

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais

O ENTE METROPOLITANO

**Custos de transação na gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte e no
Consórcio do Grande ABC – os modelos compulsório e voluntário comparados**

Gustavo Gomes Machado

Orientação: Prof^a Dr^a Lea Guimarães Souki – PUC-MINAS

BELO HORIZONTE

2007

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais

O ENTE METROPOLITANO

**Custos de transação na gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte e no
Consórcio do Grande ABC – os modelos compulsório e voluntário comparados**

Gustavo Gomes Machado

Dissertação apresentada no âmbito do Programa de Pós
Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia
Universidade Católica de Minas Gerais, como
exigência parcial para obtenção do Título de Mestre em
Ciências Sociais.

Orientação: Prof^a Dr^a Lea Guimarães Souki – PUC-MINAS

BELO HORIZONTE

2007

BANCA EXAMINADORA

PROFESSORA DOUTORA LÉA GUIMARÃES SOUKI (ORIENTADORA)
PUC-MINAS

PROFESSOR DOUTOR LUIZ CESAR QUEIROZ RIBEIRO
UFRJ

PROFESSOR DOUTOR CARLOS AURÉLIO PIMENTA DE FARIA
PUC-MINAS

Belo Horizonte, 30 de março de 2007.

AGRADECIMENTOS

Assumindo o risco, por necessidade de síntese, de não citar expressamente nomes que foram fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho, gostaria de externalizar agradecimentos especiais à minha orientadora, Prof. Lea Guimarães Souki, que me prestigiou com tempo, dedicação e sofisticação em suas recomendações.

Agradeço ainda aos professores Carlos Aurélio P. Faria e Edésio Fernandes, que realizaram comentários preciosos para a pesquisa. As discussões, compreensão e incentivo de Caroline Bastos Dantas para o esforço de realização do trabalho também não serão esquecidos.

Encaminho meu agradecimento coletivo à receptividade das pessoas que disponibilizaram agenda para as entrevistas desenvolvidas nesse trabalho.

Por fim, agradeço às equipes e ao auxílio institucional da CAPES e da PUC-MINAS, apoio fundamental a essa pesquisa.

EPÍGRAFE

“Isto é mais do que consentimento ou concórdia é uma verdadeira unidade de todos, numa única e mesma pessoa, realizada por um pacto de cada homem com cada homem de maneira que seria como se cada homem dissesse a todo homem: autorizo e cedo meu direito de governar-me a este homem, ou a esta assembléia de homens, com a condição de cederes teu direito a ele, autorizando todas as suas ações da mesma maneira. Isto feito, a multidão assim unida numa pessoa é chamada de Estado, do latim civitas. Essa é a geração do grande Leviatã, ou antes do grande deus mortal ao qual devemos, abaixo do Deus imortal, nossa paz e defesa (...) a essência do Estado que (para defini-lo) é: uma pessoa de cujos atos uma grande multidão, por pactos mútuos de uns com os outros, cada um se fez autor; para que possa usar a força e os meios de todos, do modo que julgar conveniente, para assegurar a paz e defesa comum. Aquele que é portador dessa pessoa é chamado soberano, e dele se diz que possui poder soberano; e todos, além dele, são súditos”

Thomas Hobbes¹

1 (Morris, 2002:115)

RESUMO

Esta pesquisa realizou estudo comparado entre formas compulsórias e voluntárias de integração de municipalidades para a constituição de regiões metropolitanas. Seu objetivo foi explorar custos de transação nas relações entre atores que negociam acordos destinados à governança regional. A Região Metropolitana de Belo Horizonte e o Consórcio do Grande ABC paulista foram selecionados para a pesquisa porque são paradigmas brasileiros dos modelos compulsório e voluntário de gestão metropolitana. A interpretação dos resultados é complexa, mas revela que, em função de problemas institucionais do federalismo brasileiro, os dois modelos oferecem uma estrutura de incentivos fraca para os atores desenvolverem a gestão metropolitana. Isso resulta em elevados custos de transação nos dois casos estudados e torna instável a performance da governança metropolitana nessas regiões.

Palavras-chave: região metropolitana; custos de transação; gestão metropolitana; federalismo; municípios; Região Metropolitana de Belo Horizonte; Grande ABC paulista.

ABSTRACT

This research made an compared study among compulsory and voluntary forms of integration of municipalities for the constitution of metropolitan areas. Its goal was to explore transaction costs in the relationships among actors that negotiate agreements destined to the regional *governance*. The Metropolitan Area of Belo Horizonte and the Consortium of the Great ABC paulista were selected for the research because they are brazilian paradigms of the models compulsory and voluntary of metropolitan administration. The interpretation of the results is complex, but its reveals that, in function of institutional problems of the brazilian federalism, the two models offer a weak structure of incentives for the actors to develop the metropolitan administration. That results in high transaction costs in the two studied cases and it turns unstable the performance of the metropolitan *governance* in those areas.

Key-words: metropolitan area; transaction costs; metropolitan administration; federalism; municipalities; Metropolitan area of Belo Horizonte; Great ABC paulista.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa da Região Metropolitana de Belo Horizonte

Mapa do Grande ABC paulista

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Perfil dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte

Tabela 2 – Perfil dos Municípios do Grande ABC paulista

Tabela 3 – Emendas sobre regiões metropolitanas propostas pelos constituintes de 1988

LISTA DE SIGLAS

ASSEMAE – Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento s
AESBE – Associação das Empresas Estaduais de Saneamento
BHTRANS – Companhia de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte
BNH – Banco Nacional de Habitação
CBTU – Companhia Brasileira de Trens Urbanos
CCT – Câmara de Compensação Tarifária
CEPAL. – Comissão Econômica para a América Latina
CMP – Central de Movimentos Populares
CNPU – Conselho Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana
COHAB-MG – Companhia de Habitação de Minas Gerais
CONAM – Confederação Nacional das Associações de Moradores
CONDER – Companhia de Desenvolvimento do Recôncavo Baiano
COPASA-MG Companhia de Saneamento de Minas Gerais
CPTM – Companhia Paulista de Trens Metropolitanos
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DER-MG - Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais
EBTU – Empresa Brasileira de Transportes Urbanos
EMPLASA – Planejamento metropolitano de São Paulo S.A.
EMTU – Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo
FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FISENGE – Federação Interestadual de Sindicatos de Engenheiros
FJP – Fundação João Pinheiro
FNDU – Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano
FNRU - Fórum Nacional de Reforma Urbana
FNSA – Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental
FNU/CUT – Federação Nacional dos Urbanitários/CUT
GABC – Grande ABC paulista
GRANBEL – Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte
IAB - Instituto dos Arquitetos do Brasil
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEC – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor

IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano

ISS - Imposto Sobre Serviços

IUCLG – Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos,

METROBEL – Companhia de Transporte e Trânsito da Região Metropolitana de Belo Horizonte

METROMINAS – Trem Metropolitano de Belo Horizonte S.A.

METROPLAN – Plano de Reestruturação do Transporte Metropolitano de Belo Horizonte

MNLM – Movimento Nacional de Luta pela Moradia,

PBH – Prefeitura Municipal de Belo Horizonte

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PETROBRÁS - Petróleo Brasileiro S.A.

PLAMBEL – Superintendência de Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte

PLANASA – Plano Nacional de Saneamento

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

REBRIP – Rede Brasileira pela Integração dos Povos

RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte

RMSP – Região Metropolitana de São Paulo

SABESP – Companhia de Saneamento de São Paulo S.A.

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Empresas

SEDRO-MG – Secretaria de Desenvolvimento Regional e Política Urbana de Minas Gerais

SEPLAG-MG – Secretaria de Planejamento e Gestão de Minas Gerais

SUMÁRIO

Introdução: estudo comparado entre os modelos compulsório e voluntário de organização da gestão metropolitana	13
Objeto da pesquisa.....	17
Metodologia: a escolha do método comparativo.....	18
Considerações teóricas e metodológicas sobre os custos de transação da gestão metropolitana.....	23
Avanços e percalços no desenvolvimento do trabalho.....	26
Os planos da pesquisa.....	27
Sinopse da dissertação.....	29
Capítulo 1 – Organização territorial do poder e gestão metropolitana em países federativos	31
1.1 Aspectos teóricos do federalismo.....	31
1.2 O lugar dos municípios e das regiões metropolitanas em algumas federações: comparação com o caso brasileiro.....	36
<i>Municípios e regiões metropolitanas na federação canadense</i>	38
<i>Municípios e regiões metropolitanas na federação norte americana</i>	41
<i>Municípios e regiões metropolitanas na federação brasileira</i>	44
Capítulo 2 – Custos de transação comparados na gestão da RMBH no Grande ABC.....	52
2.1 A trajetória da Região Metropolitana de Belo Horizonte.....	54
<i>O período da tecnocracia esclarecida na RMBH</i>	54
<i>1982: Abertura política, crise fiscal e novos atores na RMBH</i>	60
<i>O "municipalismo a todo custo" na RMBH</i>	62
<i>A integração negociada na RMBH</i>	69
2.2 A Trajetória do Grande ABC Paulista.....	72
<i>O municipalismo a todo custo no Grande ABC</i>	75
<i>A integração negociada no Grande ABC</i>	77
Capítulo 3 – Interpretação dos custos de transação: análise das categorias de comparação entre a RMBH e o Grande ABC.....	87
3.1. Identidade regional.....	89
3.2 Assimetria de forças.....	92
3.3 Trajetória de dependência.....	98
3.4 Instituições metropolitanas.....	103
Conclusões.....	113
Bibliografia.....	121
Apêndice A – Entrevistas.....	129
Apêndice B - Periódicos.....	131
Apêndice C – Legislação.....	149
Anexos.....	155
Mapa da Região Metropolitana de Belo Horizonte.....	155
Mapa da Região Metropolitana do Grande ABC Paulista.....	156
Tabela 1 - Perfil dos Municípios da RMBH.....	157
Tabela 2 – Perfil dos Municípios do Grande ABC paulista.....	161
Tabela 3 – Emendas sobre regiões metropolitanas propostas pelos constituintes de 1988.....	162
Roteiro de Entrevistas no Grande ABC.....	163

Introdução: estudo comparado entre os modelos compulsório e voluntário de organização da gestão metropolitana

É geralmente aceita a proposição de que a gestão metropolitana ocupa um lugar aquém da sua importância na seara das reformas do setor público empreendidas no Brasil no período pós-democratização. O impasse metropolitano tem sido considerado, por diversos trabalhos,² um dos entraves mais importantes a dois compromissos fundamentais de agentes governamentais nas grandes cidades brasileiras: a redução da pobreza e a retomada do crescimento econômico. A relação dessas prioridades com a questão metropolitana ocorre pelo fato de as metrópoles se caracterizarem justamente pelo binômio riqueza e pobreza.

De um lado, estão nas regiões metropolitanas as principais forças motrizes do desenvolvimento econômico capitalista. A grande escala urbana presente nelas pode ser potencializada por meio do aproveitamento mais racional das economias de aglomeração, do compartilhamento de custos fixos, da disseminação dos fluxos de informação e da especialização do mercado de trabalho (Buarque e Lima, 2005).

Paralelamente, as regiões metropolitanas abrigam parte substancial do contingente de pobres no Brasil. Moura e outros (2003) relatam que essas áreas aumentaram sua participação no total de pobres no Brasil entre 1991 e 2000, concentrando neste ano cerca de 14,4 milhões de pessoas em situação de pobreza. As metrópoles são, ao mesmo tempo, “*uma escala fundamental da questão social brasileira e órfãs de interesse político*”, resume incisivamente Ribeiro (2004:23) o impasse metropolitano.

A *ingovernabilidade* metropolitana reporta-se a alguns fatores básicos: o tecido urbano contínuo sobreposto a múltiplas municipalidades, a existência de funções públicas de interesse regional e a dificuldade dessas funções serem gerenciadas de forma integrada. Problemas de governança e governabilidade relacionados a conflitos de competências entre as esferas governamentais nas áreas metropolitanas são comuns, especialmente em países federativos.

Esse vácuo, segundo Buarque e Lima, atenta para o fato de que

“a governabilidade se torna mais importante (e também mais difícil) nas metrópoles pela falta de órgãos e de mecanismos institucionais que promovam a cooperação político-administrativa supra-municipal e pelas diferenças sócio-econômicas e conflitos de interesse entre os municípios no espaço metropolitano” (Buarque e Lima, 2005:18)

Grosso modo, permanece para o Brasil o desafio lançado pelo senador Eurico Resende, quando este propôs, em 1968, a emenda constitucional que definiu a origem legal das regiões metropolitanas:

“as Regiões Metropolitanas constituem hoje em dia uma realidade urbanística que não pode ser desconhecida das administrações modernas, nem omitida no planejamento regional. Por Regiões Metropolitanas, entendem-se aqueles Municípios que gravitam em torno da grande cidade, formado com esta uma unidade socioeconômica, com recíprocas implicações nos seus serviços urbanos e interurbanos. Assim sendo, tais serviços deixam de ser de exclusivo interesse local, por vinculados estarem a toda comunidade metropolitana. Passam a constituir a tessitura intermunicipal daquelas localidades, e, por isso mesmo, devem ser planejados e executados em conjunto, por uma administração unificada e autônoma, mantida por todos os Municípios da região, na proporção dos seus recursos e, se estes forem insuficientes, hão de ser complementados pelo Estado e até mesmo pela União, por que os seus benefícios se estendem aos governos estadual e federal” (Panizzi, 1977:52)

Um dos aspectos mais relevantes a ser considerado é o da sustentabilidade política das experiências de gestão metropolitana. Foi tentada pelo governo federal, na década de 1970, a implantação de sistemas de governança metropolitana que, além de apresentarem resultados diferenciados nas nove regiões metropolitanas então criadas, praticamente não sobreviveram à redemocratização do país, na década de 1980. O debate atual gira em torno da percepção corrente de que formas institucionais alternativas para questão metropolitana ainda não se consolidaram passados quase duas décadas da promulgação da Constituição da República de 1988.

² Citamos os trabalhos de Klink(2001), (2006), Gouvêa(2005), Azevedo(2002), Reis(2005), Azevedo e Mares Guia(2004), Paranhos (2005), Garson(2005), Ribeiro(2004), Fundação João Pinheiro(1998) além de

A experiência brasileira em gestão metropolitana remete, nesse sentido, a reflexões quanto às escolhas relacionadas à institucionalização das regiões metropolitanas que podem explicar os condicionantes que levaram a esse impasse.

Há, atualmente, uma tendência entre alguns autores de desprestigiar arranjos compulsórios ou verticais das regiões metropolitanas sob o argumento de que tanto o caso brasileiro quanto experiências de gestão em áreas metropolitanas de outros países demonstraram insustentabilidade face às disputas políticas e às superposições protagonizadas por governos metropolitanos, poderes locais e até mesmo os centrais.(Klink, 2006)

Esses autores defendem a alternativa do enfrentamento da questão metropolitana com base na iniciativa horizontal e voluntária dos municípios envolvidos. Essa última é a opção de muitos dos críticos do modelo de gestão criado pelos militares nos anos 70, como Azevedo(2002) e Rolnik e Somekh (2004:122). Estas argumentam que, um modelo de gestão metropolitana democrática, “*além de horizontal e não-hierarquizado, deve incluir a sociedade em suas representações regionais.*”

De um outro lado do debate, advoga-se a opção por conferir maior *legalidade* ao fenômeno metropolitano, reconhecendo-o vertical e formalmente na organização administrativa do Estado. Essa opção tem como adepto Gouvêa (2005:246), segundo o qual, *a institucionalização metropolitana seria bastante improvável a partir da adesão voluntária dos municípios envolvidos*”. Diante desse argumento, Gouvêa defende a constituição do *município metropolitano*, como realidade distinta do município tradicional.

Subtrai-se dessa discussão que o principal desafio parece ser a definição de arranjos institucionais concomitantemente fortes e legítimos³ na região metropolitana, que é uma equação muito complexa de ser resolvida, pois como destaca Fernandes:

“Região Metropolitana é o conjunto de problemas comuns a serem resolvidos por prestação de serviços comuns. Indo mais além, exige planejamento socioeconômico, territorial, controle do solo e ordem política institucional. Outra questão refere-se à titularidade do interesse metropolitano. Quem tem, do ponto de vista jurídico, interesse metropolitano? Quem deve ter o poder de decidir sobre matérias metropolitanas? O Estado, municípios envolvidos ou a

diversas pesquisas desenvolvidas pelo *Observatório das Metrôpoles*, no Brasil.

União? Quem apresenta a titularidade de lidar com essa realidade e dar respostas políticas, administrativas ou jurídicas? Qual a medida da convivência entre o metropolitano e o local? (...) Qual a medida da compatibilidade entre o local e o metropolitano? Essa é questão de difícil resolução. As tensões do modelo de gestão metropolitana imperfeito, ineficiente e sem impacto geram duas situações. De um lado, estratégias de respostas, juridicamente sólidas e politicamente ilegítimas; de outro, estratégias de respostas das questões metropolitanas politicamente legítimas, mas juridicamente frágeis. Então, o grande desafio é aproximar legalidade de legitimidade.”(Fernandes, 2004:75)

Considerando a atualidade do debate entre legalidade e legitimidade que permeia a abordagem da questão metropolitana, assume relevância o desenvolvimento de estudo comparativo sobre os dois modelos institucionais básicos das regiões metropolitanas a que se refere Mello: “*as soluções estruturais formais e as menos formais*”, ou a classificação que “*distingue as soluções compulsórias das voluntárias, embora as soluções formais correspondam mais ou menos às chamadas compulsórias e as menos formais às voluntárias*.” (Mello, 1996:20).

Ao assumir, explicitamente, o objetivo de empreender um estudo comparado dessas duas modalidades de organização institucional da governança metropolitana, a pesquisa pretende contribuir para o debate sobre as escolhas institucionais que pautam a gestão das regiões metropolitanas.

As experiências da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) e do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC paulista (GABC) foram selecionadas para essa investigação por serem paradigmas, respectivamente, das experiências nacionais de gestão metropolitana compulsória e voluntária.

A Região Metropolitana de Belo Horizonte é um paradigma do formato compulsório de organização metropolitana no Brasil. Foi institucionalizada pelo regime militar, na década de 1970, e acusa trajetória pedagógica para o estudo dos dilemas que acometem as formas verticais de gestão metropolitana.

De outra parte, o Consórcio Intermunicipal do ABC paulista tem sido apontado por vários estudos⁴ como uma experiência complexa e avançada de cooperação horizontal no Brasil. Inserida em uma organização metropolitana vertical, a Região Metropolitana de

³ A legitimidade deve ser entendida nesse estudo como aquela oferecida pelos líderes dos poderes locais ao governo metropolitano.

São Paulo (RMSP), o ABC tenta ignorar a legislação metropolitana estadual para empreender uma tentativa de pactuação para a resolução de problemas comuns intermunicipais. Estamos interessados nos avanços e limites dessa experiência, assim como nos custos de transação a que os seus atores estão submetidos.

Compulsoriedade ou cooperação voluntária? Formalidade ou informalidade? Como esses modelos se adaptam ao federalismo brasileiro? Serão eles antagônicos e excludentes? Esse estudo pretende explorar, sistematizar e interpretar experiências reais de gestão metropolitana, contextualizando-as com o intenso debate que se desenrola atualmente no país e no mundo acerca de estratégias para o enfrentamento da questão metropolitana.

Objeto da pesquisa

Essa pesquisa pretende investigar aspectos dos custos de transação relacionados à gestão de regiões metropolitanas no Brasil mediante estudo comparativo entre uma experiência de administração metropolitana vertical-compulsória – a da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) – e uma horizontal-voluntária – a do Consórcio Intermunicipal do ABC paulista. Por compulsória, entende-se uma organização vertical da região metropolitana, por meio de uma legislação emitida por ente federado acima dos municípios, independentemente da anuência destes; por voluntária, entende-se uma organização horizontal da área metropolitana, fundada na livre associação entre os governos locais.

Teóricos do novo institucionalismo, tais como North (1993) e Levi (1991), definem os custos de transação como aqueles que devem ser assumidos pelos atores envolvidos para o cumprimento de acordos e para a fiscalização da sua execução. Estudar os custos de transação relacionados à gestão de uma região metropolitana equivale, nesse sentido, a investigar os *custos de cooperação* pertinentes ao complexo metropolitano em que diversas instâncias governamentais estão sujeitas a problemas comuns e à necessidade de planejamento e gestão integrados em nível regional. As lógicas da eficiência

⁴ Entre os autores que destacam aspectos inovadores na cooperação do Grande ABC citamos: Klink(2001), (2006), Reis(2005) e Abrúcio e Soares(2001)

administrativa⁵ e da equidade social⁶ tendem a impor a necessidade de integração do planejamento e da gestão metropolitana, muitas vezes, desconsiderando a tradicional organização institucional do território. A lógica política, por outro lado, pode levar as instâncias locais a refutarem a “ameaça” do poder regional, esquivando-se dele e reafirmando sua autonomia. Nessa luta entre forças centrípetas (em direção ao poder regional) e centrífugas (em direção ao poder local), os custos de transação ou de cooperação interfederativa podem definir para que lado a balança tenderá a pender.

Ao estudar as experiências da RMBH e do Grande ABC Paulista, pretendemos problematizar a afirmação de que os custos de transação relacionados à gestão das regiões metropolitanas no Brasil – compulsórias ou voluntárias – são um dos condicionantes mais importantes à trajetória e ao desempenho dessas administrações regionais. Instituições metropolitanas frágeis, por um lado, e a debilidade das organizações regionais perante a dinâmica político-eleitoral seriam, de outro lado, expoentes de uma federação que premia a desarticulação e a não-cooperação, além de onerar as tentativas de pactuação da gestão metropolitana.

Metodologia: a escolha do método comparativo

O método comparativo salienta Sartori (1995:208), “*é o menos insatisfatório de todos os métodos de controle acessíveis à ciência política.*” O método experimental, o mais seguro e satisfatório de todos, tende a só ser viável em problemas de microanálise (pequenos grupos). O método estatístico, o segundo na escala decrescente de “força de controle” proposta pelo autor, é recomendável sempre que possível, mas é limitado pela

⁵ A centralização administrativa de funções públicas na área metropolitana pode permitir o uso de ganhos de escala no provimento de serviços e de políticas públicas. Segundo Paranhos (2005:138): “*Além das dimensões físico-territoriais, socioeconômicas, ambientais e da lógica funcional da produção nas Regiões Metropolitanas e Aglomerados Urbanos, é necessário estudar e aperfeiçoar a dimensão institucional-gerecional das mesmas, tratando de implementar progressivamente mecanismos mais custo-eficientes para a sua gestão (...)*”

⁶ A problemática da promoção da equidade social nas regiões metropolitanas está relacionada à comumente observada assimetria econômica entre municípios de uma área conurbada, fato este responsável pela situação na qual os indivíduos residentes nos municípios polarizadores da atividade produtiva são mais bem atendidos por políticas públicas do que os residentes em municípios que exercem outras funções no contexto metropolitano, por exemplo: cidades-dormitório, reservas de mananciais.

(in)disponibilidade de dados e pela dificuldade de se definir critérios para a quantificação em matéria política e social.

O método de controle histórico – inconfundível com o método historiográfico utilizado pelos historiadores para conhecer a história – aparece em último lugar na escala, atrás do controle comparativo. Sartori argumenta que a comparação tem a vantagem de ser aplicada horizontalmente, em que são analisados processos ou instituições em um determinado período de tempo equivalente(ou considerado igual), permitindo-se, assim, a interessante aplicação da regra *ceteris paribus*. O controle histórico, ao contrário, “*é aplicado verticalmente, de forma diacrônica, tem uma dimensão longitudinal. “Em consequência, parece que não podemos postular a paridade de condições, mas que estamos quase sempre obrigados a presumir um ceteris non paribus.” “Isso introduz uma complicação importante, em substituição a uma simplificação vantajosa.”*”(Sartori:206)

Putnam(2000), que elaborou consagrado trabalho acerca da influência da cultura cívica e do capital social no desempenho institucional de governos democráticos, destaca os cuidados que teve em relação ao método histórico. Ele enfatiza as dificuldades que o pesquisador encontra quando pretende retirar de uma experiência histórica específica – no caso a italiana – conclusões de importância geral e cita a lição de Philip Selznick:

“a investigação teórica, quando se concentra em determinada estrutura ou evento histórico, é sempre arriscada. Isso por causa da tensão constante entre a preocupação de apreender e interpretar plenamente como história o material investigado e a preocupação especial de induzir relações abstratas e gerais.” (Selznick, 1953:250. Apud: Putnam, 2000:27)

Dessa forma, optamos pelo método comparativo, nesse estudo, justamente para nos distanciarmos das falácias a que estamos sujeitos, quando tentamos a apuração de lições de interesse geral pela investigação de um único caso isolado.

E o que é comparável nas experiências de gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte e do Consórcio Intermunicipal do ABC paulista?

Antes disso, o que é comparável? Sartori (1995:208) critica o entendimento corriqueiro de se entender a ação de comparar à de assemelhar, igualar. Para o autor, um entendimento de maior rigor técnico da comparabilidade é: considerar o que é semelhante como constante do que está sendo comparado e o que é dissemelhante, variáveis da

pesquisa. Para isso, é necessário explicitar critérios – objetivos, impessoais e estabilizantes – para qualificar duas ou mais coisas como comparáveis.

Além dessas condições, devemos atender alguns requisitos que permitam uma reprodução da comparação, inclusive em escala global. Essa é qualidade generalizante do método comparativo. O instrumento metodológico para tal é a criação de conceitos ou categorias que possam “viajar” entre casos e experiências diferentes. Para sermos rigorosos em nosso estudo, deveremos definir categorias para a comparação entre experiências de gestão metropolitana apuráveis não apenas na Região Metropolitana de Belo Horizonte e na região do ABC paulista, mas que possam, inclusive, “viajar” pelos continentes, como quer Sartori. (1995:212)

Para atender a esse conjunto de requisitos metodológicos, explicitamos quatro categorias-objetivas para um estudo convincente das experiências da RMBH e do ABC paulista. Como fio condutor, temos a apuração dos custos de transação da gestão metropolitana, e serão investigadas as seguintes variáveis:

- 1- identidade regional;**
- 2- assimetria de forças;**
- 3- trajetória de dependência (*Path Dependence*);**
- 4- instituições metropolitanas.**

A definição dessas quatro categorias de análise foi necessária por uma exigência metodológica, uma vez que a mera interpretação indiscriminada dos custos de transação metropolitana, nas duas experiências concretas estudadas, poderia empobrecer a discussão.

Essas quatro categorias de análise também não foram definidas por acaso. Elas, na verdade, são produto de um esforço de sistematização de apontamentos que a produção teórica apresenta de maneira dispersa para explicar os dilemas da gestão metropolitana. Nesse sentido, a preocupação com a importância da identidade regional na gestão metropolitana, é tema estudado a fundo por Klink(2001); a assimetria de forças entre entes federativos é uma problemática central na teoria do federalismo(Abrúcio e Soares, 2001); a noção de trajetória de dependência é elemento nevrálgico do argumento de Souza(2004); e as instituições metropolitanas são analisadas por Gouvêa(2005), Reis(2005) e Azevedo e Mares Guia(2004), e, por fim, consolidou-se como item importante da agenda científica a partir de Putnam(2000).

A primeira categoria comparada nas experiências da RMBH e do Grande ABC é a identidade regional. Muito embora não se trate aqui de investigação aprofundada em termos quantitativos e qualitativos sobre o nível de identidade regional das populações envolvidas, acreditamos que a exploração da trajetória histórica de fundação e formação dos municípios dessas duas regiões pode fornecer elementos para a interpretação das forças centrífugas e centrípetas que, respectivamente, impulsionam a fragmentação regional e a arrefecem.

Pela forma e pelo processo histórico de ocupação do território da região metropolitana, supõe-se que é possível identificar a existência ou ausência de uma identidade regional entre os atores dos diversos municípios da região que os incentivariam a possuir uma aqui denominada “consciência metropolitana”, ou seja, um conjunto de *constructos mentais* favoráveis a negociações de corte regional que, de acordo com a abordagem teórica dos custos de transação, são importantes no processo de tomada de decisão dos jogadores envolvidos.

A noção de identidade regional investigada nesse estudo se inspira no conceito de *novo regionalismo*, discutido com profundidade por Klink(2001). Grosso modo, o novo regionalismo recomenda o comprometimento entre lideranças locais com sistemas de governança mais cooperativos e menos fragmentados para alinhar melhores condições de competitividade no mercado global. Nessa perspectiva, os autores dessa corrente se debruçam sobre o crescente protagonismo das regiões no processo de reestruturação produtiva desencadeado pela globalização, em prejuízo do papel dos Estados-nação, cada vez mais passivos face aos mercados globais.

A formação do espaço regional e suas conseqüências para a indução de coalizões de atores pró-gestão metropolitana são tomadas, nesse estudo, como determinantes para a compreensão dos custos transacionais da coordenação e da cooperação inter-governamental.

A segunda categoria é o grau de simetria de forças entre os entes federados e guarda sua justificação na teoria do federalismo. A preocupação dos federalistas está relacionada ao argumento de que a ausência do equilíbrio de forças entre os jogadores no contexto do pacto federativo deturpa o Estado Federal e pode comprometer seu equilíbrio.(Abrúcio e Costa, 1999) Diante da relevância atribuída pelos teóricos do federalismo à questão do grau de assimetria entre os atores, é que essa categoria será avaliada em nosso estudo.

Supomos que os custos de transação da gestão metropolitana podem ser drasticamente afetados em ambientes de jogadores muito heterogêneos. Esse argumento é central no trabalho de Gouvêa(2005), que propõe inclusive o fracionamento territorial dos municípios-pólo das regiões metropolitanas, de modo a torná-los mais simétricos em relação aos demais municípios metropolitanos.

Na terceira categoria desse estudo, há pergunta que nos orienta é: que variáveis históricas específicas da institucionalização da RMBH e do Grande ABC paulista condicionaram, desde a sua origem, os custos de transação na gestão em tais experiências históricas?

Autores como Souza(2004) demonstram a importância do processo histórico particular de institucionalização de uma área metropolitana como elemento interpretativo dos condicionantes que determinaram uma *trajetória de dependência* nessas experiências:

“O entendimento dos constrangimentos ocorridos no passado no que se refere à gestão metropolitana como instituição pode nos dar algumas pistas sobre os problemas que podem ressurgir com a perspectiva do retorno da institucionalização da região metropolitana. A análise da experiência brasileira de gestão metropolitana a partir do que aconteceu no passado não implica advogar que o passado prediz o futuro, mas sim que ele nos dá indicações sobre o futuro, em especial sobre o papel das instituições de constranger ou incentivar resultados das políticas públicas”. (Souza, 2004:92):

Para os teóricos do novo institucionalismo, as organizações tendem a repelir propostas de mudança institucional que impliquem reformulação de aspectos inerentes à sua formação original. Aspectos fundacionais das experiências de gestão metropolitana seriam, nessa perspectiva, importantes para a interpretação dos custos de transação dos modelos de gestão vertical e horizontal que serão comparados.

Tão importante quanto investigar elementos de trajetória de dependência da gestão da RMBH e do Grande ABC, assume relevo identificar situações de ruptura dessas tendências à inércia institucional e suas implicações nos custos de transação. Um aspecto importante considerado é o papel de excepcionais acidentes históricos que forjaram eventos e atores propensos a atuar a favor da gestão metropolitana ou contra.

Nossa quarta categoria compreende “as instituições metropolitanas”. A pergunta fundamental dessa categoria é: que instituições dos modelos compulsório e voluntário reduzem ou elevam os custos de transação da gestão metropolitana?

Trata-se, nesse contexto, de discutir como as instituições afetam o desempenho da gestão metropolitana, investigando de que maneira são oferecidos prêmios pela cooperação e sanções pela não colaboração dos *atores* na gestão metropolitana, assim como avaliando a capacidade das instituições reduzirem custos transacionais da administração regional. O tema “*desempenho institucional*” da gestão metropolitana não pôde ser desvinculado nessa abordagem. Essa variável é inspirada no argumento desenvolvido por Putnam (2000), de que governar não é apenas firmar acordos, significa também capacidade de planejar e executar políticas públicas.

No estudo dessa categoria, iremos problematizar a capacidade institucional da gestão regional planejar, implementar e/ou incentivar a implementação de políticas públicas metropolitanas. Em outras palavras, será investigada a capacidade da governança metropolitana fazer prevalecer o interesse comum regional sobre o interesse local. Nesse aspecto, foi comparada a capacidade de *territorialização* do planejamento metropolitano e gestão metropolitana das funções públicas de interesse comum (uso do solo, transportes, saneamento, habitação) pelos modelos compulsórios e voluntário.

Tão importantes quanto os custos transacionais para os atores celebrarem acordos são os custos da implementação das negociações.

Considerações teóricas e metodológicas sobre os custos de transação da gestão metropolitana

Explorando as experiências de gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte e do Consórcio do Grande ABC paulista, nosso fio condutor, que atravessa de forma transversal as quatro categorias de análise, é a noção de *custos de transação*.

O conceito de custos de transação foi, inicialmente, proposto por Douglass C. North, ganhador do Prêmio Nobel de Economia, em 1993, que se notabilizou pela demonstração da importância das instituições e de sua evolução para a performance econômica dos países. Ela foi inovadora, na medida em que a teoria econômica neoclássica

subestima o papel decisivo das instituições na formação dos chamados mercados eficientes.

Tradicionalmente, a existência dos mercados eficientes neoclássicos estaria condicionada à não existência de custos de transação. North define os custos de transação como aqueles a que estão sujeitas todas as operações de um sistema econômico. (North, 1993:10). São custos de transação em um sistema econômico, por exemplo, as despesas da sociedade com a manutenção de um poder judiciário capaz de dirimir os conflitos decorrentes dos contratos, das transações, em fim, da vida social.

Outras atividades que se caracterizam como custos de transação seriam: a atividade política (como uma "profissão"), a advocacia, a contabilidade, dentre outras. Verifica-se que os custos de transação se referem a atividades que não são exatamente produtivas, mas cuja execução é fundamental para o funcionamento do sistema produtivo.

De acordo com North, havendo custos de transação consideráveis, as instituições tornam-se fator fundamental para o sistema econômico como um todo: instituições políticas e econômicas que possibilitem transações de baixo custo são necessárias para a viabilização da existência de mercados de produtos e fatores eficientes necessários ao crescimento econômico.(North, 1993:9-10). Essa preocupação dos estudos econômicos, com a importância das instituições para o funcionamento dos mercados, teve influência e foi absorvida pelos cientistas sociais filiados ao novo institucionalismo, preocupados com o papel das instituições no desempenho das políticas públicas.

A noção de custos de transação, formulado por North (1993), bem como o referencial da teoria da mudança institucional derivado deste conceito, podem ser esclarecedores no estudo dos dilemas que cercam o problema da gestão das regiões metropolitanas no Brasil.

Sob esse prisma, a base para nossa análise é o pressuposto de que a dinâmica da gestão metropolitana é dependente dos seus custos de transação. Isso porque as intervenções metropolitanas estão sujeitas aos custos políticos, financeiros e institucionais para a sua consecução.

Tratamos aqui dos custos de transação como aqueles que devem ser assumidos pelos atores, agindo pessoalmente ou em nome de organizações, para a celebração, execução e fiscalização de acordos no complexo metropolitano. Custos reduzidos permitiriam uma gestão metropolitana mais atuante; custos elevados dificultariam ou mesmo inibiriam a administração regional.

As organizações são moldadas pelo conjunto de oportunidades oferecidas que, por sua vez, são resultantes do contexto institucional. Nesse estudo são consideradas organizações todas as instâncias governamentais e não-governamentais que podem realizar ou influir nas transações metropolitanas, que são: o Poder Judiciário, o governo federal, o governo estadual, a assembleia legislativa, ministérios, secretarias de estado, prefeituras, câmaras municipais, entidades da administração indireta dos três entes da federação (empresas públicas, fundações, autarquias), empresas concessionárias privadas de serviços, Organizações Não-governamentais, associações comunitárias, sindicatos, entre outras.

Na estrutura analítica de North (1993), os agentes de mudança são os chamados *empreendedores* políticos ou econômicos, aqueles que possuem poder decisório nas organizações. Esses são movidos por suas percepções subjetivas, as quais ele denomina “modelos mentais.” Estes modelos podem gerar percepções de oportunidades por parte dos empresários – políticos e econômicos – que geram, por sua vez, mudanças institucionais⁷.

Neste estudo são considerados empreendedores, a partir de aqui denominados atores metropolitanos, pessoas que atuam com poder decisório nas organizações acima definidas.

Dessa forma, entende-se que os atores decidem contra ou a favor das transações metropolitanas, pesando os retornos de suas decisões (sejam eles votos, dinheiro ou prestígio), orientados por suas percepções, ainda que equivocadas ou mal informadas, quanto ao valor, exequibilidade e garantias das negociações em jogo. Acreditamos ser possível, ao analisar o comportamento histórico e as situações de mudança institucional de uma dada experiência de gestão metropolitana, apreender, em alguma medida, os seus custos de transação.

Grosso modo, quando falamos em custos de transação, estamos tratando dos *custos de cooperação* entre os atores envolvidos no processo de gestão metropolitana. Optamos por manter a denominação original desse conceito para marcar sua raiz teórica,

⁷ Segundo o argumento de North, “*Mudanças institucionais feitas deliberadamente (...) serão consequência das demandas dos empresários no contexto dos custos percebidos como necessários para alterar a estrutura institucional em várias frentes. O empresário em geral pesa as potenciais vantagens de uma reformulação de contratos no arcabouço institucional existente contra o retorno obtido do investimento na reforma desse arcabouço.(...) Percepções do empresário – certas ou erradas – são as fontes básicas de mudança.*” (North, 1993:14-15)

advinda da teoria econômica, cuja absorção por autores neo-institucionalistas como Levi(1991) e Putnam(2000) também manteve intacta essa expressão.

Avanços e percalços no desenvolvimento do trabalho

Esse estudo explora tema árido e de pouca ressonância entre os autores que freqüentemente abordam as metrópoles brasileiras. Isso porque a grande ênfase da produção acadêmica⁸ nos aspectos geográficos, econômicos e sociais das regiões metropolitanas leva as pesquisas a dedicar atenção, proporcionalmente, menor aos aspectos institucionais da gestão metropolitana.

Freqüentemente, os estudos das metrópoles recaem sobre análises estatísticas dos territórios definidos como regiões metropolitanas, que, apesar da sua importância teórica, os induz a menosprezar a própria razão de ser da instituição de uma região metropolitana, seja por processos verticais ou horizontais, que é o de estabelecer mecanismos de coordenação e cooperação intergovernamental no território afetado pelo fenômeno da metropolização.

Mormente sua relevância elucidativa dos problemas e desafios das metrópoles, a produção acadêmica que recai, exclusivamente, em análises estatísticas do fenômeno metropolitano, revela, todavia, relativa negligência com o problema do poder e da organização do Estado nas regiões metropolitanas.

Vista sob a ótica institucional, a metrópole não representa meramente um recorte espacial para fins estatísticos. A criação de uma região metropolitana visa a estabelecer formas de gestão pública aderentes às características supramunicipais dos problemas urbanos e busca administrar um espaço fisicamente integrado, porém institucionalmente fragmentado.

A ênfase da produção acadêmica e oficial sobre o que aqui rotulamos “*estudos estatísticos das metrópoles*”⁹ torna raras as análises sobre aspectos institucionais da gestão

⁸ Recente sistematização e avaliação feita pela Fundação João Pinheiro (2006) acerca de pesquisas disponíveis sobre a RMBH revela a pouca freqüência de estudos de gestão da região metropolitana.

⁹ Alguns desses estudos são reconhecidamente importantes para a compreensão dos aspectos físico-territoriais das regiões metropolitanas. Há, contudo, um problema fundamental na maior parte dessas pesquisas: abordam a região metropolitana tendo como unidade fundamental de análise os limites municipais, deconsiderando a extra-territorialidade da questão metropolitana.

metropolitana que, caso fossem mais freqüentes, facilitariam o desenvolvimento desse trabalho.

Essa lacuna de informações sobre o tema *gestão metropolitana* desdobrou-se na iniciativa desse estudo propor o modelo de análise descrito nos itens anteriores, o qual procura compreender as regiões metropolitanas como unidades institucionais individualizadas e dotadas de um sistema de gestão com finalidades próprias.

Foram definidas quatro categorias de análise para o estudo comparado de dois paradigmas dos modelos compulsório e voluntário de gestão metropolitana no Brasil, que são a RMBH e o Grande ABC paulista.

A noção de custos de transação possibilitou o desenvolvimento de estudo focado nas relações entre as organizações e seus atores no complexo metropolitano. Constituiu-se num fio condutor que nos permitiu manter nossa atenção sobre os aspectos institucionais e congelar eventuais arroubos de curiosidade excessiva capazes de desvirtuar essa pesquisa.

Nossa investigação concentrou-se em localizar no seio das variáveis: identidade regional, assimetria de forças, trajetória de dependência e instituições, evidências das relações entre os atores que acusassem os fatores e elementos que condicionaram os custos de transação na Região Metropolitana de Belo Horizonte e no Grande ABC paulista.

A *força de controle* do método comparativo, salientada por Sartori(1995), foi um recurso metodológico importante que, conjugada com a vigilante orientação da professora Lea Guimarães Souki, afastaram o risco de uma condução *engajada* dessa pesquisa.¹⁰

Os planos da pesquisa

No trabalho, foram utilizadas várias modalidades de fontes de pesquisa, a seguir descritas.

O plano *documental* concentrou-se no escrutínio de informações registradas e levantadas junto a organizações de corte metropolitano, arquivos, bibliotecas e na rede mundial de computadores(Internet). Incluiu também impressos, panfletos, notícias de jornais, discursos e registros digitais, da Região Metropolitana de Belo Horizonte e do

¹⁰ Durante o tempo de elaboração deste trabalho, o autor ocupou o cargo de Superintendente de Assuntos Metropolitanos do Governo do Estado de Minas Gerais.

Consórcio do Grande ABC. Estão citadas muitas dessas fontes no apêndice desse trabalho. A ênfase nessa modalidade foi sobre informações que não receberam tratamento analítico ou não foram organizados, como relatórios, informativos, leis, decretos, estatutos, atas, e outros tipos de documentos similares.

O plano *testemunhal* refere-se aos levantamentos feitos junto a pessoas cuja opinião era relevante para a pesquisa. Foram elaborados roteiros visando a focar nas quatro categorias de análise da pesquisa as perguntas das entrevistas.

Nossas sondagens, junto a testemunhas da gestão, na RMBH, ocorreram em dois momentos distintos: no segundo semestre de 2002 e entre os anos de 2005 e 2006. Foram utilizados também depoimentos realizados nos anos de 1997 e 1998, obtidos por meio de pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro (1998).

No Grande ABC, realizamos uma bateria de entrevistas no mês de setembro de 2006 e solicitamos informações sobre as quatro categorias de análise definidas para a pesquisa. Os entrevistados Jeroun Klink e Regina Reis brindaram-nos com algumas horas de muita informação sobre o Grande ABC. Além de testemunhas e atores importantes da experiência regional, eles estudaram a fundo o consórcio em valiosos trabalhos acadêmicos.

Colhemos ainda depoimentos preciosos sobre a RMBH e o Grande ABC consultando transcrições de palestras e artigos assinados por atores metropolitanos dessas regiões.

O plano *bibliográfico* nutriu-se da extensa produção acadêmica sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte e sobre o Consórcio do Grande ABC, que, a despeito da já comentada negligência do arcabouço-teórico com relação ao viés institucional da gestão metropolitana, são favorecidas com contundentes trabalhos como os de Gouvêa(2005), Azevedo e Mares Guia(2004) Garson(2004), Azevedo(2002), Reis(2005) e Abrúcio e Soares(2001).

Como se trata de uma primeira incursão do modelo de análise aqui desenvolvido, a prudência nos recomenda considerar os resultados obtidos mais como questões, hipóteses e propostas do que aferições conclusivas da comparação entre a Região Metropolitana de Belo Horizonte e o Consórcio do Grande ABC paulista. Certamente, as interpretações apresentadas no fim desse trabalho poderão ser mais bem verificadas em trabalhos posteriores.

Sinopse da dissertação

A dissertação está dividida em três capítulos e se encerra com as conclusões da pesquisa.

O *Capítulo 1* procura qualificar a relação entre o tema da organização territorial do poder estatal com a questão metropolitana, especialmente, em países federativos. São expostos argumentos que reputam ao federalismo um aspecto essencialmente transaccional. Em seguida, de modo a nos ajudar na verificação da hipótese de que as instituições federativas brasileiras *encarecem* a gestão metropolitana, desenvolvemos um breve estudo sobre três casos empíricos de federação, sob a ótica da relação dos governos locais com a questão metropolitana. O caso brasileiro é estudado nesse capítulo, de maneira a introduzir o procedimento de comparação da RMBH e do Grande ABC a ser desenvolvido no capítulo seguinte.

O *Capítulo 2* está dividido em duas partes cujo objetivo é o de desenvolver a comparação propriamente dita dos custos de transação na RMBH e no Grande ABC. Na primeira seção, é analisada a Região Metropolitana de Belo Horizonte de acordo com o conceito base, obedecendo também às categorias propostas. A segunda parte recai sobre a análise do Consórcio do GABC.

O *Capítulo 3* foi organizado de acordo com as quatro categorias de análise definidas para o estudo cujo objetivo é o de discutir de que maneira aspectos relacionados à identidade regional, à trajetória, à assimetria de forças entre os atores e as instituições que organizam a RMBH e o GABC podem explicar os custos de transação da gestão nessas duas experiências. Tratou-se de interpretar e sistematizar algumas explicações para os custos de transação apurados e também para a performance da gestão nas duas áreas metropolitanas estudadas.

Finalmente, nas *Conclusões*, procuraram-se consolidar os resultados apurados na pesquisa. Estes são ordenados em tópicos, de maneira que as conclusões a respeito das jovens experiências de gestão metropolitana estudadas sejam apresentadas de uma forma didática e sistemática. Nessa última divisão da pesquisa, esse estudo revela que os modelos vertical e horizontal estão longe de serem puros e excludentes, traçando cenários para uma possível combinação de estratégias compulsórias e voluntárias de organização

metropolitana, de maneira que se promova a gestão regional ao mesmo tempo sustentável e efetiva.

Capítulo 1 – Organização territorial do poder e gestão metropolitana em países federativos

As discussões em torno da organização territorial do poder estatal figuram como um dos temas centrais que movimentam a ciência política na atualidade. A importância dessa temática se deve em parte ao fato dessa discussão afetar outros problemas de pesquisa nevrálgicos para a ciência política contemporânea como, por exemplo, a crise da democracia representativa, os sistemas eleitorais, a reforma do Estado e a implementação de políticas públicas.

Também a questão metropolitana guarda estreita relação com os debates em torno da organização territorial do poder. Afinal, o atributo principal, que a define, é exatamente o hiato existente entre a organização do território na forma de municípios e a cidade-metrópole real que extrapola esses limites institucionais.

Portanto, uma reflexão sobre a organização territorial do poder faz-se mister para os objetivos desse trabalho. Primeiramente, iremos estudá-la com base nos pressupostos teóricos do federalismo e de sua evolução.

Depois será desenvolvida uma análise comparativa de três regimes federativos distintos, cujo critério diferenciador é o tema da autonomia municipal. Essa discussão será pautada pela premissa de que as instituições reguladoras dos conflitos federativos são determinantes para os custos de transação relacionados à gestão metropolitana.

No fim do capítulo, são discutidos os aspectos específicos do federalismo brasileiro que condicionam a questão metropolitana no país. Nesse instante, são introduzidos alguns dos dilemas gerais que afetam a eficácia das instituições compulsórias e voluntárias de gestão metropolitana no Brasil.

1.1 Aspectos teóricos do federalismo

Denomina-se federação a forma de Estado composta pela reunião de Estados-membros que conservam, cada um, certo nível de independência e autonomia, mas que se

submetem a uma única Carta Magna, a Constituição, a qual prescreve a existência de um governo central representante, perante Estados estrangeiros, da União federal.

O Estado federal foi uma criação das treze colônias inglesas da América do Norte que, ao proclamarem sua independência da Inglaterra em 1776, uniram-se para adotar a forma federativa de organização estatal. Em um movimento de forças claramente centrípetas, os recém emancipados Estados da América do Norte aprovaram, em 1787, a Constituição Federal, documento escrito que definiu as regras do pacto federativo dos *Estados Unidos da América*. Surgiu, então, uma forma de organização do poder estatal distinta daquela concebida na Europa absolutista, já que, na federação, o conceito de soberania adquire novos contornos. (Baracho, 1986)

Como marco zero do federalismo, a experiência norte-americana fornece os

federal, que deriva da expressão latina *foedus*(pacto), ressalta a importância da idéia de encontro de vontades subjacente à federação.

A Constituição Federal representa as regras para a interação federativa e remete ao viés *transaccional* do federalismo. Teoricamente, uma federação é uma *sociedade perpétua de Estados*. É sociedade, porque pressupõe acordo de vontades para fins comuns dos entes federados. É perpétua, porque o Estado federado tende a não admitir sua própria dissolução, porquanto as Constituições Escritas de países que adotam o federalismo definem restrições ou mesmo impedem mudanças constitucionais tendentes a abolir a federação.

Ao se comportarem como organizações que se associam os entes subnacionais estão sujeitos a um estatuto comum, a constituição federal. O estabelecimento de *normas* para a preservação do direito dos entes, garantidos por um sistema de controle mútuo dos poderes (*checks and balances*¹¹), está na base de um desenho institucional propiciador da sustentabilidade da federação.

No entanto, essa abordagem contemporânea do federalismo aponta uma condição fundamental para o equilíbrio federal: a existência de um razoável nível de simetria entre os entes, ou seja, deve haver um consenso quanto à necessidade da maior proporcionalidade de forças possível entre as organizações. Os *sócios da federação* devem manter nível de esperança quanto à simetria de força e evitar um estímulo à competição não-cooperativa entre eles. (Abrúcio e Costa, 1999)

A ausência do equilíbrio de forças, no pacto federativo, se argumenta, deturpa o Estado federal. Isso historicamente ocorreu nos regimes federais da América Latina, com forte tendência à centralização. Baracho comenta acerca da forte relação existente entre federação e democracia:

componentes, daí que reduzem os elementos inerentes ao Federalismo.
(Baracho, 1986: 66)

O federalismo clássico na forma dual (União e Estados-membros) se assenta em interessante pacto federativo em que a competição entre os atores pode propiciar o equilíbrio.

Dentre os autores que enfatizam a importância da competição para a sustentação da federação destaca-se Thomas Dye, que, citado por Abrúcio e Costa, considera que o estímulo à competição entre os entes federados favorece tanto o controle do poder central, como também melhora as condições da execução de políticas públicas. Argumenta-se que, assim como nos *cheks and balances*, poderes controlam poderes, no federalismo competitivo, governos controlam governos. (Abrúcio e Costa, 1999:27) Nesse sentido, Thomas Dye visualiza na centralização e na falta de competição, condições favoráveis à tirania, ou seja, ao abuso de poder. Ainda para o mesmo autor, existe uma condição indispensável para o funcionamento do federalismo competitivo: a autonomia financeira dos entes federados. Segundo ele, os custos para prestação de serviços públicos devem ser cobertos pelo próprio prestador, já que a dependência de recursos repassados por outro ente comprometeria o equilíbrio federativo.

A simples competição entre os entes federados, contudo, como o próprio Dye reconhece, pode não gerar resultados ótimos. Em primeiro lugar, porque a competição generalizada poderia desestimular a cooperação e gerar distorções quanto à questão da equidade. Se uma parte dos entes federados possuir condições mais vantajosas (maior poderio econômico), haverá uma tendência de os estados mais fracos abandonarem o jogo federativo

Talvez isso explique, porque, durante a República Velha, quando era vigente a Constituição Brasileira mais próxima do modelo norte-americano, dois grandes estados comandavam o país: São Paulo e Minas Gerais. Durante trinta anos, a política no Brasil girou em torno dessas duas potências da federação brasileira.

Outro problema, que pode ocorrer no federalismo, competitivo, é observado quando um dos *jogadores* não adere efetivamente às transações federativas. Ao invés de competir com os outros, adota uma postura de *free rider* (carona), aproveitando-se do esforço dos demais entes federados. Sabendo que o ente concorrente oferece um serviço público melhor, o *free rider* não se preocupa em alcançá-lo, optando, por exemplo, por

estimular seus próprios cidadãos a utilizarem os equipamentos públicos do vizinho.(Ribeiro, 2004)

Um caso típico do federalismo brasileiro exemplificador desse dilema é o que ocorre na área da saúde em regiões metropolitanas. Os municípios mais pobres preferem comprar ambulâncias e mandar seus doentes para serem tratados em outros municípios metropolitanos, do que eles próprios constituírem seus equipamentos de saúde. Opção esta que, na maioria dos casos, é a única disponível, diante da fragilidade financeira da maior parte dos municípios brasileiros. Tal situação caracterizaria uma disfunção do pacto federativo brasileiro.

O modelo do federalismo competitivo está inserido no contexto da vigência da concepção puramente liberal de Estado. No momento histórico em que se passou a legitimar a intervenção do Estado para a correção das falhas de mercado, bem como a promoção do desenvolvimento econômico, o federalismo nos Estados Unidos começou a se modificar no sentido de uma expansão das atribuições da União na federação. Essa tendência se acelerou após a grande depressão de 1929, quando, durante o governo Franklin D. Roosevelt (1933-1945), foi posto em prática o *New Deal*.

O *New Deal* ensejou uma maior concentração de recursos e competências no âmbito do governo federal, veio acompanhado de importantes mudanças institucionais no pacto federativo norte-americano,¹² e destacou o viés *cooperativo* dos jogos federativos. De acordo com essa corrente, o governo federal cumpre papel de grande relevância para o equilíbrio da federação, que é compatibilizar as diversas funções públicas dos níveis de governo. Assim, enquanto Thomas Dye enxerga de forma negativa a posição da União da federação, a vertente da cooperação federativa defende a União federal como mediadora por excelência do jogo federativo.

Uma evolução mais recente da teoria do federalismo cooperativo proposta por Elazar, citado por Abrúcio e Costa, agrega em um único modelo tanto o viés da competição quanto o da cooperação. Essa versão contemporânea do pacto federativo recomenda o misto de competição e cooperação entre os entes federados, disciplinados por uma constituição escrita tida como garantia à solidez do Estado. Aliada a essa perspectiva, está a defesa do pluralismo, entendido, segundo Abrúcio e Costa sob dois ângulos: “o da

¹² Uma das mudanças institucionais mais significativas no pacto federativo norte americano, que estavam sintonizadas com o *New Deal*, foram as reformas das regras para a eleição de Senadores, que até então eram eleitos pelos legislativos estaduais, e passaram a ser eleitos diretamente pela população, enfraquecendo assim o poder das elites políticas estaduais na federação.

defesa do autogoverno, valorizando as potencialidades criativas dos governos subnacionais; e o da função positiva da parceria, enfatizando conceitos como tolerância, compromisso, barganha e reconhecimento mútuo entre os entes federativos.”(Abrúcio e Costa, 1999:30-31)

Dessa forma, no modelo competitivo/cooperativo, os entes federados, visualizam no pacto federativo, um jogo de soma positiva para todos. A garantia de autonomia entre os entes federados, que se manifesta pela competição, vinculada a valores de cooperação intergovernamental, propicia a própria sobrevivência da federação.

Faz-se necessária, no entanto, uma condição para o êxito da competição/cooperação: a existência de instituições estimuladoras do pluralismo. Tal modelo analítico de federalismo pressupõe mecanismos institucionais e contratuais que vão além do conteúdo escrito da constituição, os quais são construídos a cada negociação e barganha entre os entes federativos. Esse modelo analítico enfatiza o aspecto das *transações* presentes no federalismo. Nesse sentido, as relações entre entes federados devem ser pautadas por instituições capazes de garantir aos atores o maior nível possível de autonomia, simetria, União estimulando a pluralidade, e controlada por esta última, e, por fim, proteção institucional aos direitos e posições assumidas pelos jogadores. Dessa forma, o *continuum* competição/cooperação ofereceria os elementos de sustentação de uma federação.

1.2 O lugar dos municípios e das regiões metropolitanas em algumas federações: comparação com o caso brasileiro

Tradicionalmente, as discussões, em torno do federalismo, repousam sobre o formato dual das federações, figurando nas análises as relações que se estabelecem entre os Estados-membros e a União Federal.

No estudo dos desafios da governança e da governabilidade metropolitana em países federativos, é necessário também conhecermos a posição dos governos locais na federação.

Apesar de os municípios, em regra, não serem considerados entes integrantes da federação (exceto o Brasil), normalmente, os problemas de gestão metropolitana repousam

com maior vigor nas relações intergovernamentais entre governos locais, embora em algumas situações, a ocorrência de regiões metropolitanas interestaduais (por exemplo, Nova Iorque e a Ride¹³ de Brasília) imponha dilemas que afetam também as transações entre Estados-membros.

Importa notar que o problema da gestão metropolitana é, ao menos em tese, mais complexo em países federativos do que em Estados unitários, pois conforme a observação de Paranhos:

A questão em debate é: como fazer a dimensão legal-institucional desse fenômeno [metropolitano] acompanhar a sua realidade territorial, socioeconômica e funcional-produtiva? De modo mais específico, o problema está em que, nos Estados Unitários, apesar da autonomia municipal assegurada nas Constituições, o Governo Central tem poder suficiente para constituir entidades supramunicipais. Já nos Estados Federativos, a criação de entidades supramunicipais implica uma renegociação de poderes, competências e recursos, a partir do que já estiver garantido na Constituição Federal. Será necessário repactuar esses atributos, pensando em aperfeiçoar a relação custo-benefício da administração pública, dentro do objetivo geral de prover bens e serviços à população para satisfazer suas necessidades básicas e melhorar progressivamente a qualidade de suas condições de vida, homogeneizando e universalizando o "direito à cidade" para toda a população metropolitana. (Paranhos, 2005:141)

O padrão institucional do município, na federação, é fator determinante para a medição dos custos de transação envolvidos aos problemas de governança e governabilidade metropolitana. Uma das questões-chave a esse respeito se refere ao nível de autonomia que os municípios possuem nos regimes, e esse é um fator importante a ser considerado nas transações intergovernamentais no complexo metropolitano.

Processos de gestão metropolitana são reconhecidos como tensos, principalmente, quando são preservados níveis locais de administração. Ao comentar as experiências latino-americanas de gestão metropolitana, Paranhos ressalta:

“como a autonomia municipal é essencial para a gestão local, é muito compreensível uma resistência natural para a aceitação de uma outra esfera de territorialização da federação, principalmente quando se pretende uma

¹³ A sigla Ride significa *Região Integrada de Desenvolvimento*.

autoridade metropolitana controlada pelo estado federado ou pela União.”
(Paranhos, 2005: 33)

A coexistência entre governos locais e metropolitanos remete a uma tensão permanente entre processos que buscam conferir maior governabilidade regional mediante reconhecimento legal-institucional da área metropolitana. (Fernandes, 2004)

Dessa forma, os impasses existentes, entre a gestão metropolitana e os governos locais, remetem à importância do estudo das *instituições* que regulam a coexistência de desses dois níveis de poder.

Ao tomarmos como critério o nível de autonomia dos governos locais, podemos classificar as federações em três grupos, de acordo com experiências concretas de federalismo.

No primeiro grupo, encontram-se as federações que definem o governo local como mera instância administrativa, que, embora dotada de personalidade jurídica própria, pode ser modificado a qualquer momento pelo poder legislativo de esferas superiores de governo.

No segundo grupo, posicionamos as federações em que o nível de autonomia dos municípios é maior, podendo estes se autogovernarem em determinados assuntos, independentemente, dos entes governamentais superiores, mantendo, porém, algum nível de subordinação formal em relação aos entes federados superiores.

No terceiro grupo, temos as federações em que os municípios são extremamente autônomos, com manifestações formais dessa condição a ampla autonomia para a auto-organização administrativa, legislativa e financeira, assim como restrições constitucionais para os entes governamentais superiores mitigarem essa auto-regulação dos governos locais.

Para problematizar essa classificação das federações em três grupos, iremos abordar três casos. Cada um é representativo desses três níveis de autonomia municipal: o Canadá, os Estados Unidos e o Brasil.

Municípios e regiões metropolitanas na federação canadense

No primeiro grupo, caracterizado pela autonomia restrita dos governos locais, está o caso do Canadá. Nessa federação, a municipalidade é uma jurisdição governamental criada, estruturada, e passível de modificação legal pela instância de governo, imediatamente, superior à província.

De acordo com Daniel Burns (2005), a Constituição do Canadá inspira-se na tradição britânica, com algumas partes expressas por escrito e outras não. Enquanto, na Grã-Bretanha, a soberania nacional é baseada no Parlamento e na Coroa, no Canadá é compartilhada entre o Parlamento Nacional e os poderes legislativos das dez províncias. Na divisão de poderes entre o governo central e as províncias, estas são responsáveis por legislar sobre o governo local. Portanto, na federação canadense, as municipalidades não configuram uma esfera de governo e não possuem *status* constitucional. Como se definem e o que podem fazer dependem dos poderes legislativos ou dos governos das províncias.

A província, normalmente, edita legislação que organiza o governo local, estabelecendo detalhadamente os deveres e poderes dos municípios.

A restrita autonomia e a ausência de *status* constitucional do município, no Canadá, reduzem custos de transação para mudanças institucionais relativas à organização do território, como no caso das regiões metropolitanas.

As escolhas institucionais para organização das regiões metropolitanas variam de acordo com a legislação própria de cada província e com especificidades do processo histórico local. Entretanto, pode ser identificado um padrão no Canadá de constantes reformulações das fronteiras municipais para melhor adequação ao processo de metropolização.(Burns, 2005)

Com exceção da província de Vancouver, onde o organismo regional da área metropolitana se dedica apenas a atividades de planejamento regional e de trânsito, houve reformas municipais profundas em regiões metropolitanas de províncias como Nova Scotia, Québec e Ontário. Burns (2005) revela que as cidades de Halifax, Québec, Hull e todos os municípios na ilha de Montreal, que antes estavam organizadas em numerosos governos em suas regiões, cada qual contando também com alguma forma de organismo regional, foram transformadas em municípios singulares englobando toda a extensão geográfica metropolitana. Tais reformas foram orientadas por diretrizes de maior convergência entre a capacidade fiscal e técnica dos municípios e suas responsabilidades, em um momento de “*restrições substanciais de gastos em todo o setor público.*” (Burns, 2005:169).

A autonomia municipal é bastante restrita na província de Ontário, e têm uma explicação histórica. Durante os anos da grande depressão, boa parte dos municípios de Ontário foi à falência e eles foram submetidos ao controle do governo da província. Foram editadas novas normas para garantir que os municípios assegurassem uma situação financeira equilibrada. Segundo Burns (2005), desde então,

“os municípios não podem apresentar déficit operacional e, caso este ocorra ao longo do ano, tem de ser retificado no ano seguinte. Além disso, qualquer plano de empréstimo de capital desenvolvido por um governo local precisa ser aprovado pelo Conselho Municipal de Ontário. Os municípios não podem pedir empréstimos de capital, se isto comprometer sua eficácia operacional. O resultado deste sistema, e de sistemas similares aplicados nas outras províncias, é que o setor municipal canadense apresenta superávit todos os anos na prestação de contas em nível nacional.” (Burns, 2005:)

Em Ontário, a legislação provincial prevê um interessante expediente por meio do qual os próprios municípios podem ampliar suas fronteiras geográficas e negociar entre si fusões e anexações. Nessa província, um município pode propor a anexação territorial a outro, que pode aceitar ou rejeitar a proposta. Se a transação não for bem sucedida, o município responsável pela proposta poderá apelar ao Conselho Municipal de Ontário, que, como um magistrado, detém poderes para impor legalmente sua decisão às partes. Segundo Burns (2005:170), *“ao longo da maior parte da história de Ontário, esta tem sido a forma pela qual as cidades ampliam suas fronteiras.”*

O método mais freqüente de reorganização municipal, em Ontário, tem sido a aprovação de leis provinciais. O mais representativo desses casos foi a criação por lei de governos regionais: a começar pelo município da Região Metropolitana de Toronto, na década de 1950. Até 1970, foram criados municípios regionais em todas as localidades que sofreram processo de metropolização na província, englobando todas as áreas adjacentes a Toronto e também a Ottawa e a Hamilton. Tais governos constituíam uma nova esfera administrativa, possuindo geralmente Câmaras Municipais com uma combinação de representantes eleitos, anteriormente, na esfera inferior e outros eleitos diretamente pela população.

Normalmente, a criação desses governos regionais, em áreas metropolitanas, fundamentou-se em três ordens de fatores: a administração do crescimento, a obtenção de

maior equidade nas finanças públicas e a organização dos serviços de policiamento em áreas geográficas maiores e mais eficazes. Burns ressalta que a metropolização

“gerou a necessidade de se mobilizar uma soma significativa de capital e de se criar organizações prestadoras de serviços públicos com capacidade técnica e profissional para administrar a maior demanda. A equidade nas finanças públicas significava que esses custos poderiam ser distribuídos pela base de impostos de toda a região, e não apenas das áreas em crescimento acelerado. Depois, pelo mesmo motivo, a base de impostos regional foi utilizada para financiar a educação e a quota de serviços sociais em escala local.”(Burns, 2005:170)

Mais recentemente, na década de 1990, a reorganização dos municípios foi bastante pautada pela agenda de reformas do setor público canadense, com particular ênfase na melhoria da qualidade do gasto governamental.

Muitos municípios desapareceram do mapa, por serem considerados de menor escala. Foram incentivadas fusões de governos locais. Nas três principais áreas metropolitanas, a fusão foi imposta por lei. O foco das mudanças foi o alcance da escala correta para a gestão, o controle de custos, o aperfeiçoamento da prestação de contas e a simplificação geral da governança e da oferta de serviços públicos. (Burns, 2005)

Como se pode notar, o federalismo canadense oferece custos de transação vigorosamente baixos para a implantação vertical e compulsória de sistemas de gestão metropolitana.

Municípios e regiões metropolitanas na federação norte americana

No grupo intermediário da nossa classificação das federações, de acordo com o nível de autonomia municipal, analisaremos agora o caso dos Estados Unidos.

Em termos político-administrativos, a federação norte americana é composta por 50 estados e o Distrito de Columbia, onde fica a capital, Washington. Abaixo dos estados, a subdivisão do território é uma atribuição dos Estados-membros. Existem diversas categorias de governos locais nos Estados Unidos e uma multiplicidade de relações

intergovernamentais é permitida pelo federalismo norte americano, que em movimentos opostos, de um lado limita as responsabilidades dos governos locais, e, no mesmo turno, atribui-lhes poderes para executar atividades que, em outras circunstâncias, estariam fora da sua competência.

Formalmente, os governos locais são criados pelos governos estaduais. Suas estruturas institucionais são delineadas e suas responsabilidades são definidas pelos Estados-membros, que também lhes atribui poderes de arrecadação fiscal. Há, portanto, uma subordinação *formal* da organização dos governos locais aos governos estaduais.

Entretanto, na prática, ressalta Katz (1999), os governos locais desfrutam de uma autonomia bem maior que aquela prevista nos estatutos legais. Isso decorre da forte identidade que a população possui com os governos locais, identificação essa que foi elogiada por *Aléxis de Tocqueville*, considerada por ele um produto da participação intensa da sociedade na discussão dos assuntos públicos.

Os norte americanos vivem em uma miscelânea de comunidades que podem ser criadas pela própria articulação política da sociedade. No total, há mais de 36.000 governos locais grandes e pequenos nos Estados Unidos.

As principais categorias de governo local são: o condado (county), posicionado logo abaixo dos estados, a cidade (town) e o povoado, estes dois hierarquicamente inferiores ao condado. No entanto, como já dito, a estrutura destas categorias de governo pode variar, vez que, cada estado legisla sobre a organização de seus respectivos governos locais.

O problema da escala das cidades e seus impactos na prestação de serviços públicos e na natureza da vida cívica são fatores importantes no dimensionamento institucional dos governos locais. O tamanho da população de uma comunidade local afeta tanto os tipos de serviços que podem ser prestados quanto à natureza da vida cívica. (Katz, 1999)

Comunidades locais muito pequenas não possuem escala suficiente para manter a sua própria polícia ou sistemas de tratamento de esgoto. Esses pequenos governos locais freqüentemente se unem por meio de arranjos cooperativos horizontais a comunidades vizinhas para compartilhar funções públicas de interesse comum ou firmam contratos com o governo do estado ou do condado para a prestação desses serviços.

As metrópoles, em outro giro, têm de lidar com problemas cuja dimensão provoca alterações na estrutura dos governos e na qualidade da vida cívica. Nas grandes cidades, por exemplo, é comum o fortalecimento da autoridade dos prefeitos, sob o argumento de

que é necessário um indivíduo poderoso para liderar a mobilização de recursos e as ações nestas áreas de problemas urbanos mais agudos. (Katz, 1999)

A estrutura e a gestão dos governos locais, nos Estados Unidos, são diretamente influenciados pela dimensão das cidades, conforme explica Katz:

Muitas comunidades médias e pequenas contam com administradores que possuem treinamento profissional para essa função, não são ligados a nenhum partido político e dirigem as operações do dia a dia do governo. As pequenas cidades, por outro lado, freqüentemente possuem formas de governo com as características de uma comissão; nesse sistema, uma comissão eleita possui autoridade legislativa e executiva. Nas comunidades menores, é comum ocorrer uma situação em que quase todos os moradores possuem um parente ou amigo que conhece pessoalmente algum líder político importante. Portanto, o acesso pessoal aos indivíduos que tomam as decisões políticas é muito mais fácil nas comunidades pequenas do que nas grandes cidades. (Katz, 1999)

O surgimento de áreas urbanas conurbadas, nos Estados Unidos, gera muitos problemas de natureza administrativa. Não obstante, a consolidação de problemas urbanos de dimensão supralocal, a população costuma resistir à organização de unidades administrativas maiores que os governos locais. (Katz, 1999) Só nas grandes metrópoles, a grande escala dos problemas consegue forçar mudanças institucionais mais expressivas.

O enfrentamento de problemas de grande escala, ao levar os governos locais a assumirem programas mais ambiciosos e caros, pressionou-os a elevarem impostos e taxas para o seu autofinanciamento. Essa escalada tributária, contudo, muitas vezes desagradou aos eleitores, que têm se posicionado a favor da restrição dos poderes dos governos locais, como forma de reação ao ímpeto de arrecadação dos municípios. (Berman, 1999)

Segundo Berman (1999), os governos locais estão organizados nacionalmente para cooperação mútua e defesa de seus interesses em corporações, sendo as principais a Liga Nacional de Cidades (*National League of Cities*) e a Conferência dos Prefeitos dos Estados Unidos (*U.S. Conference of Mayors*).

A designação *área metropolitana* nos Estados Unidos é uma classificação oficial da rede urbana norte americana para fins estatísticos, ou seja, para a medição da dimensão econômica das cidades e não representa imediatamente mudanças de natureza institucional. Os aglomerados urbanos, com alta integração econômica, são definidos como uma *Metropolitan áreas* – MA (mínimo de 100.000 habitantes) e *Primary Metropolitan*

Statistical Areas – PMSA (mínimo de 1 milhão de habitantes). Quando um MA é dividida em duas ou mais PMSA, então a aglomeração urbana é classificada como *Consolidated Metropolitan Statistical Area*.

Klink (2006) demonstra que extenso arcabouço-teórico, nos Estados Unidos, evidencia a larga prevalência da fragmentação sobre a sua consolidação nas áreas metropolitanas. O autor cita uma avaliação de 68 tentativas de organização metropolitana no que país, que revelou apenas 18 êxitos, principalmente, em áreas metropolitanas menores.

O desalento, provocado por muitos fracassos em experiências de gestão metropolitana, levou os autores a buscar explicações para o fenômeno.

Uma corrente, alicerçada na teoria da escolha pública (*public choice*

discurso retórico do texto constitucional, existe três argumentos básicos que tornam o Brasil virtualmente incomparável no que se refere à autonomia *formal* dos governos locais:

O primeiro argumento enfatiza que o município, no Brasil, edita leis próprias pelo seu poder legislativo, a Câmara Municipal. Nas palavras de Paranhos (2005:146), “*a autonomia política é um fato, já que as autoridades locais são todas elas eleitas sufrágio universal*”. As leis federais e estaduais não valem mais nem menos que as leis municipais aprovadas. São três níveis diferentes de produção legislativa, e cada nível é responsável pela regulação de assuntos estipulados diretamente na Constituição Federal.

O segundo argumento salienta que os municípios elaboraram e aprovam de maneira autônoma sua Lei Orgânica e é desnecessária a consulta aos entes federativos superiores. Logo, os governos locais se auto-organizam pelas normas gerais da Constituição Federal e por meio das Leis Orgânicas, aprovadas pelas Câmaras Municipais.

Um terceiro argumento ressalta que autonomia financeira é formalmente definida, e os municípios detêm poderes para estabelecer e arrecadar tributos de forma autônoma, nos limites da constituição. Para Paranhos (2005) a autonomia financeira dos municípios brasileiros

“é mais duvidosa em alguns casos, apesar de que todas têm recursos próprios, mas estes geralmente não são suficientes para cobrir todas as necessidades operacionais e de investimentos. Estes recursos são geralmente complementados por transferências da esfera nacional e intermediária, que nem sempre são programadas. De um certo tamanho populacional para baixo, os municípios dependem cada vez mais dessas transferências para poder realizar seus programas de ação.”(Paranhos, 2005:146)

Ademais, vigora no Brasil um formato institucional padrão de município, não havendo distinções de espécies e escalas de governos locais, tal como ocorre nos Estados Unidos. Todos os municípios são *presumidamente* iguais no jogo federativo.

A força do poder local na federação brasileira sugere custos de transação para gestão metropolitana diferenciados em relação aos Estados Unidos, e, principalmente, em relação ao Canadá.

Esse formato singular do município brasileiro guarda sua origem no processo histórico de colonização e recrudescer com o retorno da democracia em 1988. Desde o período colonial, as instâncias locais de poder surgiram como organizações de primeira

grandeza no relacionamento entre governo e sociedade. Na administração colonial, havia lugar de destaque para o governo local, que, durante muito tempo, foi atribuição das Câmaras Municipais. Estas freqüentemente comunicavam-se diretamente com o rei de Portugal, indiferente à hierarquia administrativa superior da colônia. Castro (2001) relata que o primeiro município do Brasil foi a Vila de São Vicente, fundada por Martim Afonso, em 1532, tendo se constituído primeiro governo autônomo das Américas.¹⁴ Acrescenta ainda que:

À distância da metrópole, as preocupações da Coroa com a Guerra da Espanha e as Índias, a vastidão territorial da colônia, tudo isso, aliado, ao sentimento nativista do povo que se formava e se expandia, está a explicar a vitalidade das instituições municipais. (Castro, 2001:39).

Assim, o grande realce dado pela Constituição Federal de 1988, é, na verdade, o cume de um processo histórico de origem secular.

Na edição da Constituição Imperial de 1824, o poder das Câmaras Municipais era tão expressivo que o imperador Dom Pedro I submeteu o texto constitucional às aprovações dos legislativos municipais. A primeira Constituição da República de 1891, por sua vez, já se referia expressamente à autonomia municipal.

A autonomia municipal sofreu refluxo durante o governo no período conhecido como Estado Novo. Nos trabalhos da Assembléia Constituinte de 1946, insurgiu um grupo de parlamentares que pregavam a restauração da autonomia municipal, diminuída pela Constituição de 1937. Desde uma época ficaram conhecidas como *municipalistas* as lideranças que pugnavam pela autonomia municipal. (Dallari, 1977: 443).

Os municipalistas tiveram forte influência na confecção da Constituição de 1988, que apostou no fortalecimento municipal para fazer contraposto a uma maior centralização federativa, ocorrida durante o regime militar. O movimento municipalista está corporificado em inúmeras associações de municípios, e seu principal pleito, atualmente, é a redefinição dos mecanismos de distribuição das receitas públicas, de maneira que os governos locais aumentem seu percentual no cômputo total das arrecadações.

¹⁴ Um aspecto interessante da Constituição de 1824 era a existência de espécies diferentes de municípios. Essa tradição de distinção de governos locais, de acordo com a escala, foi suprimida com o advento da República.

Como menor unidade político-administrativa da federação brasileira, o município se posiciona logo abaixo dos Estados-membros. Todavia, os governos locais não são hierarquicamente inferiores aos estados, de maneira que só em condições muito especiais, definidas na Constituição, o município estará sujeito a uma intervenção compulsória do Estado-membro.

Os municípios podem ser subdivididos em distritos ou subprefeituras, mas essas circunscrições são órgãos vinculados ao poder executivo e político concentrados na pessoa do prefeito, o único membro do governo local eleito por sufrágio universal. Os ocupantes de cargos dessas subdivisões administrativas dos municípios são de livre nomeação e exoneração dos prefeitos.

Os membros do poder legislativo municipal, os vereadores, são eleitos por sufrágio universal. As Câmaras Municipais editam leis que regulam assuntos como impostos sobre a prestação de serviços e propriedade imobiliária urbana, sobre a já mencionada organização administrativa, assim como sobre uso e ocupação do solo, meio ambiente, patrimônio histórico, posturas, entre outras questões.

Na federação brasileira, a divisão de responsabilidades é baseada em uma regra constitucional segundo a qual as competências da União e dos municípios são definidas expressamente na constituição, restando aos Estados-membros as chamadas competências residuais, ou seja, as responsabilidades não expressamente escritas na constituição. Essa regra se mostra pouco clara nas áreas metropolitanas, onde a sobreposição de circunscrições governamentais tende a ser a regra e não exceção.

Ademais, como o grosso das receitas fiscais brasileiras se baseia na arrecadação de tributos sobre patrimônio e circulação de riquezas, os grandes centros industriais e de serviços são beneficiados com mais recursos, ao passo que os municípios menores e as cidades-dormitório são sobretudo dependentes de transferências financeiras do Estado-membro e da União. As negociações de interesses comuns e a promoção da equidade entre as cidades por iniciativa própria são dificultadas por uma regra legal segundo a qual uma cidade não pode realizar investimentos em outra, salvo em casos excepcionais.¹⁵

¹⁵ Um exemplo excepcional que ilustra essa questão são as iniciativas de cidades ricas construir aterros sanitários em municípios periféricos para disposição final de lixo nessas localidades. Em tais situações, as câmaras municipais têm autorizado por lei suas respectivas prefeituras a realizarem esse tipo de investimento na medida em que o município-beneficiário é, na prática, o próprio investidor.

Nas áreas em que os problemas decorrentes da escala metropolitana se sobressaem, sobram evidências de que a questão da governança metropolitana, no Brasil, constitui um grande impasse institucional.

Embora os municípios possuam autonomia para estabelecerem entre si acordos formais e informais para a resolução de problemas comuns, as experiências de cooperação entre municípios colecionam muitos fracassos, em geral, decorrentes de razões como a falta de interesse das lideranças locais, de recursos específicos, de apoio dos governos federal estadual e também a ausência de sintonia entre as organizações supramunicipais e as máquinas administrativas de cada município.(Krell, 2003)

Assim, a experiência empírica da evolução recente dos municípios, na década de 1990, revela que preponderam forças competitivas sobre as cooperativas entre os municípios.

São relativamente rarefeitas as experiências de pactuação de organizações horizontal-voluntária de municípios para a gestão de problemas comuns. Em geral, os casos mais expressivos de cooperação intermunicipal que alcançaram relativo sucesso, são fundadas em políticas de incentivos seletivos implementadas pelas instâncias estadual e federal. É o caso, por exemplo, da experiência dos Consórcios Intermunicipais de Saúde em Minas Gerais, que, de acordo com Faria e Vasconcelos (2004), dependeram da decisiva articulação estadual dos Consórcios Intermunicipais.

Os estados e a União podem estabelecer mecanismos de incentivos seletivos para a indução de práticas de cooperação intermunicipal, mas não podem fazê-lo de maneira formalmente compulsória. Krell salienta que, ao contrário de países como Portugal e Alemanha, *“a autonomia jurídica dos municípios do Brasil é tão abrangente que União e Estados não são capazes de obrigar os municípios, por lei, a formar associações, consórcios ou colaborar entre si para executar determinadas funções públicas em conjunto.”*(Krell, 2003:69)

O único dispositivo da Constituição Federal de 1988 que pode sugerir algum nível de possibilidade de se obrigar os municípios a se integrarem para a administração de interesses comuns é exatamente o que disciplina a criação de regiões metropolitanas e outras formas de organização regional:

*“CAPÍTULO III
DOS ESTADOS FEDERADOS*

Art. 25. (...)

§ 3º - 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.”. (Brasil, 1988)

Essa possibilidade de integração compulsória de municípios integrantes de regiões metropolitanas pelo estado é combatida, veementemente, por algumas lideranças municipalistas e da sociedade civil organizada, como no caso da Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental – FNSA¹⁶, que faz oposição à organização pelos governos estaduais dos serviços de saneamento em regiões metropolitanas, conforme se verifica em documento divulgado pela entidade:

“Os itens que queremos preservar na Política Nacional de Saneamento são os seguintes: (...) A manutenção da titularidade municipal, em qualquer situação, dos serviços de saneamento e repudia qualquer tentativa de ter tais competências subtraídas. Em regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões, aonde hoje já ocorrem o fornecimento de água no atacado ou o tratamento de esgotos conjunto; com a respectiva distribuição de água e coleta de esgotos no “varejo” é necessária a instituição legal de contratos de fornecimento entre prestadores de entes federados diferentes que definam as condições em que tais serviços devem ser prestados.”(FNSA, 2005)

Os estados que tentaram implementar legislações mais restritivas da autonomia municipal em matéria de organização de serviços metropolitanos, como no caso do Rio de Janeiro, iniciaram batalhas judiciais com os municípios.

O que se depreende desse contexto nada favorável para transações metropolitanas é que as lideranças dos Estados-membros, em geral, podem tender a serem negligentes com

¹⁶ A Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental é composta pelas seguintes entidades: FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana ASSEMAE – Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento FNU/CUT – Federação Nacional dos Urbanitários/CUT FISENGE – Federação Interestadual de Sindicatos de Engenheiros IDEC – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional CONAM – Confederação Nacional das Associações de Moradores REBRIP – Rede Brasileira pela Integração dos Povos CMP – Central de Movimentos Populares; MNLM – Movimento Nacional de Luta pela Moradia, Instituto PÓLIS ONG Água e Vida União Nacional de Moradia Popular Fórum Nacional das Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor.

a organização compulsória das regiões metropolitanas em nome da preservação de boas relações políticas com os governantes locais.

As possibilidades da organização vertical-compulsórias das regiões metropolitanas tendem, portanto, a oferecer custos de transação elevados para os governos estaduais. Disso resulta que as regiões metropolitanas formalmente instituídas, segundo análise de Moura e outros,

não se ancoram em um arcabouço institucional que efetivamente estruture sua complexa dinâmica. Reconhecidamente, são espaços de expressão econômica e social, porém não de direito, pois não circunscrevem territórios aptos a normatizar, decidir ou exercer o poder, situando-se num hiato entre a autonomia do município – reforçada na Constituição de 1988 – e a competência da União quanto à gestão para o desenvolvimento. (...) A realização de pactos social e territorial esbarra na fragilidade do complexo ambiente jurídico-institucional das regiões, sob pressão de hegemonias e poder político, e de disputas político-partidárias, que prejudicam a tomada de decisões de âmbito regional. (Moura e outros, 2003:52 e 53)

Diante das limitações que as experiências de gestão metropolitana organizadas de forma vertical têm apresentado no Brasil, a alternativa da organização horizontal das áreas metropolitanas tem sido defendida por operadores de políticas públicas, como por exemplo, o governo federal, por meio do Ministério das Cidades.

Os principais instrumentos jurídicos desses formatos voluntários de cooperação intergovernamental são os convênios e os consórcios. Os primeiros destinam-se ao estabelecimento de acordos mais precários, com prazo de validade curto e atrelado ao desenvolvimento de um programa ou projeto específico.

O segundo instrumento, o consórcio público, tem por objetivo a articulação intergovernamental em bases mais sólidas, tendo sido bastante reforçado recentemente com emenda constitucional n.º 19 de 1998, a qual criou o conceito de “gestão associada de serviços” através de consórcios públicos., e com a recém publicada Lei Federal n.º 11.107 de 2005, que regulamentou a matéria.

Esse movimento em direção à cooperação inter-governamental voluntária nas áreas metropolitanas ocorre ora consoante à legislação estadual ora à sua revelia, orientado pela

tentativa de se superar as limitações do poder municipal em responder a questões que ultrapassam os limites político-administrativos dos municípios. Tais experiências, no entanto, de acordo com Moura e outros, enfrentam o que o ex-prefeito de Santo André, Celso Daniel, uma das principais lideranças do Consórcio Intermunicipal do ABC paulista:

“chamava de “forças centrífugas”, quais sejam, forças contrárias ao processo de integração regional e que provêm de diferentes origens e interesses, sejam político-partidários, sejam de lideranças de instituições da sociedade civil, além dos conflitos municipais decorrentes de diferentes objetivos, dada a diferente problemática enfrentada, e aqueles, não desprezíveis, de natureza simbólica.”
(MOURA e Outros, 2003: 54)

A título de síntese, o que se extrai dessa análise introdutória é que, seja ela compulsória ou voluntária, a gestão das regiões metropolitanas, no Brasil, é pautada por elevados custos de transação, em boa medida, por conta de instituições pouco eficazes na regulação e mediação dos conflitos federativos.

Capítulo 2 – Custos de transação comparados na gestão da RMBH no Grande ABC

Até aqui, esse estudo fez o uso do método comparativo para pontuar aspectos singulares do federalismo e das relações intergovernamentais brasileiros cuja contribuição foi um apoio à construção do argumento de que os problemas de gestão metropolitana, no Brasil, podem ser explicados pelos custos de transação a que estão sujeitos a governança e a governabilidade metropolitana no Brasil.

Do ponto de vista metodológico, o exercício investigativo desenvolvido até o momento analisou as *constantas* que afetam tanto a RMBH e o Grande ABC, as instituições federativas brasileiras.

Exerceremos, o estudo comparado das variáveis dessas duas experiências de gestão metropolitana.

O estudo comparado das experiências da Região Metropolitana de Belo Horizonte, RMBH, e do Consórcio do Grande ABC com base conceito de custos de transação permite-nos, em uma análise geral, propor quatro períodos distintos para a trajetória da gestão das regiões metropolitanas nos casos estudados.

O primeiro período, designado *tecnocracia esclarecida*, coincide com o apogeu do regime militar no Brasil. A União federal constituiu nove regiões metropolitanas (dentre elas a RMBH) fortemente controladas pelos governos estaduais, e as dotou de canais de financiamento tais como o Banco Nacional de Habitação(BNH) e o Plano Nacional de Saneamento(PLANASA). Nesse período, os custos de transação, na gestão metropolitana, eram baixos, uma vez que favorecidos pela repressão aos movimentos sociais, pela ausência de eleições diretas para governador do estado e prefeito de Belo Horizonte (governador e prefeitos biônicos) e pela dependência financeira dos municípios de transferências de recursos da União e do estado.

O segundo está relacionado ao início do processo de redemocratização e fica singularizado pela influência que a crise fiscal da União e a reedição de eleições diretas para a escolha de governador e dos prefeitos de cidades antes definidas como de segurança nacional teve no funcionamento da gestão metropolitana. Nesse momento, ocorre o

surgimento de novos atores na gestão metropolitana, e tais mudanças sinalizaram uma elevação dos custos de transação.

O terceiro período tem como marco zero a constituinte de 1988, que elevou o *status* do município na federação brasileira. Nesse período, observa-se o fenômeno do “*municipalismo a todo custo*”, termo cunhado por Fernandes (2005) para se referir ao processo de descentralização observado no Brasil após a constituinte.¹⁷ Na RMBH, os atores que criaram seu espaço, no período anterior, fortalecem-se, concebem, na constituinte mineira de 1989, um modelo de gestão sintetizado na Assembléia Metropolitana (AMBEL), cuja principal característica é a ampliação formal do poder dos municípios no processo decisório metropolitano.

O Grande ABC paulista, como objeto de nossa análise, surge na terceira fase temporal da RMBH, quando foi criado, em 1990, o Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Bilings. O *municipalismo a todo custo*, entretanto, também mostra sua força na região em 1992, quando as eleições municipais arrefecem a articulação regional.

O quarto período, ainda em curso, refere-se ao aparente ressurgimento da questão metropolitana na agenda política, cujos sinais, como se verá, já têm produzido decisões de caráter *recentralizador* dos arranjos metropolitanos. Nesse período, alguns setores da sociedade civil organizada já compreendem a questão metropolitana, e se posicionam como novos atores na dinâmica das transações metropolitanas. Aparentemente, o aprendizado proporcionado pelo *municipalismo a todo custo* na década de 1990, favorece uma compreensão pelos atores da interdependência real dos municípios na área metropolitana e da necessidade de maior presença do Estado e da União no planejamento metropolitano.

Esse período se inicia mais precocemente no Grande ABC, onde a articulação regional se fortalece e se torna menos vulnerável a sazonalidade do processo político-eleitoral com a participação do governo estadual e da sociedade civil nos mecanismos de cooperação voluntária.

No caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte, esse período é mais recente e é marcado pela retomada da agenda metropolitana pelo governo estadual, pelo

¹⁷ O termo *município autárquico*, apresentado por Abrúcio e Soares(2001) é expressão alternativa que, grosso modo, define o mesmo fenômeno nomeado *municipalismo a todo custo* por Fernandes(2005)

arrefecimento do processo de municipalização de serviços de interesse comum e pela reforma da legislação metropolitana da RMBH.

2.1 A trajetória da Região Metropolitana de Belo Horizonte

O período da tecnocracia esclarecida na RMBH¹⁸

Fenômeno associado ao processo de desenvolvimento industrial brasileiro, a metropolização configurou determinadas áreas no território nacional, notadamente em torno das capitais estaduais, onde estavam presentes grandes manchas urbanas divorciadas da multiplicidade de municípios sobre os quais estas se expandiam. Os dilemas da metropolização induziram experiências interessantes de envolvimento de municípios no sentido de eles potencializarem acordos de gestão integrada de seus interesses comuns.¹⁹

No campo técnico, a idéia de gestão metropolitana consolida-se no Seminário do Quitandinha, promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), em 1963. Nesse encontro técnico, a questão metropolitana foi amplamente debatida e nele surgiram propostas que convergiam para a necessidade de institucionalização de um aparato jurídico-administrativo específico para o planejamento e administração integrados das regiões metropolitanas.(Machado, 2002)

A Constituição de 1967, marco jurídico do regime autoritário estabelecido em 1964, incorporou em seu texto uma preocupação com a questão metropolitana, permitindo à União criar, por lei complementar, regiões metropolitanas constituídas por municípios pertencentes à mesma comunidade sócio-econômica, para a realização de serviços comuns. A mesma constituição, entretanto, sugere a permanência da titularidade desses serviços

¹⁸ O nome dado a esse período da gestão na Região Metropolitana de Belo Horizonte se inspira, ainda que de maneira lúdica, no período conhecido como “despotismo esclarecido” vivenciado pela Europa no Século XVIII, quando as indisposições geradas pelo confronto dos Estados Absolutistas de então com as idéias iluministas fez muitos monarcas da época buscarem justificativas para seu poder absoluto assentadas(...) Os historiadores denominam tais monarcas de “déspotas esclarecidos”.

¹⁹ Citamos os casos da área metropolitana de Porto Alegre e São Paulo, que possuíam já na década de 1960 experiências embrionárias de gestão metropolitana.

comuns com os municípios, ao lhes facultarem a possibilidade de celebrarem convênios para a exploração de serviços públicos de interesse comum.(Jobim, 2006)

A Constituição de 1967 foi regulamentada pela lei complementar n.º 14, de 1973, que definiu o modelo de gestão e também criou oito regiões metropolitanas no Brasil, dentre elas a de Belo Horizonte. Basicamente, esse modelo pode ser caracterizado como “estadualista”, ou seja, controlado pelos governos estaduais correspondentes, na medida em que o comando da gestão de cada região metropolitana foi atribuído a um conselho deliberativo composto por cinco membros nomeados pelo governador do estado. Um deles deveria figurar em lista tríplice que era elaborada pelo prefeito da capital, outro mediante indicação dos demais municípios integrantes da região metropolitana, e os três restantes de livre indicação do governador.

A lei complementar n.º14/73 estabeleceu confusão jurídica quanto à titularidade de serviços de interesse comum ao atribuir ao conselho deliberativo metropolitano a competência para conceder a prestação de serviço de interesse comum a entidade estadual.

O modelo de gestão recebeu críticas de juristas tais como Grau(1983), pelo fato de a legislação brasileira não ter resolvido o problema fundamental da questão metropolitana, que é o de estabelecer com clareza a titularidade dos serviços de interesse comum em regiões metropolitanas, ou seja, definir a qual ente de governo compete a execução de funções públicas tais como o transporte, o saneamento e o controle do uso e ocupação do solo.

O ministro do Supremo Tribunal Federal, Nelson Jobim, ao julgar recente controvérsia a respeito da titularidade de serviços em regiões metropolitanas, fez este comentário sobre essa legislação federal:

“Não se sabia de quem era a competência executória ou administrativa da unidade regional, ou seja, quem seria o titular da competência de prestar os serviços de natureza comum. Diante da confusão trazida pela legislação e pelo total descaso com a nova organização intermunicipal por parte da União, na prática, os Estados acabaram estruturando o funcionamento das Regiões Metropolitanas, muitas vezes obtendo a concessão municipal do serviço de maneira informal. É dessa época a criação de empresas e autarquias estaduais também para conferir aplicação e execução aos serviços das Regiões Metropolitanas...(Jobim, 2006:17)

Ao optar por esse modelo de organização das regiões metropolitanas de maneira compulsória, porém confusa do ponto de vista jurídico, o governo federal estabeleceu um modelo de gestão propenso a tensões, que, entretanto, foram amortecidas até o momento em que o contexto vigente reunia um conjunto de condições favoráveis, principalmente:

a) a presença de governadores e prefeitos biônicos como atores de peso nas regiões metropolitanas. Os prefeitos e governador biônicos eram aqueles nomeados pela União para assumir a chefia do poder executivo em municípios ou estados caracterizados como de segurança nacional. Essa determinação garantia maior controle do governo central sobre essas regiões e tendia a reduzir a influência da população e de políticos locais no processo de gestão, reduzindo assim custos de transação para a implementação de diretrizes nacionais na administração das regiões metropolitanas.

b) A dependência financeira dos municípios de transferências da União. Essa situação permitiu ao governo central vincular a liberação de recursos à adesão voluntária dos municípios às diretrizes da política nacional de desenvolvimento urbano, principalmente, nas áreas de habitação, saneamento e transportes.

O governo federal, então, estruturou uma política nacional para as regiões metropolitanas que se baseou no tripé *recursos financeiros, centralização decisória e tecnocracia* (Machado, 2002), efetivando um conjunto de medidas, que, em linhas gerais, amortizaram os custos de transação para a gestão metropolitana naquele período.

No eixo centralização decisória, a União definiu na Lei Complementar n.º 14, de 1973, um modelo de gestão padronizado para as nove regiões metropolitanas criadas à época, em que o controle do poder decisório ficava nas mãos dos governos estaduais, com uma participação formalmente simbólica dos governos locais na gestão metropolitana.

No eixo *recursos financeiros*, o governo federal estabeleceu uma farta carteira de recursos com destinação vinculada à gestão metropolitana. Com uma minirreforma tributária, o governo federal vinculou parcelas dos recursos do Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos (IUCLG) e da Taxa Rodoviária Única aos sistemas estaduais de gestão metropolitana.

No caso do Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos, o Decreto-lei Nº 1.555, de 27 de maio de 1977, ao estabelecer normas para a distribuição e aplicação dos recursos arrecadados, determinou: “Art. 3º Os Estados onde existem regiões metropolitanas aplicarão, no mínimo 50% (cinquenta por cento) das

parcelas que lhes competirem em projetos e programas específicos dessas regiões.”(Brasil, 1977)

Outra medida nesse sentido foi a criação de incentivos seletivos para os municípios colaborarem com a gestão metropolitana. Dessa maneira, colaborar com os programas federais e estaduais de gestão metropolitana passou a ser requisito técnico para os governos locais acessarem recursos de fontes como o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU), o Banco Nacional da Habitação(BNH), a Empresa Brasileira de Transportes urbanos e do Plano Nacional de Saneamento Básico(PLANASA). Dentro dessa diretriz, a Lei Complementar n. ° 14, de 1973, determinou em seu artigo sexto que *“os Municípios da região metropolitana, que participarem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns, terão preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamentos, bem como de garantias para empréstimos.”* (Brasil, 1973)

No eixo *tecnocracia*, algumas evidências do apego a essa diretriz para a gestão das regiões metropolitanas foram a ênfase da lei federal n.º 14, de 08 de junho de 1973 a uma gestão metropolitana mais técnica, e menos política. Além de induzir a criação pelos estados de uma entidade da administração indireta, portanto, dotada de maior autonomia, para ser responsável pela *“unificação da execução dos serviços comuns”*, a mesma lei definiu como critério para ser membro do Conselho Deliberativo Metropolitano, possuir *“reconhecida capacidade técnica ou administrativa”*.(Brasil, 1973)

Outro indicativo da ênfase na técnica da política metropolitana nacional foi o programa de repasses para o planejamento urbano, que antecedeu a própria instituição das regiões metropolitanas. Nesse sentido, foi instituído o Serviço Federal da Habitação e do Urbanismo (SERFHAU), responsável pela elaboração da política nacional de desenvolvimento urbano e principal financiador de planos diretores para as grandes cidades do país.(Azevedo, 2002). Com esses recursos, até 1975, foram elaborados Planos Metropolitanos de Desenvolvimento Integrado para Belo Horizonte, Recife, São Paulo e Fortaleza. (Steinberguer, Marília. Apud: Azevedo, 2002:10).

Esse período é denominado, por Ribeiro e Cardoso, como *tecnoburocratismo desenvolvimentista*, época em que o planejamento urbano é entendido como instrumento de racionalização administrativa, em sincronia com a concepção desenvolvimentista de Estado, formulada pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). (Ribeiro e Cardoso, 1990 Apud: Azevedo, 2002)

O que se percebe é que a robusta estrutura institucional-burocrática federal, para a implementação de políticas urbanas, é um atestado da prioridade que os militares deram à temática urbana e metropolitana. Definidas com objetivos e instrumentos no nível federal,

A participação dos governos locais na formulação do planejamento da RMBH era restrita, por força de uma visão prevalecente no *staff* metropolitano do estado segundo a qual os agentes políticos, de uma forma geral, tenderiam a criar obstáculos ao planejamento regional.

Centralismo decisório e tecnocracia estavam plenamente associados ao planejamento metropolitano na década de 1970. O caráter determinista do planejamento, então desenvolvido na RMBH, era alheio a um maior envolvimento da sociedade civil e das instâncias municipais na gestão da região, e uma das principais conseqüências disso foi a associação direta da gestão metropolitana com o regime militar. Tal associação traria dificuldades para o sistema estadual de gestão metropolitana manter seu espaço no contexto de redemocratização ocorrido na década de 1980.

Curiosamente, foi uma política estadual de incentivo ao associativismo voluntário de municípios que fez surgir no período o principal espaço institucional por meio do qual se veicularam manifestações da insatisfação municipalista em relação ao sistema de gestão metropolitana: a Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (GRANBEL), criada em 1975.

Na época, o então governador Rondon Pacheco assinou o Decreto n.º 15.374 de 15/02/73, criando a Superintendência de Articulação com os Municípios - SUPAM, órgão da Secretaria do Planejamento e Coordenação Geral (SEPLAN-MG), com o objetivo específico de articular o planejamento em nível municipal e microrregional com o planejamento estadual.

A SUPAM investiu em políticas de incentivo à criação de associações microrregionais com o intuito de despertar nas lideranças políticas municipais o interesse pela identificação e a solução de problemas regionais. O saldo dessa iniciativa foi a criação de 39 associações microrregionais no Estado de Minas Gerais, ainda hoje existentes, dentre elas a GRANBEL.

O primeiro presidente da GRANBEL foi o então prefeito de Contagem (segundo maior município da RMBH) Newton Cardoso, que assumiu a bandeira da defesa da autonomia municipal. A herança dessa contestação à gestão metropolitana teria um efeito marcante para a trajetória da gestão da RMBH, na década seguinte, especialmente a partir de 1986, quando o líder municipalista Newton Cardoso é eleito governador de Minas Gerais.

1982: Abertura política, crise fiscal e novos atores na RMBH

O modelo de gestão da RMBH, programado para operar mesmo sem respaldo das lideranças locais, demonstrou-se incapaz de conviver com as mudanças decorrentes da abertura política e da crise fiscal no início da década de 1980. Um novo contexto de custos de transação metropolitana se estabeleceu. Isso ficou nítido logo que se realizaram as eleições diretas para governador, deputados federais, deputados estaduais, prefeitos e vereadores em 1982. Uma das conseqüências do retorno do processo político-eleitoral foi o reestritamento das relações entre líderes estaduais e municipais, e isso teve reflexo no funcionamento dos órgãos de planejamento metropolitano. Laços de lealdade e coligações se ampliaram entre os agentes políticos, e, por conseqüência, as boas relações entre estes atores metropolitanos se tornaram mais importantes. Nesse processo, fortaleceram-se líderes dos governos municipais, antes aliados do processo de gestão metropolitana.

Outro fator determinante para os rumos da gestão metropolitana em Belo Horizonte foi a redução do fluxo de recursos do governo federal para programas e projetos na área de desenvolvimento urbano, redução esta vinculada à crise do planejamento governamental verificada no início da década e 1980. Para Haddad (1996) entre alguns motivos que condicionaram a desarticulação dos sistemas de planejamento no país naquele período está a diminuição na disponibilidade global de recursos financeiros, a perda de capacidade de captação de financiamentos externos e a opção por decisões de curto prazo em detrimento das decisões de médio e de longo prazo típicas de um processo de planejamento.

No bojo desse processo, os recursos do Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos e da Taxa Rodoviária Única deixaram, em 1984, de serem vinculados às regiões metropolitanas. Além disso, em um contexto de crise fiscal e contingenciamento de gastos públicos, houve cortes nas áreas de habitação, transportes e saneamento.(Azevedo, 2002)

O fortalecimento dos líderes políticos municipais, somado à crise fiscal elevou custos de transação na gestão da RMBH, uma vez que o sistema de planejamento metropolitano, já criticado pelo seu caráter tecnocrático, teve que incorporar em sua rotina a habilidade para negociar junto a novos atores a implementação de programas e projetos.

Em 1983, ocorreu a primeira mudança institucional no aparato de planejamento metropolitano do Estado, desde 1977. Essa reformulação incorporou novos atores no processo de planejamento metropolitano. Por força do art. 3º do Decreto nº 22.781/83, o PLAMBEL voltou a estar vinculado ao Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, que, por sua vez, passou a estar vinculado à Secretaria de Estado do Governo e Coordenação Política.

Com essa mudança institucional, o planejamento metropolitano em Minas Gerais foi retirado do âmbito estritamente técnico e subordinado à coordenação política do governo, aproximando assim lideranças políticas locais do processo decisório metropolitano.

Outra mudança importante foi a desvinculação do repasse dos recursos federais aos municípios metropolitanos à anuência do PLAMBEL. Dessa maneira, a autarquia havia perdido um de seus principais instrumentos de barganha junto aos prefeitos. Ao acarretar a criação de novas regras para o jogo entre os órgãos metropolitanos e os governos locais, essa disposição minou a possibilidade da gestão metropolitana vincular incentivos seletivos à execução pelas prefeituras de projetos afinados com as diretrizes do planejamento metropolitano, elevando, portanto, os custos de transação para o estado.

Os órgãos de planejamento metropolitano, de raízes pouco porosas à sociedade, teriam que redefinir sua atuação em um contexto nada favorável: queda dos repasses de recursos federais e internacionais para a região metropolitana, distanciamento do Sistema Estadual de Planejamento e forte desgaste junto a lideranças municipais. Vale destacar que se consolidou, entre alguns líderes políticos, um sentimento de que gestão metropolitana significava *a priori* intervenção estadual na autonomia municipal. (Machado, 2002) Tal argumento, paulatinamente, sobrepôs-se ao de se enfrentar de forma integrada os problemas comuns dos municípios. À medida que avançava o processo de redemocratização, a gestão metropolitana em Minas Gerais, perdeu espaço, culminando, como se verá, em um quase completo afastamento do governo estadual da questão metropolitana a partir de 1989.

A insolvência da gestão da RMBH, logo nos primeiros anos da redemocratização, retrata a força da dinâmica de poder envolvendo profissionais da política local, estadual e federal nas relações intergovernamentais. Os elos formados entre esses atores são um condicionante fundamental dos custos de transação da gestão metropolitana.

O dimensionamento destes elos entre chefes políticos municipais, estaduais e federais é um fator que pode demonstrar valor heurístico importante na investigação da relação entre os custos de transação e a trajetória das experiências de gestão metropolitana.

Diferentemente do PLAMBEL, em outros estados da federação, as entidades de planejamento metropolitano tiveram que enfrentar um cenário mais favorável para transações, durante a redemocratização, o que determinou, sob diferentes níveis, melhor capacidade de adaptação a “tempos democráticos” e renovação de sua atuação na década de 1990.

Foi o que ocorreu, exemplarmente, com a CONDER, Companhia de Desenvolvimento do Recôncavo Baiano, responsável pelo planejamento na Região Metropolitana de Salvador, e que foi prestigiada pelo governo estadual durante a gestão na prefeitura da capital por partido que fazia oposição ao grupo político que governava o Estado, sob a liderança de Antônio Carlos Magalhães. (Souza, 2004)

Na mesma época em que a CONDER e outras entidades de planejamento metropolitano lograram alguma capacidade de negociar mudanças para se adaptarem e sobreviverem ao contexto democrático, Minas Gerais era governada por Newton Cardoso, e um dos principais líderes do movimento municipalista, que contestou a gestão metropolitana durante o período militar. Cardoso, durante sua campanha ao governo do estado, defendeu diversas propostas que se opunham a gestão da RMBH, como, por exemplo, a extinção da METROBEL. Ao assumir o governo, em 1987, Cardoso, dentre outras ações, extinguiu a companhia de transportes metropolitanos e demitiu cerca de 70% da equipe técnica do PLAMBEL. (Machado, 2002).

No caso de Minas Gerais, o fenômeno denominado por Fernandes(2004) de *municipalismo a todo custo* teve lugar num contexto em que os insulados grupos pró-gestão metropolitana já estavam enfraquecidos por disputas políticas, pela crise fiscal, pela crise do planejamento governamental e por uma marcante submissão à trajetória, na qual os grupos municipalistas dos quais o sistema de gestão metropolitana era adversário, de repente, assumiram o poder, e passou a dar as cartas.

O "municipalismo a todo custo" na RMBH

No período em que se consolidou a redemocratização no Brasil, entre 1986 e 1988, foi elaborada e votada a nova Constituição da República, que, sob a orientação de emendas individuais de alguns poucos constituintes (Tabela 3, no anexo), atribuiu aos estados a competência para a organização destas. Essas propostas, contudo, não foram discutidas com profundidade na Assembléia Constituinte. De acordo com Fernandes:

“nos anais da Constituinte de 1986 a 1988 pode-se notar que não houve discussão séria em relação à questão metropolitana. O momento era do que chamo de municipalismo a todo custo, quer dizer, compensar a balança que, por tanto tempo, estava tão desigualmente pendente para o lado dos governos centrais e com total exclusão tributária, política, financeira e institucional dos municípios. O pêndulo foi para o outro lado, de forma a afirmar a autonomia municipal.” Fernandes (2005: 82)

A Constituição de 1988 dispõe uma única vez sobre a questão metropolitana e diz que 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 das funções públicas de interesse comum, sem, contudo, distinguir interesse comum de interesse local. Essa omissão fez prevalecer o entendimento, no início da década de 1990, que as questões urbanas sempre seriam de preponderante interesse local, e, portanto, competências exclusivas dos municípios, esvaziando o sentido do estado instituir regiões metropolitanas para organizar a gestão regional integrada e comprometendo em parte a legitimidade política da gestão metropolitana no formato vertical ou compulsório.

Um traço marcante da nova Constituição foi a valorização do poder local no contexto federativo, conforme foi analisado no capítulo 2. O município foi elevado à categoria de ente integrante da federação, tornando o Brasil um país organizado na forma de um federalismo tripartite – União, estados e municípios. Além disso, os governos locais adquiriram autonomia para se auto-organizar e administrar, bem como para estabelecer seus tributos. A Assembléia Constituinte definiu a política de desenvolvimento urbano e a organização territorial como uma competência do poder público municipal, demonstrando assim uma clara miopia em relação às áreas metropolitanas, cujo tecido urbano desobedece às fronteiras municipais.

Grosso modo, essa timidez da Constituição de 1988 em relação à questão metropolitana, foi coerente com o momento político em que foi elaborada a Magna Carta. A forma adotada pelo governo federal para organizar as regiões metropolitanas foi tida como centralizada pelos atores. O Estado centralizado é, por certo, recorrentemente relacionado a governos autoritários. Vista como uma contra-medida ao regime ditatorial que se esfacelou no início da década de 1980, a descentralização e a valorização do poder local foram, ao lado da garantia das liberdades individuais e dos direitos humanos, as principais bandeiras que dominaram o processo de elaboração da nova constituição do Brasil.²¹

Nesse aspecto, a questão metropolitana se colocava naturalmente na contramão da onda de descentralização, pois, além de estar politicamente associada ao centralismo tecnocrático do período anterior, devido ao fato de pressupor processos de recentralização da gestão das áreas conurbadas, entrava em choque com uma das premissas capitais da descentralização, que pressupunha o “empoderamento” dos governos locais.²²

Se em nível federal, o tratamento da questão metropolitana foi tímido, na constituinte do Estado de Minas Gerais, o tema foi alvo de vários artigos cujo sentido transparece o interesse de alguns atores em afastar a possibilidade do governo do estado assumir com o mesmo vigor de outrora a liderança da gestão metropolitana.

A virada observada no início da década de 1980 e aprofundada, em 1988, com a elevação do *status* (a)3.74244(r)]TJ 267.998 0 Td [o

atuais 34 municípios integrantes da RMBH, mais de oitenta assembleístas participavam. Interessante notar que considerada mais democrática que o conselho deliberativo metropolitano, a Assembléia Metropolitana não incorporou, em seu plenário, representantes da sociedade civil.

De outra parte, esse rebaixamento estadual, em termos de poder decisório na AMBEL, supõe-se tenha gerado maiores custos de transação para o estado executar políticas metropolitanas. Isso porque mais que minoritário, o Estado-membro tornou-se mero observador nas discussões na AMBEL, e, paradoxalmente, como competente constitucional pela organização vertical da região metropolitana, teria que arcar com boa parte dos custos financeiros desse modelo.

O que um rápido ensaio de teoria dos jogos poderia prever se efetivou: o esvaziamento da Assembléia Metropolitana pelos atores mais importantes – o governo do estado, e as prefeituras de Belo Horizonte, Betim e Contagem, responsáveis por cerca de 87% da riqueza regional (Machado, 2002). Diante de uma situação claramente desvantajosa, o que se viu foi um progressivo afastamento do estado do modelo de gestão representado pela AMBEL.

O estado, paulatinamente, desmontou as instituições metropolitanas criadas na década de 1970 ainda sobreviventes (PLAMBEL, câmara de compensação tarifária dos transportes). Os grandes municípios, por sua vez, deram as costas para a AMBEL, e trataram de organizar individualmente serviços, em tese, de caráter metropolitano. Já a Assembléia Metropolitana foi sucessivamente controlada por alianças dos pequenos municípios da RMBH e a atividade decisória dela ficou restrita a poucas reuniões anuais, quase sempre para deliberar sobre o aumento de tarifas do sistema de transportes administrado pelo estado.(FJP, 1998)

Formalmente poderosa, na prática, a AMBEL não conseguiu legitimar sua autoridade perante as diversas instâncias governamentais atuantes na RMBH, conforme reconhece um dos prefeitos que ocupou a presidência da Mesa Diretora da AMBEL:

"o que existe é um desencontro muito grande. Faltam informações, faltam condições para que a AMBEL se imponha e até para fazer solicitações " e cada um desses órgãos "... continuam no caminho deles, (...) fazem o que acham que

é certo, e nós ficamos com o poder na mão e sem condições de fazer nada".(FJP, 1998:135)

Na esteira desse processo, ocorreu a municipalização da prestação de serviços ou funções públicas antes executadas em escala regional por entidades estaduais de planejamento metropolitano, especialmente a gestão dos transportes públicos. Em outras palavras, as reformas de cunho descentralizante, então implementadas, desbarataram o sistema de planejamento metropolitano da RMBH e comprometeram as possibilidades de articulação dos interesses regionais em torno de uma proposta comum.

Ao canto do cisne do modelo de gestão da RMBH, implementado na década de 1970, simbolizado pela extinção do PLAMBEL em 1996, seguiram-se tentativas de restabelecimento de novas formas institucionais de gestão. Desses movimentos, os principais foram as articulações promovidas por técnicos da Prefeitura de Belo Horizonte, da Fundação João Pinheiro e da Secretaria Estadual de Planejamento para a elaboração do plano diretor metropolitano e uma proposta de emenda à Constituição do Estado redefinindo o modelo de gestão instituído em 1989.

Ambas as propostas de transação foram malsucedidas, não encontrando apoio político para a sua implantação. Na onda da consolidação do processo de municipalização de serviços e políticas públicas na RMBH, a agenda metropolitana parecia pouco atraente aos atores que detinham poder decisório de peso no momento. O insucesso dessas tentativas de mudança institucional, na gestão metropolitana da RMBH movidas por grupos técnicos principalmente, não logrou apoio político suficiente para a sua implementação.

Uma evidência de ineficácia da estrutura legal-formal de gestão da RMBH foi a insistente aprovação de leis complementares integrando novos municípios à Região Metropolitana de Belo Horizonte. Alguns destes municípios estão distantes dezenas de quilômetros do pólo metropolitano e sem qualquer tendência à conurbação ou responsabilidade por funções públicas de interesse comum. Entre 1988 e 2002, foram inseridos na RMBH 20 municípios, ora por força de leis aprovadas na Assembléia Legislativa, ora em virtude de emancipações de distritos antes pertencentes a municípios já integrantes da RMBH. (Machado, 2002) A última incorporação de municípios à RMBH ocorreu em 2002, consolidando a sua composição atual: 34 municípios.

A ausência de uma estrutura de incentivos para mover os atores a realizar transações metropolitanas ajuda a explicar a baixa performance no modelo compulsório estabelecido de gestão prescrito para a RMBH. Em termos de gestão metropolitana, o pouco de mais concreto que se observou na RMBH, no final da década de 1990, veio de organizações com claros incentivos para apoiarem, de acordo com seus interesses, a *governance* regional.

Foi o caso da Companhia Brasileira de Trens Urbanos, operadora do metrô de superfície que liga Belo Horizonte a Contagem. A CBTU, uma das poucas entidades remanescentes do arcabouço-institucional criado pelos militares para a área de desenvolvimento urbano, tornou-se uma organização pública muito interessada na retomada do planejamento metropolitano na RMBH, por uma razão muito lógica. A fragmentação institucional, no funcionamento dos transportes na região metropolitana, acarreta uma situação de concorrência predatória entre os sistemas gerenciados pelas prefeituras, pelo DER e pela CBTU. Como resultado imediato da desintegração dos transportes na RMBH, o metrô de Belo Horizonte acusava um das mais baixas taxas de participação no total de usuários de transporte público do país; apenas 3,5% do total de passageiros. O prejuízo operacional do metrô de Belo Horizonte é brutal, de maneira que o seu funcionamento depende drasticamente de subsídios do governo federal.

Com o esvaziamento da Assembléia Metropolitana, a GRANBEL, se consolidou como espaço de articulação dos prefeitos da RMBH para o encaminhamento de reivindicações junto a órgãos setoriais do governo estadual.(FJP, 1998)

Outra função assumida pela GRANBEL foi a da promoção de troca informações de interesse dos municípios, com propósito, segundo o prefeito de Nova Lima de tentar "*um entrosamento maior para que a política não venha a prejudicar ainda mais a Região Metropolitana*". (FJP, 1998:129)

A GRANBEL buscava induzir consensos entre as cidades da região metropolitana, "*mas que sempre dependem de acordos com o governo Estadual e com a Assembléia Legislativa. Então nós não temos poder de decisão*", ainda segundo o prefeito de Nova Lima.(FJP, 1998:129) Outra função, desempenhada pela entidade, consistia na assessoria administrativa aos municípios nas áreas contábil, financeira e tributária. Tais atividades se mostravam de especial valor para os pequenos municípios da RMBH, cuja frágil capacidade institucional tornava-as dependentes desse tipo de auxílio.

Para o custeio financeiro de suas atividades, a GRANBEL recebe recursos dos municípios associados, os quais lhe proporcionam uma sede em Belo Horizonte, infraestrutura e quadro próprio de funcionários.

A função executada pela GRANBEL, na década de 1970, de ser um anteparo ao assim considerado *intervencionismo* da gestão metropolitana tornara-se obsoleta, afinal, agora, todo o poder estava formalmente com os municípios com a emergência da AMBEL. Entretanto, a GRANBEL se readaptou, de maneira que capitalizou para si novos papéis perante os municípios que representava. A associação logrou se consolidar como instrumento para o aumento do poder de barganha dos municípios da RMBH para a negociação de pleitos junto aos governos estadual e federal.

Um exemplo da função de lobista dos municípios, assumida pela GRANBEL foi a iniciativa da associação de convocar os deputados da bancada mineira no Congresso Nacional, no primeiro semestre de 1998 buscando garantir recursos no orçamento da União para investimentos de caráter metropolitano na região. Segundo o prefeito de Nova Lima à época *“o dinheiro está saindo agora [no segundo semestre de 1998]. Não foi o valor que queríamos - que era bem maior - mas é fruto de um trabalho de união de 26 municípios. Mas isso deveria ter sido conduzido através da AMBEL!”*(FJP, 1998: 119)

Com essa mudança de perfil, revela o já citado estudo da Fundação João Pinheiro:

“a Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte - GRANBEL-, acaba por ocupar e exercer um papel político que caberia à AMBEL. Criada em meados da década de 1970 pelos prefeitos da RMBH para fazer frente ao autoritarismo do Conselho Deliberativo, a GRANBEL tem se posicionado como espaço da negociação, onde têm sido celebrados acordos entre os municípios e entre esses e os órgãos setoriais da administração estadual, funcionando como um fórum de lobby dos prefeitos metropolitanos no encaminhamento dos seus pleitos ao governo do Estado(FJP, 1998: 118)

Conforme iremos analisar posteriormente, a GRANBEL, além de possuir a mesma natureza jurídica sob o aspecto formal, desenvolve funções semelhantes a algumas atividades do Consórcio do Grande ABC.

Lamentavelmente, ao contrário do Consórcio do Grande ABC, a GRANBEL tem despertado pouca atenção da literatura que trata da gestão metropolitana. Essa indiferença

inviabiliza uma análise mais detalhada desse importante *player* que atua na RMBH a mais de 30 anos. Fica aqui a sugestão de uma linha de pesquisa futura que possa evidenciar aspectos interessantes ao tema da cooperação inter-municipal em áreas metropolitanas.

A integração negociada na RMBH

Uma década de *municipalismo a todo custo* gerou efeitos perversos para a RMBH, conforme documentou estudo da Universidade Federal de Minas Gerais, que teve como diagnóstico principal da cidade de Belo Horizonte, segundo o qual foi constatado: o esgotamento de sua capacidade de crescimento diferenciado, ou seja, o diferencial de crescimento em relação à média do crescimento econômico nacional e do pólo econômico líder, a Região Metropolitana de São Paulo (Lemos, 2004:31). Crise esta atribuída, no referido estudo, à falta de competitividade da área metropolitana em eixos nevrálgicos para o desenvolvimento econômico como o dos transportes.

Nesse contexto adverso, entretanto, decantaram-se discussões e debates que têm feito ressurgir novas propostas para a questão metropolitana, algumas por iniciativa, inclusive, da sociedade civil organizada. São exemplos dessa conscientização da sociedade civil, acerca da relação dos problemas cotidianos com a questão metropolitana: a criação da organização não-governamental Instituto Horizontes²³ e também as discussões travadas na II Conferência Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte, quando ficou evidenciado que o problema a ser solucionado na gestão do sistema de transporte do município de Belo Horizonte remete-se à questão metropolitana.²⁴

²³ O Instituto Horizontes é uma organização não-governamental formada por profissionais liberais, empresários, intelectuais e pessoas de diversos segmentos da sociedade, que, segundo seu estatuto, se propõe a contribuir na definição das prioridades de desenvolvimento da RMBH. A entidade elaborou e tentou implementar nos últimos anos o “*Plano Estratégico da Grande BH.*”

²⁴ Em pesquisa feita pelo CEDEPLAR / UFMG, *BH Século XXI* (2004), na área de transportes foi realizada avaliação do período 1993-2003 por Costa (2004), que constatou o seguinte: a) estruturação fragmentada do sistema de transportes coletivos na RMBH em dez sistemas concorrentes; b) predominância do transporte sobre pneus, que corresponde a cerca de 96% dos passageiros, enquanto apenas 4% são transportados pelo Trem Metropolitano; c) extinção do mecanismo de compensação tarifária entre linhas metropolitanas pelo mecanismo do equilíbrio interno das regiões operacionais e empresas delegatárias, que antes da municipalização dos serviços proporcionava subsídios cruzados entre as linhas superavitárias e deficitárias. d) desarticulação e funcionamento predatório do transporte coletivo em Belo Horizonte, de maneira que as linhas metropolitanas que operam no município “roubam” passageiros do sistema municipal e vice-versa, o que está comprometendo seu desempenho operacional e sua sustentabilidade.

Tal como se verá caso do no Grande ABC, a emergência de atores originários da sociedade civil nessa temática, parece influenciar a dinâmica dos custos de transação metropolitana na RMBH.

Essa conjuntura de um incipiente envolvimento da sociedade civil quanto à questão metropolitana, somada à experiência vivida dos excessos da municipalização parece cimentar novas percepções perante os atores na região metropolitana. Uma das percepções que parecem estar consolidando-se é a da necessidade de o estado retomar um papel relevante nas atividades de planejamento metropolitano, desde que o faça de maneira negociada. Nossa hipótese é a de que novos *constructos mentais* pró-gestão metropolitana, tem matizado os atores a perceberem vantagens na consideração da questão metropolitana, reduzindo assim os custos de transação nas negociações.

Para corroborar nossa hipótese acerca do surgimento de construtos mentais pró-gestão metropolitana entre os atores, citamos algumas evidências: o aparecimento de propostas pró-questão metropolitana nas eleições ao governo do estado, em 2002, e para a PBH em 2004; a criação de um órgão estadual específico para lidar com assuntos urbanos e metropolitanos; a transação entre o Governo de Minas Gerais e o município de Belo Horizonte que culminou em 2003 com renovação do contrato da prefeitura com a COPASA; e, por fim, a reforma da legislação metropolitana ocorrida na Assmebléia Legislativa estadual

Um primeiro indício que constatamos foi o aparecimento de propostas de resgate da questão metropolitana nos planos de governo do então candidato ao Governo do estado, Aécio Neves, em 2002, e no plano do então candidato à reeleição em Belo Horizonte, Fernando Pimentel. Sinalizações semelhantes foram externadas por outros prefeitos em eventos da GRANBEL com relação ao planejamento metropolitano.

As propostas veiculadas nos referidos planos de governo e as colocações dos prefeitos teriam pouco valor probatório, se não fossem constatadas decisões importantes em favor da questão metropolitana nos anos seguintes.

Em janeiro de 2003, o Governo do Estado promoveu uma reforma administrativa que incluiu a criação da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana, com competência similar as do Ministério das Cidades, instituído pelo governo federal na mesma época. A nova secretaria reestabeleceu a política urbana na agenda governamental, e desencadeou tentativas voltadas para a retomada do planejamento metropolitano.

Uma dessas iniciativas foram reuniões técnicas que emulavam os líderes municipais a elaborarem planos diretores municipais sob uma perspectiva de desenvolvimento regional integrado. Um indicador expressivo dos novos constructos mentais dos atores municipais em torno das transações metropolitanas foi a grande aceitabilidade pelos municípios da proposta estadual de compatibilização do planejamento municipal com o metropolitano. A própria GRANBEL, realizou diversas reuniões de municípios incentivando-os a absorverem preocupações supramunicipais em seus planos diretores municipais. Outra iniciativa da SEDRU foi a realização de concurso de projetos para a contratação de uma OSCIP para lhe fornecer subsídios para o planejamento metropolitano e a contratação da Fundação João Pinheiro, com objetivos semelhantes.

A negociação entre a Prefeitura de Belo Horizonte e a Companhia Estadual de Saneamento que culminou, em 2003, com a manutenção da gestão regional do serviço de saneamento no município é outro elemento que remete ao arrefecimento do *municipalismo a todo custo*. Pelo acordo, o município adquiriu participação acionária na empresa, transferindo toda a sua infra-estrutura de saneamento e esgoto à COPASA. Em contrapartida, Belo Horizonte obteve 13,7% do capital da companhia de saneamento, enquanto o Estado manteve ainda 86%. Essa transação contrasta com o quadro problemático que tem pautado renegociações com companhias estaduais de saneamento e municípios em outros estados da federação.

Um exemplo-final de um ambiente mais favorável a transações metropolitanas foi a aprovação de uma reforma na legislação metropolitana do Estado na Assembléia Legislativa de grandes proporções. Elas foram precedidas pelo Seminário Legislativo “Regiões Metropolitanas”, quando foi promovida uma discussão pública da questão metropolitana. Os trabalhos envolveram discussões que duraram três meses, com considerável participação da sociedade civil.

As reformas da legislação metropolitana foram aprovadas em 2004 e em 2005, de maneira consensual na Assembléia Legislativa – todos os deputados votaram a favor das mudanças – contendo determinações que seriam inconcebíveis a época da constituinte mineira em 1989. O novo sistema de gestão da RMBH apresenta os seguintes pontos fundamentais: paridade decisória entre o estado e o conjunto de municípios na gestão; representação dos municípios mais populosos e mais ricos diferenciada no órgão deliberativa da gestão metropolitana; definição da titularidade estadual das funções publicas de interesse comum; participação da sociedade civil no conselho deliberativo da

região metropolitana; e, a criação de uma agência de desenvolvimento metropolitano, de caráter técnico e executivo.

Não pode ser desconsiderada como um importante fator redutor dos custos de transação para que essa reforma fosse implementada as boas relações entre Governador Aécio Neves(PSDB) e o Prefeito de Belo Horizonte, Fernando Pimentel(PT). Embora de partidos políticos adversários em nível nacional, ambos são bem relacionados e tem demonstrado publicamente afinidade para o desenvolvimento de projetos de interesse comum.

De outra parte, o governo do estado, com o intuito de cultivar boas relações com as prefeituras da região metropolitana, tem procurado alinhar adesão a projetos de impacto na regional, como por exemplo, o aeroporto industrial de Confins, o novo centro administrativo estadual e a Linha Verde.

Esse movimento de pêndulo do planejamento na RMBH, dessa vez no sentido uma re-integração pautada por acordos, ainda está em curso, mas, considerando sua característica de adesão voluntária dos municípios até momento aos projetos estaduais, aponta para um período novo de negociações, diferentemente da gestão metropolitana observada na década de 1970.

2.2 A Trajetória do Grande ABC Paulista

A experiência de articulação regional da Região do Grande ABC envolve sete municípios da Região Metropolitana de São Paulo: Santo André, São Bernardo, São Caetano, Rio Grande da Serra, Diadema, Mauá e Ribeirão Pires e engloba três estruturas institucionais distintas: o Consórcio Intermunicipal, a Câmara Regional e a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC (GABC). Seu marco zero é a fundação, em 1990, do Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Bilings.

Importa salientar que a experiência de articulação regional se desenvolveu em uma fração território da maior conurbação da América do Sul, a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), que foi institucionalizada, em 1973, juntamente com a Região Metropolitana de Belo Horizonte.

A título de introdução, essa seção merece comentário o sistema de gestão vertical-compulsório estabelecido para a RMSP, de maneira que possa ser desenvolvida uma análise contextualizada do Consórcio do Grande ABC, nesse aglomerado composto de 39 municípios.

O sistema de gestão da região metropolitana de São Paulo criado na década de 1970 foi bastante atuante, comparável em termos de capacidade de implementação de programas e projetos à RMBH. Houve também um refluxo da gestão da RMSP com a redemocratização, embora, aparentemente, esse processo tenha sido menos drástico que na Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Não obstante os antigos órgãos colegiados da década de 1970 - Conselho Consultivo e Deliberativo - não tenham sido mais convocados após a redemocratização (Azevedo, 2002), o governo estadual manteve funcionando alguns órgãos próprios de vocação metropolitana, como a Secretaria de Transportes Metropolitanos, a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (EMPLASA), a Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo (EMTU) e a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM). Permanece atuante, também, tal como na RMBH, a Companhia Estadual de Saneamento criada em São Paulo por incentivo do PLANASA, a SABESP.

A legislação sobre a gestão metropolitana do estado, a Lei Complementar n.º 760/94, também não foi *antiestadualista* como a legislação metropolitana da RMBH de 1989. De fato, a organização da RMSP criou um conselho de desenvolvimento com composição paritária entre estado e municípios, diferentemente da RMBH, onde prevalecia uma Assembléia Metropolitana, essencialmente, municipalista.

A manutenção pelo estado de uma estrutura institucional de gestão metropolitana na década de 1990 não deteve, contudo, um amplo processo de municipalização de diversas funções públicas, condizente com *o municipalismo a todo custo* desencadeado pela diretriz de descentralização de políticas públicas definida na Constituição Federal. Houve também tendência à ação mais setorial e menos global do estado na região metropolitana. (Azevedo, 2002)

Estão presentes, na RMSP, diversas tensões entre o estado e os municípios que acusam tentativas de emancipação dos governos locais em relação aos órgãos e

mecanismos estaduais de gestão metropolitana. As disputas mais nítidas estão nas áreas de saneamento básico e transportes.²⁵

No que toca ao tema do saneamento, alguns municípios romperam contratos de concessão de serviço com a SABESP, em contextos normalmente permeados por disputas na esfera judicial. Recentemente, o município de São Paulo, ainda sob a administração Marta Suplicy, tentou assumir o controle dos recursos hídricos hoje administrados pela SABESP, mas o poder judiciário não permitiu.

A EMPLASA desenvolve atividades de planejamento metropolitano e não se envolve explicitamente na implementação de políticas públicas. Presta assessoria técnica aos municípios para a elaboração de planos diretores municipais, regionais e elabora estudos de caracterização de uso e ocupação do solo. A RMSP conta ainda com um plano metropolitano desde 1994, elaborado com a finalidade de detectar as carências e potencialidades da região até 2010.(Azevedo, 2002). Esse plano foi revisado nos últimos anos pela EMPLASA.

Dentre os obstáculos atuais da gestão metropolitana da RMSP, Azevedo enumera: a não implantação da estrutura prevista na lei; a ausência de uma política regional; a escassez de recursos financeiros; as disputas político-partidárias; os conflitos de jurisdição em relação à legislação federal, estadual e municipal e a desigualdade econômica inter-regional. (Azevedo, 2002:188).

Todos esses obstáculos à efetivação da gestão metropolitana têm feito surgir espaços e alternativas setoriais ou de menor escala para organização de interesses c(o)-0.29558580439(g

Esse foi, todavia, apenas o ímpeto inicial: o consórcio em curto espaço de tempo ocupou-se de outros assuntos de interesse comum dos municípios.

O adensamento de responsabilidades do consórcio, incomum no repertório das experiências de relações intermunicipais no Brasil²⁷, faz-nos supor sobre a existência de custos de transação aceitáveis que permitiram a essa experiência não apenas ampliar seu campo de atuação, como também se manter vivo após dezesseis anos da sua criação. É o que passaremos a analisar nas seções seguintes.

O municipalismo a todo custo no Grande ABC

O Consórcio do Grande ABC foi entronizado como experiência de administração metropolitana voluntária, em 19 de dezembro de 1990, com a criação do *Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Bilings*.e a instalação do Conselho de Municípios, situado em Santo André. O Consórcio foi registrado como sociedade civil de direito privado e cujos sócios são os sete municípios da região do GABC.

Segundo (Reis, 2005) o Consórcio Intermunicipal foi criado com o objetivo de representar os sete municípios consorciados em assuntos de interesse comum, além de defender políticas consensuais para o desenvolvimento da região, independentemente, em tese, das diferenças político-partidárias. O Consórcio Intermunicipal do GABC se estrutura basicamente por meio de uma organização administrativa formada por: Conselho de Municípios, Conselho Fiscal, do Conselho Consultivo e da Secretaria Executiva. A presidência do consórcio é rotativa e é exercida por um dos prefeitos dos sete municípios eleito para um mandato de um ano. Os seus recursos financeiros são definidos de acordo com cotas de contribuição anual dos municípios integrantes, proporcionalmente às receitas de cada prefeitura município.

A natureza jurídica de direito privado limitou o consórcio a funcionar, sobretudo, como um fórum de debates e de articulação dos munic

contratação de estudos técnicos para subsidiar acordos e negociações promovidas pela associação. Sintomático dessa limitação foi a tentativa realizada pelo consórcio de obter financiamento externo, com aval do governo federal. A solicitação foi negada, segundo Reis sob essa justificativa:

“o consórcio não satisfazia os critérios necessários, por não possuir as exigências legais para ser tomador do empréstimo para financiamento de projetos. O governo federal não poderia ser avalista porque o Consórcio Intermunicipal não poderia ser executor dos projetos por não possuir personalidade jurídica que permitisse dar garantias de crédito, ou seja, por não possuir em caixa recursos para contrapartida também não poderia responder pelo orçamento das sete prefeituras.” Reis (2005:55)

Em seu primeiro ciclo de vida, o consórcio firmou-se como entidade de articulação de políticas públicas integradas, abrigando grupos temáticos formados por técnicos das sete prefeituras, utilizando-se de recursos próprios dos municípios bem como de outras fontes de financiamento. São ilustrativas as iniciativas da entidade em provocar o governo estadual a viabilizar projetos de interesse comum dos municípios. O consórcio ainda tentou encaminhar emendas ao orçamento da União, focando questões regionais. Ainda tentou, sem sucesso, influir no processo de elaboração da lei de organização regional do estado. Reis (2005)

Não obstante sua consolidação como instância de articulação regional, o consórcio foi afetado negativamente pelas eleições municipais de 1992, uma vez que os novos prefeitos que assumiram os executivos municipais, em sua maioria, não estavam comprometidos com o projeto de integração regional. Ainda segundo Reis (2005), o esvaziamento do consórcio liga-se ao fato de os novos prefeitos serem em sua maioria de perfil político conservador, contrapondo-se aos líderes mais progressistas que os antecederam.

As eleições de 1992, como mencionado, trouxeram descontinuidade ao processo, fizeram-se sentir pelo esvaziamento, a ponto de 1994, terem ocorrido somente duas reuniões de prefeitos, com a presença de apenas três dos sete municípios consorciados. O arrefecimento da articulação no GABC corrobora o argumento de Moisés, que salienta:

“o acordo de cavalheiros entre prefeitos, informal, comum em articulações políticas, é insuficiente quando se pretende implementar o compartilhamento de serviços de natureza continuada, pois não fornece a necessária segurança institucional exigida para o seu desenvolvimento.” Moisés (2001:125)

A formalização de acordos entre as prefeituras, os chamados consórcios, visa a dar sustentação institucional a tais articulações entre prefeitos, mas não impede muitas vezes, que disputas políticas sazonais se reproduzam no relacionamento entre líderes no âmbito regional. A ausência de instituições sólidas e confiáveis para dar sustentação aos acordos intermunicipais parece ser elemento-chave que elevava custos de transação para efetivação da gestão compartilhada de serviços comuns mediante consórcios públicos naquele período.

O vazio decorrente dessa desarticulação do consórcio deu-se, todavia, no mesmo momento em que o Grande ABC enfrentava uma crise econômica marcada pela evasão de empresas e queda das arrecadações municipais. Isso evidenciava a necessidade de um projeto comum de superação das adversidades da região. A crise parece ter aguçado a identidade regional do GABC e incentivou o envolvimento da sociedade civil à causa regional, em 1994, com a criação do Fórum da Cidadania do Grande ABC.

Nas eleições de 1994, o Fórum da Cidadania lançou a campanha “vote no ABC”, conclamando a população a votar em candidatos a deputado federais e estaduais com origem na região, provocando assim uma espécie de voto distrital informal. Dessa maneira, a identidade regional, de origem histórica, passou a pautar com mais força a atuação dos atores políticos regionais, que, organizados na chamada “bancada do ABC”²⁸, evocaram para si a função de serem representantes regionais nos parlamentos estadual e federal.

A integração negociada no Grande ABC

Na esteira da forte identidade regional, a articulação do Grande ABC ganhou fôlego novo com o maior envolvimento do governo do estado e da sociedade civil proporcionado pela criação, em 1997, da *Câmara do Grande ABC*, fórum

²⁸ Verificamos na imprensa da região o acompanhamento corriqueiro da atividade parlamentar dos membros da “bancada do ABC.”

intergovernamental e social de planejamento, formulação e implementação de políticas públicas.

Impulsionada inicialmente por um decreto do governo estadual, que prevê a criação de câmaras regionais em todo o estado, a Câmara do Grande ABC consolidou-se a partir da grande rede governamental e social que aderiu à iniciativa. A câmara é constituída por um Conselho Deliberativo, uma Coordenadoria Executiva e por Grupos Temáticos. Em todas as instâncias, o processo decisório é pautado pela busca do consenso. O Conselho Deliberativo é composto pelo Governador do Estado (que é presidente de honra da câmara), por dois secretários de estaduais, pelos sete prefeitos da região, pelos Presidentes das Câmaras Municipais, pelos deputados estaduais e federais da Região (Bancada do GABC), por cinco representantes do Fórum da Cidadania do Grande ABC, por cinco representantes das organizações representativas de trabalhadores e por cinco representantes das organizações representativas do setor econômico. (Clemente, 1998)

Ainda segundo Clemente (1998), a Coordenadoria Executiva é composta por um representante do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, pelo governo do estado, por um representante do Fórum da Cidadania do Grande ABC, um representante das organizações representativas de trabalhadores e por um representante das organizações representativas do setor econômico. Compete ao colegiado da Coordenadoria Executiva gerenciar os trabalhos temáticos e acompanhá-los, viabilizando sua integração e divulgação, e garantindo o apoio logístico. Os grupos temáticos, interdisciplinares e inter-institucionais, são compostos de acordo com a matéria ser tratada buscando a formalização de termos de acordo integrados para cada tema. Sua composição é aberta aos interessados, com a representação de entidades comunitárias, trabalhadores, empresários, prefeituras e governo estadual.

Um aspecto interessante, constatado nos levantamentos realizados no GABC, foi que muitas vezes os setores da sociedade civil que mais se envolveram na articulação regional tinham interesses específicos diretamente vinculados à cooperação. Exemplarmente, foi constatado o caso dos empresários e sindicalistas ligados ao setor petroquímico, que desde à época da Criação da Câmara do Grande ABC foi um dos setores mais motivados em participar das articulações regionais.²⁹

Uma explicação para o envolvimento do setor petroquímico com a governança do Grande ABC é o fato de esses atores terem compreendido a estreita sintonia entre a

cooperação inter-regional e os projetos de expansão da indústria petroquímica. A articulação regional beneficiou o setor de três maneiras. Em primeiro lugar, o consórcio liderou um *lobby* para que houvesse mudanças na legislação estadual de proteção dos mananciais na região, que era proibitiva a projetos de ampliação de plantas industriais. O consórcio atuou também como lobista junto ao governo federal, para que este forçasse a PETROBRÁS a realizar investimentos para ampliar o fornecimento de matérias-primas para as indústrias locais. Finalmente, a Agência de Desenvolvimento do Grande ABC desenvolve projetos que incentivam o fortalecimento da cadeia produtiva petroquímica na região, atendendo assim aos interesses dos empresários e sindicalistas.

Outras categorias da sociedade civil também se envolveram com a experiência de articulação regional, recorrentemente, por razões muito lógicas, percebendo na integração regional *oportunidades de negócios*. Um espelho dos setores da sociedade civil mais interessados na governança regional é a lista das empresas e de entidades que possuem cotas na Agência de Desenvolvimento do Grande ABC: empresas do pólo petroquímico, instituições de ensino superior e os principais sindicatos da região. Curiosamente, a indústria de automóveis, símbolo nacional do GABC, participa pouco da articulação regional.³⁰ Se essa *participação interessada* da sociedade civil for um padrão, podemos sugerir, como explicação ao não envolvimento da indústria automotiva, o fato de esse setor possivelmente não ter visualizado benefícios na governança regional para seus interesses particulares.

O processo de execução dos acordos na Câmara do GABC tem perfil caleidoscópico, na medida em que diversos atores, públicos ou privados, poderão ser os responsáveis pela implementação. Segundo Clemente:

“A etapa mais difícil é a de obtenção do acordo. A implementação é consequência do acordo firmado. Cada termo de acordo implica uma despesa diferente, determinando a respectiva fonte de financiamento. Não há gasto orçamentário fixo, pois os integrantes não são remunerados pela Câmara, e os trabalhos de secretaria são fornecidos pelo Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, patrocinado pelas prefeituras da região de acordo com a receita dos municípios envolvidos.” (Clemente, 1998:13)

²⁹ Entrevistas com Reis e Romano(2006)

³⁰ Entrevistas com Klink e Romano(2006)

Dentre os acordos firmados na Câmara do Grande ABC está a criação da Agência de Desenvolvimento do Grande ABC³¹, incumbida de induzir formas de superação da crise econômica regional, e acordos formalizados com o governo estadual para a viabilização de projetos de interesse comum. Esta é uma evidência de que a articulação regional se consolidou como instrumento de aumento do poder de barganha dos sete municípios reunidos perante instâncias governamentais superiores.

Outros acordos formalizados na Câmara do Grande ABC que foram concretizados foram: a) o plano de macrodrenagem a partir do qual o governo estadual viabilizou os recursos necessários para a construção de piscinões de contenção de enchentes e as prefeituras cederam os terrenos, além de se responsabilizarem pela manutenção deles; b) o planejamento do sistema viário dos municípios, em parceria com a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano, EMPLASA; c) o plano de transportes de massa, que incluiu uma convênio com a EMTU – Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo – para melhoria do sistema de trolebus e outra parceria com a CPTM – Companhia Paulista de Trens Metropolitanos, que visa a modernizar o sistema de transportes. (Lotta e Paulics, 2004)

O que se depreende desses acordos é que a Câmara do Grande ABC logrou alguns resultados, reduziu custos de transações metropolitanas entre os atores e viabilizando o uso de estruturas de gestão metropolitana vertical ou compulsória do Governo do Estado de São Paulo para a sua execução. Entretanto, embora de desenho institucional inovador, a Câmara do Grande ABC demonstra resultados concretos aquém dos estabelecidos nos acordos, principalmente devido ao fato da Câmara não possuir recursos próprios nem poder hierárquico perante as diversas organizações e atores que deveriam ser os responsáveis pelo cumprimento dos acordos. “Por não ter orçamento nem estrutura própria, as ações ficam dependentes de dotações específicas, provenientes de diferentes organizações, e que às vezes não são executadas,” como salientam Lotta e Paulics (2004:2). Houve dissonâncias entre o combinado e o executado em função da ausência de autoridade efetiva das decisões definidas na Câmara. Reis ainda acrescenta:

³¹ A Agência de Desenvolvimento do Grande ABC foi criada a partir de um acordo regional em outubro de 1998 como uma Organização Não Governamental que possui como sócios e respectivas participações: Consórcio intermunicipal (49%), sindicatos de trabalhadores, associações, empresariais, SEBRAE, cadeias específicas, universidades (51%)

no início um grande projeto foi pensado e armado, mas logo depois se perdeu o controle, de modo que sua condução é atingida, em algum momento, pela complexidade das relações políticas entre sujeitos e projeto coletivo. Com relação às dificuldades internas, um dos aspectos se refere ao fato de que a Câmara Regional deveria ter se constituído de fato a esfera acima das demais instituições. Neste espaço deveriam se dar todas as discussões e decisões sobre as ações prioritárias para a região, sendo que o planejamento estratégico regional deveria ser instrumento, no sentido de orientar todos os programas e ações estratégicas com vistas ao desenvolvimento da região. É possível supor que, do ponto de vista mais organizacional, a Câmara Regional não se impôs como esfera superior (Reis: 2005: xx).

O Grande ABC, de fato, acusa insucessos decorrentes de obstáculos à implementação de acordos. Desses, merecem ser comentadas as tentativas regionais de frear a guerra fiscal entre os municípios. Esse é um tema que ganha aliados entre os grandes municípios da região e também junto ao setor empresarial, mas os custos de transação, para a sua implementação, têm se mostrado elevados.

Uma das principais razões da frequência do tema tributário na agenda regional parece ser a relação estabelecida pelos atores locais entre a crise econômica das sete cidades e o chamado “Custo ABC”. Sob essa ótica, o GABC deve se unir para exigir o fim da guerra fiscal praticada por outras cidades da Região Metropolitana de São Paulo e do próprio estado, que, ao promovê-la, conseguem “roubar” empresas do Grande ABC. Essa união pressupõe, obviamente, homogeneidade tributária no próprio GABC para legitimar o pleito de combate à guerra fiscal.

Nesse sentido, são amplamente debatidas medidas políticas e jurídicas junto às instâncias competentes, cujo objetivo é frear a guerra fiscal prejudicial à competitividade do Grande ABC.³² Nesse campo, todavia, a regra jurídica da autonomia municipal e à assimetria de forças entre os municípios têm sido obstáculos ao estabelecimento de normas tributárias comuns mesmo entre os sete municípios do GABC.

Bons exemplos são os acordos firmados no consórcio para ser estabelecido um padrão único de cobranças do Imposto Sobre Serviços (ISS) no Grande ABC, que não têm sido honrados por alguns municípios. O prefeito de Ribeirão Pires, um dos municípios

mais pobres da região, é assumidamente arredo aos acordos relacionados à guerra fiscal e se defende:

“Coloquei para os demais prefeitos do Grande ABC que seria uma questão de sobrevivência para a cidade. Teria que aumentar minha arrecadação porque na medida em que eles aumentam em progressão geométrica, aqui não é nem em progressão aritmética. E percebi que, de fato, nenhuma cidade foi afetada economicamente.”

“Nós não fizemos campanha dentro de Santo André, São Bernardo. Não vou na empresa e digo 'olha, vem para cá, que eu te dou isso, aquilo'. Nós ainda não sentimos um efeito muito grande, mas posso dizer que melhoramos um pouco a nossa arrecadação. Faço sempre uma analogia: se tivéssemos só mais R\$ 10 milhões de arrecadação por ano, que para Santo André, São Bernardo, São Caetano, Mauá, é troco, resolveríamos o nosso problema. Então, não preciso ficar buscando muito, vou esperar esse crescimento gradativo. Nosso resultado aparecerá em 2007.”(Diário do Grande ABC, 2005)

Se por um lado, a política de guerra fiscal empreendida pelo município de Ribeirão Pires, é indicador da recorrentemente lembrada fragilidade das práticas de cooperação intermunicipais entre o municípios no Brasil, em outro giro, demonstra também que as instituições federativas brasileiras incentivam, com vigor, as práticas de competição e de não-cooperação. Um balanço da arrecadação total dos municípios do Grande ABC, no ano de 2005, revela queda na arrecadação em 4 municípios e elevação das receitas em três cidades, dentre elas, o rebelde Ribeirão Pires.³³

A guerra fiscal desencadeada pelo prefeito do município mais pobre do GABC pode ser considerada desleal por seus pares na região, mas, certamente, pode ser bem-vista pelos eleitores de Ribeirão Pires, e são eles que elegem o prefeito. O Diário do Grande ABC de 23 de dezembro de 2005 noticiava: “*Guerra fiscal beneficia contas de Ribeirão Pires.*” No federalismo fiscal, no curto prazo, parece ser melhor aos olhos do prefeito competir do que cooperar. A presença da guerra fiscal em uma região brasileira dotada de notáveis e singulares mecanismos de articulação entre governamental evidencia, portando, que, do ponto de vista do pacto federativo, as instituições que incentivam o municipalismo

³² Entrevista com Jeroun Klink.(2006)

a todo custo são mais e vigorosas que aquelas sobre as quais repousam práticas de cooperação intermunicipal.

Embora não tenha adotado práticas de guerra fiscal *strictu sensu*, o prefeito de São Bernardo do Campo, adota outras estratégias para competir pela atração de empresas para sua cidade, em uma clara evidência de que quando o interesse local confronta com regional, o primeiro tende a prevalecer. No cerne da dificuldade de o consórcio alinhar uma política fiscal comum para a região, está o fato das instituições necessárias para a concretização dos acordos tributários estarem sob o comando exclusivo de cada município, ou seja, normas oriundas da prefeitura(decretos, resoluções) e das Câmaras Municipais(leis em geral).

Além disso, permanecem ações atomizadas dos municípios em serviços de caráter metropolitano, conforme atestaram entrevistas com Klink, Reis e Minciotti(2006.) Os municípios mantêm estruturas próprias para gestão de serviços de saneamento e transportes. Outra prática relacionada ao *municipalismo a todo custo* foi o fato dos governos locais e do próprio consórcio não terem se preocupado em articularem a elaboração de um planejamento do uso e ocupação do solo comum, de maneira a subsidiar a elaboração dos planos diretores municipais, exigidos pelo Estatuto das Cidades.

Uma característica importante de se ressaltar do Consórcio do Grande ABC é que sua estrutura enxuta, e claramente voltada para despesas de custeio administrativo do grande fórum de debates que representa para os prefeitos da região. Em outras palavras, o consórcio não tem um perfil de executor de políticas públicas, mas sim de interlocução dos municípios entre si e junto a outras esferas governamentais.

Essa característica pode ser observada na composição do orçamento do consórcio para 2006. O Consórcio Intermunicipal do Grande ABC vai consumir nesse ano orçamento de R\$ 1,793 milhão oriundo da contribuição de cada uma das sete cidades. A equipe da entidade é reduzida, com apenas 12 funcionários próprios. O orçamento do consórcio nem se compara em termos de volume aos custos dos programas e projetos dos governos e federal e estadual cuja obtenção é atribuída a negociações conduzidas pelo Consórcio Intermunicipal.

De outro lado, um orçamento próprio tão baixo do Consórcio intermunicipal em relação aos programas e projetos que reivindica junto a esferas superiores de governo evidencia que os municípios parecem pouco propensos a dotar o Consórcio de uma estrutura administrativa capaz de assumir a gestão de algumas funções metropolitanas. O

consórcio é mais lobista do que gestor de políticas públicas. Consegue captar investimentos dos governos federal e estadual para a região, mas não executa tais projetos. Depende do aceite e das máquinas administrativas dessas instâncias superiores para lograr resultados satisfatórios.

Esse modelo de funcionamento do consórcio, que, embora seja organizado de maneira voluntária, é fortemente dependente dos níveis superiores de governo – os governos federal e estadual.

Outro aspecto, é que preponderam as relações pessoais no entendimento com os níveis superiores de governo, fortemente sujeito à laços subjetivos dos atores metropolitanos sobre as relações institucionais. A trajetória do consórcio do Grande ABC corrobora esse argumento, na medida em que sua consolidação dependeu substancialmente da liderança pessoal e entusiasmada de Mario Covas(PSDB), e do prefeito de Santo André, Celso Daniel(PT), tanto no, primeiro mandato quanto no seu segundo, entre os anos de 1997 e 2001.

Jeroun Klink(2006) revelou em entrevista que o entrosamento entre Celso Daniel e Mario Covas fortaleceu-se nas eleições estaduais de 1998, quando o prefeito de Santo André liderou uma frente de esquerda em apoio a Mario Covas no Grande ABC, contra seu opositor no segundo turno nas eleições, Paulo Maluf(PP). A lealdade entre Covas e Daniel, perseverou após as eleições, criando relações de confiança que diminuíram os custos de transação das negociações entre as partes.

Klink(2006) sugere ainda na entrevista(2006) que os constrangimentos institucionais à efetivação da cooperação intergovernamental, no Brasil, revelam que, em regra, as práticas cooperativas dependem de boas relações de natureza pessoal entre dirigentes políticos. Tanto que, comentando sobre as razões contextuais que favorecem as transações metropolitanas recentes na RMBH, Klink comparada a amizade que havia no Grande ABC entre o governador Mario Covas e o prefeito Celso Daniel à boa relação entre o governador de Minas Gerais Aécio Neves(PSDB) e o prefeito de Belo Horizonte, Fernando Pimentel(PT).

Entretanto, o perfil de defensor dos interesses municipais parece ser o que os prefeitos querem para o Consórcio do Grande ABC, ou seja, uma arena para eles negociarem entre si políticas regionais supostamente de consenso e aumentarem o poder de barganha das sete cidades perante os governos estadual e federal. Desejam prejuízos

mínimos à autonomia municipal. É um perfil muito semelhante ao da Associação de Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte, a GRANBEL.

Acrescente-se a esse perfil a restrição que os prefeitos têm feito à participação de outros atores regionais das discussões do consórcio tais como deputados federais e estaduais, bem como a sociedade civil organizada. Sob esse aspecto, o Diário do Grande ABC fez o seguinte comentário:

(...) as reuniões entre os prefeitos são fechadas - sem permissão para a participação da imprensa, algo que era questionado até o ano passado pela atual diretoria. Também há reclamação de deputados estaduais e federais, que não têm acesso às informações tratadas pelos administradores e dessa forma se vêem impedidos de atuar - se é que desejam, porque raramente participam das reuniões abertas.(...) A participação pública na discussão regional fica restrita à Câmara Regional - um braço político do Consórcio Intermunicipal, em que vários agentes se inter-relacionam para formalizar acordos e parcerias.

À guisa de conclusão, o Consórcio do Grande ABC enfrenta atualmente grandes desafios e impasses. É uma experiência inovadora, mas novos avanços parecem estar contingenciados por alguns dilemas: o arrefecimento da participação da sociedade civil, a dependência de boas relações pessoais e político-partidárias entre os atores e o seu perfil mais de lobista que de gestor, são alguns dos principais. “*Um salto de qualidade é necessário*”, na opinião de Klink(2006)

Uma aposta observada na articulação do Grande ABC, nos dias de hoje, é a possibilidade de dotá-la de instrumentos mais efetivos de planejamento e gestão regional a partir da edição da lei geral de consórcios públicos, em abril de 2005, pelo Congresso Nacional. Há uma expectativa de que a adaptação da articulação regional à lei impute-lhe instrumentos que, inclusive, possam traduzir uma certa autoridade consorcial em capacidade e garantia do cumprimento dos acordos pelos atores. No entanto, são ainda nebulosas as conseqüências da adaptação da integração regional.

Em outras palavras, ainda não são claros os efeitos de uma possível adaptação do Grande ABC à nova legislação sobre os custos de transação regionais. A ênfase da nova lei, na gestão associada de serviços públicos, torna compulsória a execução dos objetivos definidos para o consórcio. O acordo, balizado em um contrato de consórcio aprovado pelas câmaras municipais e em contratos de rateio, vincula os orçamentos dos municípios à

execução dos objetivos fixados para a entidade. Além disso, o consórcio, daqui em diante de natureza jurídica de direito público, seguirá todas as normas a que se sujeita a administração pública: licitações para compras, concurso público para contratação de pessoal e adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal. É certo que, uma vez formalizado, será alto o custo de transação para os municípios romperem o contrato de consórcio público, pois isso acarretará multas rescisórias e indenizações por inadimplemento de contrato.

As exigências da equipe técnica aprovada em concurso, o fluxo constante de recursos e restrições para a desativação irresponsável da associação poderão significar maior autonomia para o consórcio e menor para os municípios. Possivelmente, a celebração de acordos pelos municípios amparados na nova lei será mais pesada e sopesada na medida em que estes já não serão meros acordos de cavalheiros, pelo contrário, implicarão em obrigações contratuais para a prefeitura. Concordar com uma maior autonomia do consórcio: será esse um dilema para os prefeitos?

Capítulo 3 – Interpretação dos custos de transação: análise das categorias de comparação entre a RMBH e o Grande ABC

Os casos de gestão da RMBH e do ABC paulista reúnem características que instigam e valorizam uma investigação comparada dos custos de transação dos modelos de organização metropolitana vertical-compulsório e horizontal-voluntário. Ambos experimentaram extremos de fracassos e sucessos, qualidades e defeitos, suficientemente, protuberantes para serem problematizados pelas lentes dessa pesquisa.

Ao longo do capítulo 2, expusemos evidências que procuram dar consistência ao argumento de que os custos de transação, relacionados à gestão das regiões metropolitanas no Brasil – sejam elas compulsórias ou voluntárias – são um dos condicionantes mais importantes que explicam a fraca performance dessas administrações regionais, conforme abordado nos capítulos anteriores.

Nosso estudo, entretanto, ainda se mostra incompleto. A comparação, já realizada entre a RMBH e o Grande ABC, ainda necessita de uma averiguação mais precisa da relação entre a noção de custos de transação e o funcionamento da gestão metropolitana.

Esse capítulo se ocupa exatamente de aprofundar a análise dos custos de transação da gestão metropolitana. Para isso, iremos recorrer agora às quatro categorias que construímos e expusemos na introdução desse trabalho para *viajar*³⁴ entre as experiências da Região Metropolitana de Belo Horizonte e do Consórcio do Grande ABC. A partir daí, poderemos averiguar se de fato a *identidade regional*, a *assimetria de forças entre os atores*, a *trajetória* e as *instituições* são parâmetros confiáveis para uma comparação objetiva dos modelos compulsório e voluntário de gestão.

No estudo da primeira categoria, a identidade regional, explora-se a existência de atores propensos a realizar transações regionais. Supomos que modelos mentais condicionadores de atores, especialmente os líderes de governos locais, levam ao cultivo

³⁴ Como já foi explicado, Sartori (1995) utiliza a expressão “*categorias que possam viajar*” ao se referir à idéia de categorias que representam “*universais empíricas*” que sirvam como parâmetros para a comparação de contextos distintos.

de preocupações que transbordam as fronteiras dos municípios onde atuam, podendo, com isso, reduzir custos de transação metropolitana.

Para empreender essa investigação da correlação entre *a identidade regional* e os custos de transação, realizamos um trabalho que envolveu duas etapas. Na primeira, investigamos se na ocupação original do território da RMBH e do GABC, bem como na linha do tempo entre essa fase passada e os dias atuais, consolidaram-se fatos que pugnam pela formatação de identidades supralocais. Em um segundo momento, procuramos investigar transações que, supostamente, foram influenciadas por atores identificados com a dimensão regional do território.

Na avaliação da interferência da *trajetória* nos custos de transação, a metodologia foi simples: sistematizando os fatos históricos, as mudanças institucionais e o jogo político desenrolado nas experiências da RMBH e do GABC, procuramos identificar acontecimentos marcantes capazes de gerar conseqüências duradouras para gestão regional, especialmente, no que se refere ao comportamento dos atores nas negociações metropolitanas. Nessa abordagem, será considerada a máxima do novo institucionalismo de que “*o lugar a que se pode chegar depende do lugar de onde se veio.*” (Putnam, 2000:188).

A influência da assimetria de forças, nos custos de transação, foi investigada utilizando-se fontes da mesma natureza na RMBH e no Grande ABC. Foi elaborado um perfil sócioeconômico dos municípios que compõem as duas áreas metropolitanas, apresentado, nos anexos desse trabalho, mediante os quais foi possível explicitar as organizações e atores com maior força da região metropolitana. Em seguida, as escolhas das organizações fracas e fortes de ambas as regiões metropolitanas são contrastadas com seu comportamento como *jogador* metropolitano.

Para averiguar a influência das *instituições metropolitanas* da RMBH, nos custos de transação, estudamos a legislação regional de 1973 a 2006. Analisamos também o suporte da legislação federal para gestão metropolitana, em especial a lei de instituição da Região Metropolitana de Belo Horizonte, e as normas que garantiram fontes de recursos financeiros para programas e projetos metropolitanos na década de 1970.

No caso do Grande ABC, os depoimentos testemunhais e a cobertura jornalística do consórcio também forneceram informações relevantes para compreensão dos custos de transação, afinal, muitas das regras que regem o funcionamento do consórcio não estão formalizadas. Uma das características dessa experiência é justamente a preponderância de

instituições informais que pautam as negociações entre os atores como, por exemplo, o princípio de que todas as decisões devem ser tomadas por consenso.

Ainda na categoria *instituições*, procuramos avaliar de maneira embrionária e experimental, aspectos pertinentes ao *desempenho institucional* da gestão RMBH e do Grande ABC implementar políticas metropolitanas. Não obstante as dificuldades relacionadas a esse tópico, fomos incentivados a tecer algumas considerações acerca desse tema, por acreditar que as instituições devem ser analisadas não apenas em face do seu aspecto formal, mas também quanto à sua *eficácia social*.

Vamos, então, ao estudo das quatro categorias nesse “páreo” entre a Região Metropolitana de Belo Horizonte e o Consórcio do Grande ABC.

3.1. Identidade regional

Pode-se afirmar por meio da explicação seguinte, que a identidade regional, no Grande ABC paulista, é mais forte e arraigada que na Região Metropolitana de Belo Horizonte. A história explica essa discrepância.

O ABC paulista teve sua ocupação impulsionada, concomitantemente, à instalação do núcleo inicial da cidade de São Paulo, no século XVI. (Ferreira, 2005) Começou, portanto, duzentos anos antes da ocorrência dos primeiros colonos da região aurífera de Minas Gerais, berço das cidades que integram a Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Uma característica decisiva, contudo, parece ter determinado rumos diferentes para a questão da identidade regional na RMBH e no

parada para viajantes que realizavam trocas entre as minas de ouro e o Nordeste do Brasil. Curiosamente, tanto na sesmaria de São Bernardo quanto no povoado do Curral Del Rey, os moradores tinham como padroeira *Nossa Senhora da Boa Viagem*.

Enquanto a Sesmaria de São Bernardo englobava, em termos exatos, os sete municípios do atual Grande ABC, a povoação do Curral Del Rey, em seu apogeu, representava em termos territoriais a maior parte da atual Região Metropolitana de Belo Horizonte, pois englobava as regiões de Sete Lagoas, Contagem, Santa Quitéria (atual Esmeraldas), o Buritis, Capela Nova do Betim, Piedade do Paraopebas, Brumado Itatiaiuçu, Morro de Mateus Leme, Neves, Aranha e Rio Manso.

Diferentemente, contudo, da região do Grande ABC paulista, a fragmentação administrativa do Curral Del Rey foi precoce. As diversas regiões pertencentes ao arraial foram se tornando autônomas do arraial ainda no século XIX. Nos dias de hoje, essa origem histórica comum dos municípios da RMBH foi virtualmente apagada pelo tempo.

A RMBH surgiu de uma decisão técnica e política. A própria origem da cidade de Belo Horizonte, concebida no fim do século XIX para ser a nova capital do Estado de Minas Gerais, foi um acidente histórico recente, que varreu do mapa a vinculação, na área metropolitana, com o antigo Curral Del Rey.

No GABC, do lado oposto, a fragmentação territorial iniciou-se a apenas cinquenta anos atrás (Abrucio e Soares, 2001). Os municípios do ABC paulista são marcados por uma unidade territorial recente, já que todos eles são desmembramentos de um município único que exista até a década de 1940.

Para Ferreira, a fragmentação político territorial do Grande ABC em sete cidades, *“não eliminou uma identidade que tem como ponto de partida uma história comum, e possui ainda outros traços identitários, a forte influência dos imigrantes, o papel do trabalho como valor de agregação social(...)”*. Ainda segundo a autora, a identidade regional foi reforçada pela criação da expressão “ABC paulista”, que surgiu em 1968 quando o periódico News Seller, que circulava na região desde 1958 passou a se denominar “Diário do Grande ABC.”

Uma prova considerável da forte identidade regional, no GABC, é a mídia regional. Os veículos da imprensa cobrem intensamente os negócios e assuntos do consórcio³⁵, e não há nada similar quando verificamos a mídia sediada na RMBH.

Há ainda outros elementos presentes no Grande ABC paulista que reforçam sua identidade. A vocação econômico-industrial é outro traço que agrega o GABC. A modernização produtiva brasileira teve capítulos importantes que se passaram na região. O ABC paulista ficou conhecido, nacionalmente, por ser o pólo da indústria automotiva, bem como dos sindicatos mais atuantes durante a fase final da ditadura militar.

A recente crise econômica do GABC, atribuída à reestruturação econômica na década de 1990, foi também um importante fator de agregação regional.³⁶ Especialmente das entidades empresariais que, enxergaram na integração arranjos produtivos uma forma de apurar vantagens competitivas para a região.³⁷ Esse aspecto é tão importante no GABC que Agência de Desenvolvimento da região foi pensada e criada justamente para buscar alternativas de superação da crise econômica regional. Isso com forte apoio – inclusive financeiro – de indústrias e sindicatos.

Os atores regionais, tais como os empresários do setor químico e petroquímico, percebem na integração da cadeia produtiva regional um mecanismo de autodefesa à ameaça de perderem competitividade face a outras regiões do país. Logo, para eles, cooperar regionalmente é vantajoso.³⁸

No campo político, o Fórum da Cidadania e a Campanha *Votem no ABC*, de 1994, são também demonstrações inequívocas de que a dimensão simbólica da identidade regional no GBAC ajuda a gerar sinergias e acordos de cooperação. Em termos mais precisos, a identidade regional ajuda a reduzir custos de transação no Grande ABC.

A RMBH, ao contrário, não conta com um elemento unificador de interesses tão forte quanto os anteriormente mencionados no caso do Grande ABC paulista. A Região Metropolitana de Belo Horizonte possui uma composição de municípios muito heterogênea em termos econômicos e demográficos.(ver - Tabela 1 - Perfil dos Municípios da RMBH - anexo) Apenas três municípios, Belo Horizonte, Betim e Contagem comportam cerca de

³⁵ Além das entrevistas de Reis, Romano e Silvio, a intensa cobertura das questões regionais pela mídia do GBABC pode ser verificada consultando-se a página na internet do Diário do Grande ABC: www.dagbc.com.br

³⁶ Para entender com profundidade o papel da crise econômica para o fomento ao regionalismo no Grande ABC, ver Klink(2001)

³⁷ Entrevista com Silvio Minciotti(2006)

³⁸ Entrevista com Giorgio Romano.(2006)

87% do PIB metropolitano. O primeiro município concentra sua produção econômica na área de serviços, enquanto os dois últimos têm seu ponto forte no setor industrial. Nos demais 31 municípios, responsáveis por apenas 13% da riqueza regional, os perfis são muito diferenciados. Há desde municípios relativamente industrializados – Vespasiano, Santa Luzia, Pedro Leopoldo – até cidades dependentes da agropecuária e do turismo ecológico. Cidades como Ribeirão das Neves e Ibirité são genuinamente cidades-dormitório. A disparidade inter-regional, na RMBH, manifesta-se por “*uma nítida divisão territorial das atividades industriais*” (Teixeira e Souza, 2003:31) Nesse complexo e caleidoscópico regime de perfis econômicos, torna-se disperso e impreciso o interesse regional na RMBH.

Além disso, ao contrário do GABC, a Região Metropolitana de Belo Horizonte apresenta uma multiplicidade de complexos físico-territoriais. Os sete municípios do Grande ABC pertencem à mesma bacia hidrográfica. Não custa lembrar que esse foi, inclusive, o vetor inicial que motivou a criação do Consórcio Intermunicipal. O meio físico onde se assenta a RMBH, ao contrário, é mais diversificado e pode ser dividido em três complexos ambientais distintos: o Quadrilátero Ferrífero, a Bacia Sedimentar ou Carste e a Depressão de Belo Horizonte. Temos, portanto, outro elemento que dificulta a percepção pelos atores da RMBH de interesses comuns mais imediatos.

A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana, responsável pelo planejamento da RMBH, percebeu essa dificuldade, e trabalha na perspectiva de subdivisão da região em sete microrregiões de municípios com interesses mais próximos. A SEDRU trabalha com a hipótese de que a escala da RMBH é muito grande para ser planejada num único formato, e deve ser fracionada para emular os atores a perceberem vantagens na cooperação.

A discussão que desenvolvemos até aqui suscita um aspecto que, por razões metodológicas, deve ser considerado. Qual rebatimento da questão da escala na comparação entre a RMBH e o ABC paulista? Quais os limites desse estudo comparativo? Voltaremos a esse tema nas seções seguintes.

3.2 Assimetria de forças

Por *assimetria de forças*, entende-se o desequilíbrio de poderes econômicos e institucionais dos atores e organizações, evidenciando-se assim desníveis de condições para negociar dos jogadores.

Essa variável assimetria de forças possui um peso considerável, tanto na trajetória da RMBH quanto na experiência do Grande ABC, embora não tenha sido constante em ambos os casos. A influência da heterogeneidade entre os atores foi graduada nos períodos históricos analisados pelos diferentes arranjos institucionais que organizaram as regiões metropolitanas de Belo Horizonte e do Grande ABC.

A Região Metropolitana de Belo Horizonte é mais heterogênea e mais complexa que o Grande ABC, dos pontos de vista exógeno, e, especialmente, endógeno.

Do ponto de vista exógeno, voltamos ao problema da escala mencionado na seção anterior: deve-se frisar que a comparação entre as regiões fica prejudicada pelo fato de o GABC ser, na verdade, uma fração da Região Metropolitana de São Paulo. Isso faz muita diferença, afinal, enquanto a RMBH é a cidade-mãe de ampla região sobre a qual recai sua polarização, o ABC figura em perspectiva oposta, ou seja, constituiu um núcleo urbano satélite da rede de cidades polarizada, funcionalmente, pelo município de São Paulo.

Não deve ser menosprezado o efeito da proximidade do município de São Paulo sobre o GABC. A pujança da maior metrópole brasileira, que, com sua centralidade solar, torna todas as cidades do Grande ABC verdadeiras cidades-satélite, pode também significar uma força agregativa importante dos municípios do Grande ABC, que, unidos, naturalmente tem melhores condições de fazer um contraponto à capital paulista.

Ainda do ponto de vista endógeno, a RMBH e o GABC possuem, contudo, algumas características que podem ser equiparadas, como a população total e o produto interno bruto. Embora a população da Grande Belo Horizonte tenha o dobro do tamanho do Grande ABC, ambas podem ser classificadas como áreas urbanas de segunda grandeza no contexto nacional. Sob o aspecto econômico, a equivalência entre elas é maior e o produto interno bruto dessas duas regiões é muito próximo.

As diferenças entre a RMBH e o Grande ABC são mais profundas do ponto de vista endógeno.

Isso porque são trinta e quatro municípios na RMBH, enquanto o Grande ABC possui apenas sete municípios, que, representa em termos práticos, menor número de atores públicos realizando transações metropolitanas no GABC. Menor número de prefeitos, vereadores, secretários municipais e burocratas. Isso pode fazer muita diferença.

Fóruns colegiados com muitos participantes, nos dois casos, tenderam a se dispersar. No caso da AMBEL, na Região Metropolitana de Belo Horizonte, o Seminário Legislativo Regiões Metropolitanas, apontou o número excessivo de membros - mais de oitenta - como um elemento que dificultava o processo decisório. As reuniões ocorridas, na AMBEL, a partir de 1993, mostraram-se tão confusas e improdutivas, que, rapidamente, os atores de maior peso deslegitimaram a Assembléia Metropolitana de Belo Horizonte.³⁹

Essa paralisia decisória da AMBEL influenciou a reforma constitucional da legislação da RMBH a criar um órgão de decisões colegiadas mais enxuto: o Conselho Deliberativo Metropolitano, composto por dezesseis membros. Na época da ditadura militar, o conselho metropolitano se resumia a apenas cinco representantes.

Mais recentemente, os órgãos colegiados mais abertos à sociedade do Grande ABC paulista parecem enfrentar problema semelhante ao da AMBEL. No caso do GABC, o Fórum da Cidadania, criado em 1994, e, mais tarde a Câmara do Grande ABC, foram muito festejados justamente por sua capacidade de agregar diferentes atores sociais. Entretanto, vigora, atualmente, certo desapontamento em relação a tais órgãos colegiados. Daniel Lima, jornalista engajado com a questão regional no GABC, resume o desalento:

“O fórum da cidadania foi durante dois anos uma espécie de símbolo, mas sem ramificações. Foi um acerto, no bom sentido, se é que há um bom sentido, mas quero colocar como bom sentido, um acerto das elites corporativas. Na medida em que passaram a entender que não estavam usufruindo politicamente do Fórum, na medida em que, para alguns, a cúpula do Fórum da Cidadania passou a ter domínio sobre os demais. O Fórum começou a dispersar.

E na tentativa suicida de salvar o Fórum, criou-se um gigantismo, buscou-se pela quantidade o que faltava em qualidade. Aí o Fórum foi à bancarrota.(...) Transformou-se o que era democracia em democratismo, em assembleísmo, e aí foi a extrema-unção do Fórum.”(Lima, 2001)

Por outro lado, a discrepância em termos econômicos é também mais profunda na RMBH, e seus efeitos, nos custos de transação, são diferentes. No que toca exclusivamente às relações entre os poderes locais, como as receitas municipais no Brasil são diretamente proporcionais à produção econômica no território local, podemos afirmar que há um fosso

³⁹ Entrevista com Maurício Borges(2002)

maior entre os municípios na RMBH em relação às suas finanças, o que acarreta, por consequência, maior capacidade de alguns municípios para a implementação de políticas públicas.

Essa discrepância fica ainda mais aguda na RMBH, quando levamos em conta que os atores públicos, pertencentes aos níveis federal e estadual, tendem a ser mais presentes no modelo de gestão metropolitana vertical do que no horizontal.

Por um terceiro lado, a assimetria entre os atores na RMBH também é maior que no Grande ABC no que se refere às diferenças populacionais entre os municípios – leia-se aqui: diferenças de porte eleitoral. Essa condição também reforça a desigualdade de capacidade da arrecadação entre os municípios, na medida em que o porte populacional é o critério corrente que rege as transferências dos fundos de participação dos municípios.⁴⁰

Se seguirmos, sem contestação, a premissa presente na teoria geral do federalismo de que quanto maior a assimetria de forças entre entes federados, maiores as dificuldades para a cooperação intergovernamental⁴¹, somos levados a supor que as condições gerais, para a articulação entre municípios no Grande ABC, são mais propícias que na RMBH, pelo menos sob a perspectiva da simetria dos atores.

Para nossa surpresa, essa premissa se confirma em parte, mas não é absoluta, pois ocorreram vários momentos em ambas as experiências que uma maior assimetria dos atores favoreceu as transações metropolitanas. Isso ocorreu notoriamente no modelo vertical da RMBH, mas houve situação semelhante no Grande ABC: o consórcio se robusteceu justamente quando um ator mais assimétrico, no caso, o governo do estado, passou a participar da articulação regional.

Vejamos, primeiramente, a RMBH, uma região metropolitana de atores fortemente heterogêneos. Podemos classificar o período da *tecnocracia esclarecida* na RMBH com um momento em que a abissal desproporção dos atores favoreceu a gestão metropolitana. Naquele momento, os atores do governo federal, singularmente interessados na questão metropolitana, impuseram a sua força superior no sentido de favorecer transações metropolitanas. Foram criados incentivos seletivos e se estabeleceram normas verticais visando à colaboração dos governos locais. Utilizou-se do poder econômico para abafar a rebeldia de atores contrários a tais transações. Foram cooptados estados nas nove

⁴⁰ Eis um bom-exemplo de regra do federalismo brasileiro que incrementa a as desigualdades territoriais entre os municípios.

⁴¹ Nesse sentido, Abrúcio e Soares.(2001) sustentam que relações simétricas entre os entes federados facilitam a cooperação entre eles.

regiões metropolitanas então criadas visando a sua colaboração na implementação da política nacional de desenvolvimento urbano. Não sem exagero, podemos dizer que o período da tecnocracia esclarecida, na seara metropolitana, é produto de uma situação específica em que uma abissal assimetria de peças propiciou o surgimento de uma espécie de *leviatã metropolitano*, coordenador das ações interfederativas na RMBH.

O governo mineiro, por sua vez, colaborou intensamente com esse modelo de gestão, seja em virtude da convincente força da União federal, naquele período, seja por sintonia programática com os projetos nacionais, uma vez que o governo estadual, antes mesmo da lei nº 14/93, já planejava ações integradas para a RMBH.

Para os municípios da Região Metropolitana, aparentemente, não restavam muitas opções, senão colaborar com o modelo gestor, como foi discutido anteriormente no capítulo 2. Entre eles, a cidade mais influente, Belo Horizonte, tinha seu prefeito nomeado diretamente pelo governador. Todos os municípios dependiam de recursos federais e estaduais para a implantação de grandes projetos urbanos. Temos aqui, portanto, um claro regime em que uma colossal assimetria de forças diminuiu os custos de transação.

Essa assimetria viria a se reduzir na década de 1980. O governo federal sucumbiu a uma grave crise fiscal e financeira, com impacto imediato na sua capacidade de cooptar aliados. O prefeito da capital se emancipou da supervisão estadual, e foi eleito diretamente pela população em 1982. Os demais prefeitos da RMBH viram sua influência aumentar no processo político. O outrora “leviatã” se afastou da questão metropolitana, desestruturando todos seus mecanismos institucionais e financeiros de política urbana.

Estado e municípios ficaram praticamente sozinhos no processo de transações metropolitanas. Desta vez, contudo, com poder de força um pouco menos desequilibrado. A partir de 1988, o nivelamento de forças se acentua, com o “municipalismo a todo custo”. Seguindo os passos da União, o governo estadual extingue seus órgãos e mecanismos de atuação metropolitana, deixando os municípios se entenderem para resolver seus problemas comuns.

No período do “municipalismo a todo custo”, a assimetria de forças entre os atores políticos nunca esteve tão baixa em trinta anos. No plano formal, os 34 municípios da RMBH gozavam das mesmas condições.

Somente, contudo, no plano formal. A discrepância econômica, entre os governos locais na RMBH, é um componente importante para a explicação da não-política metropolitana prevalecente após 1988. Além do esvaziamento da AMBEL, a assimetria de

forças na RMBH gera conflitos entre os municípios em função das diferenças de capacidades dos municípios programarem políticas públicas para seus cidadãos. Dos trinta e quatro municípios da RMBH, apenas três – Belo Horizonte, Betim e Contagem – são responsáveis por 87% do PIB metropolitano. Esses municípios foram capazes de inovar suas respectivas ofertas de serviços e de políticas públicas. Os demais se tornaram dependentes dos grandes – ou seja, *free riders* no processo de integração metropolitana. Em conclusão, o nível mais baixo de assimetria de forças no plano formal na gestão da RMBH não conseguiu inibir os altos custos de transação decorrentes da assimetria econômica entre os municípios.

Como vimos no capítulo anterior, parece surgir um quarto momento da gestão na RMBH. A principal novidade agora é a reincorporação dos atores do governo do estado nas relações metropolitanas. Maior assimetria de forças nas relações? Certamente. Eles, porém, parecem favorecer a gestão metropolitana.

Antes de tentar entender essa volúvel interferência da assimetria de forças nos custos de transação, analisaremos essa variável no caso da GABC, de modo a acrescentar novas informações em nosso argumento.

Quando recaímos no caso do GABC, verificamos que no primeiro período da experiência, há aspectos comuns com a RMBH. Há, no entanto, também uma dessemelhança importante: a assimetria econômica entre as cidades do Grande ABC é menor que na RMBH. Essa diferença é importante e é um bom argumento para explicar uma maior propensão dessas prefeituras a conversarem entre si, se tomarmos como paradigma interpretativo a teoria geral do federalismo, que salienta a importância da *presunção de igualdade* entre os entes federativos para o equilíbrio na federação.

Entretanto, os resultados frágeis do Grande ABC, nessa fase, apontam que uma menor assimetria de forças no Grande ABC não foi, grosso modo, capaz de produzir cooperação intermunicipal em níveis surpreendentemente maiores que em outras regiões do país.

Na verdade, foi a introdução de um ator mais assimétrico nas relações intergovernamentais do GABC, no caso, o governo estadual, a partir de 1997, que impulsionou a gestão regional do ABC paulista. Nas entrevistas⁴² realizadas e também em

⁴² Nesse sentido opinaram: Regina Reis(2006), Jeroen Klink(2006) e Giorgio Romano(2006) sustentando que, depois de 2001, houve uma retração da participação estadual na articulação regional, desde que assumiu o governo Geraldo Alckmin(PSDB). O cooperativismo, no Grande ABC, adentrou em um segundo momento de arrefecimento. Além do afastamento do governo estadual, esses entrevistados salientam que contribuiu

outras fontes de pesquisa, ficou demonstrado que o auge da experiência de integração regional se deu muito em função da participação do governo de São Paulo, mais precisamente, durante o segundo mandato do governador Mário Covas (PSDB), que organizou a Câmara do Grande ABC por meio de um decreto, ou seja, uma típica instituição vertical. A presença do governador, nas reuniões, prestigiou o consórcio, emulando os prefeitos a se integrar às discussões regionais. Segundo Ramon Velasquez, ex-prefeito de Rio Grande da Serra, “*a posse do governador tem um símbolo importante, porque Covas jogou peso nisso e o resultado foi muito bom para a região, como foi bom para ele também*” (Velásquez, 2001:59) Para Abrúcio, o governo do Estado de São Paulo é o “*fiador do enforcement*” da cooperação no GABC. (Abrúcio, 2001:67)

Com base nas experiências da RMBH e do ABC paulista, temos, portanto, uma hipótese provocante para ser discutida: a assimetria de forças entre atores pode diminuir custos de transação nas relações federativas no Brasil?

Procurar explicações para essa hipótese que as experiências da RMBH e do Grande ABC levantam, extrapolam a clareza pedagógica das fontes que pesquisamos. Esse é, certamente, um problema que tem potencial para merecer um estudo mais aprofundado. Sentimo-nos tentados, por exemplo, a discutir o problema hobbesiano da restauração da ordem⁴³, mas não o faremos por medida de concisão e precaução metodológica. Talvez possamos sugerir que essa possível propensão dos sistemas federativos brasileiros a funcionar melhor mediante a coordenação de um *leviatã*, seja um indicador da fragilidade das instituições de cooperação intergovernamental no Brasil.

3.3 Trajetória de dependência

também para esse arrefecimento a saída de cena do Prefeito Celso Daniel, morto em 2001, e a menor envolvimento da sociedade civil com a questão regional.

43 Para Thomas Hobbes, teórico contratualista, o problema da restauração da ordem diz respeito à solução que os homens em estado de natureza tiveram que desenvolver para superar o contexto de luta permanente de todos contra todos. A solução encontrada pelos homens, segundo Hobbes, seria a delegação do poder de regulação da convivência social a um soberano – o *Leviatã* – legitimado a garantir a paz social entre as pessoas. A solução hobbesiana para a restauração da ordem preconiza a intervenção à força de um terceiro superior na relação conflituosa. Essa perspectiva contrasta com a de teóricos sociais como Putnam (2000), que enfatiza as vantagens da auto-regulação das pessoas, baseada em princípios de confiança e cooperação. Para Putnam, a dificuldade da solução hobbesiana reside no seu aspecto oneroso, já que o uso da força pelo terceiro poderá torná-la insustentável, sendo, portanto, mais ineficiente que os sistemas sociais que garantem sua manutenção por outros meios.

Conforme explicado na introdução desse estudo, a noção teórica de *path dependence* afirma que o curso das instituições é fortemente influenciado pelos eventos passados relacionados à concepção dessas instituições. Se essa perspectiva estiver correta, a história das organizações metropolitanas da RMBH e do GABC tem um importante valor heurístico.

Na perspectiva da *path dependence*, eventos históricos marcantes podem gerar efeitos futuros duradouros. Os autores neo-institucionais, adeptos dessa noção teórica, tanto os filiados ao novo institucionalismo histórico quanto os que preferem a teoria da escolha racional, acreditam que o passado ajuda a moldar o presente, na medida em que uma vez estabelecida certa trajetória poderão se mostrar altos os custos de redirecionar essa rota.

Souza (2004) reconheceu o valor heurístico da teoria da trajetória de dependência na explicação dos fatores que condicionaram as escolhas institucionais relativas à gestão metropolitana no Brasil. Preocupada em entender porque as regiões metropolitanas perderam espaço na agenda política depois do processo de redemocratização, a autora usa essa perspectiva teórico-metodológica para buscar pistas que expliquem essa trajetória. Segundo Souza:

A questão em análise - por que as entidades metropolitanas não sobreviveram à redemocratização - pode, portanto, ser mais bem compreendida com a noção da *path dependency*, dado que as instituições políticas e administrativas das RMs criadas pelo regime militar se mostraram incompatíveis com a mudança de regime político, de autoritário para democrático. Ademais, a escolha feita pelos constituintes nacionais e estaduais de romper com os modos-práticas de centralização, às quais as RMs estavam associadas ("constructos-mentais", no jargão da noção de *path dependency*), mostra que não o (ou os custos seriam muito altos) para reverter a equação centralismo que marcou a institucionalização das RMs brasileiras. (Souza, 2004:63)

É quase trivial perceber os efeitos marcantes da tecnocracia esclarecida que vigorou na gestão da RMBH.

A gestão da região Metropolitana de Belo Horizonte foi instituída, na década de 1970, cujo pano de fundo foi o regime ditatorial que vigorou no Brasil até meados da década 1980. Os militares não foram ousados do ponto de vista institucional, quando instalaram as regiões metropolitanas. Grosso modo, conforme explicado no capítulo 2, os

padrões de organização federativa brasileira foram pouco alterados em termos de mecanismos constitucionais de cooperação intergovernamental. A força da gestão metropolitana vinha de uma robusta carteira de fundos que alimentavam os diversos órgãos mantenedores da política nacional de desenvolvimento urbano e metropolitano. Quando cessaram as fontes de financiamento, devido à crise fiscal, a gestão da RMBH demonstrou inconsistência perante os novos atores surgidos com a redemocratização.

O modelo de 1970 da gestão metropolitana, entretanto, teve uma influência profunda das escolhas institucionais que estabeleceram a nova estrutura de gestão da RMBH após 1988. Uma aversão generalizada ao padrão de gestão metropolitana comandada pelo governo estadual, incitou atores políticos de diferentes prismas ideológicos a apostar no municipalismo total para a condução dos assuntos metropolitanos.

A opção municipalista não foi a solução, conforme analisamos no capítulo anterior, mas é correto pressupormos que os atores que forjaram o modelo de gestão da RMBH centrado na AMBEL acreditavam, no fim dos anos oitenta, que afastar o estado da questão metropolitana representava um salto de qualidade. A opção municipalista foi também uma opção técnica e não apenas política. Mares Guia(2001:142), salienta, inclusive, que “*o pessoal da universidade pôde assessorar os deputados*” no desenho do modelo de gestão da RMBH em 1989. A dependência da trajetória mostrou, portanto, sua força naquele momento histórico específico.

Uma implicação importante disso é que se tornaram altos os custos de transação para o governo estadual arregimentar para si um papel de destaque nos assuntos metropolitanos. Nesse contexto, o estado não apenas esquivou-se de liderar uma agenda metropolitana, como também extinguiu entidades criadas para gerir a RMBH em anos anteriores.

Os custos de transação se mantiveram elevados ao longo da década de 1990, e mesmo quando surgiram os primeiros sinais de fracasso da Assembléia Metropolitana, tentativas de reforma institucional do modelo de gestão não foram bem sucedidas. Uma explicação plausível para esse fato liga-se a outra noção importante fornecida pelo novo institucionalismo, a que de *que as instituições se reproduzem*. Modelos institucionais tendem a se auto-reforçar, mesmo quando ineficientes. (North, 1990. Apud: Putnam, 2000) Queremos argumentar que, uma vez instalado o modelo municipalista de gestão metropolitana da RMBH, os grupos que possivelmente colheram benefícios nesse regime agiram racionalmente, trabalhando para mantê-lo.

O aprendizado histórico, a respeito do fracasso da AMBEL, por outro lado, veio a favorecer a gestão metropolitana em tempos recentes. Tanto na academia quanto entre os atores políticos da RMBH, são menos radicais os defensores do municipalismo a todo custo.

A reforma da legislação metropolitana, em 2004, só foi possível porque um conjunto importante de elementos facilitadores contribuiu para isso, e a evidência dos prejuízos, causados pela desarticulação metropolitana, alimentou todos esses fatores.

De fato, o sucesso das reformas pró-gestão metropolitana, em Minas Gerais, foi possível em função da combinação de alguns fatores que reduziram os custos de transação para a reintegração regional: o aprendizado histórico proporcionado pelo fracasso do modelo de gestão excessivamente municipalista; a discussão pública do assunto realizada na Assembléia Legislativa, da qual surgiram alguns consensos a respeito na questão metropolitana; a decisão do estado de se reaparelhar para promover a gestão metropolitana, e, sem dúvida alguma, o entrosamento existente entre o governador Aécio Neves (PSDB) e o prefeito de Belo Horizonte, Fernando Pimentel (PT).

A relevância empírica dessa reforma constitucional metropolitana não pode ser relegada a um segundo plano. Saliente-se que as especificidades do processo decisório, no poder legislativo, que instruem a tramitação e a votação de emendas constitucionais, recaem em uma agenda que envolve altos custos de transação, em virtude da necessidade de coalizão de supermaiorias na arena legislativa.(Anastásia, Melo e Santos, 2004). É notável que a reforma metropolitana tenha sido aprovada por unanimidade pelos parlamentares mineiros na Assembléia legislativa. Essa mudança da Constituição do Estado expressa, portanto, um alinhamento de parte considerável dos atores em torno do novo modelo de gestão metropolitana proposto.

Curiosamente, o fato de praticamente todas as instituições estaduais voltadas para a questão metropolitana, em Minas Gerais, terem sido extintas na década de 1990, parece que facilita uma retomada da gestão metropolitana em moldes inovadores. Aparentemente o vácuo institucional existente até 2003 ajudou a diminuir custos de transação para criação de regras e organizações inteiramente novas na gestão da RMBH. Obviamente, não houve a necessidade, por exemplo, de renegociar papéis de organizações pré-existentes (salvo a enfraquecida AMBEL), podendo se supor que a margem de manobra para as escolhas institucionais recentes na RMBH era consideravelmente elástica.

A lei da RMBH, formalmente, aponta para instituições mais cooperativas e participativas que as de 1970. Ela é, por exemplo, é a primeira do país a permitir a participação da sociedade civil no órgão deliberativo do modelo de gestão. Em geral, a participação dos movimentos sociais nas demais regiões metropolitanas brasileiras, ocorre em órgãos consultivos e possui, portanto, menor influência no processo decisório.

Outra novidade foi à definição de uma cota maior de poder decisório para os grandes municípios da RMBH no conselho metropolitano. A definição desse princípio de proporcionalidade é uma inovação institucional de peso, dado que é uma regra também inexistente em outras legislações do país.

Tanto no exemplo da retomada do Consórcio do ABC em 1996 por força do Fórum da Cidadania, quanto nas discussões em torno do Seminário Legislativo “Regiões Metropolitanas”, verificou-se que a participação da sociedade civil foi componente importante das decisões que culminaram, no primeiro caso, em renascimento do associativismo municipal, e, na RMBH, em reforma constitucional do modelo vertical de gestão metropolitana.

Tais experiências sugerem que o controle social e a discussão pública da questão metropolitana podem reduzir custos de transação para a adoção de medidas pró-gestão metropolitana. Possivelmente porque o conhecimento publicizado das razões técnicas que recomendam a integração de políticas nas regiões metropolitanas (eficiência, eficácia, redistribuição, ganhos de escala) pode ter força suficiente para reduzir os custos de transação representados, por exemplo, pelo anteriormente denominado *dilema do prefeito*.

O *Seminário Legislativo Regiões Metropolitanas*, ocorrido em 2003, em Minas Gerais, é um bem-acabado exemplo de *evento marcante* que, segundo a teoria da *path dependence*, consegue mudar rumos ao estabelecer uma nova trajetória institucional.

Outra conclusão importante a esse respeito é que, mais que mera presunção teórica, o controle público pode favorecer a gestão metropolitana. Ampliar as discussões sobre os motivos que tornam o *municipalismo a todo custo* perverso ao funcionamento de alguns serviços na região metropolitana pode ser uma forma poderosa de reduzir os custos das negociações regionais.

No Grande ABC paulista, a dependência de trajetória está vinculada à origem associativista da experiência. Grosso modo, as regras básicas de funcionamento do consórcio foram estabelecidas desde seu nascedouro e consistem no princípio da igualdade

formal entre os municípios participantes e o primado de sempre se buscar decisões por consenso.⁴⁴

Muitas vezes entendido como indicativo de decisão democrática, o consenso sugere também que a articulação regional do Grande ABC procura evitar o enfrentamento do dissenso. A premissa de se tomarem decisões por consenso afeta a capacidade do consórcio ampliar sua área de atuação. Esse argumento ajuda a entender porque o consórcio intermunicipal resiste a assumir funções metropolitanas para além da intermediação e reinvidicação de projetos para o Grande ABC. Explica porque o consórcio não atua em aspectos cruciais relacionados à gestão metropolitana, como o transporte público, a saúde, o saneamento e o uso do solo.

Assim, o GABC parece estar dependente de uma trajetória, segundo a ampliação e sua atuação, para além da função de lobista das prefeituras, parece um tanto quanto distante. A consolidação dessa tendência, resultado do padrão pactual que rege o consórcio, tem como desdobramento a resistência dos prefeitos a adaptarem o ente metropolitano à nova lei de consórcios públicos, o que iremos problematizar com mais afinco nas páginas seguintes.

3.4 Instituições metropolitanas

As transações nas regiões metropolitanas brasileiras sofrem geralmente uma grande variedade de problemas decorrentes de questões institucionais. Leis desprestigiadas, incentivos à competição federativa e ausência de mecanismos de resolução de conflitos são algumas das constatações que presenciamos na RMBH e no Grande ABC. Tentaremos, nessa seção, analisar os efeitos das – precárias – instituições metropolitanas brasileiras no que se refere aos custos de transação dos modelos de gestão compulsório e voluntário que estamos estudando.

Em tese, quanto mais previsível e segura a estrutura institucional, menores os custos para qualquer tipo de transação, segundo o escopo teórico de North(1993).

⁴⁴ A entrevista com Jeroen Klink.(2006) retratou a importância tradicional do consenso no processo decisório do consórcio. Questões polêmicas eram congeladas, de maneira que só voltavam a ser debatidas caso houvesse uma concordância de idéias entre os prefeitos.

tendem a gozar de maior legitimidade que as compulsórias face aos poderes locais, por razões óbvias, afetando também positivamente sua eficácia.

As experiências de gestão do GABC e da RMBH revelam que as instituições regidas pelas pactuações federativas no Brasil são precárias, tornando-as marginais no *modus operandi* da gestão metropolitana. Visivelmente entre os atores públicos, as afinidades políticas e o poder econômico exercem um papel muito mais importante na redução de custos de transações metropolitanas do que as instituições. Basta lembrar o peso que poder econômico exerceu nas transações na RMBH ditatorial, assim como a importância das boas relações recentes entre Aécio Neves e Fernando Pimentel na RMBH, e entre Mario Covas e Celso Daniel, no auge da articulação do Grande ABC.

Deve-se observar, finalmente, que instituições brasileiras como a autonomia municipal constituem uma das principais causas das *forças centrífugas* que elevam os custos de transação nas regiões metropolitanas brasileiras, conforme argumenta Abrúcio:

“o municipalismo autárquico incentiva, em primeiro lugar, a "prefeiturização", tornando os prefeitos atores por excelência do jogo local e intergovernamental. Cada qual defende seu município como uma unidade legítima e separada das demais, o que é uma miopia em relação aos problemas comuns em termos "micro" e macrorregionais. Ademais, há poucos incentivos para que os municípios consorciem-se, dado que não existe nenhuma figura jurídica de direito público que dê segurança política para os governos locais que buscam criar mecanismos de cooperação.”(Abrúcio, 2005)

Tanto na RMBH quanto no GABC, ora por razões econômicas, ora por afinidades pessoais dos atores, é que foram os elementos determinantes nos negócios metropolitanos. As instituições desempenham um papel bem menos expressivo na mediação das relações em ambos os modelos de gestão.

O que se sustenta aqui é que as instituições metropolitanas, ou no formato compulsório, ou na forma voluntária, têm um papel relativo na redução dos custos de transação da cooperação intergovernamental nos dois casos estudados. Na ausência de instituições confiáveis, os atores tendem a recorrer a meios políticos e econômicos para efetivação de barganhas nas transações metropolitanas.

Ainda a respeito das instituições metropolitanas compulsórias e voluntárias, restamos a necessidade de analisar, ainda que de forma embrionária, o potencial de desempenho institucional que elas podem proporcionar. Convém reiterar a premissa evidenciada por Putnam(2000) de que não basta para os governos democráticos que as instituições possibilitem tão somente a celebração de acordos, deve haver também uma preocupação com a efetivação das políticas públicas acordadas

Foge do objetivo dessa pesquisa emitir uma avaliação definitiva da qualidade dessas experiências de gestão metropolitana, principalmente, porque a própria definição do que queremos avaliar está sujeito a controvérsias quanto aos indicadores que escolhemos a medição do desempenho institucional.⁴⁵ Acreditamos, todavia, que é importante para a conclusão desse trabalho investigar os custos de transação relacionados á implementação de políticas públicas a que estão sujeitos os modelos vertical e horizontal de gestão metropolitana.

Uma controvérsia que poderá surgir quanto ao conjunto de variáveis escolhidas para a apuração do desempenho institucional da gestão metropolitana diz respeito, a pelo menos, dois significados que podem ser atribuídos à expressão *avaliação de desempenho institucional*.

Um entendimento mais restritivo dessa expressão equivale a dizer que a avaliação de desempenho institucional visa a aferir o desempenho do sistema de gestão metropolitana no alcance exclusivo dos seus objetivos organizacionais, podendo-se considerar projetos e atividades prioritárias e características específicas compatíveis com as atividades da gestão.

Sob essa óptica, o desempenho institucional fica restrito ao cômputo exclusivo das metas institucionais do modelo de gestão. Entender dessa forma o desempenho institucional, se por um lado facilita o trabalho do pesquisador, por outro empobrece bastante o valor heurístico dessa variável. Isto porque, bastaria que a organização metropolitana alcançasse a sua meta organizacional, não importa a quão limitada fosse, para termos elementos suficientes para classificar tal organização como de primeira grandeza.

⁴⁵ Nem todos irão concordar com essa interpretação do desempenho institucional, especialmente porque o leque de variáveis possíveis é muito grande. A ausência de estatísticas oficiais com essa preocupação dificultou nosso trabalho. Ressalte-se que não é objetivo dessa pesquisa avaliar os assumidamente existentes ganhos e inovações promovidas pelos governos locais independentemente de uma escala regional.

Exemplarmente, um sistema de gestão metropolitana que se ocupasse tão somente da administração de parques seria muito bem avaliado em seu desempenho caso demonstrasse o alcance de todas suas metas organizacionais, ainda que essa mesma organização fosse incapaz de interferir em outros aspectos de uma área metropolitana como os transportes ou a saúde pública.

Esse entendimento restrito do desempenho institucional não tem valor para essa pesquisa, porque iremos adotar uma versão mais elástica desse conceito.

Um dos principais problemas de método que o investigador se depara, ao tentar realizar avaliações de desempenho, refere-se ao risco inerente de seus critérios de análise serem postos em dúvida por outros pesquisadores. Ao reconhecermos de pronto essa possibilidade, pretendemos não nos furtar de discussões que possam enriquecer esse debate.

No entendimento desse trabalho, um modelo de gestão metropolitana possui um bom desempenho tanto quanto maior for a sua capacidade de planejar, implementar ou influenciar políticas públicas de corte metropolitano. Dito de outra maneira, o desempenho institucional se expressa na capacidade da *governance* regional ter participação marcante no desenvolvimento de ações de interesse supra-municipais.

Propomos nesse estudo a noção de que o desempenho metropolitano pode ser avaliado em função da capacidade da gestão regional criar sinergias, favorecer ganhos de escala, redistribuir riquezas e zelar pela observância de critérios supramunicipais no planejamento e execução de políticas públicas nesses territórios municipais ligados por um nexo de continuidade urbana.

Conceitualmente, começa a ficar claro que é possível vislumbrar com relativa segurança um conjunto de funções públicas que, em tese, deveriam ser administradas regionalmente em uma área metropolitana. Não faltam, inclusive, no Brasil, normas formais, explicitamente, definidoras de funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas.⁴⁶

Um aspecto central que afetou essa pesquisa, entretanto, consistiu no fato de que as principais entidades oficiais de pesquisa estatística e coleta de informações costumam não produzir avaliações de desempenho das formas de gestão regional existentes no país,

⁴⁶ Nesse sentido, Azevedo e Mares Guia(2004) observaram em diversas constituições estaduais algumas funções públicas definidas formalmente como de interesse comum dos municípios metropolitanos.

tais como os consórcios e as próprias regiões metropolitanas criadas por lei. Essa é uma lacuna considerável e até surpreendente.

Em decorrência da escassez de informações a esse respeito, procuramos realizar uma avaliação qualitativa do desempenho da RMBH e do Grande ABC, pautando-nos por mapear como algumas políticas públicas são elaboradas e executadas nessas regiões.

Se nos pautarmos por essa avaliação qualitativa, a capacidade das organizações compulsórias de gestão da RMBH implementar políticas públicas na década de 1970 foi marcante. Não em função das instituições, mas, sobretudo, pela força do argumento econômico. A gestão metropolitana foi uma das principais definidoras da estrutura urbana e da rede de serviços públicos instalados na RMBH. O PLAMBEL trabalhava em nível de planejamento de longo prazo, sendo que, ainda hoje muito desse planejamento ainda está presente na RMBH. O sistema de gerenciamento de transportes, formulado pela METROBEL, foi inovador e, também, ainda hoje, orienta muita das ações realizadas pelas companhias municipais de transportes. (Gouvêa, 2005) No setor saneamento, a COPASA ainda é a peça-chave na gestão do saneamento básico na região metropolitana.

A municipalização, ocorrida na década de 1990, desbaratou o sistema vertical de planejamento da RMBH, conforme foi explicado no capítulo 2 desse trabalho, sem que os municípios, por meios de cooperação voluntária, tenham construído uma alternativa para questão metropolitana.

Embora ainda faltem dados e informações mais precisos sobre os efeitos da municipalização ocorrida na RMBH, a Universidade Federal de Minas Gerais realizou uma das primeiras avaliações mais consolidadas desse movimento rumo à descentralização de serviços de interesse metropolitano na região. Na área de transportes foi realizada avaliação do período 1993-2003 por Costa (2004), que constatou o seguinte: a) estruturação fragmentada do sistema de transportes coletivos na RMBH em dez sistemas concorrentes; b) predominância do transporte sobre pneus, que corresponde a cerca de 96% dos passageiros, enquanto apenas 4% são transportados pelo Trem Metropolitano; c) extinção do mecanismo de compensação tarifária entre linhas metropolitanas pelo mecanismo do equilíbrio interno das regiões operacionais e empresas delegatórias, que antes da municipalização dos serviços proporcionava subsídios cruzados entre as linhas superavitárias e deficitárias. d) desarticulação e funcionamento predatório do transporte coletivo em Belo Horizonte, de maneira que as linhas metropolitanas que operam no

município “roubam” passageiros do sistema municipal e vice-versa, o que está comprometendo seu desempenho operacional e sua sustentabilidade.

E o Grande ABC paulista? Constitui com certeza, uma experiência inovadora de articulação intergovernamental. Poderia ser considerado um sucesso, caso adotássemos o sentido estrito de desempenho institucional que descrevemos acima – atendimento de metas organizacionais. O Grande ABC tem sido razoavelmente, bem sucedido, no que toca ao atendimento de seus propósitos institucionais.

Temos, no entanto, que admitir que, observado o conceito *lato sensu* de desempenho da gestão metropolitana que adotamos nesse estudo, os resultados do GABC mostraram-se provocantemente relativos. Sobretudo, porque o consórcio é negligente em relação ao planejamento e execução de funções públicas de interesse comum nos sete municípios da região.

Não fazem parte das grandes preocupações do GABC a gestão dos transportes metropolitanos, do saneamento básico, saúde pública, nem o planejamento territorial integrado.⁴⁷

Cada município parece defender com vigor a manutenção de sistemas próprios de transportes, sendo que estes existem em regime de conflito potencial com o sistema de transportes metropolitanos gerido pelo governo estadual. Na área de saneamento, tampouco se detectou algum avanço por parte do consórcio.

Surpreendeu também o fato de o Consórcio não ter se ocupado em favorecer um planejamento territorial integrado para as sete cidades, justamente no período em que cada município estava, por força do Estatuto das Cidades, elaborando seu respectivo plano diretor municipal.

O GABC apresenta um desempenho institucional amplamente alicerçado na boa vontade dos governos estadual e federal em atender as demandas das prefeituras. Sua ação se limita às atividades de planejamento de projetos e na reivindicação orquestrada destes, salvo, evidentemente, as funções de promoção do marketing regional e de fomento aos arranjos produtivos executadas pela Agência de Desenvolvimento do Grande ABC.

O que os custos de transação têm a ver com esse desempenho institucional do Grande ABC paulista? Acreditamos que a base dessa relação está no fenômeno citado no capítulo 2, o qual denominamos “dilema do prefeito”.

⁴⁷ Nesse sentido, as entrevistas com Jeroen Klink(2006), Regina Reis(2006) e Silvio Minciotti revelaram que tais políticas públicas não são alvo prioritário do Consórcio do Grande ABC..

É possível supor que, aos olhos dos atores políticos locais, transações metropolitanas que impliquem perda de autonomia na condução de políticas públicas de interesse supra-municipal impliquem prejuízos financeiros e políticos. Sai caro ao ator político perder o controle do processo de definição de prioridades e investimentos no território municipal.

Dividir o controle da definição de políticas públicas com uma instância regional pode parecer arriscado demais à carreira política desses líderes. Mesmo conhecendo as desvantagens da ação atomizada municipal, controlar recursos críticos no âmbito do poder local pode parecer necessário e racional. Em outras palavras, se o governo local têm força para inibir processos de recentralização administrativa metropolitana, os que o comandam usarão racionalmente essa força em proveito próprio, a expensas do resto da região metropolitana.

É esclarecedor reproduzir o argumento de Anastasia e Ranunfo(2002), segundo o qual a políticos profissionais interessa:

"jogar para a platéia", a qual engloba os públicos atentos e desatentos. Para eles, o jogo principal é o da reeleição e suas interações com os demais jogadores nas outras arenas estarão informadas por estratégias que maximizem a consecução de seus objetivos na arena considerada por eles a principal: a eleitoral (Anastasia e Melo, 2002)

Logo, se o horizonte de oportunidades dos líderes locais recomenda receio face às propostas de gestão metropolitana, é de se esperar resistência desses atores em relação à *governance* regional. Corroborando com Putnam(2000:173), "*a incapacidade de cooperar para mútuo proveito não significa necessariamente ignorância ou irracionalidade*". O "dilema do prefeito", decerto, explica que governos metropolitanos fracos são plenamente plausíveis face aos sistemas político e institucional brasileiro, que incentivam, mais que a cooperação, a competição inter-federativa.

Se for consistente esse argumento, esse impasse terá potencial para inflacionar custos de transação metropolitana tanto no regime voluntário quanto no compulsório de gestão metropolitana. Isso porque a possibilidade da agenda metropolitana remodelar o equilíbrio intergovernamental do poder no Brasil, torna os atores que se sentem ameaçados pela recentralização contrários a essas propostas

Esse dilema, além do seu potencial para diminuir o desempenho institucional, concorre também para enfraquecer sistemas de gestão regional quando estes tensionam além de um certo patamar as suas relações com as lideranças locais.

Foi o que aconteceu com a RMBH, na década de 1970, que apresentou desempenho razoável de gestão metropolitana a expensas de grandes tensões com os municípios metropolitanos. Rixas que comprometeram sua adaptabilidade ao período democrático.

A forte capacidade da gestão da RMBH, na época da tecnocracia esclarecida, ressalte-se, deve-se a uma inclinação dos atores que foi induzida vertical e deliberadamente. Resulta de um ambiente de custos de transação favoráveis, representado por uma estrutura de incentivos para a gestão da região metropolitana.

O “dilema do prefeito” ficou, digamos, hibernando nesse período na medida em que o sistema de gestão possuía incentivos seletivos para que os atores colaborassem com a gestão regional. Era racional, por exemplo, delegar os serviços de saneamento básico para a companhia estadual de saneamento, pois essa era uma condição necessária para acesso de recursos junto ao PLANASA. Com a extinção do Plano Nacional de Saneamento, estancou o fluxo de recursos que incentivava a delegação, e a retomada pelo município da gestão do serviço de saneamento tornou-se uma decisão lógica, pois assegurava ao prefeito o controle da gestão dos recursos arrecadados junto à população para o setor de saneamento. Isso explica, em parte, os desentendimentos entre os municípios do Grande ABC e a SABESP.

Sob essa perspectiva, podemos explicar o desbaratamento dos sistemas de gestão metropolitana, na década de 1980, à crise econômica e à agenda macroeconômica do ajuste fiscal, que, ainda hoje têm como consequência imediata, maiores custos de transação para estados e governo federal negociarem políticas de recentralização com os municípios.

O “dilema do prefeito” explica também a dificuldade de o ABC paulista em implementar o acordo referente à guerra fiscal, assim como resistência dos líderes do consórcio a transformarem-no em entidade gestora de políticas públicas adaptando-o à nova lei de consórcios públicos.

A base do municipalismo a todo custo, de uma forma geral, é o “dilema do prefeito”. Cada ator tenderá a se aliar a projetos cujas premissas sejam próximas às dele, de modo que lhe seja possível direcionar seus objetivos políticos e econômicos.

Essa é uma lição importante que pode ser tirada desse trabalho: criar instituições capazes de gerar líderes que se beneficiem da agenda metropolitana. O engajamento desses líderes com a gestão regional tende a ser proporcional aos cálculos de ganhos e perdas que estes continuamente realizam.

O desempenho da gestão metropolitana é favorecido por um ambiente em que os atores reconhecem oportunidades negociais na administração metropolitana. Trata-se, em suma, de transformar o recurso da cooperação um recurso político poderoso aos propósitos pessoais dos atores metropolitanos.

Conclusões

O argumento que desenvolvemos nesse trabalho sobre os custos de transação que afetam os modelos compulsório e voluntário de gestão das regiões metropolitanas é complexo e abrangente. Essa pesquisa não teve a pretensão de esgotar as possibilidades de investigação do tema, mas permite-nos propor algumas interpretações que podem explicar porque a questão metropolitana não constitui uma prioridade na agenda do setor público brasileiro.

Quando comparamos as dimensões da identidade regional, da assimetria de forças, da trajetória de dependência das instituições e das instituições na região metropolitana, resulta evidente que existem mais diferenças que semelhanças entre a RMBH e o Grande ABC paulista. Esse aspecto, contudo, foi positivo, pois o valor heurístico do método comparativo parece estar justamente na interpretação do dissemelhante.

Tomados como paradigmas as experiências da RMBH e do GABC respectivamente compulsória e voluntária, quais seriam os aspectos cruciais de um e de outro?

Em primeiro lugar, a base da legitimidade é distinta. No caso da RMBH, seu fundamento foi predominantemente técnico, de maneira que sua lógica só foi compreensível, em um primeiro momento, por um número restrito de atores que compartilharam esse tipo de racionalidade ou então para aqueles que foram diretamente beneficiados por políticas visivelmente metropolitanas. Quanto à experiência do Grande ABC a identidade regional pré-existia à gestão regional compartilhada, sendo que a burocratização paulatina da organização respondeu a acordos entre os atores que já possuíam a compreensão de pertencimento a uma mesma comunidade de interesses.

Quanto aos atores envolvidos, essa foi uma variável importante nos dois casos. Na RMBH os atores praticamente se restringiram aos profissionais da política e a técnicos, havendo poucos atores da sociedade civil com vocação metropolitana. No ABC o número de atores é diversificado, na medida em que incluía não só profissionais da política e técnicos, mas também setores variados da sociedade civil, o que atenuou a sensibilidade das transações metropolitanas à dinâmica político-eleitoral. Portando, ambos estão sujeitas às clivagens político-eleitoral, mas de maneiras diferentes.

Em terceiro lugar, o aspecto referente à legislação metropolitana é fundamental na compreensão de ambos os casos. Na RMBH, a legislação sempre foi uma forte referência

para os rumos da gestão metropolitana. Contudo, a sua aplicação é complexa na medida em que o estabelecimento de diretrizes compulsórias de gestão metropolitana pode abalar as relações entre os executivos e legislativos estaduais e municipais, conquanto que a gestão baseada em uma lei pode suscitar forças centrífugas fundadas no argumento de preservação da autonomia municipal. Já no GABC, a debilidade da legislação convive com a flexibilidade dos arranjos, o que demonstrou menor complexidade em relação ao estabelecimento de acordos, porém maior dificuldade para a garantia dos acordos. Isso porque no caso do Grande ABC não há uma base legal que garanta o cumprimento dos acordos. E, como foi dito anteriormente, a legislação federal de consórcios editada em 2005 não foi avaliada definitivamente. Se, por um lado, ela provê maiores garantias para o cumprimento dos acordos intermunicipais, por outro, pode significar maiores custos de transação na fase de negociação das finalidades e rateio dos custos de manutenção da máquina administrativa que a nova lei prescreve para os consórcios públicos. Além do mais, a articulação regional mais burocratizada poderá suscitar, tal como na gestão compulsória, forças centrífugas em defesa da autonomia municipal.

Em quarto lugar, a questão da continuidade da gestão se coloca para ambos os casos e se relaciona com todos os aspectos acima mencionados. Na RMBH, o risco da descontinuidade é maior já que a questão metropolitana não tem raiz social. Contudo, o ABC paulista é desafiado pela premissa de aperfeiçoar um sistema de gestão que tende a possibilitar acordos somente em assuntos pontuais e de consenso, esquivando-se de grandes controvérsias, sendo que mesmo quando os acordos são possíveis falta-lhes estrutura administrativa para a sua implementação.

Ainda não estão nítidas as dinâmicas que as trajetórias da RMBH e do GABC poderão tomar neste momento em que, no primeiro caso, se dissemina uma maior percepção da questão metropolitana por elementos da sociedade civil e, no segundo, está em discussão uma maior institucionalização da articulação regional.

Parece surgir uma tendência de mesclar as estratégias compulsórias e voluntárias de organização metropolitana, de maneira que se promova a gestão regional ao mesmo tempo sustentável e efetiva.

Os casos da Região metropolitana de Belo Horizonte e do Grande ABC paulista ajudam a refletir sobre esses aspectos que regem a problemática da governança metropolitana no Brasil. Em benefício da concisão, apresentamos por temas algumas conclusões finais que chegamos neste estudo comparativo.

a) Instituições fracas, elevados custos de transação

O método da comparação, adotado também no estudo do federalismo no capítulo I, ajudou a situar melhor os casos da RMBH e do GABC. As deficiências das instituições brasileiras destinadas a regular a gestão metropolitana ficaram evidentes quando estudamos os mecanismos institucionais canadenses e norte-americanos de gestão regional. Instituições mais eficazes, principalmente, no Canadá, revelam custos de transação baixos para processos de recentralização administrativa nas regiões metropolitanas, tais como a criação de governos metropolitanos e a fusão de municípios.

Partindo dessa perspectiva, foi possível observar que tanto as instituições de gestão metropolitana compulsórias, quanto voluntárias, são demasiadamente fracas a ponto de condicionar elevados custos de cooperação federativa no Brasil.

O recurso da barganha fica particularmente comprometido pela ausência de instituições eficazes na mediação de conflitos federativos. Tal recurso, fundamental para autores como Levi(1991), depende essencialmente da existência de regras claras para a construção dos acordos e contratos. O que não se vislumbrou nos casos da RMBH e do Grande ABC.

Esse quadro é agravado pela virtual inexistência no Brasil de instituições eficazes para a mediação de conflitos federativos. Tal como ocorreu, no Grande ABC, em face da mal-sucedida tentativa dos prefeitos padronizarem a cobrança de ISS, na região, o descumprimento de acordos entre entes federados não acarreta, frequentemente, sanções objetivas para os jogadores desleais. Essa ausência de regras federativas para a resolução de conflitos ajuda a reduzir confiança dos atores em relação a seus pares, elevando assim os custos de transação.

b) O leviatã metropolitano

O descrédito de prefeitos em relação a acordos horizontais de cooperação, em função dos motivos acima descritos, pode ajudar a entender porque os consórcios intermunicipais no Brasil são mais numerosos na área da saúde, por força dos incentivos proporcionados pelo SUS e nos Estados-membros que desenvolveram políticas de apoio ao cooperativismo. Nesse caso, em um ambiente de *hobbesianismo municipal*, pode-se

interpretar que a excepcional existência de uma estrutura de incentivos oferecida por um *leviatã*, induziu os atores à cooperação.

O Grande ABC surgiu sem a coordenação de um ente superior, o que de fato revela um caso especial no Brasil, mas a ampliação da articulação regional foi facilitada pelo ingresso do governo estadual nas negociações. Na RMBH, a fase mais executiva da gestão, em 1970, assim como a retomada recente da governança metropolitana, coincidiram com o maior empenho de entes supra-municipais com essa agenda.

A melhor performance da gestão metropolitana baseada na liderança de um *leviatã* corrobora com as observações de autores como Faria e Vasconcelos(2004), que verificaram experiências brasileiras bem sucedidas de consórcios intermunicipais em situações em que um ente federado superior coordenava de cima para baixo a articulação dos municípios.

c) A importância dos incentivos seletivos

Na ausência de instituições federativas eficazes na regulação dos conflitos federativos, uma saída pode ser oferecer premiações claras e objetivas para os atores cooperarem. A existência de uma estrutura de incentivos esteve na base dos melhores momentos da gestão da RMBH e no Grande ABC. Quando tais benefícios eram escassos, a gestão metropolitana sofreu reflexos em ambos os casos.

A governabilidade e a governança, na região metropolitana, depende, em boa medida, do poder político das clientelas e beneficiários dos programas metropolitanos. Como no Brasil, os governos locais, são política e institucionalmente fortes, é necessário que esses atores tenham expectativas de premiações nas negociações metropolitanas, de modo a reduzir os custos transacionais.

Esse argumento eleva a dimensão da importância e da responsabilidade do governo federal face à questão metropolitana. Como concentra a maior parte de recursos fiscais da federação, a União pode ter maior capacidade para oferecer incentivos seletivos à gestão metropolitana que o próprio Estado-membro.

d) O dilema do prefeito

Cooperar, ainda que havendo um potencial prejuízo à autonomia municipal? Esse é o dilema do prefeito. Do ponto de vista racional, colaborar com governos metropolitanos

pode ser um problema sob a estrita lógica das carreiras do chefe do executivo municipal e dos vereadores. A perda potencial do controle de recursos críticos relacionados à gestão municipal pode atuar como poderoso inibidor da simpatia dos líderes locais em relação à governança metropolitana.

Nas experiências da RMBH e do Grande ABC Paulista, observamos que o dilema do prefeito tende a acarretar mais custos para a gestão compulsória persistir e manter-se legítima por longos períodos, enquanto para a gestão voluntária, pode trazer dificuldades para a ampliação das áreas de atuação dos arranjos horizontais. Esse impasse ajuda a explicar a inesperada resistência do GABC a adotar a legislação federal de Consórcios Públicos. Um possível remédio seriam os incentivos seletivos, de modo a gerar oportunidades concretas na gestão metropolitana sob a ótica das carreiras dos líderes locais.

e) A importância da crise na mudança institucional

A crise, econômica no Grande ABC paulista e institucional na RMBH, reduziu custos de transação para mudanças em ambos os casos.

No GABC, a crise econômica aglutinou atores, reforçou a identidade regional e ajudou a sedimentar esforços para a construção de organizações inovadoras como a Câmara do Grande ABC e a Agência de Desenvolvimento. Sobretudo, facilitou o caminho para uma reconstrução da articulação regional após o arrefecimento dos ânimos regionalistas ocorrido com renovação dos governos locais nas eleições de 1992.

Na RMBH, a agenda metropolitana foi revisitada em função do recrudescimento dos problemas metropolitanos. A crise dos transportes públicos, por exemplo, está ampliando as discussões em torno da integração dos municípios nesse setor. Esse foi tema debatido, inclusive, no Seminário Regiões Metropolitanas. O vácuo de gestão metropolitana na década passada proporcionou um aprendizado institucional quanto aos efeitos perversos do *municipalismo a todo custo*. Este foi um detalhe importante que facilitou a canalização de propostas para retomada do planejamento metropolitano em anos recentes. A coordenação do processo pelo Estado, já não é mal-visto pelas lideranças locais.

Logo, nos dois casos estudados, a crise amorteceu os efeitos do *dilema do prefeito*.

f) Efeitos da burocratização

A burocracia prevaleceu no momento mais vigoroso da gestão da RMBH. Esse modelo, entretanto, mostrou-se insustentável com a redemocratização. Não há como negar, contudo, que foi no período da tecnocracia esclarecida que os resultados da gestão metropolitana foram mais expressivos.

Não há como negar também que entidades técnicas e compulsórias (como a companhia estadual de saneamento) persistiram na RMBH, principalmente porque foram mais felizes na sua adaptação à democracia.

No caso do GABC, os melhores resultados coincidiram com os momentos de maior profissionalização da articulação regional, especialmente depois do fortalecimento dos quadros do Consórcio e da criação da Agência do GABC.

Os casos estudados fazem-nos admitir que a profissionalização não significa *a priori*, como durante algum tempo se entendeu na RMBH, violação de princípios democráticos na gestão metropolitana.

A burocracia tanto pode elevar quanto reduzir custos de transação da gestão metropolitana. Depende da forma como esse instrumento é utilizado.

A burocracia é um problema quando é entendida como uma ameaça aos governos locais. É uma solução quando evidencia publicamente a questão metropolitana, como no caso do Seminário Legislativo, na RMBH. São os argumentos técnicos (economia de escala, eficiência e redistribuição) que justificam a gestão metropolitana.

Assim, a burocracia pode ser colocada democraticamente a serviço da maximização de resultados da governança das regiões metropolitanas.

g) Gestão compulsória, voluntária e participação

Não necessariamente, gestão metropolitana voluntária representa *a priori* mais participação na gestão regional. Essa é uma falsa premissa. Pode haver modelos de gestão metropolitana voluntários não-participativos. Assim como são possíveis governos metropolitanos compulsórios e participativos, inclusive com o uso do sufrágio universal para a escolha de representantes regionais, como no caso do Canadá.

Tanto que no momento atual, a gestão RMBH têm sido mais participativa que a do Consórcio do GABC, que via de regra toma decisões *de portas fechadas* para a sociedade civil.

A compulsoriedade e a voluntariedade que abordamos representa simplesmente o modelo de organização da região metropolitana, e refere-se à anuência ou não dos governos locais no desenho institucional.

O modelo de gestão metropolitana compulsória foi associado historicamente ao autoritarismo na década de 1970 por razões óbvias, mas uma leitura mais detida do assunto revela que a forma compulsória de gestão metropolitana pode admitir distintas combinações.

A relação entre compulsoriedade na gestão metropolitana e autoritarismo é, portanto, um falso cognato. Da mesma forma, pode se mostrar apressada a associação que se faz entre arranjos metropolitanos voluntários e democracia. Devem-se analisar tais modelos caso a caso.

h) Descentralização e gestão metropolitana

Algumas formulações sobre o tema da municipalização de políticas públicas no Brasil apontam para o que vem sendo chamado de *mitos da descentralização* (Arretche, 1996). Tal perspectiva aponta para a observação de que muitas das supostas vantagens da descentralização de políticas públicas não têm se confirmado na prática.

De todo modo, ainda que alvo de críticas, a agenda da descentralização continua existindo.

A descentralização permanece e parece que por um longo período permanecerá sendo a portadora da expectativa de solução de boa parte dos problemas relacionados à formulação e implementação de políticas públicas no Brasil. Essa é uma diretriz que têm sido um dos fundamentos de atuação dos movimentos sociais e muitas lideranças políticas. A questão metropolitana, entretanto, está a demonstrar que, por força de agendas tais como a da redistribuição (os municípios são muito desiguais no Brasil), a *descentralização a todo custo* pode ter sua validade institucional questionada.

Entretanto, é possível supor que o aprendizado histórico proporcionado pela descentralização poderá favorecer mudanças institucionais de médio e longo prazo no sentido de uma nova agenda nacional de recentralização.

Em resumo, ao tentarmos problematizar os resultados apurados na pesquisa, dentro de uma perspectiva mais geral, podemos sugerir que a explicação para a baixa centralidade da questão metropolitana na agenda pública brasileira parece estar relacionada à existência de uma estrutura de incentivos aos atores precária para gestão metropolitana.

Líderes políticos locais, estaduais e federais que percebem a si e às suas organizações como perdedores nas transações metropolitanas, em função da estrutura de incentivos à gestão metropolitana deficiente, tenderão a atuar racionalmente no sentido de bloquear a cooperação. Percepções dos atores – certas ou erradas – são as fontes básicas de suas decisões. (North, 1993:15) O problema parece estar, portanto, na existência de uma estrutura de incentivos fraca para a gestão metropolitana no Brasil, o que pode explicar seus elevados custos de transação.

Bibliografia

- ABRANCHES, Mônica. Política Urbana e Governança: o perfil da participação social na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades. Mendonça e Godinho(Orgs.). Belo Horizonte: PucMinas, 2003.
- ABRUCCIO, Fernando L. e SOARES, Márcia Miranda. Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no grande ABC. São Paulo: Fundação ADENAUER, Série pesquisas n° 24, 2001.
- ABRÚCIO, Fernando L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. Rev. Sociologia Política N.24. Curitiba: 2005. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104_44782005000100005. Acesso em 20/12/2006.
- ABRUCIO, Fernando L. e COSTA, Valeriano. M. F. Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer. 1999
- ABRÚCIO, Fernando L. Palestra: A questão federativa e o problema metropolitano. In: Seminário "Retratos Metropolitanos: a experiência do Grande ABC em perspectiva comparada", realizado pelo Consórcio Intermunicipal Grande ABC em conjunto com a Fundação Konrad Adenauer, Câmara do Grande ABC, CEDEC, IMES, Revista Livre Mercado e Diário do Grande ABC nos dias 08 e 09 de novembro de 2001 em São Caetano do Sul.
- ALMG – Assembléia Legislativa de Minas Gerais. Seminário Legislativo Regiões Metropolitanas. 2003.
- ANASTASIA, Fátima e MELO, Carlos Ranulfo e SANTOS, Fabiano. Governabilidade e Representação Política na América do Sul. Rio de Janeiro/São Paulo, Konrad-Adenauer/UNESP. 2004
- ANASTASIA, Fátima e MELO, Carlos Ranulfo. A reforma da previdência em dois tempos. In: Revista Dados vol.48 no.2 Rio de Janeiro Apr./June 2005. Disponível em:http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582005000200003. Acesso em 18/01/2007.

- ARRETCHE, Marta T.S. O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes. Tese de Doutorado. Campinas, Departamento de Ciência Política do IFCH, Unicamp, 1998.
- ARRETCHE, Marta. "Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?" Revista Brasileira de Ciências Sociais. 1996. No. 31 pp. 44:66
- ARRETCHE, Marta. Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.
- AZEVEDO, Heloisa. Tendências da gestão intermunicipal em aglomerações urbanas metropolitanas. (Tese de Doutorado.) São Paulo: FAU-USP. Novembro de 2002.
- AZEVEDO, Sérgio; MARES GUIA, Virgínia R. dos. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. In.: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral do Federalismo, Rio de Janeiro: Forense, 1986.
- BARRETO, Abílio. Belo Horizonte: memória histórica descritiva. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro/Prefeitura de Belo Horizonte, 1995. 2v.
- BERMAN, David R. Os poderes do governo local nos Estados Unidos. In: Questões de Democracia. Revista eletrônica da Agência de Informações dos Estados Unidos, Volume 4, Número 1, Abril de 1999. Disponível em <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0499/ijdp/katz.htm>. Acesso em 02/10/2006. Acesso em 19/11/2006.
- BUARQUE, Sérgio. LIMA, Ricardo. Manual de Estratégias de Desenvolvimento para Aglomerações Urbanas. Brasília: IPEA, 2005.
- BURNS, Daniel. A recente reforma municipal no Canadá, com ênfase no caso de Toronto. Relatório do Seminário Internacional "O Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federativos" promovido pela Câmara dos Deputados e Governo Federal, Brasília, 30 e 31 de março de 2004. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005
- CAMARGO, Aspásia. B. A . Atualidade do federalismo: tendências internacionais e a experiência brasileira. In : VERGARA, S.C. & CORRÊA V. L. A. (orgs.). 2003. Propostas para uma gestão pública municipal efetiva. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas.2003.

- CASTRO, José Nilo de. Direito Municipal Positivo. 5ª edição. Revista, ampliada e atualizada. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2001.
- CEPAM. Fundação Prefeito Faria Lima. Contribuição ao sistema metropolitano. São Paulo: 1980.
- CLEMENTE, Roberta. Câmara do Grande ABC Pacto de Governança para uma gestão regional pública, democrática, compartilhada, efetiva e responsável. Originalmente publicado em: 20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania Luis Mario Fujiwara, Nelson Luiz Nouvel Alessio e Marta Ferreira Santos Farah (orgs.) 1998
- COSTA, Marco Aurélio. Projeto PBH Século XXI: Avaliação do Sistema de Transportes Coletivos de Belo Horizonte – 1993/2003. Belo Horizonte: Centro de Desenvolvimento e Planejamento e Regional da Universidade Federal de Minas Gerais(CEDEPLAR/UFMG), 2004
- DALLARI, Adilson Abreu. Municipalismo. Enciclopédia Saraiva de Direito. N. 53. Coordenação Limongi França. São Paulo: Saraiva, 1977.
- FARIA, Carlos Aurélio P. ROCHA, Carlos Alberto de Vasconcelos . Cooperação intermunicipal, reterritorialização da gestão pública e provisão de bens e serviços sociais no Brasil contemporâneo: a experiência dos Consórcios de Saúde de Minas Gerais. Cadernos metrópole, São Paulo, SP, v. 11, p. 73-106, 2004.
- FERNANDES, Edésio. Gestão Metropolitana. Transcrição de palestra. In: Cadernos da Escola do Legislativo, Belo Horizonte, v.7, n. 12, p. 65-99, jan./jun.2004.
- FERREIRA, Maria de Lourdes. Os arquivos da Administração Pública nos Municípios do Grande ABC Paulista – A Busca do Fio de Ariadne. (Dissertação) Programa de Pós Graduação em História Social da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005
- FJP - Fundação João Pinheiro. Estudos Básicos para a RMBH: subsídios para o Plano de Desenvolvimento. Relatório Final. Convênio FJP e SEDRU-MG. Relatório Final. 2006
- FJP – Fundação João Pinheiro. Gestão metropolitana e social na RMBH. Convênio Ceurb/UFMG e Escola de Governo c 1 de Estudos Municipais e Metropolitanos da Fundação João Pinheiro, Relatório de pesquisa financiada pela Fapemig. Mime. 1998
- FNSA.(2006) Fórum Nacional do Saneamento Manifestação de Repúdio. Disponível em http://www.idec.org.br/arquivos/repudio_fnsa.doc Acesso em 22/11/2006.

- GARSON, Sol. Análise do desempenho Fiscal dos Municípios das Áreas Metropolitanas. Projeto: Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil. Relatório de Atividade 3c. Luiz César de Queiroz ribeiro(Coord.) Observatório das Metrôpoles/FASE: 2004.
- GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. A questão metropolitana no Brasil. São Paulo: Ed. FGV, 2005.
- GRAU, Eros Roberto. Direito urbano – regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental, projeto de lei de desenvolvimento urbano. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.
- GRAU, Eros Roberto. Regiões metropolitanas: regime jurídico. São Paulo: José Bushatsky, 1974.
- HADDAD, Paulo R. (1996): A experiência brasileira de planejamento regional e suas
- HOBBS, Thomas. Leviatã. In: MORRIS, Clarence (Org.). Os grandes filósofos do direito: leituras em direito. Trad. Reinaldo Guarany. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- HORTA, Raul Machado. União Federal, Direito Constitucional Brasileiro e Regiões Metropolitanas. In: Estudos de Direito Constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p. 643- 655.
- JOBIM, Nelson. Voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1842/1998. Brasília: 2005. Digit.
- KATZ, Ellis. Governo Local autônomo nos Estados Unidos. In: Questões de Democracia. Revista eletrônica da Agência de Informações dos Estados Unidos, Volume 4, Número 1, Abril de 1999. Disponível em <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0499/ijdp/katz.htm>. Acesso em 01/10/2006.
- KLINK, Jeroen Johannes Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones e gobernabilidad. In: Gobernar las metrópolis. Rojas, E., Cuadrado-Roura, J. Güell, J.(Orgs.) Banco Interamericano de Desarrollo. 2006
- KLINK, Jeroen Johannes. A cidade-região. Regionalismo e reestruturação no Grande ABC Paulista. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- KRELL, Andreas Joachim. O município no Brasil e na Alemanha: Direito e Administração Pública comparados. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2003.
- KULGEMAS, Eduardo. A evolução recente do regime federativo no Brasil. In: CARNEIRO, José Mário Brasiliense; HOFMEISTER, Wilhelm (Org). Federalismo na Alemanha e no Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. p. 29-49.

- LEMOS, Mauro Borges. Projeto PBH Século XXI: relatório síntese. Belo Horizonte: Centro de Desenvolvimento e Planejamento e Regional da Universidade Federal de Minas Gerais(CEDEPLAR/UFMG), 2004
- LEVI, Margareth. Uma lógica da mudança institucional. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais, vol. 34, n.º 1, 1991, p. 79 a 99.
- LIMA, Daniel. Debate “Avanços, obstáculos e perspectivas do Grande ABC. In: Seminário "Retratos Metropolitanos: a experiência do Grande ABC em perspectiva comparada", realizado pelo Consórcio Intermunicipal Grande ABC em conjunto com a Fundação Konrad Adenauer, Câmara do Grande ABC, CEDEC, IMES, Revista Livre Mercado e Diário do Grande ABC nos dias 08 e 09 de novembro de 2001 em São Caetano do Sul.
- LOMAR, Paulo José Villela A constituição brasileira e a gestão metropolitana. In: Pesquisa: Política Urbana e Metropolitana. Documento n. 3. São Paulo: LUME, 2001. p. 38-51
- LOTTA, Gabriela Lotta. PAULICS, Veronika. Câmara do Grande ABC: a criação de um espaço público, reunindo diversos grupos com seus diferentes interesses em relação ao território, permite a construção de um projeto local com maior inclusão. In: Boletim n.º 218. Idéias para a Administração Municipal. Instituto Pólis. São Paulo, 2004
- MACHADO, Gustavo Gomes A questão Metropolitana: o impasse institucional no Brasil e em Minas Gerais. 2002. 131 f. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2002.
- MACHADO, Gustavo Gomes. Posição das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões no direito brasileiro. 2003. 92f. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.
- MARES GUIA, Virgínia Rennó dos. O controle do processo de parcelamento do solo e a expansão urbana na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Dissertação de Mestrado (Sociologia). Belo Horizonte: FAFICH, 1994.
- MARES GUIA, Virgínia Rennó dos. Palestra: A experiência da Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: Seminário "Retratos Metropolitanos: a experiência do Grande ABC em perspectiva comparada", realizado pelo Consórcio Intermunicipal Grande ABC em conjunto com a Fundação Konrad Adenauer, Câmara do Grande ABC, CEDEC, IMES, Revista Livre Mercado e Diário do Grande ABC nos dias 08 e 09 de novembro de 2001 em São Caetano do Sul.

- MELLO, Digo Lordello de. A experiência internacional em gestão metropolitana. In: Gestão metropolitana: experiências e novas perspectivas. Elizabeth D. Cardoso e Victor Z. Zveibil. (Orgs.) Rio de Janeiro: IBAM, 1996.
- MELO, Marcus A. Crise federativa, guerra fiscal e 'hobbesianismo municipal': efeitos perversos da descentralização?. São Paulo em Perspectiva. São Paulo, v.10, n.3, p.3-143, 1996.
- MOISÉS, Hélvio Nicolau. Cooperação intermunicipal para a Gestão do Lixo. IN: Consórcio Intermunicipal: uma forma de cooperação intermunicipal. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 2001.
- MORAES, Fernanda Borges de. Gestão Metropolitana: uma reflexão sobre sua trajetória e perspectivas a partir da experiência da gestão na região metropolitana de Belo Horizonte, 1996.
- MOURA, Rosa e outros. Brasil metropolitano: uma configuração heterogênea. Revista paranaense de Desenvolvimento. , Curitiba, n. 105, p. 33-56, jul./dez. 2003
- NORTH, Douglass C. Custos de Transação, instituições e desempenho econômico. Tradução: Elizabete Hart. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1993.
- PANIZZI, Wrana Maria. A estrutura metropolitana: seu apoio institucional. Porto Alegre: UFRGS, 1977.
- PARANHOS, Alberto. Avanços e limites do processo de reestruturação das regiões metropolitanas na América latina. Relatório do Seminário Internacional "O Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federativos" promovido pela Câmara dos Deputados e Governo Federal, Brasília, 30 e 31 de março de 2004. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005
- perspectivas. In: A política regional na era da globalização. Brasília. IPEA/Konrad-
- PETERS, B. Guy The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to the Center? Department of Political Science. University of Pittsburgh, 2004
- PLAMBEL. O mercado da terra na Região Metropolitana. Belo Horizonte, 1978.
- PLAMBEL. Plano de desenvolvimento integrado econômico e social da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 1975.
- PLAMBEL. Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Plano metropolitano de drenagem urbana -1975. Belo Horizonte: Plambel, 1975.

- PLAMBEL. Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. A estrutura urbana da RMBH; diagnóstico e prognóstico - 1897-1985. v. 1: O processo de formação do espaço urbano da RMBH. Belo Horizonte: Plambel, 1986.
- PLAMBEL. Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte A questão metropolitana e o processo constituinte. Belo Horizonte: 1988.
- PLAMBEL. Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte Plano Diretor da Região Metropolitana de Belo Horizonte: síntese dos diagnósticos setoriais. 2ª edição. Belo Horizonte: 1993
- REIS, Regina Célia dos. Articulação Política Regional: a experiência do Grande ABC(1990-2005). Tese de Doutorado. Universidade católica de São Paulo.(Ciências Sociais). São Paulo, 2005.
- RESENDE, Fernando. Desafios do Federalismo Fiscal. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006
- REZENDE, Fernando. Compensações financeiras e desequilíbrios fiscais na federação brasileira. In: HOFMEISTER, W. & CARNEIRO, J. M. (orgs.). Federalismo na Alemanha e no Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer. 2001
- RIBEIRO, Luiz César Queiroz. A metrópole entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. In: Ribeiro. (Org.). Metrôpoles. Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. 1 ed. Rio de Janeiro: Perseu Abramo, 2004, v. 1, p. 17-41.
- ROLNIK, Raquel . Descentralización y federalismo en el Brasil. Quórum - Revista Iberoamericana, Alcalá, v. 06, p. 91-99, 2004.
- ROLNIK, Raquel . Novas perspectivas para a gestão metropolitana:o papel do governo federal. Seminário Internacional: O Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federativos. 2005,
- ROLNIK, Raquel . ; SOMEKH, Nádía . Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. In: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro. (Org.). Metrôpoles. Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. 1 ed. Rio de Janeiro: Perseu Abramo, 2004, v. 1, p. 111-124.
- SARTORI, GIOVANNI. La política. México: FCE, 1995.
- SERRA, Geraldo. Urbanização e centralismo autoritário. São Paulo: Ed. Nobel, 1985
- SOUZA, Celina. Metropolização Brasileira: uma análise dos anos setenta. Rio de Janeiro: FGV, 1985.
- SOUZA, Celina. Regiões Metropolitanas: trajetória e influência da escolhas institucionais. In.: RIBEIRO, Luiz. César. Queiroz. (Org.). Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a

- cooperação e o conflito. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004. p. 61-96
- SOUZA, Maria Adélia A. de. O II PND e a política urbana brasileira: uma contribuição evidente. Csaba Deák e Sueli Ramos Schiffer (orgs.) São Paulo: FUPAM/EDUSP, 2001. p. 111-143
- TEIXEIRA, Luciana e outros. Incentivos em Consórcios de Saúde: uma abordagem da teoria de contratos. Texto para Discussão n.º 894. IPEA: Brasília, 2002.
- TEIXEIRA, João Gabriel. SOUZA José Moreira de. Espaço e sociedade na Grande BH. In: In: População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades. Mendonça e Godinho(Orgs.). Belo Horizonte: PucMinas, 2003.
- VELÁSQUEZ, Ramon. Palestra: Os Municípios Metropolitanos In: Seminário "Retratos Metropolitanos: a experiência do Grande ABC em perspectiva comparada", realizado pelo Consórcio Intermunicipal Grande ABC em conjunto com a Fundação Konrad Adenauer, Câmara do Grande ABC, CEDEC, IMES, Revista Livre Mercado e Diário do Grande ABC nos dias 08 e 09 de novembro de 2001 em São Caetano do Sul.
- VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: O processo de urbanização no Brasil. Csaba Deák e Sueli Ramos Schiffer (orgs.) São Paulo: FUPAM/EDUSP, 2001. p. 170-243.

Apêndice A – Entrevistas

ENTREVISTADO	CARGO(S) ocupados/períodos	DATA
Benício de Assis Araújo	Técnico do Plambel(1971-1978) Diretor Geral do PLAMBEL (1978-1982) Chefe de Gabinete da SEPLAN/MG	13/09/2002
Hailton Cury	Assessor para Assuntos Metropolitanos da SEPLAN/MG no Governo Eduardo Azeredo	10/10/2002
Maurício Borges	Secretário de Planejamento da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte	22/10/2002
Raimundo Vale	Diretoria de Assuntos Multissetoriais e Metropolitanos da SEPLAN/MG	11/10/2002
Rodrigo Andrade	Diretoria do Instituto Horizontes	21/10/2002
Luis Zacarias	Presidente da Câmara Municipal de Santo André	19/09/2006
Regina Reis	Assessora do Sindicato dos Químicos do ABC Diretora de Projetos do Consórcio do GABC	20/09/2006
Jeroen Klink	Assessor de Assuntos Internacionais do Prefeito Celso Daniel(1997-2001) Secretário de Desenvolvimento Econômico da Prefeitura de Santo André(2001-2005) Pró-reitor de extensão da Universidade Federal d GABC	20/09/2006
Silvio Minciotti	Secretário-executivo da Agência de	21/09/2006

	Desenvolvimento do Grande ABC	
Giorgio Romano	Assessor Político da Diretoria do Sindicato dos Químicos do ABC(1998-2000) Secretário Adjunto da Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Santo André (Fev2006/Maio2006)	21/092006

Apêndice B - Periódicos

Grande ABC

- Políticos lembram a luta regional de Celso Daniel. Diário do Grande ABC. Acesso em 28/09/2006. Disponível no endereço:

<http://politica.dgabc.com.br/materia.asp?materia=510603>

- Volpi vai a Alckmin pedir verbas. Diário do Grande ABC. Acesso em 28/09/2006.

Disponível no endereço: <http://politica.dgabc.com.br/materia.asp?materia=510449>

- Consórcio protocola mandado de segurança contra TJ. Diário do Grande ABC. Acesso em 28/09/2006. Disponível no endereço:

<http://politica.dgabc.com.br/materia.asp?materia=510278>

- Estado descumpre meta antienchentes. Diário do Grande ABC. Acesso em 28/09/2006. Disponível no endereço:

<http://politica.dgabc.com.br/materia.asp?materia=510348>

- Lei da Billings deve sair em um ano. Diário do Grande ABC. Acesso em 28/09/2006. Disponível no endereço:

<http://politica.dgabc.com.br/materia.asp?materia=510277>

- Dib: “Taxa do poste vai ser cobrada”. Diário do Grande ABC. Acesso em 28/09/2006. Disponível no endereço:

<http://politica.dgabc.com.br/materia.asp?materia=510097>

- Pré-candidatos ao governo: entrevista com José Aníbal Diário do Grande ABC. Acesso em 28/09/2006. Disponível no endereço:

<http://politica.dgabc.com.br/materia.asp?materia=509608>

- Secretários discutem 'taxa do poste'. Diário do Grande ABC. Acesso em 28/09/2006.
Disponível no endereço: <http://politica.dgabc.com.br/materia.asp?materia=509607>

- Consórcio critica lei paulistana de ISS. Diário do Grande ABC. Acesso em 28/09/2006.
Disponível no endereço:
<http://politica.dgabc.com.br/materia.asp?materia=508566>

- Goldman vê Grande ABC como importante pólo de serviços. Diário do Grande ABC.
Acesso em 28/09/2006. Disponível no endereço:
<http://politica.dgabc.com.br/materia.asp?materia=507257>

- Volpi garante: guerra fiscal continua em 2006. Diário do Grande ABC. Acesso em
28/09/2006. Disponível no endereço:
<http://politica.dgabc.com.br/materia.asp?materia=507032>

- Vereadores da região aprovam taxa do poste. Diário do Grande ABC. Acesso em
28/09/2006. Disponível no endereço:
<http://politica.dgabc.com.br/materia.asp?materia=506379>

- Marta Suplicy promete ser parceira do Grande ABC. Diário do Grande ABC. Acesso em
28/09/2006.
<http://politica.dgabc.com.br/materia.asp?materia=506200>

- Consórcio decide cobrar taxa do poste da Eletropaulo nas 7 cidades. Diário do Grande
ABC. Acesso em 28/09/2006. Disponível no endereço:
<http://politica.dgabc.com.br/materia.asp?materia=506197>

- Prefeitos investem contra guerra fiscal. Diário do Grande ABC. Acesso em 28/09/2006.
Disponível no endereço: <http://politica.dgabc.com.br/materia.asp?materia=506198>

- Presidente aponta resultados do consórcio. Diário do Grande ABC. Acesso em 28/09/2006. Disponível no endereço:
<http://politica.dgabc.com.br/materia.asp?materia=505492>

- Em clima de pré-campanha, Alckmin entrega viaturas na região. Diário do Grande ABC. Acesso em 28/09/2006. Disponível no endereço:
<http://politica.dgabc.com.br/materia.asp?materia=505483>

- Alckmin anuncia 'pacote' de obras para o Grande ABC. Diário do Grande ABC. Acesso em 28/09/2006. <http://politica.dgabc.com.br/materia.asp?materia=498991>

- Consórcio decide se aciona Ribeirão. Diário do Grande ABC. Acesso em 28/09/2006. Disponível no endereço: <http://politica.dgabc.com.br/materia.asp?materia=490227>

- Consórcio discutirá guerra fiscal e pode levar Ribeirão Pires à Justiça Diário do Grande ABC. Acesso em 28/09/2006. Disponível no endereço:
<http://politica.dgabc.com.br/materia.asp?materia=490032>

- Ribeirão Pires 'atropela' Consórcio. Diário do Grande ABC. Acesso em 28/09/2006. Disponível no endereço:
<http://politica.dgabc.com.br/materia.asp?materia=490412>

- Consórcio do Grande ABC vai cobrar ICMS ecológico. Diário do Grande ABC. Acesso em 28/09/2006. Disponível no endereço:
<http://politica.dgabc.com.br/materia.asp?materia=488116>

- Vereadores se unem a Consórcio. Diário do Grande ABC. Acesso em 28/09/2006. Disponível no endereço:
<http://politica.dgabc.com.br/materia.asp?materia=485338>

- Consórcio abre guerra fiscal em São Paulo. Diário do Grande ABC. Acesso em 28/09/2006. Disponível no endereço:
<http://economia.dgabc.com.br/materia.asp?materia=484783>

- Consórcio passa semestre em ritmo 'stop-and-go'. Disponível no endereço:

<http://politica.dgabc.com.br/materia.asp?materia=482209>

- Prefeito reconhece lentidão no pacto fiscal. Diário do Grande ABC. Acesso em 28/09/2006. Disponível no endereço:

<http://politica.dgabc.com.br/materia.asp?materia=480154>

- Piscinões voltam à pauta do Consórcio em reunião nesta segunda. Diário do Grande ABC. Acesso em 28/09/2006. Disponível no endereço:

<http://politica.dgabc.com.br/materia.asp?materia=479961>

- Prefeitos da região querem uniformizar alíquota de ISS. Diário do Grande ABC. Acesso em 28/09/2006. Disponível no endereço:

<http://politica.dgabc.com.br/materia.asp?materia=475235>

- Bancada do Grande ABC tenta interferir na LDO. Diário do Grande ABC. Acesso em 28/09/2006. Disponível no endereço:

<http://politica.dgabc.com.br/materia.asp?materia=473455>

- Orçamento para 2006 receberá emendas pontuais. Diário do Grande ABC. Acesso em 28/09/2006. Disponível no endereço:

<http://politica.dgabc.com.br/materia.asp?materia=472879>

- São Bernardo entra na guerra fiscal. Disponível no endereço:

<http://politica.dgabc.com.br/materia.asp?materia=472448>

- Alckmin assina nesta 3ª projeto que reorganiza Região Metropolitana. Diário do Grande ABC. Acesso em 28/09/2006. Disponível no endereço:

<http://politica.dgabc.com.br/materia.asp?materia=471142>

- Vicentinho defende fim da competição em favor de ação solidária. Diário do Grande ABC. Acesso em 28/09/2006. Disponível no endereço:

<http://politica.dgabc.com.br/materia.asp?materia=470914>

- Prefeitos querem rever Carta do ABC. Diário do Grande ABC. Acesso em 28/09/2006. Disponível no endereço:

<http://politica.dgabc.com.br/materia.asp?materia=469755>

- Acordos regionais estão parados na gaveta. Diário do Grande ABC. Acesso em 28/09/2006. Disponível no endereço:

<http://politica.dgabc.com.br/materia.asp?materia=469465>

- Lula sanciona consórcios com vetos. Diário do Grande ABC. Acesso em 28/09/2006. Disponível no endereço:

<http://politica.dgabc.com.br/materia.asp?materia=468059>

- Prefeitos querem legalizar Consórcio. Diário do Grande ABC. Acesso em 28/09/2006. Disponível no endereço:

<http://politica.dgabc.com.br/materia.asp?materia=467312>

- Consórcio agora desagrade petistas. Diário do Grande ABC. Acesso em 28/09/2006. Disponível no endereço:

<http://politica.dgabc.com.br/materia.asp?materia=465003>

- FGV reapresenta estudo sobre Consórcio Intermunicipal. Diário do Grande ABC. Acesso em 28/09/2006. Disponível no endereço:

<http://politica.dgabc.com.br/materia.asp?materia=456796>

- Contexto - Regionalidade replicada. Diário do Grande ABC. Acesso em 28/09/2006. Disponível no endereço:

<http://colunas.dgabc.com.br/materia.asp?materia=458423>

RMBH

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – MINAS GERAIS. Comissão de Direito Urbanístico realiza cursos de políticas urbanas. Belo Horizonte: OAB-MG, 20 jun. 2006. Disponível em: < <http://www.oabmg.org.br> >. Acesso em: 21 jun. 2006.

COMPANHIA BRASILEIRA DE TRENS URBANOS. Proposta de um ‘ SUS ‘ para o transporte coletivo encerra Seminário Belo Horizonte nos Trilhos. *CBTU Notícias*, Belo Horizonte, 25 ago. 2006. Disponível em: < <http://www.cbtu.gov.br/noticias/destaques/2006/mes08/250806e.htm>>. Acesso em: 30 ago. 2006.

MARTINS, Janaína. Miséria cai e renda sobe acima da média nacional na RMBH. *Hoje em Dia*, Belo Horizonte, 23 ago. 2006. Caderno Economia, p. 8.

MINAS GERAIS. Lei n. 16. 299 de 03 de agosto de 2006. Dispõe sobre o estabelecimento de normas para a comercialização de vestuário próprio da Polícia Militar, da Polícia Civil, do Corpo de Bombeiros Militar e dos demais órgãos de segurança pública do Estado. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 04 ago. 2006. p.1.

_____. Lei n. 16.296 de 1 ° de agosto de 2006. Dispõe sobre a instituição da Política Estadual de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais e dá outras providências. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 02 ago. 2006. p.1.

_____. Estado encomenda plano para a RMBH. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 07 jun. 2006. p. 4.

_____. Secretaria faz alerta a quem vai comprar lotes. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 07 jun. 2006. p. 5.

_____. Estado participa em Brasília do ConCidades. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 06 jun. 2006. p. 4.

_____. Extrato de protocolo de intenção de consórcio. Dispõe sobre o Consórcio Internacional de Desenvolvimento do Sul da Zona da Mata de Minas Gerais. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 13 abr. 2006. p. 15.

_____. Portaria n. 012/04 de 24 de março de 2004. Dispõe sobre a contribuição dos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte para a elaboração do Plano Diretor Metropolitano e dá outras providências. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 23 abr. 2004. [s. p.] .

_____. Resolução SEDRU. GAB. SEDER. 007/04. Dispõe sobre a instituição da Unidade de Gerência de Projetos (UGP) do Plano Diretor Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte e dá outras providências. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 04 jun. 2004. p. 20 .

_____. Portaria 011/04 de 22 de janeiro de 2004. Dispõe sobre o estabelecimento de regras e competências para a elaboração do Plano Diretor Metropolitano e dá outras providências. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 24 jan. . 2004. p. 4 .

_____. Saúde define plantões na Grande BH. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 13 jun. 2006. Caderno Geral, p. 4.

_____. Deop lança edital para reforma de policlínica. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 13 jun. 2006. Caderno Geral, p. 4.

_____. Polícia Civil tem esquema especial de atendimento hoje. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 13 jun. 2006. Caderno Geral, p. 4.

_____. Municípios terão que tratar esgoto. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 05 maio 2006. Caderno Geral, p. 5.

_____. Furnas libera R\$ 3, 2 mi para 52 planos diretores. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 26 abr. 2006. p. 3.

_____. Obras aceleram o ritmo na Linha Verde. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 18 fev. 2006. Caderno Executivo, p. 3.

_____. Minas cria modelo de gestão para regiões metropolitanas. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 18 fev. 2006. Caderno Executivo, p. 3.

_____. Por uma nova RMBH. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 05 jan. 2006. Caderno Cultura, p. 8.

_____. Debate enfatiza importância de marco regulatório. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 25 out. 2005. Caderno Legislativo, p. 2.

_____. ALMG debate regiões metropolitanas. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 22 out. 2005. Caderno Legislativo, p. 2.

_____. Linha Verde será concluída em um ano. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 13 jul. 2005. Caderno Geral, p. 4.

_____. Estado negocia recursos do Bird para a Grande BH. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 13 jul. 2005. Caderno Geral, p. 4.

_____. Granbel quer projeto de segurança para a RMBH. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 21 jun. 2005. Caderno Executivo, p. 3.

_____. Alemg lança “Desafios Metropolitanos”. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 20 abr. 2005. Caderno Legislativo, p. 2.

_____. Projetos para financiamento do BID estão prontos para o Plenário. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 20 abr. 2005. Caderno Legislativo, p. 2.

_____. Presidente destaca empenho na aprovação da emenda. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 20 abr. 2005. Caderno Legislativo, p. 2.

_____. Plano Diretor é desafio para RMBH. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 13 abr. 2005. Caderno Legislativo, p. 2.

_____. Regiões metropolitanas têm problemas parecidos. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 13 abr. 2005. Caderno Legislativo, p. 2.

_____. Emenda sobre RMBH precisa ser regulamentada. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 13 abr. 2005. Caderno Legislativo, p. 2.

_____. Gestão metropolitana é debatida. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 12 abr. 2005. Caderno Legislativo, p. 2.

_____. Dezesesseis municípios pequenos também precisam do plano. *Minas Gerais*

_____. Crédito, LRF e PPAG em debate. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 15 mar. 2005. Caderno Legislativo, p. 2.

_____. Aliança das Cidades coopera com o Plano Diretor Metropolitano. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 17 fev. 2005. p. 2.

_____. Propostas de seminário legislativo. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 13 nov. 2004. Caderno Legislativo, p. 2.

_____. Comissão investiga convênios para penitenciárias. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 13 nov. 2004. Caderno Legislativo, p. 2.

_____. Parecer para 2º turno da proposta de emenda à Constituição, n. 41/2003. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 11 nov. 2004.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Meio ambiente realizará audiências públicas em BH e Contagem. *Notícias – Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, 02 ago. 2006. Disponível em: < http://www.almg.gov.br/not/bancodenoticias/Not_597754.asp > Acesso em : 02 ago. 2006.

FONSECA, Dilke. Aécio leva Itamar a apoiar Alckmin. *Hoje em Dia*, Belo Horizonte, 28 jul. 2006. Caderno Política, p. 3.

_____. Tucano cobra investigação. *Hoje em Dia*, Belo Horizonte, 28 jul. 2006. Caderno Política, p. 3.

_____. Trinta dos 34 prefeitos da Grande BH aderem ao PSDB. *Hoje em Dia*, Belo Horizonte, 28 jul. 2006. Caderno Política, p. 3.

MARTINS, Sidney. Nilmário quer Lula por 2 dias. *Hoje em Dia*, Belo Horizonte, 28 jul. 2006. Caderno Política, p. 3.

LISBOA, Luciane. Itamar critica Lula e apóia Alckmin. *O Tempo*, Belo Horizonte, 28 jul. 2006. Caderno Política, p. A3.

SILVA, Célia Denise. Aécio defende maior integração com municípios. *O Tempo*, Belo Horizonte, 28 jul. 2006. Caderno Política, p. A3.

_____. Nilmário mostra afinção com Newton . *O Tempo*, Belo Horizonte, 28 jul. 2006. Caderno Política, p. A3.

KREEFFT, Carla. Itamar dá apoio a Alckmin. *Diário da Tarde*, Belo Horizonte, 28 jul. 2006. Caderno Política, p. 16.

SOUTO, Isabella. Newton é destaque em material de Nilmário. *Diário da Tarde*, Belo Horizonte, 28 jul. 2006. Caderno Política, p. 16.

_____. Material de campanha do PT enaltece Newton. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 28 jul. 2006. Caderno Política, p. 7.

CIPRIANI, Juliana. 30 prefeitos com Aécio. *Diário da Tarde*, Belo Horizonte, 28 jul. 2006. Caderno Política, p. 16.

_____. Prefeitos fecham com Aécio. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 28 jul. 2006. Caderno Política, p. 7.

Usuários. protestam contra integração. *Diário da Tarde*, Belo Horizonte, 18 jul. 2006. Caderno Cidades, p. 4.

ARSÊNIO, Ana; LIMA, Ana Paula. Fortaleza no vácuo de BH. *Hoje em Dia*, Belo Horizonte, 02 jul. 2006. Caderno Minas, p. 13.

ARSÊNIO, Ana. Nível populacional dispara na RMBH. *Hoje em Dia*, Belo Horizonte, 02 jul. 2006. Caderno Minas, p. 13.

_____. Crescimento da RMBH requer novas políticas. *Hoje em Dia*, Belo Horizonte, 02 jul. 2006. Caderno Minas, p. 14.

ARSÊNIO, Ana; LIMA, Ana Paula. Inchaço nas UPAs afeta assistência à saúde. *Hoje em Dia*, Belo Horizonte, 02 jul. 2006. Caderno Minas, p. 14.

LIMA, Ana Paula. Entorno de BH se transforma em dormitório. *Hoje em Dia*, Belo Horizonte, 02 jul. 2006. Caderno Minas, p. 15.

_____. Aumento da arrecadação é desafio. *Hoje em Dia*, Belo Horizonte, 02 jul. 2006. Caderno Minas, p. 15.

ARSÊNIO, Ana; LIMA, Ana Paula. Integração é trunfo da BHTRANS. *Hoje em Dia*, Belo Horizonte, 02 jul. 2006. Caderno Minas, p. 15.

NOVA gestão metropolitana pode beneficiar Lourdes. *BH_z Sul*, Belo Horizonte, 30 maio / 20 jun. 2006. p.1 .

NOVA gestão metropolitana. *BH_z Sul*, Belo Horizonte, 30 maio / 20 jun. 2006. Caderno Sua Cidade, p. 3.

AVALIAÇÃO médica especializada será mais fácil em Belo Horizonte. *BH_z Sul*, Belo Horizonte, 30 maio / 20 jun. 2006. Caderno Sua Cidade, p. 3.

CAVALCANTI, Simone. BNDES quer aumentar empréstimos. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 23 maio 2006. p.A-4.

_____. Prefeitos apóiam PPPs, diz pesquisa. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 23 maio 2006. p.A-4.

CAETÉ: Plano Diretor instala Núcleo Gestor. *Caeté News*, Caeté, 19 abr. 2006. Disponível em : <http://www.caetenews.com.br/cgi-local/news3/news2.cgi?cat=Geral&n=615&action=v...> Acesso em : 19 abr. 2006.

BRAGA, Ernesto. Ação em área de risco requer capacitação. *O Tempo*, Belo Horizonte, 12 abr. 2006. Caderno Cidades, p. B7.

_____. Taquaril é uma das regiões mais críticas de BH. *O Tempo*, Belo Horizonte, 12 abr. 2006. Caderno Cidades, p. B7.

AZZI, Tatiana . Aécio tem tripé para campanha. *Hoje em Dia*, Belo Horizonte, 11 abr 2006. Disponível em : < [http : // www.ideiafixa.com.br/govmg/ 110406/0321.html](http://www.ideiafixa.com.br/govmg/110406/0321.html)>. Acesso em: 11 abr. 2006.

DESEMPENHO de Alckmin em MG preocupa cúpula do PSDB. *O Tempo*, Belo Horizonte, 11 abr 2006. Disponível em : < [http : // www.ideiafixa.com.br/govmg/ 110406/0204.html](http://www.ideiafixa.com.br/govmg/110406/0204.html)>. Acesso em: 11 abr. 2006.

ALVES, Bianca. Aparte. *O Tempo*, Belo Horizonte, 07 abr 2006. Disponível em : < [http : // www.ideiafixa.com.br/govmg/ 070406/0216.html](http://www.ideiafixa.com.br/govmg/070406/0216.html)>. Acesso em: 07 abr. 2006.

TOLEDO, Otávio di. Planos para o futuro de Confins. *Diário da Tarde*, Belo Horizonte, 07 abr. 2006. Disponível em : < [http : // www.ideiafixa.com.br/govmg/ 070406/0506.html](http://www.ideiafixa.com.br/govmg/070406/0506.html)>. Acesso em: 07 abr. 2006.

_____. Estado cria Governança para integrar regiões. *Diário da Tarde*, Belo Horizonte, 07 abr. 2006. Disponível em : < [http : // www.ideiafixa.com.br/govmg/ 070406/0507.html](http://www.ideiafixa.com.br/govmg/070406/0507.html)>. Acesso em: 07 abr. 2006.

INFORME GRANBEL. Belo Horizonte: GRANBEL, ano 6, nº 36 , mar. 2006. Edição especial.

INFORME GRANBEL. Belo Horizonte: GRANBEL, ano 5, nº 28, jun. 2005. Edição especial.

REZENDE, Jáder; FRANCO, Augusto. BH fará aterro sanitário em Esmeraldas. *Hoje em Dia*, Belo Horizonte, 22 mar. 2006. Caderno Minas, p. 15.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. A gestão metropolitana em Minas Gerais. *O Tempo*, Belo Horizonte, 03 fev. 2006. Caderno Opinião, p. A9.

AUGUSTO, Leonardo. RMBH terá verba para investir em projetos. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 02 jan. 2006. Caderno Política, p. 5.

TAVARES, Bruno. Bilhete único total terá seu batismo de fogo no sábado. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 29 dez. 2006. Caderno Cidade, p. A6.

BILHETE único é pivô de rasteiras entre Serra e Alckmin. *Último Segundo*, São Paulo, 14 dez. 2005. Disponível em: < http://ultimosegundo.ig.com.br/materiais/brasil/2212501-2213000/2212845/2212845_1.xml>. Acesso em: 14 dez. 2005.

ARANHA, Patrícia. Deputados decidem projetos. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 11 dez. 2005. Caderno Política, p. 10.

_____. Ambel perdeu importância. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 11 dez. 2005. Caderno Política, p. 11 - 12.

_____. Modelo de gestão em debate. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 16 nov. 2005. Caderno Política, p. 9.

_____. Com a faca e o queijo na mão. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 22 nov. 2004. Caderno Política, [s.p.] .

_____. Prefeitos do PT vão pressionar. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 21 nov. 2004. Caderno Política, p.10 .

AUDIÊNCIA pública discute Assembléia Metropolitana. *Jornal Vale do Aço*, Vale do Aço, 02 dez. 2005. Disponível em: < http://www.jornalvaledoaco.com.br/imp_vis.asp/cdCaderno=2 > Acesso em : 02 dez. 2005.

NUNNES, Renata. Grande BH terá plano de desenvolvimento. *O Tempo*, Belo Horizonte, 07 jun. 2006. p. A11.

JORNAL O TEMPO. Belo Horizonte, 02 dez. 2005. Edição especial Linha Verde.

PEDROSA, Rafael. Deputados reagem a veto. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 29 nov. 2005. Caderno Política, p. 9.

_____. Deputado quer mudar Ambel. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 24 fev. 2005. Caderno Política, p.6 .

BOLETIM DO INSTITUTO HORIZONTES. Belo Horizonte: Instituto Horizontes, 10 nov. 2005. Edição 60.

INFORMATIVO DO INSTITUTO HORIZONTES. *O Tempo*, Belo Horizonte, 16 jun. 2005. Caderno Cidades, p. B3.

INSTITUTO HORIZONTES. Novos diretores e conselheiros dão continuidade ao PEGBH. *O Tempo*, Belo Horizonte, 16 fev. 2005. [s. p.].

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Municípios Pólos de Minas Gerais. Brasília: IBGE, 09 nov. 2005. Disponível em : < <http://www.ibge.gov.br> . Acesso em: 09 nov. 2005.

--ROCHA, Tatiana. Agricultura é o principal tema debatido na Reunião da Granbel. *Edição do Brasil*, Belo Horizonte, 13 a 20 nov. 2005. Caderno Cidades, p. 8.

CREA é parceiro e vai atuar na fiscalização de lote irregular. *O Tempo*, Belo Horizonte, 07 jun. 2006. p. A11.

PARCERIA renderá R\$ 1,7 mi. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 07 jun. 2006. Caderno Giro de Minas, p. 11.

LIMA, Ana Paula; NEVES, Luciana. O Centro sem 8.000 viagens de ônibus. *Hoje em Dia*, Belo Horizonte, 22 set. 2005. Caderno Minas, p. 13.

MORENO, Bruno. Oásis na Rua Rio de Janeiro num dia sem carro. *Hoje em Dia*, Belo Horizonte, 22 set. 2005. Caderno Minas, p. 13.

UNIVERSIDADE debate gestão metropolitana no Brasil. *Universia Brasil*, Belo Horizonte, 17 abr. 2005. Disponível em : http://www.universia.com.br/html/noticia/noticia_dentrodocampus_bjbcd.html. Acesso em: 12 ago. 2005.

PLANO Diretor: ajude a fazer a cidade de todos. *Varginha Online*, Varginha, 21 jul. 2005. Disponível em : < http://www.varginhaonline.com.br/noticias/exibe_noticia.asp?ID=6821>. Acesso em: 12 ago. 2005.

--SILVESTRINI, Alberth. Prefeitos avançam na criação do Plano Diretor Metropolitano. *Edição do Brasil*, Belo Horizonte, 31 jul. a 07 ago. 2005. Caderno Cidades, p. 9.

--CIDADE EM PAUTA. Brasília: Comissão de Desenvolvimento Urbano, 2005.

JORNAL ESTADO DE MINAS. Belo Horizonte, 03 jul. 2005. Caderno Economia., p.1- 6.

INTEGRAÇÃO de fato. *Diário da Tarde*, Belo Horizonte, 11 maio 2005. Caderno Política, p. 4.

REGIONALIZAÇÃO de ações estaduais é debatida. *Diário do Aço*, Vale do Aço, 12 mar. 2005.

VALE do Aço discute maior participação do Estado na Região Metropolitana. *Jornal Vale do Aço*, Vale do Aço, 12 mar. 2005. Caderno Cidades.

ANDRADE, Weber. Deputados locais coordenam encontro regional da Alemg. *Diário do Rio Doce*, Rio Doce, 03 mar. 2005. Disponível em: < file: //F:\ assuntos%20Metropolitanos\Seminarario%20Planos%20Diretore\DRD%20ON...>. Acesso em: 03 mar. 2005.

SEDRU INTEGRAÇÃO. Belo Horizonte: SEDRU, ano I, n. 6, mar. 2005. Edição especial.

SILVA, Luiz Castro. Chantagem perde força. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 24 fev. 2005. Caderno Política, p. 6.

FIGUEIREDO, Lucas. Comissão chega ao fim sem novidades. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 22 nov. 2004. Caderno Política, p. 6.

PRATES, Maria Clara; ODILLA, Fernanda; HEMERSON, Landercy. Tarifação no transporte. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 13 nov. 2004. Caderno Gerais, p. 22.

PIMENTEL muda estrutura da prefeitura. *O Tempo*, Belo Horizonte, 19 out. 2004.

--ESTADOS podem gerir saneamento m Regiões Metropolitanas diz STF. *Água Online*, 28 abr. 2004. Disponível em: < http://www.aguaonline.com.br/materia.asp?codigo=1265sec=legislacao&atual_edicao=206&teste=&0teste_edicao=> . Acesso em 28 abr. 2004.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Parceria entre MCidades e Canadá facilita formação de consórcios municipais. Brasília: Ministério das Cidades, 16 maio 2006.

SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO. Cidades se unem para resolver problemas comuns. *Minas on- line*, Belo Horizonte, 21 out. 2006. Disponível em: < <http://www.mg.gov.br/portalmg/do/noticias/op-viewForm&coConteudo=31338> > Acesso em: 27 out. 2006.

_____. Governo do Estado prepara Plano Diretor para a RMBH. *Minas on- line*, Belo Horizonte, 06 jun. 2006. Disponível em: < <http://www.mg.gov.br/portalmg/do/noticias?op=estruturaConteudo&opMenu=&coConteudo=28948&coSeqPagina=18&coSeqOrigemAcesso=1> >. Acesso em: 06 jun.. 2006.

_____. Minas Gerais participa da reunião do Concidades no dia 7. *Minas on- line*, Belo Horizonte, 05 jun. 2006. Disponível em: <<http://www.mg.gov.br/portalmg/do/noticias?op=estruturaConteudo&opMenu=&coConteudo=28879&coSeqPagina=18&coSeqOrigemAcesso=1>>. Acesso em: 05 jun. 2006.

_____. Desenvolvimento regional alerta sobre a compra de lotes. *Minas on- line*, Belo Horizonte, 02 jun. 2006. Disponível em: <<http://www.mg.gov.br/portalmg/do/noticias?op=estruturaConteudo&opMenu=&coConteudo=28806&coSeqPagina=18&coSeqOrigemAcesso=1>>. Acesso em: 02 jun. 2006.

_____. Plano de desenvolvimento da área de Furnas libera R\$ 3,2 mi. *Minas on- line*, Belo Horizonte, 25 abr. 2006. Disponível em : <<http://www.mg.gov.br/portalmg/do/noticias?op=estruturaConteudo&opMenu=&coConteudo=27749&coSeqPagina=18&coSeqOrigemAcesso=1>>. Acesso em: 25 abr. 2006.

_____. Aécio autoriza início das obras de duplicação da MG- 020. *Minas on- line*, Belo Horizonte, 07 abr. 2006. Disponível em: <<http://www.mg.gov.br/portalmg/do/noticias?op=viewForm&coConteudo=27311>>. Acesso em: 07 abr. 2006.

_____. Governo prioriza regiões metropolitanas e a regionalização. *Minas on- line*, Belo Horizonte, 06 abr. 2006. Disponível em: <<http://www.mg.gov.br/portalmg/do/noticias?op=viewForm&coConteudo=27270>>. Acesso em: 07 abr. 2006.

_____. Aécio avalia Reunião do BID em Minas como histórica. *Minas on- line*, Belo Horizonte, 05 abr. 2006. Disponível em: <<http://www.mg.gov.br/portalmg/do/noticias?op=viewForm&coConteudo=27222>>. Acesso em: 05 abr. 2006.

_____. Governo de Minas inicia obras viárias em várias regiões. *Minas on- line*, Belo Horizonte, 09 jan. 2006. Disponível em: <<http://www.mg.gov.br/portalmg/do/noticias?op=viewForm&coConteudo=24610>>. Acesso em: 09 jan. 2006.

_____. Número de passageiros cresce 16,9% nos aeroportos de BH. *Minas on- line*, Belo Horizonte, 06 jan. 2006. Disponível em: <<http://www.mg.gov.br/portalmg/do/noticias?op=viewForm&coConteudo=24570>>. Acesso em: 06 jan. 2006.

_____. Convênio viabiliza duplicação de rodovia BH a Santa Luzia. *Minas on- line*, Belo Horizonte, 19 out. 2005. Disponível em: <<http://www.mg.gov.br/portalmg/do/noticias?op=viewForm&coConteudo=22214>>. Acesso em: 20 out. 2005.

_____. Governo de Minas dá apoio aos planos diretores municipais. *Minas on- line*, Belo Horizonte, 14 set. 2005. Disponível em: <<http://www.mg.gov.br/portalmg/do/noticias?op=estruturaConteudo&opMenu=&coConteudo=21276&coSeqPagina=18&coSeqOrigemAcesso=1>>. Acesso em: 14 set. 2005.

_____. Secretários avaliam macrozoneamento da RMBH. *Minas on- line*, Belo Horizonte, 15 jul. 2005. Disponível em:

<<http://www.mg.gov.br/portalmg/do/noticias?op=estruturaConteudo&opMenu=&coConteudo=19183&coSeqPagina=18&coSeqOrigemAcesso=1>>. Acesso em: 15 jul. 2005.

_____. Municípios definem ações para Plano Diretor Metropolitano. *Minas on-line*, Belo Horizonte, 09 jun. 2005. Disponível em: <<http://www.mg.gov.br/portalmg/do/noticias?op=viewForm&coConteudo=17710>>. Acesso em: 09 jun. 2005.

_____. Plano Diretor ordenará ocupação do entorno do AITN. *Minas on-line*, Belo Horizonte, 20 maio 2005. Disponível em: <<http://www.mg.gov.br/portalmg/do/noticias?op=viewForm&coConteudo=17361>>. Acesso em: 20 maio 2005.

MINAS GERAIS. Governo prioriza regiões metropolitanas e regionalização. Edição de 07 de abril de 2006.

http://www.consortioabc.org.br/dados_regionais.htm Acesso dia 31/01/2006 às 11:41

UNIVERSIA. Copasa abastece Belo Horizonte até 2033.
http://www.universia.com.br/html/investnews/vernoticia_ceggh.html

CBIC – Câmara Brasileira da Indústria da Construção. Copasa lançará ações no Novo Mercado em 2006
<http://www.cbic.org.br/mostraPagina.asp?codServico=602&codPagina=2344>

Batalha da água

Estados e municípios brigam por gestão do saneamento

por Luciana Nanci

<http://conjur.estadao.com.br/static/text/32413,1>

Revista Consultor Jurídico, 14 de janeiro de 2005

Apêndice C – Legislação

BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

BRASIL. LEI COMPLEMENTAR N. 14, DE 08/06/1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

BRASIL. Decreto-Lei Nº 1.555, de 27 de maio de 1977.

BRASIL. LEI N. 6766/79, alterada pela LEI N. 9785/99. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e da outras providências

BRASIL. LEI N. 10.257, DE 10/07/2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

MINAS GERAIS. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. 1989.

MINAS GERAIS. LEI COMPLEMENTAR N. 03, DE 28/12/1972. Contém a Organização Municipal do Estado de Minas Gerais.

MINAS GERAIS. Decreto n.º 15.374 de 15/02/73

MINAS GERAIS. LEI COMPLEMENTAR N. 10, DE 21/12/1976. Acrescenta parágrafo ao artigo 219 da lei complementar 3, de 28 de dezembro de 1972.

MINAS GERAIS. LEI N. 7275, DE 28/06/1978. Autoriza o Poder Executivo a constituir a Companhia de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte - METROBEL e dá outras providências.

MINAS GERAIS. LEI DELEGADA N. 18, DE 28/08/1985. Dispõe sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte e dá outras providências.

MINAS GERAIS. LEI N. 9527, DE 29/12/1987. Dispõe sobre a Administração da Região Metropolitana de Belo Horizonte e dá outras providências.

MINAS GERAIS. DECRETO N. 32656, DE 14/03/91 Regulamento de Serviço de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal do Estado de Minas Gerais - RSTC.

MINAS GERAIS. LEI N. 10827, DE 23/07/1992. Dispõe sobre a transformação da Secretaria de Estado de Assuntos Metropolitanos em Secretaria de Estado de Comunicação Social, cria a autarquia - departamento estadual de telecomunicações - DETEL-MG - e dá outras providências.

MINAS GERAIS. LEI COMPLEMENTAR N. 26, DE 14/01/1993. Dispõe sobre normas gerais relativas ao planejamento e à execução de funções públicas de interesse comum, a cargo da região metropolitana, sobre as atribuições, a organização e o funcionamento da Assembléia Metropolitana da Região Metropolitana de Belo Horizonte e dá outras providências.

MINAS GERAIS. RESOLUÇÃO AMBEL. N. 01, DE 17/05/1993 Contém o Regimento Interno da Assembléia Metropolitana da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

MINAS GERAIS. LEI N. 11.403, DE 21/01/1994 Reorganiza o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado De Minas Gerais - DER-MG e da outras providencias.

MINAS GERAIS. LEI N. 11474, DE 26/05/1994 Dispõe sobre a reorganização da Autarquia Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte - PLAMBEL - e dá outras providências.

MINAS GERAIS. DECRETO N. 36003, DE 05/09/1994 Aprova o regulamento das tarifas correspondentes aos custos de gerenciamento de serviços e obras da competência do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais -DER/MG.

MINAS GERAIS. DECRETO Nº 36.003, DE 05/09/1994. Regulamento das tarifas correspondentes aos custos de gerenciamento de serviços e obras de competência do DER/MG

MINAS GERAIS.LEI N. 12153, DE 21/05/1996 Extingue a autarquia Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte - PLAMBEL - e dá outras providências.

MINAS GERAIS.LEI COMPLEMENTAR N. 43, DE 31/05/1996 Dá nova redação à Seção V da Lei Complementar n.º 26, de 14 de janeiro de 1993.

MINAS GERAIS. LEI COMPLEMENTAR N. 48, DE 12/11/1997 Altera a redação do artigo 7º da Lei Complementar n.º 26, de 14 de janeiro de 1993, que dispõe sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte e a Assembléia Metropolitana e dá outras providências.

MINAS GERAIS. LEI COMPLEMENTAR N. 49, DE 23/12/1997 Dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano e dá outras providências.

MINAS GERAIS. LEI N. 12590, DE 25/07/1997 Autoriza o Poder Executivo a constituir empresa de transporte público urbano sobre trilhos.

MINAS GERAIS. LEI COMPLEMENTAR N. 51, DE 30/12/1998. Institui a Região Metropolitana do Vale do Aço, dispõe sobre sua organização e funções e dá outras providências.

MINAS GERAIS. LEI COMPLEMENTAR N. 53, DE 01/12/1999. Altera os arts. 7º e 21 da Lei Complementar n.º 26, de 14 de janeiro de 1993, que estabelecem a composição da Região Metropolitana de Belo Horizonte e de seu Colar Metropolitano.

MINAS GERAIS. LEI COMPLEMENTAR N. 56, DE 12/01/2000. Altera os arts. 7º e 21 da Lei Complementar n.º 26, de 14 de janeiro de 1993, que estabelecem a composição da Região Metropolitana de Belo Horizonte e de seu Colar Metropolitano.

MINAS GERAIS. DECRETO N. 40940, DE 24/02/2000. Altera o regulamento aprovado pelo decreto nº 36.003, de 5 de setembro de 1994, que aprova o regulamento de tarifas correspondentes aos custos de gerenciamento de serviços e obras de competência do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais - DER/MG.

MINAS GERAIS. LEI 13452 de 12/01/2000 Cria o Fundo Estadual de Desenvolvimento de Transportes - FUNTRANS.

MINAS GERAIS. DECRETO N. 41027, DE 27/04/2000 Regulamenta o Fundo Estadual de Desenvolvimento de Transportes - FUNTRANS

MINAS GERAIS. LEI N. 13869, DE 31/05/2001

Dispõe sobre o desmembramento da Secretaria de Estado da Casa Civil e Comunicação Social e sobre o Sistema Estadual de Planejamento e dá outras providências.

MINAS GERAIS. LEI N. 13960, DE 26/07/2001 Declara Como área de proteção ambiental a região situada nos Municípios de Barão De Cocais, Belo Horizonte, Brumadinho, Caeté, Catas Altas, Ibirité, Itabirito, Mário Campos, Nova Lima, Raposos, Rio Acima, Santa Bárbara e Sarzedo e dá outras providências.

MINAS GERAIS. LEI COMPLEMENTAR 63 2002 de 10/01/2002 Altera os artigos 7º e 21 da Lei Complementar n.º 26, de 14 de janeiro de 1993, que estabelecem a composição da Região Metropolitana de Belo Horizonte e de seu Colar Metropolitano.

MINAS GERAIS. LEI DELEGADA N. 29, DE 29/01/2003 Dispõe sobre a Secretaria de Educação e dá outras providências

MINAS GERAIS. LEI DELEGADA N. 86, DE 29/01/2003 Dispõe sobre a estrutura orgânica básica da Fundação João Pinheiro - FJP e dá outras providências.

MINAS GERAIS.LEI DELEGADA N. 100, DE 29/01/2003 Dispõe sobre a estrutura básica do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais - DER - e dá outras providências.

MINAS GERAIS.LEI DELEGADA N. 106, DE 29/01/2003

Dispõe sobre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana e dá outras providências.

MINAS GERAIS. Lei Complementar n. 89, de 13 de janeiro de 2006. Dispõe sobre a gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

MINAS GERAIS. Decreto n. 44.268, de 30 de março de 2006. Dispõe sobre a criação do grupo de Governança Metropolitana.

SÃO PAULO. Lei Complementar n.º 760, de 1994

Mapa da Região Metropolitana do Grande ABC Paulista

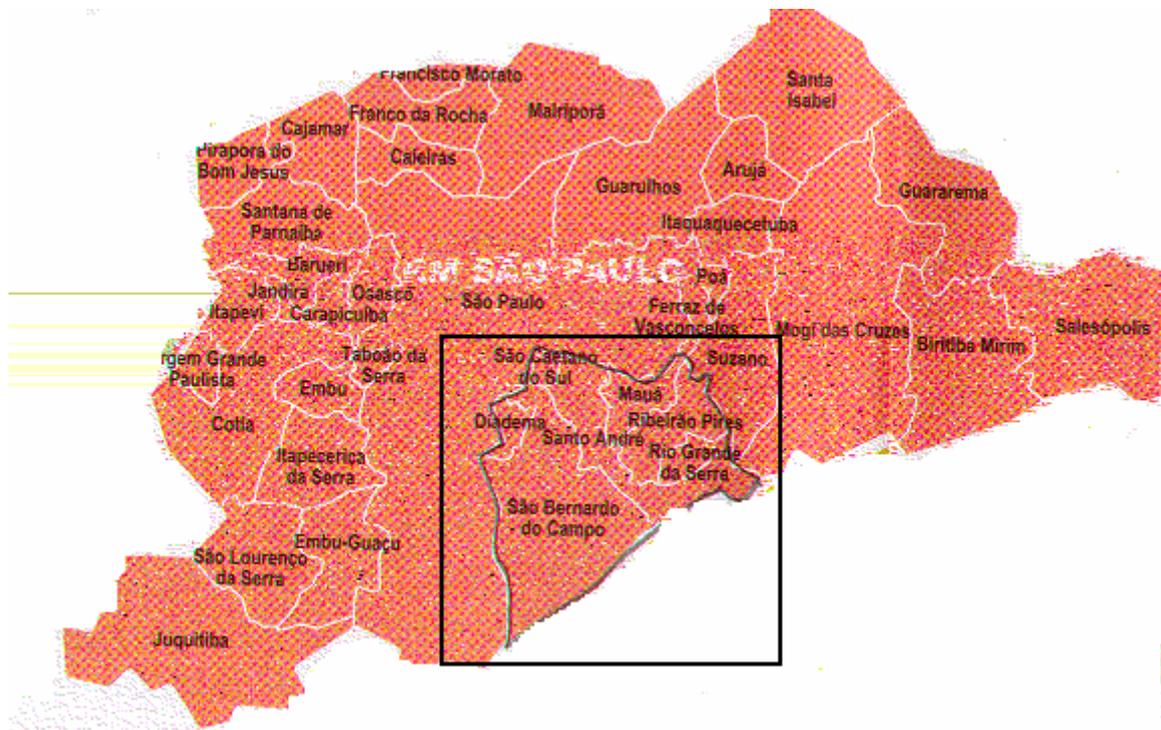


Tabela 1 - Perfil dos Municípios da RMBH

Município	Área	População*	Densidade Demogr.	IDH**	PIB***(R\$)	PIB per capitã(R\$)
Baldim	554,029 <u>km²</u>	7.986 <u>hab.</u> est. 2006	14,4 <u>hab./km²</u>	0,742 <u>PNUD/2000</u>	R\$ 28.860.010,00 <u>IBGE/2003</u>	R\$ 3.578,87 <u>IBGE/2003</u>
Belo Horizonte	330,954 <u>km²</u>	2.399.920 <u>hab.</u> est. 2006	7.251,5 <u>hab./km²</u>	0,839 <u>PNUD/2000</u>	R\$ 24.513.367.000,00 <u>IBGE/2004</u>	R\$ 10.429,00 <u>IBGE/2004</u>
Betim	345,99 <u>km²</u>	407.003 <u>hab.</u> est. 2006	1.176,6 <u>hab./km²</u>	0,775 <u>PNUD/2000</u>	R\$ 12.727.140.364,00 <u>IBGE/2003</u>	R\$ 35.255,92 <u>IBGE/2003</u>
Brumadinho	640,150 <u>km²</u>	32.014 <u>hab.</u> est. 2006	50,0 <u>hab./km²</u>	0,773 <u>PNUD/2000</u>	R\$ 371.732.018,00 <u>IBGE/2003</u>	R\$ 12.584,87 <u>IBGE/2003</u>
Caeté	541,094 <u>km²</u>	38.552 <u>hab.</u> est. 2006	71,2 <u>hab./km²</u>	0,789 <u>PNUD/2000</u>	R\$ 120.334.861,00 <u>IBGE/2003</u>	R\$ 3.207,31 <u>IBGE/2003</u>
Capim Branco	94,147 <u>km²</u>	9.050 <u>hab.</u> est. 2006	96,1 <u>hab./km²</u>	0,751 <u>PNUD/2000</u>	R\$ 30.166.263,00 <u>IBGE/2003</u>	R\$ 3.539,40 <u>IBGE/2003</u>
Confins	42,008 <u>km²</u>	5.802 <u>hab.</u> est. 2006	138,1 <u>hab./km²</u>	0,773 <u>PNUD/2000</u>	R\$ 46.903.276,00 <u>IBGE/2003</u>	R\$ 8.719,70 <u>IBGE/2003</u>
Contagem	194,586 <u>km²</u>	600.316 <u>hab.</u> est. 2006	3.100,8 <u>hab./km²</u>	0,789 <u>PNUD/2000</u>	R\$ 7.376.664.565,00 <u>IBGE/2003</u>	R\$ 12.864,71 <u>IBGE/2003</u>
Esmeraldas	909,592 <u>km²</u>	63.936 <u>hab.</u> est. 2006	70,3 <u>hab./km²</u>	0,748 <u>PNUD/2000</u>	R\$ 164.503.240,00 <u>IBGE/2003</u>	R\$ 2.926,58 <u>IBGE/2003</u>

Município	Área	População*	Densidade Demogr.	IDH**	PIB***(R\$)	PIB per capita(R\$)
Florestal	194,356 <u>km²</u>	6.086 <u>hab.</u> est. 2006	31,3 <u>hab./km²</u>	0,794 <u>PNUD/2000</u>	R\$ 28.250.835,00 <u>IBGE/2003</u>	R\$ 4.800,48 <u>IBGE/2003</u>
Ibirité	73,027 <u>km²</u>	173 617 <u>hab.</u> est. 2006	2 377,4 <u>hab./km²</u>	0,729 <u>PNUD/2000</u>	R\$ 592 791 089,00 <u>IBGE/2003</u>	R\$ 3 824,21 <u>IBGE/2003</u>
Igarapé	109,930 <u>km²</u>	31.524 <u>hab.</u> est. 2006	286,8 <u>hab./km²</u>	0,753 <u>PNUD/2000</u>	R\$ 120.533.591,00 <u>IBGE/2003</u>	R\$ 4.235,49 <u>IBGE/2003</u>
Itaguara	410,719 <u>km²</u>	11.768 <u>hab.</u> est. 2006	28,7 <u>hab./km²</u>	0,743 <u>PNUD/2000</u>	R\$ 52.906.522,00 <u>IBGE/2003</u>	R\$ 4.578,67 <u>IBGE/2003</u>
Itatiaiuçu	295,062 <u>km²</u>	9.368 <u>hab.</u> est. 2006	31,7 <u>hab./km²</u>	0,727 <u>PNUD/2000</u>	R\$ 95.307.245,00 <u>IBGE/2003</u>	R\$ 10.615,64 <u>IBGE/2003</u>
Jaboticatubas	1.113,774 <u>km²</u>	14.132 <u>hab.</u> est. 2006	12,7 <u>hab./km²</u>	0,731 <u>PNUD/2000</u>	R\$ 53.960.824,00 <u>IBGE/2003</u>	R\$ 3.894,40 <u>IBGE/2003</u>
Juatuba	96,789 <u>km²</u>	21.513 <u>hab.</u> est. 2006	222,3 <u>hab./km²</u>	0,751 <u>PNUD/2000</u>	R\$ 542.525.318,00 <u>IBGE/2003</u>	R\$ 28.311,09 <u>IBGE/2003</u>
Lagoa Santa	231,994 <u>km²</u>	46.506 <u>hab.</u> est. 2006	200,5 <u>hab./km²</u>	0,783 <u>PNUD/2000</u>	R\$ 278.485.124,00 <u>IBGE/2003</u>	R\$ 6.545,51 <u>IBGE/2003</u>
Mário Campos	35,155 <u>km²</u>	14.389 <u>hab.</u> est. 2006	409,3 <u>hab./km²</u>	0,711 <u>PNUD/2000</u>	R\$ 32.549.604,00 <u>IBGE/2003</u>	R\$ 2.578,80 <u>IBGE/2003</u>
Mateus Leme	302,589 <u>km²</u>	28.998 <u>hab.</u> est. 2006	95,8 <u>hab./km²</u>	0,745 <u>PNUD/2000</u>	R\$ 183.114.513,00 <u>IBGE/2003</u>	R\$ 6.839,78 <u>IBGE/2003</u>

Município	Área	População*	Densidade Demogr.	IDH**	PIB***(R\$)	PIB per capitã(R\$)
Matozinhos	252,908 <u>km²</u>	35.011 <u>hab.</u> est. 2006	138,4 <u>hab./km²</u>	0,774 <u>PNUD/2000</u>	<u>R\$ 338.577.084,00</u> <u>IBGE/2003</u>	<u>R\$ 10.326,25</u> <u>IBGE/2003</u>
Nova Lima	428,449 <u>km²</u>	73.247 <u>hab.</u> est. 2006	171,0 <u>hab./km²</u>	0,821 <u>PNUD/2000</u>	<u>R\$ 1.057.686.219,00</u> <u>IBGE/2003</u>	<u>R\$ 15.288,02</u> <u>IBGE/2003</u>
Nova União	171,482 <u>km²</u>	5.842 <u>hab.</u> est. 2006	34,1 <u>hab./km²</u>	0,700 <u>PNUD/2000</u>	<u>R\$ 19.803.427,00</u> <u>IBGE/2003</u>	<u>R\$ 3.503,79</u> <u>IBGE/2003</u>
Pedro Leopoldo	291,038 <u>km²</u>	63.095 <u>hab.</u> est. 2006	216,8 <u>hab./km²</u>	0,807 <u>PNUD/2000</u>	<u>R\$ 539.993.921,00</u> <u>IBGE/2003</u>	<u>R\$ 9.167,36</u> <u>IBGE/2003</u>
Raposos	71,850 <u>km²</u>	14.324 <u>hab.</u> est. 2006	199,4 <u>hab./km²</u>	0,758 <u>PNUD/2000</u>	<u>R\$ 33.046.531,00</u> <u>IBGE/2003</u>	<u>R\$ 2.309,65</u> <u>IBGE/2003</u>
Ribeirão das Neves	154,180 <u>km²</u>	322.969 <u>hab.</u> est. 2006	2.094,8 <u>hab./km²</u>	0,749 <u>PNUD/2000</u>	<u>R\$ 753.352.294,00</u> <u>IBGE/2003</u>	<u>R\$ 2.615,26</u> <u>IBGE/2003</u>
Rio Acima	230,143 <u>km²</u>	8.096 <u>hab.</u> est. 2006	35,2 <u>hab./km²</u>	0,735 <u>PNUD/2000</u>	<u>R\$ 39.778.970,00</u> <u>IBGE/2003</u>	<u>R\$ 5.038,50</u> <u>IBGE/2003</u>
Rio Manso	232,102 <u>km²</u>	4.783 <u>hab.</u> est. 2006	20,6 <u>hab./km²</u>	0,708 <u>PNUD/2000</u>	<u>R\$ 18.431.626,00</u> <u>IBGE/2003</u>	<u>R\$ 3.905,01</u> <u>IBGE/2003</u>
Sabará	303,564 <u>km²</u>	134.282 <u>hab.</u> est. 2006	442,4 <u>hab./km²</u>	<u>IDH</u> 0,773 <u>PNUD/2000</u>	<u>R\$ 639.150.778,00</u> <u>IBGE/2003</u>	<u>R\$ 5.088,74</u> <u>IBGE/2003</u>
Santa Luzia	233,759 <u>km²</u>	219.699 <u>hab.</u> est. 2006	939,9 <u>hab./km²</u>	0,754 <u>PNUD/2000</u>	<u>R\$ 1.026.537.402,00</u> <u>IBGE/2003</u>	<u>R\$ 5.038,42</u> <u>IBGE/2003</u>

Município	Área	População*	Densidade Demogr.	IDH**	PIB***(R\$)	PIB per capitã(R\$)
São Joaquim de Bicas	72,455 <u>km²</u>	22.989 <u>hab.</u> est. 2006	317,3 <u>hab./km²</u>	0,707 <u>PNUD/2000</u>	<u>R\$ 120.693.795,00</u> <u>IBGE/2003</u>	<u>R\$ 5.810,69</u> <u>IBGE/2003</u>
São José da Lapa	48,636 <u>km²</u>	21.004 <u>hab.</u> est. 2006	431,9 <u>hab./km²</u>	0,747 <u>PNUD/2000</u>	<u>R\$ 153.916.022,00</u> <u>IBGE/2003</u>	<u>R\$ 8.433,76</u> <u>IBGE/2003</u>
Sarzedo	61,892 <u>km²</u>	23.238 <u>hab.</u> est. 2006	375,5 <u>hab./km²</u>	0,748 <u>PNUD/2000</u>	<u>R\$ 119.177.722,00</u> <u>IBGE/2003</u>	<u>R\$ 5.812,70</u> <u>IBGE/2003</u>
Taquaraçu de Minas	329,363 <u>km²</u>	3.571 <u>hab.</u> est. 2006	10,8 <u>hab./km²</u>	0,735 <u>PNUD/2000</u>	<u>R\$ 12.173.388,00</u> <u>IBGE/2003</u>	<u>R\$ 3.444,65</u> <u>IBGE/2003</u>
Vespasiano	70,108 <u>km²</u>	97.436 <u>hab.</u> est. 2006	1.389,8 <u>hab./km²</u>	0,747 <u>PNUD/2000</u>	<u>R\$ 810.781.257,00</u> <u>IBGE/2003</u>	<u>R\$ 9.234,52</u> <u>IBGE/2003</u>

Elaborada pelo autor.

* IBGE. Estimativa 2006

** PNUD/2000

*** IBGE/2003

Tabela 2 – Perfil dos Municípios do Grande ABC paulista

Município	Área	População*	Densidade Demogr.	IDH**	PIB***(R\$)	PIB per capitã(R\$)
Santo André	174,840 <u>km²</u>	673.234 <u>hab.</u> est. 2006	3.850,6 <u>hab./km²</u>	0,835 <u>PNUD/2000</u>	R\$ 8.816.749.847,00 <u>IBGE/2003</u>	R\$ 13.312,88 <u>IBGE/2003</u>
São Bernardo do Campo	406,180 <u>km²</u>	803.906 <u>hab.</u> est. 2006	1.979,2 <u>hab./km²</u>	0,834 <u>PNUD/2000</u>	R\$ 14.583.186.305,00 <u>IBGE/2003</u>	R\$ 19.246,35 <u>IBGE/2003</u>
São Caetano do Sul	15,360 <u>km²</u>	133.241 <u>hab.</u> est. 2006	8.674,5 <u>hab./km²</u>	0,919 <u>PNUD/2000</u>	R\$ 4.944.615.493,00 <u>IBGE/2003</u>	R\$ 36.247,13 <u>IBGE/2003</u>
Diadema	30,650 <u>km²</u>	395.333 <u>hab.</u> est. 2006	12.898,3 <u>hab./km²</u>	0,790 <u>PNUD/2000</u>	R\$ 4.737.078.887,00 <u>IBGE/2003</u>	R\$ 12.539,15 <u>IBGE/2003</u>
Mauá	62,293 <u>km²</u>	413.943 <u>hab.</u> est. 2006	6.645,4 <u>hab./km²</u>	0,781 <u>PNUD/2000</u>	R\$ 4.430.678.944,00 <u>IBGE/2003</u>	R\$ 11.338,59 <u>IBGE/2003</u>
Ribeirão Pires	99,175 <u>km²</u>	118.864 <u>hab.</u> est. 2006	1.198,5 <u>hab./km²</u>	0,807 <u>PNUD/2000</u>	R\$ 655.152.892,00 <u>IBGE/2003</u>	R\$ 5.834,99 <u>IBGE/2003</u>
Rio Grande Da Serra	36,671 <u>km²</u>	42.405 <u>hab.</u> est. 2006	1.156,4 <u>hab./km²</u>	0,764 <u>PNUD/2000</u>	R\$ 191.660.267,00 <u>IBGE/2003</u>	R\$ 4.795,34 <u>IBGE/2003</u>

Elaborada pelo autor.

* IBGE. Estimativa 2006

** PNUD/2000*** IBGE/2003

Tabela 3 – Emendas sobre regiões metropolitanas propostas pelos constituintes de 1988

Constituinte	Partido	Estado	Emenda
A. Feitosa	PMDB	J3A	Os estados devem instituir rms
A. Neves	PMDB	MG	Os estados devem instituir rms
A. Britto	PMDB	RS	Expansão dos poderes e funções das rms
A. Britto	PMDB	RS	Estados e municípios poderão instituir regiões a das
C. Maia	PDT	RJ	Toda RM com mais de 5 milhões de habitantes 3 ser transformada em estado
D. Arneiro	PMDB	RJ	Criação de rms
H. Rosas	PMDB	SP	Definição de funções metropolitanas
J. Grecco	PMDB	SP	Regulamentação das rms
L. Freire	PMDB	PE	As RMs devem ter representação política própria
M. Fruet	PMDB	PR	As rms devem ter representação política própria
N. Friedrich	PMDB	PR	As rms devem ter representação política própria
S. Sessím	PFL	RJ	Criação de RMs e de regiões urbanas
W. Orneias	PFL	BA	Criação de rms como instâncias administrativas

Fonte: Banco de dados do Processamento de Dados do Senado (Prodasen). Apud: Souza, 2004.

Roteiro de Entrevistas no Grande ABC**Custos de transação da gestão na Região Metropolitana de Belo Horizonte e no Consórcio do Grande ABC: os modelos compulsório e voluntário comparados**

Roteiro de entrevistas para o Grande ABC

A. Identificação do(a) Entrevistado(a)

Nome:

Função(s), entidade(s) e período(s):

Telefone para contato:

E-mail:

Local e data da entrevista:

B. Categoria Identidade Regional*1.1 Manifestação histórica*

1. Como surgiu o Fórum da Cidadania do Grande ABC?
2. Como surgiu a Câmara do Grande ABC e a Agência de Desenvolvimento?

1.2 Participação da sociedade civil

3. Como a sociedade civil participou e tem participado da experiência de articulação regional?

4. A sociedade civil, no caso, é constituída por movimentos organizados ou indivíduos?

5. Em caso de movimentos organizados, são de que setores?(empresários associações comunitárias, movimentos partidários, associações de classe, sindicatos).

6 O consórcio possui instâncias para participação da sociedade civil? Em caso positivo, essas instâncias são consultivas ou deliberativas?

7. Em momentos de desmobilização do consórcio por parte do poder público, como se comportou(a) a sociedade civil?

8 Qual o papel da imprensa na cobertura das ações do Consórcio e da Bancada do Grande ABC?(controle social, denúncias, avaliação de resultados)

1.3 Agenda Política Regional

9. Qual o papel da “bancada do Grande ABC” na articulação regional?(atuação, representação de interesses regionais)

C. Categoria Processo Decisório/Assimetria de forças

10.Quais são os critérios para tomada de decisões no consórcio?(peso dos municípios)

11. O consenso na tomada de decisões é sempre necessário nas deliberações do consórcio? E na Câmara do Grande ABC?

12. A existência de cidades de menor densidade econômica na região influencia a pauta do consórcio?

D. Categoria Instituições Metropolitanas

13. Existem punições ou penalidades para os municípios que descumprem as definições dos acordos?

14. São prescritas sanções para entidades da sociedade civil que não cumprem acordos?

15. Como tem atuado o governo do estado e suas entidades(empresas, autarquias) na articulação regional? E o governo federal?

16. Descreva situações e motivos que podem favorecer o atendimento pelos governos federal e estadual das reivindicações da região?

17. Como é financiada a Agência de Desenvolvimento do GABC?(contratos, convênios)

18. Quais os instrumentos de formalização dos acordos do consórcio?(contratos, convênios, decretos, leis)

E. Categoria Dependência da Trajetória

19. Que fatores históricos, políticos, geográficos ou culturais explicam a criação do consórcio do Grande ABC?

20. Que critérios definem os limites e contornos da região do consórcio?

21. O consórcio tem um planejamento para se adaptar à Lei Federal 11.107/2006? Quais as possíveis vantagens e desvantagens dessa adaptação?

22. Havendo a adaptação, que personalidade jurídica e que funções o consórcio deverá assumir?

F. Categoria Desempenho Institucional

5.1 Saneamento

22. Quem são os prestadores do serviço de saneamento básico no Grande ABC, são entidades locais ou os municípios tem contratos com a SABESP?(especificar: água, esgoto, resíduos sólidos)

23. Como é o relacionamento das entidades municipais de saneamento com a SABESP?

5.2 Transportes

24. Quem são os responsáveis pela organização e prestação de serviços de transporte coletivo no Grande ABC?

25. Como é o relacionamento das entidades municipais de transportes com as companhias

28. Existem leis estaduais que disciplinam o uso do solo no Grande ABC?(especificar: legislação ambiental; urbanística)

5.4 Implementação de políticas

29. Que atividades são desempenhadas pelo Consórcio do Grande ABC, pela Agência de Desenvolvimento e pelo Consórcio Intermunicipal?

30. Como as entidades acima listadas se integram e se complementam mutuamente?

31. De que maneira a articulação regional faz intermediações entre os interesses municipais e regionais junto a outras esferas de governo?

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)