadora e tecnocrática ir de encontro ao municipalismo participativo da Carta Constitucional de 1988.

Entretanto, durante a década de noventa, quase todas as intervenções mais importantes na cidade de Salvador foram desenvolvidas pela CONDER. Desse modo, foram realizados todos os grandes projetos urbanos implantados em Salvador, como a recuperação do Centro Histórico Pelourinho, a recuperação dos Parques de Abaeté e de Pítuaçu, o programa de saneamento ambiental Bahia Azul (com a reativação do emissário submarino), a construção do novo aterro sanitário da cidade, a construção do Parque Costa Azul, de uma marina na Baía de Todos os Santos, a recuperação da favela Novos Alagados e a ampliação do Aeroporto Luís Eduardo Magalhães. Estes projetos e obras foram realizados sob a gestão da CONDER, o que a tornou uma espécie de super-prefeitura paralela de Salvador.

A ressurreição e o sucesso da CONDER nos anos 90 se explicam pelo fato de que parte dos recursos que a CONDER utilizou para estes programas foram oriundos do Programa RM/NE, que contava com empréstimo do Banco Mundial e que foi recuperado a partir de 1992. Na região Metropolitana de Salvador, o Programa RM/NE tem início em 1986 com o nome de Projeto Metropolitano. Iniciado em 1986, este Projeto, entre 1988 e 1991, não obteve alocação de recursos da União nem do Governo Estadual. Em 1992, o Projeto foi reformulado, estabelecendo-se um montante de US\$ 77 milhões para sua aplicação, sendo US\$ 36,6 milhões a participação do Banco Mundial e a contrapartida de US\$ 40,4 milhões restantes, bancada exclusivamente pelo Governo do Estado da Bahia. A maior parte dos recursos foi aplicada em limpeza urbana – US\$ 24 milhões (31,3%), recuperação urbana – US\$ 22,5 milhões (29,4%). Como projetos de recuperação urbana na cidade de Salvador que foram realizados pela CONDER com recursos do Projeto Metropolitano destacam-se: a recuperação da favela Novos Alagados – Programa Ribeira Azul<sup>14</sup>, a recuperação dos Parques de Abaeté, de Pituaçu e a construção do Parque Costa Azul, a participação na recuperação do Centro Histórico Pelourinho com a instalação da iluminação subterrânea, a construção de um edifício garagem e a elaboração de estudos técnicos para o lugar (CONDER, 1997).

Um dos elementos, entre outros que é importante para explicar o sucesso da CONDER enquanto órgão de planejamento e desenvolvimento urbano destacado no município de Salvador é o apoio político favorável pelo principal grupo político dirigente do estado da Bahia durante toda a década de 90. No que se refere a este elemento é importante registrar que o uso político da CONDER durante os anos 90 pelo PFL liderado por Antônio Carlos Magalhães (ACM) foi decisivo para fazer com que a companhia tivesse condição de se destacar na gestão urbana da capital<sup>15</sup>.

- 
- 14 O Programa Ribeira Azul surge em 1994 como um programa de recuperação urbana da favela de Novos Alagados compondo parte do Projeto Metropolitano. O Programa foi desenvolvido pela CONDER em parceria da ONG italiana Associação de Voluntários para o Serviço Internacional (AVSI) e o Banco Mundial. O PRA adotou uma metodologia de trabalho que busca incluir à recuperação física do espaço urbano (água, esgoto, pavimentação, drenagem e energia elétrica) a dimensão socioambiental (preservação do manguezal), a promoção social (educação básica, capacitação profissional e programas de geração de emprego e renda) assim como o envolvimento da comunidade (associativismo e cooperativismo) [Fernandes, 2009].
- 15 Este aspecto foi amplamente analisado por Fernandes (2003, 2004; 2004.1), Souza (1997), Dantas Neto (2000).

Assim é que na Região Metropolitana de Salvador, mesmo esta, em tese, possuindo Conselho Metropolitano<sup>16</sup>, na prática, quem desenvolve a gestão da Região Metropolitana de Salvador é a CONDER. A supremacia da CONDER na gestão da RMS permanece mesmo dentro do governo sob a coalizão do PT, sempre opositorista à coalizão política liderada por ACM, o qual valorizou a atuação da CONDER. Isso mostra uma certa indiferença quanto à questão metropolitana por parte da atual coalizão no poder no Governo do Estado no sentido de ampliar e tornar mais participativa socialmente e intermunicipalmente a gestão da Região Metropolitana de Salvador.

### 3.2 A Região Metropolitana de Belo Horizonte:

#### *Avanço do marco regulatório, participação social e intermunicipal*

A Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) é composta por 34 municípios<sup>17</sup> é a terceira maior região metropolitana do país, com uma população 4.882.977 habitantes, compondo 25 % da população total do Estado de Minas Gerais. Dos quase 5 milhões de habitantes da RMBH, o município de Belo Horizonte possui 2.375.444 de habitantes, cerca de 48% do total. Em 2008 a RMBH apresentava um Produto Interno Bruto (PIB) que somava cerca de 98,5 bilhões de reais, compondo cerca de 34% do PIB do estado de Minas Gerais. A produção econômica está concentrada em três municípios que possuem tradição industrial forte, quais sejam Belo Horizonte, Betim e Contagem que respondem juntos por 84% do PIB da região metropolitana. Nestas três cidades estão a maior parte dos parques industriais nos setores metalúrgico, automobilístico, petroquímico e alimentício. Municípios como

16 A Lei que regula a região metropolitana e o Conselho Metropolitano ainda é a mesma oriunda do Regime Militar, Lei Complementar Federal nº 14 de 1973, não sofrendo nenhuma reforma ou complementação de Lei Estadual.

17 Fazem parte originalmente desde 1974 da RMBH 14 municípios: Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano. Com a Lei Complementar Estadual 26/1993 foram incorporados os municípios de Baldim, Brumadinho, Capim Branco, Confins, Esmeraldas, Florestal, Igarapé, Itaguara, Jaboticatubas, Juatuba, Mário Campos, Mateus Leme, Matozinhos, Nova Lima, Nova União, Rio Manso, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo, Taquaraçu de Minas. A Lei Complementar estadual 63/2002 cria o colar metropolitano constituído pelos Municípios de 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. Os municípios do colar metropolitano não se encontram conurbados e, oficialmente, não integram a região metropolitana.

Ribeirão das Neves e Ibirité, ainda que cidades médias, com mais de 159.000 habitantes, por não possuírem uma base econômica tão forte como Belo Horizonte, Betim e Contagem, terminam funcionando como cidades-dormitório da região metropolitana.

A origem do planejamento urbano na grande Belo Horizonte se dá em 1967 com a criação do Escritório de Planejamento Urbano de Contagem – EPUC já como efeito da rápida industrialização e aumento populacional que experimentava o município de Contagem nesta época<sup>18</sup>. Estas iniciativas evoluem até que em 1971 é criado o Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PLAMBEL), que só vem a ser regulamentado pela Lei Estadual n. 6303/74 que estabelece a Região Metropolitana de Belo Horizonte.

O trajeto “*rise and decline*” do PLAMBEL pode ser explicado do mesmo modo como aconteceu com alguns órgãos estaduais de planejamento metropolitano no Brasil criados no regime militar. O PLAMBEL foi uma das burocracias estaduais metropolitanas criada nos anos 70 que teve muito prestígio, poder e recursos comportando-se como uma super prefeitura de Belo Horizonte. A partir dos anos 80, com a crise econômica e a decorrente escassez de recursos federais, já comentada aqui, e com a redemocratização quando se valoriza o municipalismo em detrimento do metropolitano que representava o ‘entulho autoritário’ centralizador e tecnocrático, o PLAMBEL se vê às voltas com sua crise, crise esta que culmina com sua extinção em 1996.

Conforme Azevedo e Guia (2000), o esvaziamento político do PLAMBEL começa a ocorrer em 1987, quando é criada pelo Governo do Estado de Minas a Secretaria de Estado de Assuntos Metropolitanos. Em 1989, são promovidas alterações na estrutura administrativa da RMBH e o PLAMBEL é excluído das modificações quando, com a promulgação da Constituição do Estado de Minas Gerais em 1989, as questões metropolitanas passam a ser atribuídas à recém-criada Assembleia Metropolitana (AMBEL). Enfraquecido, o PLAMBEL é extinto em 1996, mediante a Lei Estadual n. 12.153 e suas funções são divididas entre a Secretaria de Planejamento e a Fundação João Pinheiro (FJP).

A extinção do PLAMBEL e a criação da AMBEL não representa o início de um dinamismo na gestão metropolitana em Belo Horizonte, pelo contrário, a AMBEL na prática não representou avanços no planejamento e gestão metropolitana. E isso se dá entre outros aspectos, por um problema de

---

18 Em 1968 é criado o Centro Industrial de Contagem (CINCO) e é tomada decisão pelo Governo do Estado de levar a CEASA – Central de Abastecimento da área metropolitana, para Contagem.

assimetria de poder na AMBEL, expressando um conflito entre os municípios do “eixo econômico” – Belo Horizonte, Betim e Contagem com os municípios menores (Faria, 2008). Diante deste problema a reação dos municípios do eixo econômico passa a ser, então, a de esvaziamento da AMBEL, que vai se tornando ao longo do tempo inoperante.

Neste contexto de paralisia decisória em torno da AMBEL sobre a RMBH e de indiferença do Executivo Estadual diante da problemática metropolitana é que Assembleia Legislativa de Minas Gerais passa a ocupar o hiato de indefinição quanto ao futuro da gestão metropolitana da RMBH e passa a regulamentar um novo arranjo institucional para a RMBH. Em 2004, é aprovada a Emenda à Constituição Estadual n. 65, foi alterada a estrutura de gestão da RMBH, além de definir novos princípios para a gestão metropolitana no estado, assim como os órgãos e instrumentos de gestão. Em seguida, as Leis Complementares 88, 89 e 90, de janeiro de 2006, estabeleceram o novo um arranjo institucional para a gestão e planejamento da RMBH, que possui as seguintes instâncias: Agência de Desenvolvimento Metropolitano (ADM), Assembleia Metropolitana (AM) e Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano (CDDM).

Na nova estrutura criada em 2004 a Agência de Desenvolvimento Metropolitano é um órgão fundamental, pois terá funções e atribuições de caráter técnico e executivo. Basicamente seu trabalho consiste em produzir informações diversas acerca dos projetos que devem ser desenvolvidos na RMBH, com o objetivo de subsidiar o Conselho Deliberativo, este último que passa a regulamentar as ações metropolitanas do Estado e dos municípios-membros. Previu-se ainda a regulamentação do Fundo Metropolitano que deverá ser gerido pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Urbano (SEDRU), bem como a implantação do Plano Diretor Integrado da RMBH, destinado a orientar os Planos Diretores dos municípios que integram a RMBH (Faria, 2008; Machado, Souki & Faria, 2007)

A implantação desse arranjo institucional foi entregue à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (Sedru), que teve suas funções reestruturadas a partir da Lei Delegada n. 119 de 25 de janeiro de 2007, que criou a Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano. Ainda em 2007, a Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano foi estruturada em duas superintendências, uma de Intermediação de Assuntos Metropolitanos e outra de Apoio à Gestão do Solo Metropolitano.

Recentemente foi aprovado o Plano Diretor da Região Metropolitana e aprovado o Fundo Metropolitano da RMBH. Com todos os problemas ine-

rentes da institucionalização da sua região metropolitana, a RMBH experimenta questões da dinâmica dos atores ante o desenho institucional e os interesses metropolitanos ali representados.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

**A**o observar os dois casos de gestão metropolitana no Brasil nota-se que os tipos distintos refletem tanto os processos ligados às suas trajetórias intra-metropolitanas, que terminaram por definir traços distintivos nos dois casos, tanto no processo quanto no modo de desenvolver a gestão de suas respectivas regiões metropolitanas.

Um possível comentário final esperado sobre a gestão da Região Metropolitana de Salvador (RMS) seria que na RMS uma vez prevalecendo a política conservadora, centrada no PFL e na liderança política de ACM, cristalizou-se historicamente a CONDER na gestão da RMS como fruto do insulamento burocrático herdado do regime militar e muito afeito ao grupo político carlista. Entretanto este pode ser um entendimento parcial da questão da CONDER em Salvador, uma vez que a companhia mesmo historicamente insulada pela política carlista demonstra em alguns projetos estar mais afeita a uma nova agenda de gestão, mais plural. Isso pode ser verificado no Programa Ribeira Azul, um dos maiores projetos desenvolvidos pela CONDER nos final dos anos 90 e início dos 2000, junto com o Aterro Sanitário, ambos, como citados no texto, compunham o chamado “Projeto Metropolitano”. O Programa Ribeira Azul<sup>19</sup> foi uma importante política de reurbanização de favelas com apoio do Banco Mundial caracterizada pelo envolvimento da sociedade no processo de gestão. Isso evidencia um lado dinâmico da CONDER que mostra ser capaz de se alinhar à tendência mais recente em voga nas agências multilaterais, sobretudo o Banco Mundial, na orientação aos governos de países em desenvolvimento, acerca da conduta das políticas urbanas, de que políticas urbanas devem contemplar não só a recuperação física do espaço, mas a participação e o controle social, bem como o combate à pobreza com políticas assessorias de geração de emprego e renda, que estimulem a produção do capital social das populações envolvidas. Assim, portanto, não se pode ser peremptório na avaliação da trajetória política da gestão da RMS, a despeito desta realmente ter como elemento marcante a CONDER em toda sua existência até aqui.

19 Sobre o Programa Ribeira Azul, ver Fernandes (2009).

No caso da gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), esta mostra uma construção histórica no sentido de avançar em um arranjo institucional mais maduro em termos de gestão e governança metropolitana. Esta trajetória não foi linear evidentemente sendo marcada historicamente por muitos momentos de “*one step ahead, one step behind*”. Um dos elementos importantes na trajetória de gestão da RMBH para que esta amadurecesse em termos de arranjo institucional em termos relativos foi a politização do processo pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Um outro elemento do contexto político que influenciou na evolução de construção do arranjo institucional da RMBH foi a difusão de uma agenda política participativa em sua gestão, com destaque para o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano<sup>20</sup>. Ainda assim, os problemas de ação coletiva foram marcantes na RMBH em muitos momentos como foi visto no texto.

O funcionamento do modelo institucional de gestão da RMBH está sintonizado com as novas formas de gestão de áreas metropolitanas do país, pois prevê Conselho metropolitano soberano, assembleia metropolitana, fundo metropolitano e consórcio metropolitano. Cada um destes elementos de gestão vai funcionar e em que intensidade vai funcionar, em relação à medida que avance o consenso entre os atores da RMBH.

Uma nota final é que ainda que a RMBH tenha avançado em termos institucionais o “fantasma centrífugo” sempre perseguirá a RMBH assim como a RMS ou qualquer outra RM do país. Mesmo com experiências históricas de opção por um arranjo metropolitano institucional consistente, estas não estarão isentas do chamado “municipalismo autárquico” brasileiro, com seus quase 6.000 municípios, porém, é por dentro deste nosso problema, onde estamos encontrando soluções para as agregações intermunicipais e metropolitanas, tão necessárias e importantes para um país tão metropolitano como o Brasil.

**Antônio Sérgio Araújo Fernandes** Professor adjunto e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Administração da UFRN e também do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da UFRN. No momento desenvolve estágio pós-doutoral na Universidade do Texas at Austin na Lyndon B. Johnson School of Public Affairs.

20 Sobre o processo participativo do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte, ver Queiroz (2008).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO Filho, Valdemar de. Antecedentes político-institucionais: a Questão Metropolitana no Brasil. In: CARDOSO, E.D.; ZVEBIL, V.Z. (orgs). *Gestão Metropolitana: experiências e Perspectivas*. Rio de Janeiro: IBAM, 1996, p. 49-70.
- ARRETCHE, M. Desarticulação do BNH e Autonomização da Política Habitacional. In: AFFONSO, R. de B. A. e SILVA, P. L. B. (orgs.). *Federalismo no Brasil: descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Fundap, p. 107-137, 1996.
- AZEVEDO, Sergio & MARES GUIA, Virgínia R. Governança metropolitana e reforma do Estado: o caso de Belo Horizonte. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Ano 2, No.3, p.131-146, 2000.
- CONDER – Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador. Avaliação do Projeto Metropolitano. Salvador, Seplantec/Conder, dezembro, 1997.
- DANTAS NETO, Paulo Fábio. Caminhos e Atalhos: Autonomia Política, Governabilidade e Governança em Salvador. In: IVO, Anete Leal (org.). *O Poder da Cidade. Limites da Governança Urbana*. Salvador: EDUFBA, p. 51-84, 2000.
- Faria, C.A. Gestão Metropolitana e Relações Governamentais Assimétricas. O caso dos Pequenos Municípios da região Metropolitana de Belo Horizonte. XIII Congresso Internacional Del CLAD, 2008.
- FERNANDES, A. S. A. Gestão municipal versus gestão metropolitana: o caso da cidade de Salvador. *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, n. 11, p. 41-72, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Governos Locais de Capitais Brasileiras: A Democratização da Gestão Municipal em Recife e Salvador (1986-2000)*. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo/ Departamento de Ciência Política, São Paulo/SP, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Gestão Municipal e Participação Social no Brasil: A Trajetória de Recife e Salvador (1986-2000)*. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2004.1.
- \_\_\_\_\_. Agenda de gestão urbana participativa versus elite política conservadora. *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 477-493, jul/dez 2009
- GARSON, Sol. Regiões metropolitanas: por que não cooperam? Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte, MG: PUC, 2009.
- HAGOPIAN, Frances. *Traditional politics and regime change in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- IPEA – Instituto de Planejamento Econômico e Social. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Estudos e Proposições Alternativas. Brasília: IPEA (Série Estudos para o Planejamento n.15), 232p, 1976.
- MACHADO, Gustavo G.; SOUKI, Lea G. & FARIA, Carlos Aurélio P. Processo legislativo, articulação intergovernamental e gestão metropolitana: inovação institucional e participação social na Região Metropolitana de Belo Horizonte/. Trabalho apresentado no XIII Congresso Brasileiro de Sociologia, GT 02: Cidades e processos sociais. Recife, UFPE, 29 de maio a 1 de junho de 2007.

- QUEIROZ, Luíza Sabino. A participação na gestão metropolitana: Análises do novo arranjo institucional com foco no Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Monografia de graduação. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2008.
- SPINK, P. K., Teixeira, M.A.C, Clemente, R. et al. Governança, governo ou gestão: o caminho das ações metropolitanas. *Cadernos Metrôpoles Educ*, São Paulo, v.11, n.22, jul./dez. 2009.
- MELO, M. A. Anatomia do Fracasso: Intermediação de Interesses e reforma da Política Social na Nova República. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 36, n. 3, p. 119-164, 1993.
- PACHECO, Regina. Gestão metropolitana no Brasil: arranjos institucionais em debate. In: VALLADARES, L. & COELHO, M.P. (Orgs.). *Governabilidade e pobreza no Brasil*. RJ, Civilização Brasileira, p.191-218, 1995.
- SOUZA, Celina. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 59, p. 137-158, 2003.
- SOUZA, Celina. Condições institucionais de cooperação na região metropolitana de Salvador” In: CARVALHO, Inaiá M.M. & Pereira, GILBERTO C. (Orgs.). *Como anda Salvador e sua região metropolitana*. Salvador, Edufba, p.171-185, 2006.
- \_\_\_\_\_. Regiões metropolitanas: trajetória e influência das escolhas institucionais. In: RIBEIRO, L.C.Q. (Org.). *Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, p.61-96, 2004.
- SOUZA, Celina. *Constitutional Engineering in Brazil: The Politics of Federalism and Decentralization*. London: Macmillan Press, 1997.