

SEMINÁRIO E OFICINA

POLÍTICA METROPOLITANA

GOVERNANÇA, INSTRUMENTOS E PLANEJAMENTO METROPOLITANOS



Cities Alliance
Cities Without Slums



WRI BRASIL

MINISTÉRIO DA
CULTURA

RESUMO

Em setembro de 2017 foi realizado o Seminário Política Metropolitana: Governança, Instrumentos e Planejamento Metropolitanos com o objetivo de debater a agenda da política territorial metropolitana, urbana e rural, no momento de elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado das regiões metropolitanas e aglomerados urbanos do Brasil. O encontro nacional pode mapear o processo de desenvolvimento desse instrumento de lei que impõe às metrópoles brasileiras um planejamento de seu desenvolvimento.

O presente texto trata dos resultados alcançados nesse encontro e apresenta um panorama dos principais dilemas relativos ao processo e aos conteúdos que estão sendo enfrentados pelas regiões metropolitanas no Brasil, segundo especialistas e gestores envolvidos no tema. Entre as dificuldades apontadas estão a ausência de uma identidade metropolitana; as diferenças entre os municípios das RMs e regionais no país; como operar com as funções públicas de interesse comum e até mesmo como identificá-las; como superar as barreiras institucionais; além de desafios estruturais relativos aos problemas metropolitanos presentes na maioria das regiões, como a mobilidade urbana e a habitação. O encontro iniciou um movimento de debate, articulação e mobilização sobre o tema com o objetivo de avançar na implantação do Estatuto da Metrópole.

O Estatuto da Metrópole estipulou o prazo de três anos para que todas as regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas elaborassem e aprovassem seus Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUIs), mediante lei complementar estadual. A Lei 13.089, que instituiu o Estatuto, foi aprovada em 12 de janeiro de 2015, portanto, até janeiro de 2018 todas as regiões metropolitanas do país deveriam ter seu Plano concluído. "Estamos vivendo neste momento aquilo que já aconteceu no passado com a lei de mobilidade e de saneamento, onde os prazos precisaram ser alterados", acredita José Luiz Pedretti, diretor-presidente da Emplasa, empresa de planejamento metropolitano do governo do Estado de São Paulo.

Pedretti foi um dos palestrantes do Seminário Política Metropolitana: Governança, Instrumentos e Planejamento Metropolitanos, promovido pela Casa Fluminense, Cities Alliance, Instituto dos Arquitetos do Brasil de São Paulo, Instituto Pólis e WRI-Brasil, na sede da Unibes Cultural, na cidade de São Paulo. Segundo Carolina Heldt, arquiteta e urbanista, uma das organizadoras do evento, "o objetivo foi articular um conjunto de atores, da sociedade civil e governos, que de alguma maneira estivessem envolvidos na elaboração dos PDUIs, para desenvolver uma rede e aprofundar os conteúdos em torno da agenda da política metropolitana". De acordo com Carolina, é fundamental promover o diálogo em torno da agenda metropolitana inclusive para refletir sobre as dúvidas que pairam em relação ao processo de elaboração dos PDUIs. "Precisamos transformar essas dúvidas em enunciados para um debate convergente que vislumbre o desenvolvimento desses planos metropolitanos e, de forma mais abrangente, da política metropolitana e de sua implantação. Não há respostas, mas o esforço de construir um movimento convergente."

A expectativa dos organizadores é que neste primeiro semestre de 2018 haja uma continuidade do processo de diálogo iniciado no encontro, quando já será possível fazer um balanço sobre os PDUIs desenvolvidos, e quais Regiões Metropolitanas concluíram o Plano. Na opinião de Cid Blanco, diretor de projeto do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro

e também organizador do evento, o momento é de inquietudes. "São territórios metropolitanos tão diferentes no país. Quando falamos da realidade do Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte e quando vemos o Norte e Nordeste, é outra compreensão, outro território, são outros desafios, debaixo do mesmo guarda-chuva, da mesma legislação. São esses desafios que queremos compreender", afirma.

O Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas (Fnem) realizou uma pesquisa com todas as regiões sobre a elaboração dos PDUIs e confirmou que poucas haviam iniciado o processo de elaboração do plano em 2017. "Temos 89 regiões metropolitanas no Brasil e quatro aglomerações urbanas, duas em São Paulo, duas no Rio Grande do Sul; 69 responderam o nosso chamado, dessas, 19 regiões já estão elaborando o PDUI. Um está pronto, é o da região metropolitana do Vale do Rio Cuiabá. E em dois dos quatro aglomerados urbanos estão em andamento", diz Pedretti, que preside o órgão.

Segundo a diretora do Departamento de Planejamento e Gestão Urbana do Ministério das Cidades, Diana Meirelles da Motta, já há encaminhamentos para evitar que os municípios sejam penalizados pela falta do plano. "Já estamos com uma medida provisória no que diz respeito ao prazo para postergar a elaboração dos PDUIs, porque as consequências são muito graves para os gestores públicos", lembra ela. O Estatuto da Metrópole prevê que o governador ou o agente público que deixar de elaborar e aprovar o PDUI poderá incorrer em improbidade administrativa. "Se é difícil ter o Estatuto da Cidade aplicado nos municípios imagine numa complexidade de gestão interfederativa", alerta a diretora.

O Seminário Política Metropolitana – Governança, Instrumentos e Planejamento Metropolitanos pode então mapear o processo de elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado pelas Regiões Metropolitanas no Brasil, e levantar os pontos críticos desse processo. A abordagem proposta pelo evento buscou fomentar o debate sobre os instrumentos urbanísticos previstos no marco regulatório do planejamento metropolitano brasileiro (legislação urbanística, mecanismos de financiamento, de gestão, operação de aquisição e



Cid Blanco

"São territórios metropolitanos tão diferentes no país. Quando falamos da realidade do Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte e quando vemos o Norte e Nordeste, é outra compreensão, outro território, são outros desafios, debaixo do mesmo guarda-chuva, da mesma legislação. São esses desafios que queremos compreender"

disponibilização de ativos interfederativos, os meios de intervenção por projetos e programas metropolitanos) em relação à análise da função de tais instrumentos no território metropolitano. Com referência a dois problemas de naturezas distintas: os da governança interfederativa, derivados dos gargalos e barreiras institucionais, políticas, legais e financeiras, que os instrumentos metropolitanos teriam a finalidade de destravar; e os problemas urbanos, ambientais e rurais de definição do território metropolitano, objeto da ação da política e do planejamento metropolitanos. A oportunidade de abordar esse conjunto de questões de forma articulada pode fomentar as perspectivas sobre o alcance, escopo, viabilidade e pertinência da implementação da política metropolitana no atual momento do Brasil.

Experiência de Belo Horizonte e aposta no "lado B"

Apesar dos desafios para as regiões metropolitanas, principalmente em relação ao planejamento e a governança interfederativa, o debate vem crescendo. Em Belo Horizonte, as discussões vêm sendo feitas desde muito antes das diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Metrópole, desde 2009, no âmbito da Universidade Federal de Minas Gerais, com professores, alunos e pesquisadores. De acordo com a professora Heloisa Soares de Moura Costa, primeiro foi feito um Plano de Desenvolvimento Integrado, que agora vai se transformar no PDUI. "Temos um caminho trilhado antes mesmo de pensar no PDUI, abarcamos 34 municípios, fazendo oficinas, seminários, tentando um processo participativo, que nos ajudou muito inclusive a responder essa pergunta: 'Quais são os problemas estruturais de natureza metropolitana uma vez que a metrópole é o espaço que melhor evidencia a crise urbana, rural e ambiental?'", afirma.

Segundo Heloisa, entre os problemas que foram recorrentes nas discussões estão a mobilidade e a habitação. "O que nos traz elementos

novos é que nós identificamos uma vacância funcional imensa, inclusive nos municípios da periferia, conjuntos de loteamentos não ocupados enormes, o que vem nos fazendo pensar que a contenção da expansão urbana tem que ser articulada ao uso produtivo desses espaços", explica. Outras questões muito presentes nos debates foram a segurança alimentar, os processos produtivos agrícolas na metrópole, a água e os resíduos sólidos. "Saímos do centro e fomos para a periferia nos municípios mais distantes que têm uma lógica muito diferente da produção de alimentos para o abastecimento, calcado nas possibilidades agroecológicas e na segurança alimentar. Vem crescendo muito isso, surgindo como uma possibilidade de alternativa econômica para os municípios", acredita.

Heloisa chama a atenção para a emergência da temática ambiental nas discussões sobre o macrozoneamento. "Afinal o que era interesse metropolitano? Fomos discutir com os municípios. Podiam ser muitas coisas, então fizemos uma cartografia colaborativa, e as que apareceram mais fortemente foram as ligadas às questões ambientais – aquíferos, paisagens naturais, serras – o que a população se identificava." A partir daí o grupo começou a trabalhar com a ideia de uma "trama verde-azul", que propõe articular espaços verdes e bacias hidrográficas ao longo da região metropolitana. De acordo com a professora, a proposta buscou articular o chamado espaço abstrato (extremidades, eixos viários, principais atividades industriais urbanas, comércio, serviços etc), superposta a uma outra via de conexões calcadas na infraestrutura "azul e verde" e também nos pontos de cultura, manifestações culturais, festas, teatros, bibliotecas, pontos de importância geológica, esportes radicais, ciclovias, entre outros. "Tentamos articular tudo isso com o sistema viário metropolitano. Parecia uma utopia, mas na hora que levamos para o debate nos municípios isso produziu um encantamento que nos assustou."

Com esse retorno, os pesquisadores têm trabalhado com a trama no nível local, "tentando



Livia Gabrielli

"Temos que construir uma ideia nova da identidade metropolitana, para se avançar na discussão de interesses comuns, da articulação política institucional. É preciso um novo olhar. Diminuir um pouco o que é de interesse local e enxergar a metrópole, fazer com que os municípios se enxerguem regionalmente, pois terão o benefício local"

identificar iniciativas de cuidadores de nascentes, agricultores agroecológicos, rodas de cultura, potenciais que estão latentes no território e que só precisam de um incentivo para florescer". Para Heloisa, "o plano metropolitano tem que apostar também no 'lado B' da dinâmica metropolitana, pois essas pequenas iniciativas, se devidamente incentivadas, podem trazer uma outra articulação".

A ausência de identidade metropolitana

"Como o município se enxerga dentro da região metropolitana?" Para responder essa questão, Lívia Gabrielli, assessora da Entidade Metropolitana da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Governo do Estado da Bahia (Sedur) aponta os desafios enfrentados na região metropolitana de Salvador. Segundo ela, os municípios olham para dentro de si. "Essa visão localizada do município não tem uma identidade metropolitana. Como fazer com que o município se enxergue dentro de uma região é um desafio enorme", sustenta.

A situação é ainda mais grave, segundo Lívia, quando são observados os planos diretores das cidades que compõem a região. "Fizemos um trabalho de avaliar todos os planos diretores e entendemos que eles não se conversam de jeito nenhum, muitas vezes o que está previsto em cada plano é completamente contraditório com o que existe no outro município. É um conflito às vezes de interesse, de atuação nas áreas. É um problema a resolver como trabalhar o local e o metropolitano."

Para ela, é preciso entender a escala metropolitana e fazer com que ela seja reconhecida em todos os municípios, além de desenvolver a ideia sobre como o indivíduo se entende na metrópole. "Se a gente não conseguir discutir o que é a região metropolitana e o que é o local, as proposições vão ser setoriais e locais, como a gente fez a vida inteira. O município ainda é a unidade territorial de planejamento. Temos que

desconstruir essa ideia, para construir uma ideia nova da identidade metropolitana, para se avançar na discussão de interesses comuns, da articulação política institucional. É preciso um novo olhar. Diminuir um pouco o que é de interesse local e enxergar a metrópole, fazer com que os municípios se enxerguem regionalmente, pois terão o benefício local", explica.

Lívia apresentou um exemplo prático da região metropolitana de Salvador, para mostrar a importância de se pensar regionalmente. Trata-se do projeto da Ponte Salvador-Itaparica. "Temos uma região hoje que não será a do futuro. Há 70 anos a região metropolitana de Salvador cresce para o Norte, com essa ponte o crescimento será para o Sudeste. Mudará completamente a configuração dessa região", observa.

O grande desafio, portanto, é como os municípios podem trabalhar conjuntamente. "Precisamos construir a cultura da unidade metropolitana. As universidades têm um papel fundamental. Precisamos formar um movimento – de especialistas, técnicos, para conquistar na sociedade um espaço de discussão nessa questão", avalia Ermínia Maricato, professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. "Insisto muito numa ação pedagógica, porque precisamos reverberar a questão metropolitana, não dá mais para enxergarmos as metrópoles brasileiras cada uma atirando para um lado como temos visto, desgovernadas." Ela propõe, inclusive, a existência de uma disciplina sobre as cidades no ensino fundamental e que o debate seja estendido a assessorias de parlamentares e comunidades, entre outros espaços. "Temos que levar a alfabetização urbanística para esses lugares, com cursos sobre o que é a cidade, o que é o conjunto da metrópole", propõe Ermínia Maricato.

Governança interfederativa e funções públicas

Para compreender as dificuldades da governança



Karla França

"Hoje temos uma legislação que diz que em algum momento parte dos serviços que estão sendo executados na escala local são de interesse comum. Sem essas instâncias de mediação, estamos falando de conflito, de judicialização"

interfederativa, Pedretti aponta para uma questão que considera "de fundo nacional". "O problema estrutural que nós vemos é o sistema federalista brasileiro", comenta. "Temos muito bem compartmentalizadas as atribuições da União, estados e municípios. Os estados ficaram com as atribuições residuais. Isso para o Brasil inteiro. Para qualquer tipo de município, estando ou não dentro de uma região metropolitana. O legislador de 1988 cria uma exceção a essa regra do federalismo (artigo 25, parágrafo 3º), ao outorgar aos estados a criação das unidades regionais – regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões – com a finalidade da promoção e da organização das funções públicas de interesse comum. O Estatuto da Metrópole vem, de certa maneira, 'complementar' – apesar de não ser uma lei complementar –, ao estabelecer diretrizes no sentido da promoção dessa governança metropolitana. Não temos, na realidade brasileira, nenhum caso na prática dessa governança."

Pedretti lembra a polêmica que essa questão gerou com o exemplo da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) de 1998, impetrada pelo partido PDT, questionando a lei estadual do Rio de Janeiro que autorizou a criação da região metropolitana do Rio e da microrregião dos Lagos. Alegava-se na ação que o estado deveria ser o titular do serviço de saneamento. O Supremo Tribunal Federal (STF), depois de mais de uma década, definiu, por maioria de votos, que a gestão do serviço de saneamento básico em regiões metropolitanas ou microrregiões deve ser feita em parceria entre municípios e estado, não somente por um ou outro. "O exercício das funções públicas deve ser exercido por um colegiado, nem no estado e nem no município. Esse colegiado, em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, deve ser composto dos representantes dos municípios daquela região, do estado e da sociedade civil. Mas como esse conselho, que nós chamamos de colegiado, é desprovido de personalidade jurídica, e a região metropolitana

não é um ente da federação, é um ente somente administrativo, não é político, o Supremo sugere a criação de uma autarquia de interesse especial para emprestar a personalidade jurídica a esse conselho e para promover a execução das funções públicas", explica Pedretti. "Hoje nós temos esse duelo entre governança interfederativa e de todo um sistema de gestão de uma estrutura com a execução das funções públicas de interesse comum. Essa é a grande dificuldade de fundo jurídico no Brasil", diz.

Na opinião de Karla França, especialista em habitação e planejamento urbano da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), embora a legislação ofereça o respaldo para se trabalhar em escala metropolitana, a dificuldade no país é justamente não ter uma instância de mediação para isso. "Hoje temos uma legislação que diz que em algum momento parte dos serviços que estão sendo executados na escala local são de interesse comum. Sem essas instâncias de mediação, estamos falando de conflito, de judicialização", sustenta.

"Em vez de um órgão gestor acredito mais num sistema metropolitano, algo mais disruptivo, fico com receio da criação das instâncias intermediárias", diz Marcelo de Oliveira Safadi, superintendente executivo de Assuntos Metropolitanos da Secretaria de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos do Governo do Estado de Goiás (Secima). Segundo ele, a proposta da região metropolitana de Goiânia é criar um Instituto de Inteligência Metropolitana, "onde se possa manter a chama acesa, inclusive com a disseminação de conteúdo, pelo fato de estarmos fazendo o plano com a universidade e trabalhando com um banco de dados de estado".

Mas como explicar para os prefeitos e municípios quando uma função pública de interesse local se transforma numa função pública de interesse comum? "É um exercício complexo", afirma Safadi. Para ele, é preciso incorporar o conceito de "compartilhamento" nas discussões



Diana Motta

"Há um elevado grau de concentração de empregos nos municípios-núcleo das regiões metropolitanas. Esse é um grande desafio que não se resolve apenas com planejamento territorial, há também uma necessidade importante de se articular a política territorial com as outras políticas sociais e também econômicas de atração de investimentos"

metropolitanas. "Por exemplo, no caso dos resíduos sólidos, se a gente conseguir reunir a região metropolitana em quatro consórcios a redução é de 30% no custeio da operação." Segundo o superintendente, é preciso trabalhar com a ideia de zonas de interesse metropolitano como espaço específico da ação metropolitana. "Assim fica claro que o interesse é trabalhar nessas áreas", diz. Outro aspecto apontado é a necessidade de encontrar "denominadores comuns". Temos que focar em questões objetivas, com isso vamos conseguir convencer e explicar um pouco mais e avançar para as 85 questões que a gente pode tratar no plano metropolitano", compara. No caso de Goiânia, Safadi explica que o PDUI vai focar em dois eixos básicos como zonas de interesse metropolitano: mananciais e abastecimento e o macro sistema viário.

Diana Motta, do Ministério das Cidades, destaca ainda a grande diversidade regional do Brasil, o que faz com que as funções públicas de interesse comum (FPICs) sejam diferentes. "Só os estados que estão convivendo no seu dia a dia sabem o que impactam mais no contexto da dinâmica urbana metropolitana. Quais são as FPICs? Às vezes pode ser segurança pública, em outra pode ser habitação informal. Há toda uma complexidade. A grande questão é como essas funções públicas de interesse comum operam. Como devem operar? É um órgão que concentra? Pode ser descentralizado? Há outras formas? Acredito que esse tema da governança interfederativa visando as FPICs estão na mesa. Não há uma resposta ainda de como isso pode operar no contexto de uma governança e estrutura metropolitanas." De acordo com ela, o Ministério das Cidades está trabalhando para identificar na secretaria de mobilidade, de saneamento, dos resíduos, como cada função pública exige uma governança diferenciada.

Problemas estruturais

Diana destaca três problemas estruturais nas

regiões metropolitanas e aglomerados urbanos: precariedade habitacional; mobilidade urbana e a gestão. Sobre este último item, a diretora do Ministério das Cidades alerta para o desafio de capacitação nos municípios, com uma "enorme disparidade entre os periféricos e os núcleos". Além disso, chama a atenção para a grande dificuldade de gerir o crescimento urbano metropolitano. "As capacidades estabelecidas por vários motivos não conseguiram adequar o planejamento diante das demandas dos processos de ocupação territorial do Brasil. Envolvem questões de regulação urbana, ambiental, licenciamento. Outra questão diz respeito às finanças e ao financiamento metropolitano. Observamos nos últimos 15 anos, uma certa estagnação dos investimentos municipais. Não é generalizado, mas há uma grande dificuldade dos municípios terem capacidade de investir e atender suas demandas do dia a dia para políticas urbanas."

Ela aponta ainda o emprego como um aspecto crucial para as metrópoles. "Há um elevado grau de concentração de empregos nos municípios-núcleo das regiões metropolitanas. Esse é um grande desafio que não se resolve apenas com planejamento territorial, há também uma necessidade importante de se articular a política territorial com as outras políticas sociais e também econômicas de atração de investimentos."

Para Marcelo Safadi, os problemas estruturais são aqueles que "dificultam todos os dias". Ele elenca alguns: "o modelo como tratamos a propriedade, porque dificulta no âmbito jurídico muitas das nossas decisões; a falta dos zoneamentos ecológicos nos estados, porque deixaram para o macrozoneamento uma missão muito difícil; a falta de percepção sobre os serviços ambientais e a miopia do que seja autonomia municipal diante da incapacidade de autofinanciamento dos municípios".

Já a professora Ermínia Maricato acredita que o momento é de dificuldade diante do que ela chamou de "falência das instituições no Brasil". Segundo ela, existem experiências



Ermínia Maricato

"Chega de lutar por lei, vamos lutar para implementar as leis que já foram construídas. A falta de efetividade na aplicação da lei não é tão simples, tem uma tradição no Brasil, e muitos teóricos que estudam a sociedade brasileira mostraram isso. As ideias fora do lugar"

bem-sucedidas no país, como o Orçamento Participativo, que foi replicado em diversas cidades do mundo, os corredores de ônibus, um know-how reconhecido na área de urbanização de favelas, mas, infelizmente, hoje "o judiciário desconhece a legislação urbanística brasileira". "Temos conquistado leis que o judiciário desconhece, por exemplo, a lei da mobilidade de 2012 estabelece pedestre e bicicleta como prioridades, em segundo lugar é o transporte coletivo, em terceiro, transporte de carga, em quarto é o automóvel. Uma lei avançada para uma realidade atrasada." Outra questão, segundo Ermínia, é o capital imobiliário que tomou conta das cidades entre 2009 e 2014, influenciando no planejamento territorial. "As cidades especialmente as de porte médio expandiram os limites do uso urbano do solo, de expansão urbana. É como se não tivéssemos lei para nada", ressalta. "São desse período as obras da Copa, os BRTs, VLTs, monotrilhos, tudo para o aeroporto. Como pode ser muito melhor fazer obra para quem vai para o aeroporto do que para a massa que fica mais de quatro horas no trajeto para o trabalho na metrópole de São Paulo?", questiona.

Hora de fazer valer a lei – colocar em prática

Entre os participantes do seminário, um ponto comum é que o Brasil já possui diversas legislações avançadas, à exemplo do Estatuto da Metrópole, agora é hora de colocá-las em prática. "Chega de lutar por lei, vamos lutar para implementar as leis que já foram construídas", acredita Ermínia. "A falta de efetividade na aplicação da lei não é tão simples, tem uma tradição no Brasil, e muitos teóricos que estudam a sociedade brasileira mostraram isso. As ideias fora do lugar." Segundo ela, vale lembrar que muitos avanços ocorreram mesmo sem legislação específica. "Mesmo antes do Estatuto da Metrópole, os municípios faziam consórcio sem legislação. O Consórcio de Piracicaba, por

exemplo, inspirou a lei federal dos consórcios [11.107/2005]". Para Lívia, desde os anos 1990 o planejamento vem sendo desmontado no país, agora o Estatuto da Metrópole trouxe um novo dilema. Para ela, é importante que a população possa cobrar o poder público a efetividade desse planejamento. "Esse Estatuto traz coisas interessantes, como o acompanhamento e o controle. É a primeira vez que vemos isso numa legislação. Pela primeira vez traz também um elemento que é uma punição para os gestores que não fizerem esse plano."

"Temos um excesso de lei, e boa parte delas não pegou. Isso é falta de eficácia", acrescenta Pedretti. "Precisamos ficar atentos para que os nossos PDUIs não sejam aquelas leis que não vão pegar, tem que ser dotadas de eficácia e tem que ter um sistema de acompanhamento da aplicação e muitos olhos e cuidados com a Assembleia Legislativa, que poderá apresentar emendas ao trabalho realizado nas regiões metropolitanas. É muito importante essa mobilização junto a deputados para evitar possíveis 'desvançôs' em função de interesses particulares do mercado imobiliário", avalia.

Pedretti reforça ainda que é preciso evitar que a lei do PDUI "se torne um instrumento de desejos". "Precisamos da utilização dos instrumentos políticos que nós temos à disposição. E eles estão basicamente elencados no Estatuto da Cidade. Este é o momento para aqueles que estão realizando os PDUIs entenderem a necessidade da utilização desses instrumentos", finaliza.

A vez da governança colaborativa

Palestrantes destacam vantagens dos municípios atuarem conjuntamente, inclusive por meio de consórcios interfederativos. Apontam também dificuldades em relação ao financiamento e a importância de promover a participação da sociedade para o debate metropolitano

"Por que ser uma região metropolitana? O que leva à sua formação?" Foram com essas



Flávia Mourão

"A grande chave da questão metropolitana é a colaboração. Ao colaborar com o desenvolvimento integrado, o município vai ter ganhos porque será afetado por tudo que vier de benefício para a região metropolitana. Só assim vamos conseguir trabalhar as FPICs, que, no entendimento popular, é aquilo que o município não consegue resolver sozinho"

questões que Flávia Mourão, diretora-geral da Agência Metropolitana de Belo Horizonte (AGEMBH), explicou, no seminário, a importância das cidades trabalharem conjuntamente. De acordo com Flávia, as regiões são formadas quando há os processos de conurbações, onde há trocas cotidianas e permanentes entre os municípios. "A melhor visão é aquela do tecido urbano contínuo, onde não se enxerga o que é o limite do município, porque fisicamente ele inexiste." Assim, os cidadãos das metrópoles circulam e exercem diversas atividades no dia a dia, de um lugar para o outro, em diferentes cidades, sem se dar conta de onde está. "A região metropolitana deveria se ater a essas questões, àquilo que tem uma interação cotidiana, onde a gestão dessas funções diárias fica dificultada por esse processo de confusão", destaca.

Para o professor da Universidade Federal do Grande ABC Jeroen Klink, "a vida é produzida e reproduzida na metrópole, com seus deslocamentos pendulares, cadeias produtivas, geração de trabalho e renda, redes de infraestrutura, qualidade de vida, geração e acumulação de riqueza. Porém as grandes contradições não são percebidas pela população, apenas nos pontos de crise, como nos protestos de junho de 2013 [quando uma série de manifestações tiveram início com o aumento das passagens de ônibus]". De acordo com Klink, a questão metropolitana pode ser central para o desenvolvimento. Ele cita o exemplo da África do Sul, pós-apartheid, em 1994. "Esse debate fez parte do projeto de criação de uma nação, porque o povo percebeu que as grandes disparidades raciais e espaciais faziam parte de um projeto metropolitano. As elites brancas segregavam em escala metropolitana", comenta. Segundo ele, as experiências metropolitanas mais interessantes no mundo conseguiram articular uma legitimidade política, técnica, participação popular, arranjos e instrumentos que saíram do papel, articulado a um fundo metropolitano bem-sucedido.

No Brasil, ao fazer parte dessas regiões

previstas pela Constituição, os municípios obtêm diferenciações, como em relação às políticas habitacionais, telefonia e transporte metropolitano. "A grande chave da questão metropolitana é a colaboração. Ao colaborar com o desenvolvimento integrado, o município vai ter ganhos porque será diretamente afetado por tudo que vier de benefício para a região metropolitana", sustenta Flávia. "Só assim vamos conseguir trabalhar as FPICs [Funções Públicas de Interesse Comum] que no bom entendimento popular é aquilo que o município não consegue resolver sozinho porque sofre o impacto do município vizinho ou gera impacto sobre ele", completa.

A presidente do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), Daniela Campos Libório, pondera que "na região metropolitana a oferta de determinados serviços públicos só é efetivamente exequível com efetividade e com qualidade na medida em que seja vista regionalmente". Assim, as regiões e aglomerados urbanos, se conseguirem trabalhar conjuntamente, poderão ter ganhos de escala na prestação de serviços. "A instância metropolitana vai detectar esses eixos comuns que têm que se pactuar. Uma coisa é ter a percepção técnica de todas as funções públicas que deveriam estar juntas, outra é a realidade dos fatos. Talvez seja necessário um escalonamento de por onde vamos começar, um levantamento diagnóstico."

Daniela aponta o papel dos estados como inafastável como grande gestor e articulador desse cenário metropolitano. "Ele vai ter a visão sistêmica de onde está vindo a água para onde está indo o lixo, onde as pessoas circulam. Isso porque justamente o elemento metropolitano em diagnóstico está nas mãos do estado. Os municípios têm que ficar com os ouvidos abertos para fazer essa costura, sob pena de ficar reiterando dispositivos normativos em forma de planos diretores inócuos. Não vão conseguir trazer a função social da cidade."

O município, por sua vez, deve fazer a "lição de casa", como explica Daniela. "Se tiver o seu



Eduardo Tadeu Pereira

"Tem questões impossíveis de serem solucionadas só em âmbito municipal, como as funções públicas de interesse comum, e outras que, no mínimo, se fizermos juntos, podemos fazer melhor e mais barato"

plano diretor, baseado em diagnósticos bem feitos, com participação da sociedade, trabalhando nas instâncias políticas, ele tem um material para dizer não, vocês querem que a cidade cresça para lá, mas é para cá. Do contrário, como ele vai contra argumentar quando o estado chegar com diagnósticos e propostas? É nesse cenário que o estado, mais do que impor, tem que trabalhar quase que uma educação cívica dos gestores municipais em capacitações, em despertar, em criar equipes", analisa.

Consórcios públicos

Os consórcios públicos são apontados entre os palestrantes como uma forma interessante de se fazer essa articulação entre os municípios. "O consórcio público pode ser utilizado em diversas maneiras na mesma região metropolitana, tanto para criar como para prestar determinados serviços que se entendeu ali importantes para serem executados. Não há uma verdade absoluta sobre os consórcios públicos, há toda uma possibilidade de se moldar conforme as questões se puserem. A modelagem do consórcio público pode ser até a espinha dorsal, a estruturação de uma região metropolitana", sustenta Daniela.

Eduardo Tadeu Pereira, presidente da Associação Brasileira de Municípios (ABM), acrescenta que a ideia da colaboração regional é a primeira mudança cultural a ser enfrentada na questão metropolitana. "Até porque tem questões impossíveis de serem solucionadas só em âmbito municipal, como as funções públicas de interesse comum, e outras que, no mínimo, se fizermos juntos, podemos fazer melhor e mais barato."

Entre os exemplos de áreas onde os consórcios podem funcionar estão os resíduos sólidos. "Não dá para ter 5570 aterros sanitários no Brasil, onde cinco mil municípios têm menos de 50 mil habitantes. Não dá para pensar que todo município vai ter um aterro. Precisa ter algum tipo de composição", ressalta Pereira. Porém, para ele,

caberia aos estados fazerem os estudos para analisar a viabilidade de construção do aterro em determinada região, onde seria necessário localizado o empreendimento desse porte e que tipo de consórcio poderia ser formado.

Na opinião de Daniela, toda região metropolitana deveria ter um consórcio público técnico. "Seria a base de dados de toda a região, com técnicos que sustentem as informações dos municípios integrantes, que possa levantar diagnósticos, que saiba fazer cruzamento de todos os planos diretores que já estão ali estabelecidos, que seja o grande bolsão informativo, gestor de informações e diagnósticos a ser subsidiado pelo estado com participação dos municípios", propõe.

Apesar de os consórcios serem considerados um arranjo institucional interessante, Eduardo Pereira alerta que é preciso uma revisão na lei dos consórcios, pois municípios com inadimplência junto ao Cadastro Único de Convênios (CAUC), da União, ficam impedidos de receber recursos federais. "Imagine um consórcio com 20 municípios. Hoje para qualquer política de financiamento, cada município do consórcio tem que estar adimplente, é praticamente impossível. Defendemos que quem tem que estar adimplente é a instituição, a figura jurídica do consórcio, e não cada um dos seus membros."

Dificuldades financeiras

"No mundo, nosso pacto federativo é o que garante maior autonomia dos municípios. Os municípios têm um papel importante, porém isso precisa ser aprimorado", propõe Eduardo Pereira. Segundo ele, os municípios ficam com cerca de 18% do orçamento público brasileiro, enquanto a União fica com quase 60% e os estados, 25%. Além disso, explica, as tarefas dos municípios vêm aumentando. "O governo federal contingencia, corta, diz que não vai pagar. Os estados contingenciam e cortam, mas os municípios não têm como contingenciar e nem como



Jeroen Klink

"Estamos indo para planejamento sem recursos. Se a gente não se mobilizar o pacto metropolitano será nebuloso. A questão do financiamento não diz respeito apenas a recursos, tem duas dimensões importantes: a previsibilidade e a transparência da alocação dos recursos, com controle sobre o orçamento público"

cortar, porque oferecem o serviço direto para o cidadão. Cortar significa prejudicar a merenda escolar, remédio, atendimento direto à população. É com esse quadro que os municípios estão enfrentando a crise que o Brasil vive", afirma.

Pereira vê com pessimismo o cenário brasileiro, o que, em sua opinião, deve impactar avanços na política metropolitana. Ele cita a Emenda Constitucional 95, aprovada em 2017, que limitou por 20 anos os investimentos públicos no país. "Um país que tem as debilidades de infraestrutura que temos, mesmo que cresça 3% ou 4% nos próximos anos, terá o mesmo orçamento por 20 anos. A reforma da previdência também vai aumentar a demanda por assistência social nos municípios, pois 75% deles recebem mais de previdência do que de FPM [Fundo de Participação dos Municípios]", diz ele, que é ex-prefeito da cidade Várzea Paulista, dentro da aglomeração urbana de Jundiaí (SP). "As regiões e aglomerados padecem de um fundo e de uma incapacidade de ter recurso. As regiões metropolitanas acabam sendo estruturas de organização do governo estadual para a sua própria política e não um processo de concertação entre o governo estadual e os governos municipais", acrescenta.

A região metropolitana de Belo Horizonte conseguiu articular um fundo. Segundo Flávia Mourão, a iniciativa já conseguiu financiar o processo de planejamento da região: o Plano Diretor Integrado; o macrozoneamento metropolitano; o mapeamento das zonas de interesse metropolitano; as revisões de planos diretores municipais; e o plano de resíduos sólidos, que culminou numa parceria público-privada para operar os serviços de coleta e destinação final de resíduos sólidos.

De acordo com Flávia, o modelo construído em Belo Horizonte partiu da colaboração e decisões por consenso, mas como as contribuições ao fundo são voluntárias é sempre um desafio aos municípios entenderem que o que estão investindo voltarão para eles. "No caso

de BH, é preciso investir no desenvolvimento dos outros municípios da região para que haja um diferencial no desenvolvimento do município núcleo", destaca.

Desafios para o futuro

Segundo o professor Jeroen Klink, nos últimos anos foram acumuladas diversas derrotas no país em relação à questão metropolitana. Ele aponta duas principais: participação e financiamento. Em sua opinião, os avanços foram apenas no arcabouço institucional que norteia o planejamento e gestão das áreas metropolitanas, inclusive com o próprio Estatuto da Metrópole, que, para ele, só sairá do papel com pactuação política. Jeroen listou alguns caminhos a seguir: ampliar o papel das universidades; implantar uma agenda de alfabetização metropolitana; unir a legitimidade técnica com a política; mais parcerias públicas e não privadas e uma repartição tributária.

Para Klink, entre os anos de 2006 e 2014, houve muitos recursos sem planejamento metropolitano. Agora, diz ele, "estamos indo para planejamento sem recursos. Se a gente não se mobilizar o pacto metropolitano será nebuloso". "A questão do financiamento não diz respeito apenas a recursos, tem duas dimensões importantes: a previsibilidade e a transparência da alocação dos recursos, com controle sobre o orçamento público."

Ele questiona como, em termos econômicos, fazer a divisão entre subsídio, custo do orçamento geral, custo a fundo perdido, tarifas, preços, cobranças, recursos intergovernamentais, circulação de recursos dentro do pacto federativo, entre outros itens. De acordo com o professor, é muito difícil o controle público do orçamento de áreas como o saneamento e mobilidade. "Não conseguimos elaborar teses e dissertações sobre as autarquias de transportes, saneamento, resíduos sólidos, é muito difícil porque ninguém quer responder as perguntas", comenta. No

entanto, isso seria um processo de participação cidadã ativa. "Existem várias formas de participação, as mais institucionalizadas e as mais mobilizadoras, que incentivam as transgressões, as relações estabelecidas entre mercado, estado e sociedade, explicitando determinadas contradições no pacto metropolitano. Portanto, existe um papel importante dos movimentos

sociais, em parceria com as próprias universidades, sobre temas, como por exemplo, a questão da mobilidade ou o financiamento da cidade. Como é calculado o preço da tarifa do ônibus ou da água? Precisamos começar a trabalhar esses temas."

PALESTRANTES



Da esquerda para a direita: Ermínia Maricato, Luiz José Pedretti, Diana Meirelles da Motta, Heloisa Soares de Moura Costa, Barbara Marguti, Lívia Gabrielli, Marcelo de Oliveira Safadi e Karla França



Da esquerda para a direita: Jeroen Klink, Daniela Campos Libório, Danielle Klintowitz, Eduardo Tadeu Pereira e Flávia Mourão

FOTOS: GABRIELA DI BELLA/MVRB BRASIL

SEMINÁRIO FORTALECE REDE DE ATORES

SEGUNDA EDIÇÃO DO EVENTO EM 2018 DARÁ CONTINUIDADE AO DEBATE

Dos resultados do Seminário Política Metropolitana: Governança, Instrumentos e Planejamento Metropolitanos pode-se constatar o grande interesse do público e das instituições em torno do tema, o que sinaliza a possibilidade de uma rede em torno do processo de debate e elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado das Regiões Metropolitanas no Brasil.

Com objetivo de fortalecer esta valiosa rede de atores dedicados ao tema e promover oportunidades, inovações e disseminar conhecimento, uma segunda edição do evento Política Metropolitana: Governança, Instrumentos e Planejamento Metropolitanos será realizada no primeiro semestre de 2018. A ocasião contará com a apresentação e debate dos PDUIs desenvolvidos nas Regiões Metropolitanas brasileiras, além das publicações especializadas sobre o tema, visando dar continuidade e aprofundar a interação das experiências em desenvolvimento.

Assista: https://youtu.be/1heXej8_zk4 | https://youtu.be/1heXej8_zk4