

Governança Metropolitana no Brasil

Contribuições para as discussões em Porto Alegre

Marco Aurélio Costa – Coordenador da Rede IPEA



■ Região

- Região vem do latim “*regere*” – de onde vem a palavra *regio* que designava “distrito, país, limite”. Daí vem as palavras região e regional.
- Recorte territorial realizado para fins de intervenção, controle e regulação.

■ Regionalização

- Delimitação de regiões para fins de adoção de políticas públicas.
- Regionalização, portanto é **instrumento de planejamento e gestão.**

■ Região Metropolitana (regionalização metropolitana)

- Instrumento de planejamento e gestão para um conjunto de municípios que possuem **Funções Públicas de Interesse Comum.**

■ Funções Públicas de Interesse Comum

- Serviços, estruturas e atividades públicas que são compartilhadas pelos municípios que compõem um espaço que resulta de um processo socioespacial marcado pela conurbação, pelos movimentos pendulares e pelo compartilhamento de uma mesma infraestrutura:
 - Planejamento territorial;
 - Uso do solo;
 - Meio ambiente (e recursos hídricos);
 - Transporte;
 - Saneamento socioambiental (água, esgoto, RSU, drenagem);
 - Saúde;
 - Educação, etc.

■ Municípios metropolitanos

- Compartilham FPICs e, no que diz respeito a tais funções, devem participar da PACTUAÇÃO do planejamento, da gestão e da governança metropolitanos.
- Estrutura e arranjo de gestão metropolitana.

■ A regionalização metropolitana no Brasil

- Criação das RMs na década de 1970.
 - Âncoras do desenvolvimento regional e nacional do país (link com II PND).
 - Espaços metropolitanos efetivos que seriam privilegiados.

■ Modelo de gestão inicial

- Criação de diversos órgãos metropolitanos.

■ Constituição Federal - 1988

- Estadualização da questão metropolitana.
- Potencializou conflitos federativos ainda não resolvidos (25 anos).
- Falta de critérios e referências nacionais.
 - Processo de metropolização institucional.
 - Fragilização e fragmentação da gestão metropolitana.

1. Introdução

A questão metropolitana no Brasil hoje

■ 55 Regiões Metropolitanas (junho/2013)

- Estabelecidas pelos Estados com critérios diversos.

■ 3 Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs)

- Estabelecidas pelo Governo Federal (Teresina, Petrolina/Juazeiro e Brasília).

■ 12 Metrôpoles

- Consideradas pela REGIC / IBGE (2008) segundo critérios de integração espacial e econômica:
 - 1 Grande Metrôpole Nacional – São Paulo;
 - 2 Metrôpoles Nacionais – Rio de Janeiro e Brasília;
 - 9 Metropolitanos Regionais*.

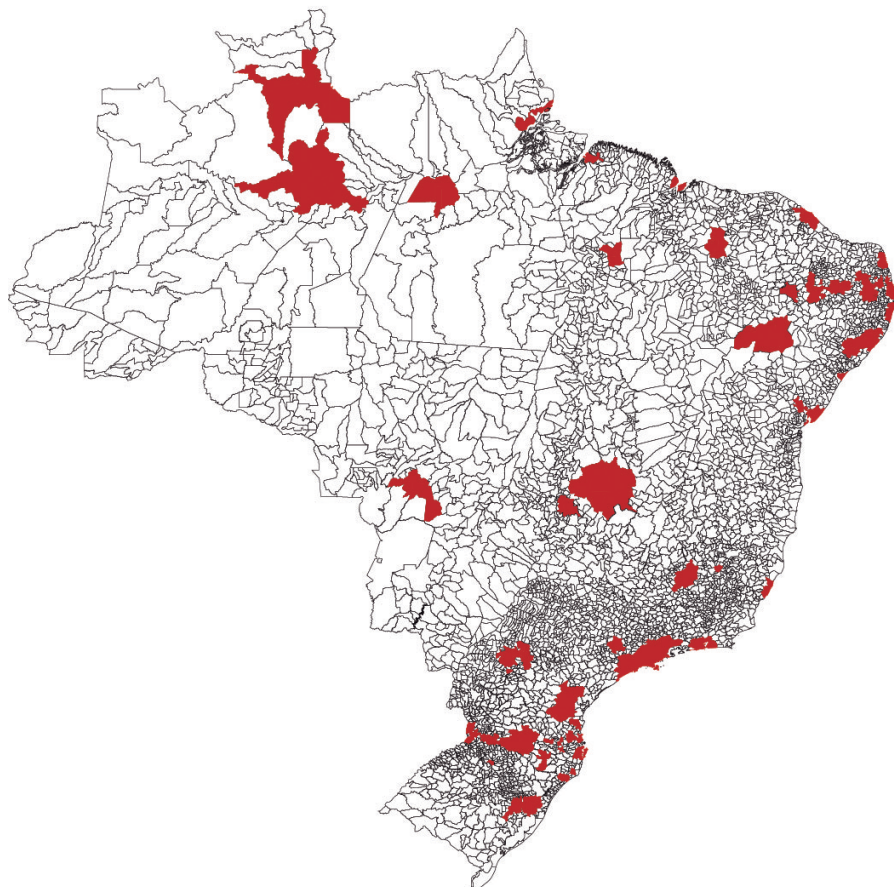
*Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Fortaleza, Salvador, Recife, Belém, Manaus e Goiânia.

■ Não há um conjunto de critérios comuns no âmbito nacional.

1. Introdução

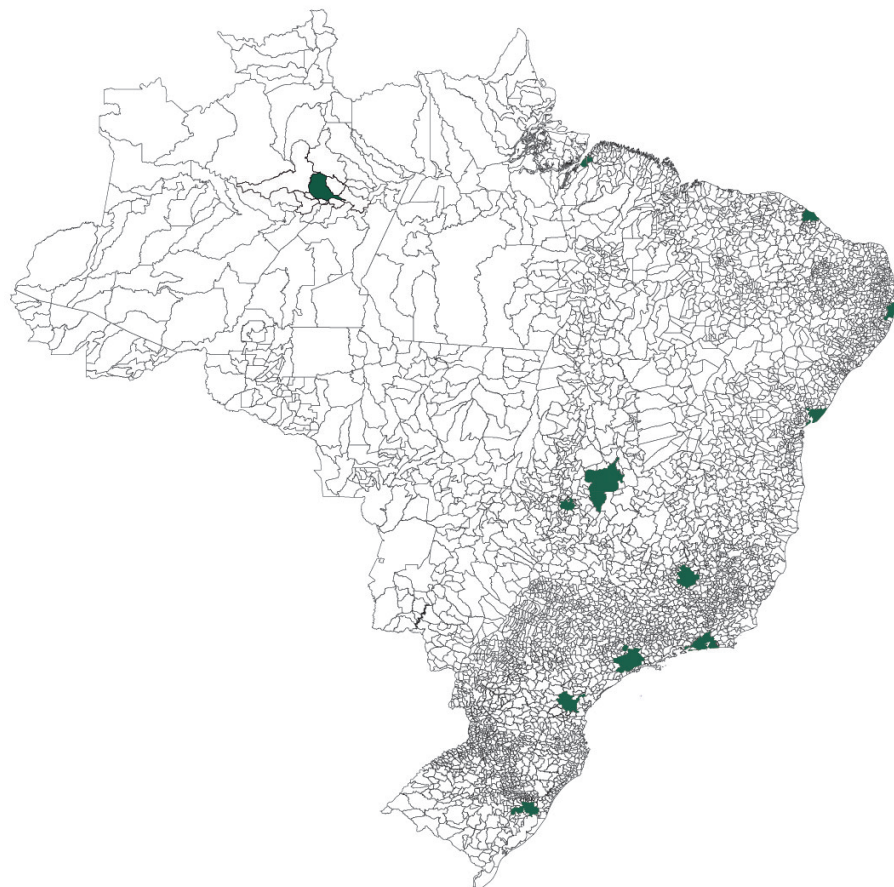
Regiões Metropolitanas X Metrôpoles

58 RMs e RIDEs institucionalizadas



População total: 93,8 milhões (IBGE, 2010)
PIB 2010: R\$ 3,2 trilhões (IBGE, 2010)
PIB per capita: R\$ 34.246 (IBGE, 2010)

12 Metrôpoles segundo critérios de integração espacial e econômica (REGIC / IBGE, 2008)

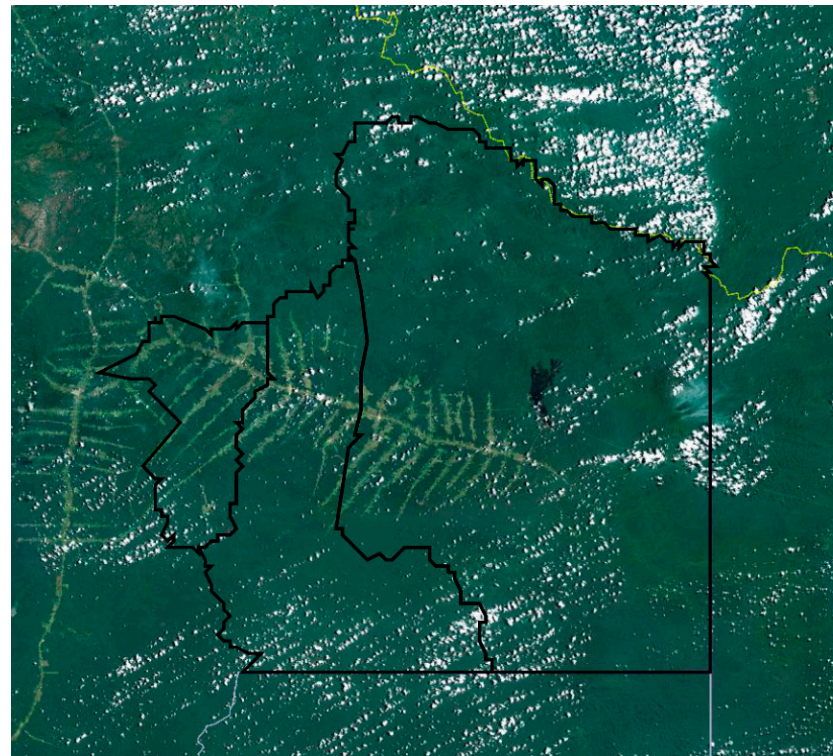


População total: 63,2 milhões (IBGE, 2010)
PIB 2010: R\$ 2,0 trilhões (IBGE, 2010)
PIB per capita: R\$ 32.966 (IBGE, 2010)

1. Introdução

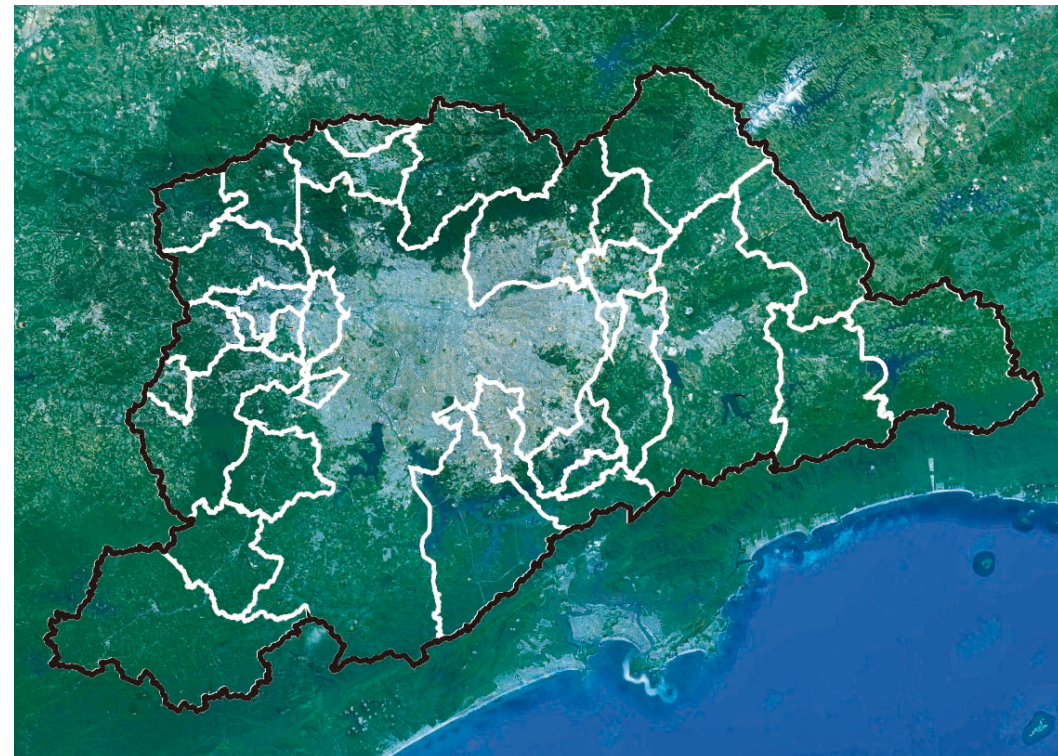
Heterogeneidade de critérios

RM do Sul do Estado de Roraima



- 3 municípios
- População total: 12.534
- PIB: R\$ 245 milhões (2010)
- Área: 17.877 Km²

RM São Paulo



- 39 municípios
- População total: 19,5 milhões
- PIB: R\$ 840,4 bilhões (2010)
- Área: 7.946 Km²

2. Avaliação da Governança Metropolitana

Arranjos Institucionais para a gestão metropolitana

■ O projeto Governança Metropolitana no Brasil

- Pesquisa em rede, abrangendo 15 Regiões (14 RMs e 1 RIDE):
 - 12 reconhecidas pela REGIC 2007: Belém, Belo Horizonte, Brasília, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, Manaus, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo;
 - 3 espaços dinâmicos: Cuiabá, São Luís e Vitória;
 - 9 criadas na década de 1970 e 6 criadas depois da CF/1988.

■ Objetivo:

- Caracterizar e avaliar, numa perspectiva comparativa e tendo como referência o marco das relações federativas no Brasil, a governança metropolitana, seja como subsídio para o desenho, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas à gestão das funções públicas de interesse comum, seja como insumo para fortalecer a questão metropolitana na agenda política do país, nas perspectivas regional e urbano-metropolitana.

2. Avaliação da Governança Metropolitana

Arranjos Institucionais para a gestão metropolitana

■ Componentes:

- 1.1. Arranjos de gestão e articulações institucionais para a governança metropolitana.
- 1.2. Gestão e governança das Funções Públicas de Interesse Comum (uso do solo, saneamento socioambiental e transporte).
- 2. Estudos de caso/Relatos de experiências.

■ Componente 1.1: Institucionalidades

- Estudo comparativo – relatórios parcial e final, estruturados a partir de um roteiro comum, com o preenchimento de planilhas de informação que permitiram a adoção de medidas comparativas (indicador de institucionalidade das RMs).
 - => publicação “40 Anos de Regiões Metropolitanas no Brasil”.

2. Avaliação da Governança Metropolitana

Arranjos Institucionais para a gestão metropolitana

Caraterísticas do sistema de gestão institucionalizado nas quinze RMs (jun. 2013)	
(Em %)	
Elementos presentes no arranjo e/ou nas articulações para governança metropolitana	(%)
Instância para gestão exclusiva da RM	47
Fundo instituído por lei/decreto	73
Fundo instituído por lei/decreto, mas nunca alimentado	60
Fundo instituído por lei/decreto, alimentado apenas para ações de planejamento e gestão	33
Fundo instituído por lei/decreto, alimentado para ações de planejamento, gestão execução de intervenções físicas e projetos	7
Conselho deliberativo instituído por lei/decreto	80
Conselho deliberativo instituído por lei/decreto com participação da sociedade civil	33
Não há registro de reunião do conselho deliberativo, no último ano	67
Conselho consultivo instituído por lei/decreto	40
Não há registro de reunião do conselho consultivo, no último ano	67
Há programas específicos para a RM nos orçamentos/PPAs (2008-2011 e 2012-2015)	87
Há plano de desenvolvimento metropolitano elaborado ou em elaboração	33
Há articulações para governança metropolitana	93
Elaboração dos autores.	

2. Avaliação da Governança Metropolitana

Arranjos institucionais para a gestão metropolitana

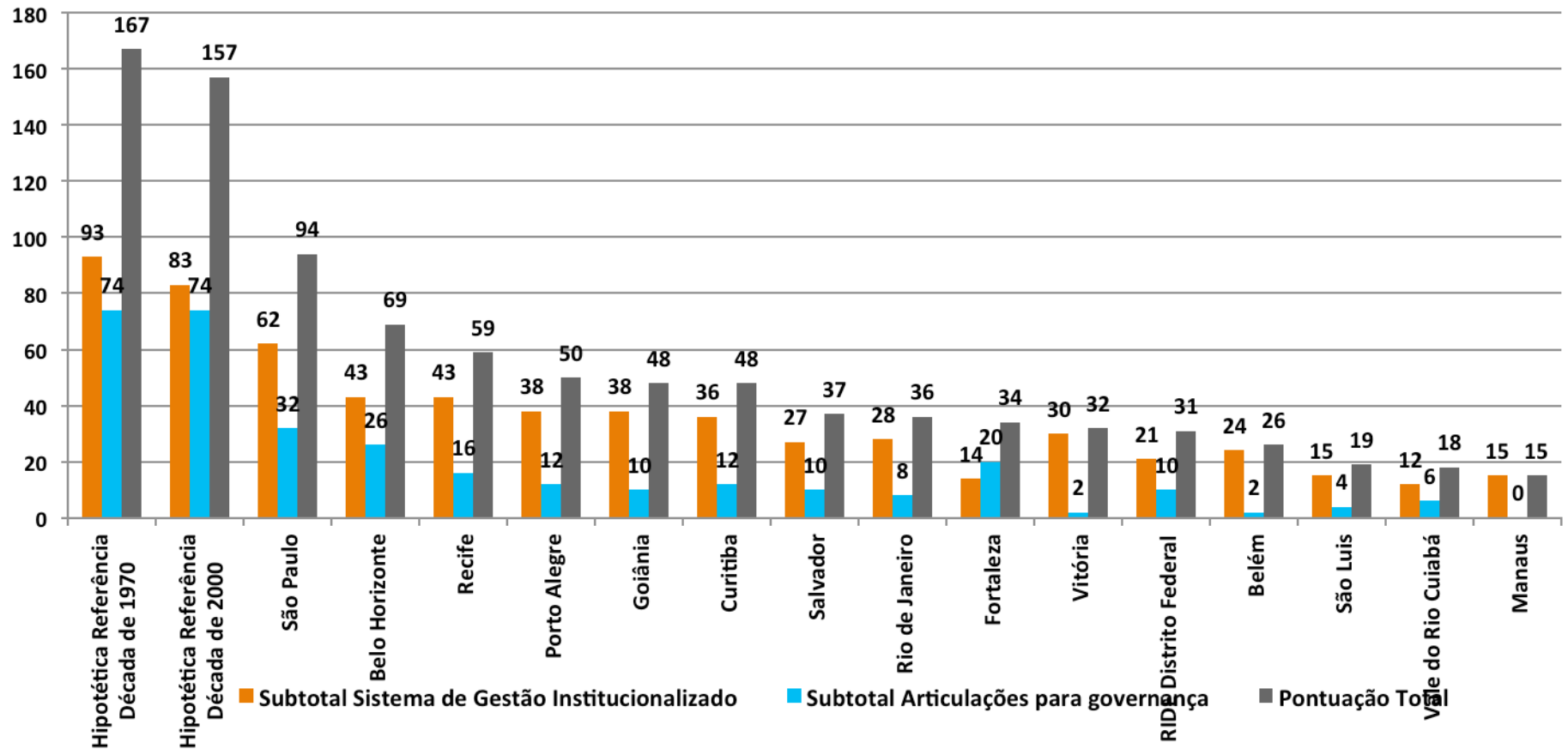
Indícios de formalismo e baixa efetividade:

- Apenas 47% das RMs contam com instância exclusiva de gestão; apesar de a maioria (80%) ter conselho deliberativo instituído legalmente;
- 73% possuem fundo legalmente instituído, mas 60% destes fundos nunca foram alimentados;
- 80% possuem conselho deliberativo instituído, mas apenas 33% preveem a participação da sociedade civil e dois terços não tiveram reunião no último ano; e
- somente um terço das RMs possuem ou estão elaborando seus planos metropolitanos.

2. Avaliação da Governança Metropolitana

Arranjos institucionais para a gestão metropolitana

Tipologia de RMs segundo grau de institucionalização e articulação (relativo, com hipotéticas)



■ Tipologia de RMs, de acordo com os arranjos institucionais identificados:

■ Sistema de Gestão Institucionalizado

- Consolidado
- Consolidação Incipiente
- Não consolidado

■ Articulação de entes e atores para governança da RM (relativa)

- Forte
- Média
- Fraca

2. Avaliação da Governança Metropolitana

Arranjos institucionais para a gestão metropolitana

Tipologia dos sistemas de gestão das RMs e das articulações para governança

		Sistema de gestão institucionalizado		
		Consolidado	Consolidação incipiente	Não consolidado
Articulação para governança	Forte	RM São Paulo RM Belo Horizonte		
	Média	RM Recife RM Porto Alegre RM Curitiba		RM Fortaleza
	Fraca	RM Goiânia	RM Salvador RM Rio de Janeiro RM Vitória RIDE DF RM Belém	RM Cuiabá RM Manaus RM São Luís

Elaboração dos autores.

■ A perspectiva jurídico-institucional

- A raiz do problema: o conceito de cidade ou o divórcio entre a cidade na qual vivemos (espaço dinâmico) e a camisa de força da estrutura político-administrativa do Brasil (com todos os estímulos ao comportamento de maximiza o de ganhos “individuais” e pouco compromisso com a coletividade).
- Aprofundando o problema, mais camisas de força: a confusa regula o das competências de União, UFs e municípios.
- O desafio: encarar a problemática metropolitana e propor uma soluço para os problemas, contornando/respeitando os limites jurídico-institucionais (conceito de cidade, conflitos federativos e submissão de interesses coletivos a interesses locais).

3. Balanço da Situação

Reflexões para o Estatuto da Metrópole

Competência / Entes da Federação	EXCLUSIVA Administrativa (Art. 21 CF)	PRIVATIVA Legislativa (Art. 22 CF)	CONCORRENTE Legislativa (Art. 24 CF)	COMUM/ HORIZONTAL Administrativa (Art. 23 CF)
União	<ul style="list-style-type: none"> •Relações Internacionais •Defesa •Elaboração e Execução de Planos de Ordenamento Territorial e de Desenvolvimento Nacional e Regional •Diretrizes das Políticas de Habitação, Transporte e Saneamento. 	Civil, Comercial, Criminal, Procedural, Eleitoral, Agrário, Marítimo, Aeronáutico, Trabalho, Segurança Social, Diretrizes para o Transporte Nacional, Trânsito e Transports, Diretrizes da Educação, Diretrizes para Empréstimos/ Financiamento e Contratos.	Leis gerais e orientações sobre: Impostos, Urbanismo, Prisões, Economia, Finanças, Conservação Ambiental, Proteção do Patrimônio Histórico, Educação, Cultura, Proteção à Criança e ao Adolescente, Defensoria Pública, Seguridade Social e Saúde, Pessoas com Necessidades Especiais, Polícia Civil.	Não há subordinação. <ul style="list-style-type: none"> •Observar/respeitar a Constituição, a Democracia e o Patrimônio Público. •Saúde Pública. •Seguridade Social. •Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural. •Meio Ambiente. •Cultura, Educação e Ciências. •Produção Agrícola. •Segurança Alimentar. •Habitação Social. •Combate à Pobreza. •Educação para o Trânsito. •Monitoramento dos Recursos Naturais.
Estados		A União pode delegar para os Estados.	Leis específicas sobre os mesmos temas.	
Municípios				

Outras competências:

- **Estados (Art. 25 CF):**
 - Criar, por Lei Complementar, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões para promover a integração entre o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum.
- **Municípios (Art. 30 CF):**
 - Suplementar legislação superior (Federal e Estadual);
 - Organizar e prover serviços públicos locais, incluindo o transporte público;
 - Educação (elementar) (em cooperação com a União e com os Estados);
 - Saúde Pública (em cooperação com a União e com os Estados);
 - Planejamento territorial por meio do controle do uso do solo e do parcelamento do solo.
- **Municípios (Art. 182 CF) e Estatuto das Cidades:**
 - Plano Diretor;
 - Instrumentos de Política Urbana.

■ Uma função pública de interesse comum singular

- Uso do solo como Função Pública de Interesse Comum:
 - Espaço e território metropolitano X perspectiva local;
 - Efeitos cruzados e articulação transversal
(transbordo e interrelações);
 - Impactos de longo prazo X visão de curto prazo;
 - Interesses em conflito (quem é o árbitro?);
 - Regulação e controle do uso do solo em diferentes perspectivas
(baixa sensibilidade e percepção fraca da integração e dos efeitos).
- Desdobrando o *uso do solo*:
 - Parcelamento do solo (desmembramento e loteamento);
 - Uso e ocupação do solo metropolitano:
 - Interfaces com meio ambiente (recursos hídricos, inclusive);
 - Interfaces com sistema viário e mobilidade;
 - Interfaces com política habitacional.

4. A Questão da FPIC Uso do Solo

Uma função singular...

■ Parcelamento do solo

- Lei Federal nº 6.766/79

=> Anuência prévia (desmembramentos, loteamentos).

- Licenciamento ambiental para parcelamento.

■ Uso e ocupação do solo

- Planos metropolitanos (caso da RMBH).

- Planos viários (diretrizes/hierarquização de vias).

- Planos setoriais com impacto no uso e na ocupação do solo.

- Legislação de proteção ao Patrimônio Cultural.

- Legislação ambiental (federal, estadual, municipal):

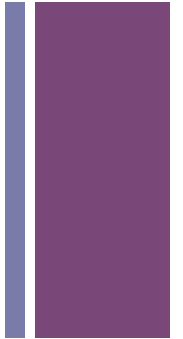
- Lei das Águas (bacias como unidade territorial de planejamento);

- Zoneamento ambiental, planos de manejo/gestão (UCs).

- **Legislação (norma) e procedimentos (gestão)**
 - Definição das FPICs;
 - Estabelecimento de parâmetros, critérios, condicionantes;
 - Definição e articulação, inclusive no plano administrativo, de procedimentos relacionados à gestão do uso do solo (como anuência prévia para parcelamentos do solo e licenciamento ambiental) => fiscalização e poder de polícia;
 - Articulação entre diferentes esferas de governo (perspectiva de cooperação e coordenação federativa);
 - Aplicação do entendimento do STF em torno da discussão da titularidade da FPIC saneamento a todas as FPICs.

■ Implica es do Acórdão do STF para o Uso do Solo:

- O Estado (UF) cria a RM e define quais municípios a compõem.
- Estados e Municípios COMPARTILHAM a gestão das FPIC:
 - Autoridade metropolitana ( rg o específico/arranjo com participa o de todos):
 - Pactos, acordos, sistemas de gestão.
- Planos de Desenvolvimento Integrado ou Planos Diretores Metropolitanos devem ser capazes de:
 - Construir/propor macrozoneamento ao qual o Plano Diretor Municipal deverá se ajustar;
 - Articula o necessária com o EC e obrigatoriedade de macrozoneamento, com identifica o das áreas/zonas nas quais serão utilizados os instrumentos da política urbana.
 - Diálogo necessário com o processo de licenciamento ambiental e com os dispositivos e instrumentos previstos na Lei das águas, na qual as bacias hidrográficas são a unidade de planejamento territorial (articula o, via anuência ou outro mecanismo com CBHs).
 - Observar as diretrizes para estrutura o do sistema viário.
 - Adequa o de planos setoriais   escala metropolitana (habita o).
 - Monitoramento/apoio   fiscaliza o e controle por parte do MPE.
 - Mecanismos de participa o social (gestão e controle social).



Obrigado.

marco.costa@ipea.gov.br