

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

**ARRANJOS INSTITUCIONAIS E CONFLITOS NA REGIÃO METROPOLITANA DE
BELO HORIZONTE**

Maria Thereza Moreira de Castro

Belo Horizonte
2010

Maria Thereza Moreira de Castro

**ARRANJOS INSTITUCIONAIS E CONFLITOS NA REGIÃO METROPOLITANA DE
BELO HORIZONTE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como exigência para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientação: Prof^a. Dr^a. Lea Guimarães Souki – PUC Minas

**Belo Horizonte
2010**

Maria Thereza Moreira de Castro

**ARRANJOS INSTITUCIONAIS E CONFLITOS NA REGIÃO METROPOLITANA DE
BELO HORIZONTE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Belo Horizonte, 18 de março de 2010.

*“Abre seu peito, seu sorriso e sua dor.
Vai pelo caminho que te atrai
Um pra frente, outro prá trás.
Mas vai de peito aberto!”*

A meu pai, que, certa vez, escreveu este verso no verso de uma foto minha.

À minha mãe, que, sem sabê-lo, me conduziu dessa forma.

Aos dois, que me ensinaram a seguir como eles.

AGRADECIMENTOS

A Deus, sempre, em primeiro lugar.

À Professora Lea Souki, minha orientadora, que sempre me incentivou, me prestigiou com sua disponibilidade e me engrandeceu com seu conhecimento. Ao Professor Carlos Aurélio, que ofereceu comentários e recomendações de grande valor e importância para esse trabalho.

Aos professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC Minas. Todos contribuíram muito para essa realização.

Aos meus pais, pela presença e incentivo constantes, me ensinando o valor do estudo, do empenho e do reconhecimento.

Aos meus irmãos e meu filho, fonte de renovação de energia.

À minha avó, exemplo de perseverança.

Especialmente a Fernando. Sem ele jamais teria chegado até aqui.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é demonstrar, a partir de uma abordagem comparativa, a existência de conflitos na gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte, em três modelos distintos de arranjos institucionais: 1) Arranjo Institucional Padronizado, 2) Arranjo Institucional Municipalista e 3) Arranjo Institucional Misto. Para estabelecer a comparação entre os arranjos utiliza-se de quatro aspectos centrais, tomados como fundamentais para a elaboração e operacionalização da gestão metropolitana. São eles: espacialidade X institucionalidade, centralização X descentralização, relações intergovernamentais e “espaço de autonomia” X integração.

Palavras-chave: região metropolitana, gestão metropolitana, arranjos institucionais, relações intergovernamentais, conflitos.

ABSTRACT

The objective of this study is to demonstrate, from a comparative approach, the existence of conflicts in the management of the Metropolitan Region of Belo Horizonte, in three different models of institutional arrangements: 1) Institutional arrangement Standardized, 2) Institutional arrangement Municipalista and 3) Fitting Institutional Committee. To establish a comparison between the arrangement uses four key aspects, taken as fundamental for the development and operation of the metropolitan administration. They are: institutional X spatiality, centralization X decentralization, intergovernmental relations and "area of autonomy" X integration.

Keywords: metropolitan area, metropolitan management, institutional arrangements, intergovernmental relations, conflict.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AMBEL – Assembléia Metropolitana de Belo Horizonte

FJP – Fundação João Pinheiro

FNDU – Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano

GRANBEL – Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte

PLAMBEL – Superintendência de Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte

PLANASA – Plano Nacional de Saneamento

RIG's – Relações Intergovernamentais

RM's – Regiões Metropolitanas

RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte

SEDRU/MG – Secretaria de Desenvolvimento Regional e Política Urbana de Minas Gerais

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

SEPLAN/MG – Secretaria do Planejamento e Coordenação Geral de Minas Gerais

SERFHAU – Serviço Federal da Habitação e do Urbanismo

SUPAM – Superintendência de Articulação com os Municípios

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1: MUNICÍPIOS INCORPORADOS À RMBH PÓS-199333

QUADRO 2: INTEGRAÇÃO DOS MUNICÍPIOS À DINÂMICA METROPOLITANA .34

FIGURA 1: A RMBH E SEUS 34 MUNICÍPIOS35

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. ASPECTOS TEÓRICOS QUE ENVOLVEM OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA A GESTÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS.....	17
2.1. Espacialidade <i>versus</i> Institucionalidade:.....	19
2.2. Relações Intergovernamentais:.....	21
2.3. Autonomia <i>versus</i> Integração: centralização e descentralização na gestão metropolitana.....	24
2.3.1. <i>Repensando Autonomia e Integração</i>	25
2.3.2. <i>Repensando Centralização e Descentralização</i>	28
3. FORMATAÇÃO E REMODELAÇÃO DE ARRANJOS INSTITUCIONAIS NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE: 1974 À 2000	31
3.1. RMBH: Formação Histórica.....	31
3.2. RMBH: Trajetória de Gestão	36
3.2.1. <i>Arranjo Institucional Padronizado e Gestão Centralizada</i>	37
3.2.2. <i>Arranjo Institucional Municipalista e Gestão Descentralizada</i>	43
3.2.3. <i>Arranjo Institucional Misto</i>	47
4. ARRANJOS INSTITUCIONAIS E IMPASSES METROPOLITANOS NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE	50
4.1 Arranjo Institucional Padronizado na RMBH: espacialidade, institucionalidade, relações intergovernamentais e tipo de gestão	54
4.2 Arranjo Institucional Municipalista na RMBH: espacialidade, institucionalidade, relações intergovernamentais, tipo de gestão	59
4.3 Arranjo Institucional Misto na RMBH: espacialidade, institucionalidade, relações intergovernamentais, tipo de gestão	65

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
REFERÊNCIAS.....	74
ANEXO A: CRONOLOGIA DA RMBH.....	78

1. INTRODUÇÃO

A história do Brasil, desde a sua colonização, logrou aos municípios lugar de destaque político-administrativo, transformando-os em atores de importância fundamental e de participação essencial na organização do país.

Não somente como uma unidade físico-espacial definida, mas, sobretudo, como locus de força política, a política municipal determinou grande parte dos rumos assumidos na trajetória da formação histórica do Brasil. Nesse cenário histórico, é necessário destacar, por exemplo, a influência da “política dos coronéis”¹, assentada no poder local, para a consolidação do espaço do município dentro do cenário político nacional.

Ao longo de sua formação política, que contou com forte tendência formalista² para a criação e implementação de seu arcabouço administrativo, o Brasil imputou aos seus municípios o caráter de ente de destacado poder político – embora estes ainda não fossem, até a promulgação da Constituição Federal de 1988, reconhecidos como entes federados autônomos no sistema federalista que se adotou.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou uma inovação para a configuração político-administrativa brasileira, na medida em que alterou o sistema federativo do país, reconhecendo sua especificidade ao elevar os municípios à qualidade de entes federados. Essa reorganização permitiu ao Brasil abandonar os modelos de federalismo importados – via formalismo – e reconhecer o poder local centrado nos municípios como parte integrante, ativa e de importância para a conformação política do país.

¹ **Política dos Coronéis (ou “coronelismo”)**: sistema político desenvolvido no Brasil, que envolveu o estabelecimento de compromissos mútuos entre o poder público e os chefes locais, numa relação de trocas proveitosas para ambos. A partir desse sistema, sustentado pelo poder de coação dos “coronéis” sobre a população, o nível municipal de governo passou a gozar de grande poder de influência na política estadual e nacional. Principais referências aqui utilizadas: 1) Victor Leal (1975) e 2) Francisco Iglesias (1993).

² **Formalismo**: vertente interpretativa da Ciência Política para a qual o arcabouço administrativo brasileiro foi formalizado segundo perspectivas e modelos importados de outros países, não sendo, pois, decorrente de uma construção política observadora das particularidades nacionais. Principais referências aqui utilizadas: 1) Raymundo Faoro (1958), 2) Fernando Uricoechea (1978) e 3) Simon Schwartzman, (1988).

Inaugurou-se, pois, em 1988, o modelo federalista tripartite brasileiro e, com ele, as divergências e conflitos para os temas e questões que passaram a envolver os três níveis de governo igualmente autônomos e legalizados. Tal é a natureza dos dilemas e enfrentamentos discutidos para a gestão pública das regiões metropolitanas no Brasil.

Para compreender de fato as questões que perpassam sobre a configuração federativa brasileira, transfigurando-se em divergências e conflitos nos territórios metropolitanos, é conveniente retomar alguns aspectos históricos dos processos de industrialização, urbanização e metropolização no Brasil. Tais processos caminham lado a lado com o surgimento, cristalização e adensamento da chamada “questão metropolitana”.

A industrialização, no Brasil, foi caracterizada pela presença forte do estado, tanto em seu planejamento como em seu financiamento e execução. No entanto, tal participação ativa não foi experimentada na mesma intensidade para a consequência mais imediata da corrida industrializante: como bem aponta Ronaldo Gouvea (2005), a urbanização – decorrente da industrialização – foi um processo muito mais marcado pela desordenação, tanto do ponto de vista da ocupação humana das cidades que surgiram com as indústrias ou que as abrigaram, como para a construção de serviços urbanos infra-estruturais e, ainda e de maneira muito especial, da distribuição desigual dos recursos destinados ao desenvolvimento.

Utilizando o termo empregado por Celina Souza (1985), para propor uma síntese entre industrialização/urbanização, a metrópole consolidada nesse contexto emergiu como “território de reunião de opostos”.

Pensar no processo de formação das regiões metropolitanas é perceber que os esforços de industrialização e de desenvolvimento implantados pelo estado configuraram, senão como pedra fundamental, como a marca de sua aceleração. Nesse período, decorrido a partir dos anos 50, as grandes metrópoles brasileiras se consolidaram como centros de atração econômica e humana, ampliando seus territórios de interferências e influências. Essa ampliação culminou com a demarcação, ainda que não oficializada em sua época, de regiões sobre as quais as metrópoles estendiam as suas forças.

A regionalização, decorrente da força do movimento de metropolização, acabou por definir o centro urbano de atração e por diluir – não estritamente em termos espaciais - as fronteiras entre os municípios.

Assim, a grande marca definidora e distintiva das regiões metropolitanas é, justamente, a sua sobreposição aos limites físico-espaciais dos municípios no espaço intrametropolitano. Tal característica tem a sua explicação encontrada quando se pondera que a reunião desses municípios numa denominação metropolitana obedeceu a regras e critérios que não estavam contidos em limites territoriais e físicos definidos. Foram fatores de ordem econômica, especialmente, que definiram o desenrolar e o ritmo desse processo de metropolização, e tais fatores escapam a limitações e contenções.

As regiões metropolitanas contam com a presença de problemas, conflitos e interesses que não podem ser observados de maneira localizada: as regiões metropolitanas regionalizaram interesses e conflitos, transformando-os, eventualmente, em comuns e compartilhados pelos municípios que as integram. Tais são, pois, chamados plurimunicipais.

Embora seja inconteste a plurimunicipalidade que envolve as questões metropolitanas, paira sobre elas a dificuldade de lidar com ponto fundamental da organização federativa do Brasil inaugurada com a Constituição de 1988. Essas questões residem na busca por conformar a melhor maneira de gestão pública dessas regiões à autonomia – política, econômica e administrativa – resguardada constitucionalmente pós-1988 para cada um dos entes federados que se inserem em cenários metropolitanos.

Esse é o dilema das regiões metropolitanas no Brasil: o sistema federativo tripartite e a autonomia de seus entes *versus* a possibilidade de uma gestão compartilhada num território que, ora clama pela integração, ora pela autonomização de seus entes constituintes.

Sob essa perspectiva, as regiões metropolitanas brasileiras passaram a comportar uma institucionalidade dentro do sistema político brasileiro – por serem constitucionalmente formalizadas – sem, no entanto, possuírem capacidade plena de operacionalizar os temas e questões de seu território.

Não possuindo essa capacidade de operacionalização, a administração das regiões metropolitanas depende da criação de maneiras para acomodar num formato administrativo as tensões causadas pela necessidade de resguardar as autonomias dos entes que as formam e o atendimento aos apelos para a integração. O mundo real sugere as acomodações dentro das possibilidades e pode amalgamar o formato da administração dentro do contexto federativo, na intenção de preencher a lacuna posta entre a realidade da existência das regiões metropolitanas e a fragilidade e dificuldade de sua operacionalização política e jurídico-administrativa.

Atualmente o Brasil possui 26 regiões metropolitanas reconhecidas ou instituídas ou pela União ou pelos estados-membros³ aos quais pertencem. Embora sejam todas elas definidas genericamente como reunião de municípios que compartilham interesses comuns e que estão economicamente interligados, tais regiões são muito diferentes entre si e variam muito quanto às suas formações.

Quanto à gestão de seus territórios, as regiões metropolitanas surgiram como “entes intermediários”: estão colocadas entre as forças de administração do estado-membro ao qual pertencem e dos municípios que as formam. São legalmente reconhecidas, do ponto de vista jurídico, estabelecidas pelas Constituições estaduais e devidamente fundamentadas na Carta Constitucional de 1988.

O impasse institucional surgiu quando não se previu legalmente e formalmente – a partir da Carta de 1988 -, tal como a regularização de seu território, a forma como se deveria processar a administração da região. As regiões metropolitanas existem juridicamente, mas permanece uma lacuna para a sua gestão.

Para preencher tal lacuna são estabelecidos os “arranjos institucionais”, que atualmente variam de região para região, e que se reconfiguram com constância dada a delicadeza do trato com o sistema federativo, autonomias municipais e titularidade de gestão.

Entende-se os arranjos institucionais tomando por referência as explicações e definições emprestadas e realizadas a partir da leitura e compreensão de diversos

³ **Quanto ao crédito da responsabilidade pela institucionalização das regiões metropolitanas:** até a Carta Constitucional de 1988 essa atribuição era referida exclusivamente à União; após a promulgação daquela Carta, no entanto, a atribuição foi repassada aos estados nos quais se localizam as regiões metropolitanas.

autores⁴, que tratam especificamente da questão das áreas metropolitanas. Para tais autores os arranjos são as maneiras elaboradas para propor e consolidar uma gestão que faça respeitar os dois lados centrais do dilema metropolitano: a necessidade de ser formatada com vistas ao conjunto dos municípios integrantes e seus interesses comuns e, ao mesmo tempo, observadora das individualidades e autonomias municipais.

São, pois, arranjos porque refletem em si uma acomodação entre aspectos constituidores e potencialmente conflitivos à composição das regiões metropolitanas, dos quais dois devem ser separadamente considerados: a necessidade de garantir o atendimento dos interesses que são comuns aos municípios que aglomera e a responsabilidade de manter as autonomias de cada um deles enquanto entes federados de um sistema nacional.

A necessidade de formular um arranjo institucional evidencia os pontos nevrálgicos do dilema metropolitano, refletidos no momento exato do choque, da contraposição da gestão elaborada com as tensões localizadas no cenário político metropolitano. São tais pontos:

- * A influência do processo de formação histórica das regiões, que trouxe conseqüências difíceis de serem transpostas por uma administração que deve estar focada num território metropolitanizado, para o qual não ocorreu uma estruturação ordenada;
- * A conformação, pós-1988, do sistema federativo brasileiro, que estabeleceu os municípios como entes federados dotados de autonomia, mas que não conferiu, não reconheceu e não garantiu regras claras para as regiões metropolitanas;
- * A institucionalização inicial, original, de um formato de gestão centralizada nas mãos da União durante um regime político marcado pelo autoritarismo, que não se enquadrou e perdurou ao processo de redemocratização do país;

⁴ Fernando Abrucio (2005), Fernando Abrucio e Valeriano Costa (1999), Eros Roberto Grau (1974), Edésio Fernandes (2004), Sérgio de Azevedo e Virginia Mares Guia (2004), Celina Souza (1985, 2003, 2004), Ronaldo Gouvea (2005).

* A (re)criação de novos arranjos com constância, na tentativa de estabelecer formatos administrativos mais legitimizados e condizentes com as perspectivas dos atores envolvidos no dilema metropolitano e com o cenário político em questão.

É justamente por portar tantos pontos e conteúdos a serem igualmente considerados, segundo um mesmo critério de importância, que a formatação de arranjos institucionais para a gestão das regiões metropolitanas aparece como um impasse. A trajetória de experiências percorridas descortina um horizonte pontilhado de possibilidades e avaliação delas.

A trajetória da Região Metropolitana de Belo Horizonte pode ser tomada como um exemplo importante e clareador das problemáticas administrativas inerentes à quaisquer formatos de gestão, demonstrando que a questão metropolitana permanece latente e que, embora esforços se direcionem para a sua solução – ou amenização – ela deve ser encarada como um problema de relações intergovernamentais.

2. ASPECTOS TEÓRICOS QUE ENVOLVEM OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA A GESTÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS

Os processos que caracterizam e definem a formação das regiões metropolitanas – urbanização/metropolização – desobedecem os limites físico-espaciais que constituem as fronteiras municipais. Tais processos, originariamente vinculados aos elevados níveis de industrialização dos anos pós-1950, fizeram concentrar em determinadas áreas altas taxas de densidade demográfica. No Brasil, o ritmo acelerado de crescimento, decorrente da associação de todos esses processos, concentrou-se especialmente em torno das principais capitais estaduais, dando origem às regiões metropolitanas.

A delimitação da noção de região metropolitana transita em diversos campos das ciências sociais e humanas: a Geografia procura explicar o processo, o Direito trata de reconhecê-lo nos planos normativo e doutrinário e a Ciência Política tem trabalhado para propor uma forma de gestão pública de seu território.

Os primeiros critérios objetivos para a caracterização e definição de uma região metropolitana foram criados, no Brasil, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e se fundamentavam basicamente em três categorias:

- * **Categoria demográfica:** o município núcleo de uma região metropolitana deveria ter uma população superior a quatrocentos mil habitantes, para este município e seus vizinhos deveriam ser verificadas taxas consideráveis de crescimento e de densidade demográfica.
- * **Categoria estrutural:** deveria ser observada uma vinculação de municípios circunvizinhos à economia centrada no núcleo da região, considerando a participação destes no processo de produção e crescimento econômico da região como um todo.
- * **Categoria de integração:** apoiava-se especialmente na verificação da intensidade do movimento de migração pendular da população dos municípios vizinhos em direção ao núcleo central, bem como a intensidade dos fluxos de comunicação no interior de toda a região.

Embasada nesses critérios, a Lei Complementar Federal nº 14, de 1973, criou as oito primeiras regiões metropolitanas nacionais: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Fortaleza, Curitiba e Belém.⁵

No período subsequente a esta criação, o IBGE promoveu uma ampliação em seus critérios de identificação das regiões metropolitanas. Este instituto passou, então, a distinguir as regiões metropolitanas das chamadas “áreas de aglomeração urbana”: tanto a região metropolitana como a área de aglomeração urbana são um conjunto de municípios que apresentam problemas e interesses econômicos e sociais comuns e semelhantes; a diferença entre tais categorias reside no nível de complexidade e de amplitude as áreas sobre as quais exercem influência.

Celina Souza oferece a seguinte definição para a região metropolitana:

[...] espaço geográfico onde se situa o conjunto de municípios nucleados pela metrópole e que constituem a sua periferia imediata. Para que pertençam à região metropolitana, estes municípios devem apresentar-se integrados economicamente com o núcleo e permitir acesso facial através de movimentos pendulares diários da população. Em termos espaciais os municípios da área metropolitana representam uma possibilidade de expansão metropolitana. (SOUZA, 1985, p.5-6).

Estabelecida dessa maneira, a definição não reflete os grandes dilemas que subjazem à associação de municípios, especialmente quando o tema da região metropolitana volta-se para a elaboração e institucionalização de sua forma de gestão. Alguns fatores, de naturezas distintas, devem ser considerados e observados para a discussão dessa temática:

- * A distinção entre os tipos de regiões metropolitanas, assentada na discussão da espacialidade versus institucionalidade;
- * O dilema das relações intergovernamentais, alocado na apresentação do modelo de federalismo brasileiro e
- * A criação de um arranjo institucional eficiente de gestão, que respeite as condições da organização política do país e promova a administração do território metropolitanizado.

⁵ A nona região metropolitana do país, a do Rio de Janeiro, foi criada no ano seguinte (1974), a partir da fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara.

2.1. Espacialidade *versus* Institucionalidade:

Sugerida anteriormente a definição de Celina Souza (1985) para as regiões metropolitanas, a sua leitura leiga e rasa direciona o entendimento para a falsa constatação de que os territórios metropolitanizados sejam, de fato, o reflexo de uma agregação e interligação contínua de municípios nucleados por uma metrópole.

Ao aplicar essa definição, para a proposição de um modelo de administração para a região metropolitana, depara-se com a evidência de que a “letra” não coincide com o contexto.

Neste tocante, as discussões recaem sobre dois pontos cruciais – tratados neste tópico – para se definir a origem de uma região metropolitana: as dimensões da espacialidade e da institucionalidade.

Em primeiro lugar, a espacialidade deve ser compreendida como o espaço geográfico – contínuo ou não à metrópole – verdadeiramente marcado e formado pelo processo de metropolização. É, dessa maneira, a área que compreende a região metropolitana, definindo para ela a periferia mais imediata de seu município núcleo, e mesmo outras localidades para as quais os limites com o centro sejam mais distanciados – mas que sofrem interferência da metrópole.

Em outras palavras: a dimensão da espacialidade refere-se diretamente à área de influência do núcleo metropolitano e que está fora dos limites físico-espaciais desse núcleo.

Em segundo lugar, a institucionalidade refere-se à criação normativa da região metropolitana. É a definição legal, institucional, formal de uma região metropolitana.

Esses dois aspectos, juntos, são os pilares fundadores de uma região metropolitana e de sua definição legal. Portanto, devem ser considerados com cautela quando se prevêem formatos de arranjos institucionais para a gestão da região metropolitana.

No Brasil, considerando as possibilidades de relações entre as dimensões da espacialidade e da institucionalidade, pode-se vislumbrar quatro tipos diferentes de

formação/criação de regiões metropolitanas, segundo constata Rosa Moura e Olga Lúcia Firkowski:

[...] aquela na qual o limite formal da Região Metropolitana é menor que o recorte da dinâmica de sua espacialidade; aquela na qual o limite formal da Região Metropolitana é maior que o recorte da dinâmica de sua espacialidade; aquela na qual a Região Metropolitana é instituída mesmo na ausência de espacialidade de caráter metropolitano e, finalmente, aquela na qual se verifica a existência de espacialidade sem contudo ser constituída uma Região Metropolitana. (MOURA; FIRKOWSKI 2001, p. 109).

A gestão metropolitana – assim como a formulação de arranjos institucionais para ela – encontra dificuldades em qualquer um dos quatro casos descritos. Dada a sua complexidade, essa gestão torna-se eminentemente propensa ao conflito – embora reconheça-se também a possibilidade e existência do consenso.

As duas primeiras relações sugeridas entre institucionalidade e espacialidade requerem uma apreciação mais detalhada, para que os dilemas da gestão metropolitana e as dificuldades de elaboração de arranjos institucionais possam ser melhor localizados.

Para o primeiro tipo de formação/criação de região metropolitana – *limite formal menor que a espacialidade* -, a concepção de um arranjo institucional para gestão acarreta numa administração que pode levar à desconsideração da participação de localidades que colaboram para o desempenho – econômico, social e político – da região como um todo. Nesse caso, tanto as espacialidades excluídas quanto as institucionalmente respaldadas computam prejuízos: ambas possuem interesses e problemas comuns que não podem ser equacionados localmente, contudo, o formato de um arranjo institucional de gestão não podendo ultrapassar os limites da institucionalidade, oferece dificuldades para essa situação.

Para o tipo de formação inverso – *limite formal maior que a espacialidade* -, a gestão metropolitana é dificultada, justamente, pela cristalização inversa à do caso anterior. Elaborar um arranjo institucional de gestão que dê conta de abarcar uma multiplicidade de municípios, com realidades e contextos diferentes, torna-se um trabalho ainda mais complexo. Na realidade, uma boa parte dos municípios que

forma uma região metropolitana desse tipo, não compartilham problemas ou interesses comuns com os demais municípios verdadeiramente metropolitanos. Dessa forma também, tanto os municípios caracterizados como metropolitanos e possuidores de uma espacialidade metropolitana quanto os municípios que não têm caráter metropolitano somam prejuízos: por não estarem integrados por força da existência de uma característica metropolitana – e do compartilhamento de interesses e problemas – a participação de alguns municípios na gestão do território é mais apreciada por uns e considerada de menor importância para outros. Um arranjo institucional para esse tipo de região metropolitana encontra dificuldades de elaboração e, especialmente, de operacionalização, visto que a comunhão de tantos municípios díspares torna-se ainda mais complexa. A Região Metropolitana de Belo Horizonte e sua gestão, objeto de estudo do próximo capítulo, pode ser enquadrada nesse arquétipo.

As interferências da espacialidade e da institucionalidade na elaboração de formatos de gestão para regiões metropolitanas devem ser abordadas com cautela. Num cenário onde existem tantos dilemas, enfrentamentos e questionamentos, Rosa Moura e Olga Lúcia Firkowski (2001, p.109) aponta que: *“Talvez resida aí uma das principais dificuldades de operacionalização das mesmas, qual seja, o descompasso entre a espacialidade e a institucionalidade”*.

No entanto, é preciso ponderar que estas duas dimensões são apenas um dos pontos a serem considerados para a elaboração de formatos administrativos para a gestão de territórios metropolitanos. À elas deve-se acoplar, ainda, os temas e dilemas postos pelas relações intergovernamentais alocadas em seu contexto.

2.2. Relações Intergovernamentais

As relações intergovernamentais, estabelecidas entre os três entes federados da organização política brasileira do período pós-1988, figuram como um ponto emblemático da gestão e questão metropolitana. Compreender suas dimensões, contudo, requer retomar aspectos do próprio modelo federalista do país.

Desde a Constituição de 1891, a Federação é adotada no Brasil como tipo e formato do Estado. Inicialmente inspirada no federalismo dual norte-americano, no Brasil essa forma foi alvo de algumas alterações ao longo do século XX.

O ponto mais marcante de tantas modificações ocorre, contudo, quando da promulgação da Constituição Federal de 1988: a rendição à “tese municipalista” colocou um ponto final na antiga e tradicional polêmica acerca da qualificação ou não do município enquanto ente federado.

Assim, com a inauguração do modelo de federalismo tripartite brasileiro, surgiu um novo ator nos “jogos federativos” e no cenário político nacional. Com o surgimento de mais um nível governamental, colocou-se em voga a necessidade de um modelo institucional adequado ao tratamento das relações intergovernamentais, em seus mais variados contextos.

As relações intergovernamentais dizem respeito às formas de articulação, coordenação, cooperação e gestão entre as esferas de governo e entes federados autônomos para o tratamento de questões que são comuns e compartilhadas entre eles. São, portanto, naturalmente propensas ao conflito em territórios metropolitanos.

Essa natureza conflitiva das relações intergovernamentais em regiões metropolitanas assenta-se num antagonismo clássico no Brasil, apenas reforçado com a Constituição de 1988: os governos municipais têm suas origens na fragmentação – primeiramente econômica e secundariamente política pós-1988 -, já a formação de regiões metropolitanas enseja a reunificação. Como esclarece Gilberto Coelho (1999, p. 53) “[...] a região metropolitana é uma realidade que emerge da constituição de um contexto geo-econômico posterior à cristalização dos interesses políticos que provocaram o surgimento do governo local”.

A condição de ente federado autônomo dada aos municípios, pela Constituição de 1988, conferiu a eles a confirmação de uma condição historicamente construída – são eles fontes de poder político decisório de relevância para a organização do país. Contudo, essa mesma qualificação de ente federado trouxe em seu bojo o agravamento da complexidade e delicadeza das relações intergovernamentais. Para Celina Souza,

Em países federais como o Brasil, onde os municípios não são uma criação dos estados e detêm garantias constitucionais próprios, a principal questão sobre a qual o estudo das relações intergovernamentais repousa diz respeito a como três esferas governamentais autônomas mas bastante interdependentes se articulam para resolver problemas comuns. (SOUZA, 2003, p.146).

Alocadas dentro de um território metropolitano, as relações intergovernamentais tornam-se ainda mais emblemáticas e conflitivas, especialmente no que diz respeito à criação de um aparato administrativo de caráter regional.

Especificamente no caso brasileiro, a mesma legislação que previu a emancipação dos municípios à condição de entes federados autônomos, previu a constituição de regiões formadas pela associação desses municípios sem que isto afetasse as suas autonomias. Contudo, essa legislação deixou uma lacuna no que se refere à gestão dessas regiões, que passa, obviamente, pela abordagem e tratamento das relações intergovernamentais. Assim, como apresenta Celina Souza:

[...] onde as três esferas de governo possuem, ao mesmo tempo, relativo grau de autonomia e grande interdependência política e tributária e onde o desequilíbrio inter e intra regional não tem sido enfrentado, a questão institucional da região metropolitana se torna mais complexa. (SOUZA, 2004, p.67).

Essa complexidade inerente às relações intergovernamentais em território metropolitanos, que permeia a configuração e operacionalização dos arranjos institucionais para a sua gestão, aponta para um caminho no qual o estudo e a verificação dos conflitos devem ser vislumbrados como uma maneira de compreender as possibilidades de reestruturação e adequação de tais arranjos. Ainda para Celina Souza,

[...] esses conflitos não devem ser vistos simplesmente como uma disputa entre esferas de governo, mas como uma das várias formas possíveis de articulação entre essas esferas e da convivência entre estruturas (esferas governamentais) e processos (formação e implementação de políticas públicas). (SOUZA, 2003, p.147).

As relações intergovernamentais podem ser compreendidas, pois, como estruturantes e estruturadas nos conflitos presentes em arranjos institucionais de gestão para os territórios metropolitanos. Ademais, o conflito inerente a tais relações pode, e deve, ser encarado como o substrato para a acomodação e equilíbrio das forças assimétricas que se colocam em jogo no território metropolitano. Por fim e ainda citando Celina Souza,

Em síntese, a gestão metropolitana cria novas fontes de tensões nas relações intergovernamentais, em especial em países federativos onde as três esferas de governo, bem como seus legislativos, convivem no instável equilíbrio que implica a gestão de um sistema político onde o poder é ao mesmo tempo dividido e compartilhado dentro do mesmo espaço territorial. (SOUZA, 2003, p.149).

A criação e implementação de formas de gestão para as regiões metropolitanas é um processo de constante remodelação e adequação.

2.3. Autonomia versus Integração: centralização e descentralização na gestão metropolitana

Apresentar uma análise de conjunto acerca de formatos institucionais para a gestão metropolitana, considerando como fundamento central de tal análise o dilema localizado na discussão de autonomia e integração entre os entes partícipes – base complicadora das relações intergovernamentais em territórios metropolitanos -, requer revisar conceitos e estabelecer para eles uma releitura e reinterpretação segundo a compreensão que se faz necessária para o tratamento específico da questão metropolitana.

Assim, os conceitos reelaborados referem-se, especificamente, à sua utilização para a análise que aqui se propõe, não sendo, portanto, generalizáveis ou aplicáveis a demais situações e conjunturas estudadas pela Ciência Política.

Embora a base para a compilação de tais conceitos seja fundamentada, obviamente, nas vertentes e teorias da Ciência Política geral, eles são repensados em consonância com o objeto central do trabalho – a problemática metropolitana – e

interligam-se diretamente a ele. Para essa reinterpretação, tomou-se por referência obras e autores da literatura da Ciência Política referentes à formação histórico-política do Brasil, à teoria política e social geral e à questão metropolitana⁶.

2.3.1. Repensando Autonomia e Integração

O direito constitucional ao auto-governo, imputado igualmente aos três entes constituintes do sistema federalista brasileiro, define a chamada autonomia política, que estende-se aos campos econômico e administrativo das unidades federadas – sejam elas os estados ou os municípios. A delegação de tal autonomia aos entes, que incluiu os municípios pela redação da Carta Constitucional de 1988, veio acompanhada da definição legal das formas de repartição de competências entre eles, explicitando as funções de cada âmbito administrativo da federação segundo interesses delimitados como locais, estaduais/regionais ou nacionais, aos municípios, estados e União respectivamente.

A instituição da autonomia como regra e norma constitucional fechou um período de ida e volta de subjugação dos interesses locais aos interesses do estado e da União, consagrando a relevância do papel político municipal na ordenação do sistema nacional, ora celebrado e respaldado, ora desconsiderado por completo.

Assim, a Constituição de 1988, ao determinar a autonomia definiu a repartição de competências entre os três entes federados, inaugurando um novo cenário que, por conseqüência, fundou e evidenciou os dilemas e problemas da articulação das relações intergovernamentais nos territórios metropolitanos.

No arcabouço jurídico-constitucional brasileiro, o princípio fundamental norteador da repartição de competências assentou-se na “predominância do interesse”. José Afonso da Silva assim explica tal princípio:

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado Federal é o da predominância do

⁶ São tais autores centrais para a elaboração dos conceitos que se seguem, especialmente: Faoro (1958), Brasileiro (1973), Bobbio (1983, 1997), Schwartzman (1988), Carvalho (1978, 1980) Urcochea (1978), Fausto (1970), Horta (1995), Hotz (2000), Abrucio e Costa (1999), Abrucio e Soares (2001), Azevedo e Mares Guia (2004), Arretche (1996).

interesse, segundo à qual à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos municípios concernem os assuntos de interesse local. (SILVA, 1993, p.76).

Essa diferenciação de competências é um ponto crucial para se compreender, em seu conjunto, o contexto conflituoso da gestão metropolitana, dentro do qual as relações intergovernamentais, que se fundamentam no cumprimento adequado da repartição de competências, ganham espaço de notória importância pela necessidade de preservação da autonomia dos entes.

A autonomia municipal⁷ de que se fala nesse trabalho não é, pois, objeto de contestação: ela é vista e aceita como real e concreta porque construída e consolidada historicamente e, a partir de 1988, resguardada constitucionalmente. Para evitar confusões em relação a isso, optou-se por cunhar um termo que melhor delimite a problemática central da questão metropolitana, repousada diretamente nas implicações da autonomia municipal sobre as relações intergovernamentais entre os entes que compõem o território metropolitano.

O termo “*espaço de autonomia*” foi escolhido para transferir a discussão do âmbito do questionamento à autonomia municipal como entrave da gestão metropolitana para o espaço que cabe a ela na atuação e interferência administrativas dentro dos arranjos institucionais. De maneira mais explícita: não se questiona a autonomia municipal – visto já ser instituída e legitimada -, mas o modo de melhor alocá-la como fator preponderante nos arranjos que se elaboram para a gestão regional.

Para completar essa paisagem é preciso contrapor ao “*espaço de autonomia*” a noção de integração, também reformulada segundo as perspectivas aqui encampadas. Da mesma maneira que não é pretensão expor uma discussão sobre a autonomia municipal, tampouco para a integração necessária às regiões metropolitanas também não se estabelecem questionamentos. A própria natureza criadora das regiões metropolitanas cumpre a função de definir para elas a integração entre seus entes constituintes como substrato de existência: caso não

⁷ **AUTONOMIA MUNICIPAL:** é preciso considerar aqui que a interpretação para a autonomia municipal, segundo a redação da Carta Constitucional de 1988, é alvo de muitas contradições e questionamentos no que se refere real independência de tais entes. Esta matéria, tratada especificamente no âmbito do Direito Constitucional, não interfere nas interpretações e análises desse trabalho, mas merece menção.

houvesse perfil ou propensão à integração não se consumaria, concreta e teoricamente, a região metropolitana.

A integração de que se trata aqui, no entanto, não é pura e simplesmente aquela que se realiza somente de maneira espontânea. A integração no território metropolitano pode ser estabelecida de maneiras distintas, como também pode ser regida segundo inspirações diferentes. Muito se pode explanar sobre isso, especialmente sobre as orientações – processos – que levam à consolidação da integração ou à desintegração completa: os municípios metropolitanos podem integrar-se entre si para algumas questões e, por outro lado, divergirem-se para um cenário de desintegração total em questões de outra natureza. Mesmo que pareça óbvia, essa colocação ela reflete o caráter volátil e inconstante da integração no território metropolitano, pelo fato de ela se processar de acordo com – e em relação à – interesses de entes distintos, que apresentam pontos de vistas e perspectivas diferenciadas para cada matéria e questão.

É por essa razão óbvia que a integração configura como um ponto nevrálgico para a formatação de arranjos institucionais de gestão metropolitana. Para a gestão regional, a integração é essencial, pois sem ela não existe sequer o princípio fundador do fenômeno metropolitano. Estabelecê-la, no entanto, requer percorrer um longo caminho pelo direito constitucional de garantia de autonomias e interesses peculiares, passando obrigatoriamente pela observação da norma constitucional federativa. Também faz-se necessário observar a presença de uma “norma virtual metropolitana” que acaba, finalmente, por confrontar-se de maneira direta com os preceitos de repartição de competências – que se faz para três entes isso ocorre. Pela inexistência de uma diretriz específica para os territórios metropolitanos, para os quais não existem determinações claras e regras estabelecidas legalmente no que tange à administração pública compartilhada ou não.

Dada essa dificuldade, que é apenas mais uma dentre tantas que a gestão metropolitana enfrenta, os municípios metropolitanos podem eventualmente se integrar como um corpo único através de mecanismos que forjam e forçam a integração. Tais mecanismos são os mais variados possíveis, que em épocas de um passado recente foram chamados de incentivos seletivos⁸.

⁸ **INCENTIVOS SELETIVOS:** no caso das regiões metropolitanas, aqui interpretados como forma de acoplamento dos municípios aos planos de desenvolvimento para a RMBH estabelecidos pelo governo estadual.

Assim, a integração de que se fala aqui incorpora um aspecto diferenciado. Da mesma maneira Como foi tratado o conceito de autonomia, para a integração optou-se pelo termo “*integração compulsória*”⁹, por considerá-lo mais adequado para clarear as sombras dos processos e procedimentos utilizados no estabelecimento de um nível de integração entre os entes metropolitanos, capaz de amenizar ou mascarar as tensões das relações intergovernamentais.

A gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte – abordada no próximo capítulo - é marcada como exemplificadora desses tensionamentos entre autonomia/integração/relações intergovernamentais, fato que acontece também com as outras regiões metropolitanas brasileiras, pois elas foram consagradas sob a mesma legislação.

A formatação de arranjos institucionais para a gestão da RMBH tem se encarregado de criar “artimanhas” para superar esse cenário, visível em qualquer um dos períodos pré-estabelecidos para esse estudo. Analisar tais elaborações, e suas respectivas tensões e implicações no cenário metropolitano, são caminhos de verificação de conflitos inerentes aos arranjos e às relações intergovernamentais não somente na Região Metropolitana de Belo Horizonte, mas em outras que enfrentam dilemas de mesma natureza.

2.3.2. Repensando Centralização e Descentralização

Centralização e Descentralização¹⁰ de poder político de decisão são termos e conceitos recorrentes nas análises políticas, especialmente quando estas se debruçam sobre a compreensão de formatos administrativos e políticas públicas. Cabe considerar a proposição conceitual de Marta Arretche (1996) para tais termos, antes de mencionar a interpretação que será dada a eles ao longo do desenvolvimento desse trabalho.

⁹ **INTEGRAÇÃO COMPULSÓRIA:** termo recortado de Gustavo Machado (2007), que reflete presença no arranjo institucional padronizado (estadualista) de um mecanismo de integração entre os municípios metropolitanos e o formato de gestão baseado, sobretudo, numa engrenagem que funcionava por meio dos incentivos seletivos.

¹⁰ **CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO:** referências centrais para a re-elaboração conceitual em Marta Arretche (1996), Norberto Bobbio (1983, 1997) e Giovanni Sartori (1994) [1987].

A descentralização de poder, para a autora, pode ocorrer segundo estratégias diferenciadas, dentre as quais as mais conhecidas são: a desconcentração, a delegação, a transferência de atribuições e a privatização ou desregulação. Nas palavras da própria autora tem-se:

Por “desconcentração” se entende a transferência de responsabilidade de execução dos serviços para unidades fisicamente descentralizadas, no interior das agências do governo central; por “delegação” se entende a transferência da responsabilidade na gestão dos serviços para agências não-vinculadas ao governo central, mantido o controle dos recursos pelo governo central; por “transferência de atribuições” se entende a transferência de recursos e funções de gestão para agências não-vinculadas institucionalmente ao governo central; e, finalmente, por “privatização ou desregulação” se entende a transferência da prestação de serviços sociais para organizações privadas. (ARRETICHE, 1996, p. 63).

Embora reconhecendo que exista esta diferenciação para a definição da descentralização política convencionou-se, a partir do uso recorrente do termo associado ao contexto político específico do Brasil no período do militarismo, a denominar e associar a descentralização como progresso na manutenção e alcance da democracia; da mesma maneira e pela mesma associação, a centralização passou a ser referenciada como ausência de democracia¹¹.

Para o tratamento específico do dilema metropolitano, concernente ao desenho institucional da gestão com maior ou menor participação dos entes estadual ou municipais nos processos de tomadas de decisões para a administração da região metropolitana, optou-se por definir as gestões como “centralizada”, “descentralizada” ou “mista” – para aplicação à análise da trajetória de gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Essa definição refere-se, ao largo da conceituação formal dos termos, ao uso consensual apresentado para eles, referidos exatamente à participação, mais ou menos democrática, dos entes metropolitanos nos arranjos institucionais metropolitanos.

¹¹ Em Marta Arretche (1996, p. 44): “[...] a partir de perspectivas políticas distintas se produziu um grande consentimento em torno da descentralização. Passou-se a supor que, por definição, formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e que, além disso, fortaleceriam e consolidariam a democracia.[...] Simetricamente, passou-se a associar centralização a práticas não democráticas de decisão, à ausência de transparência das decisões, à impossibilidade de controle sobre as ações de governo e à ineficácia das políticas públicas.”

Portanto, aqui é preciso realizar um aparte explicativo quanto à abordagem destes conceitos, utilizados para expor os formatos de gestão metropolitana da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

A gestão metropolitana definida aqui como “*gestão centralizada*” refere-se àquela para a qual foi estabelecido um arranjo institucional que definiu o estado-membro e a União como responsáveis diretos pela administração e planejamento da região metropolitana – nesta, os municípios não contavam com autonomia de participação e representatividade decisória.

A “*gestão descentralizada*” refere-se àquela do momento histórico seguinte, quando foi repassada aos municípios a responsabilidade de organizar e gerir a região metropolitana, segundo um arranjo institucional que priorizava fortemente a preservação da autonomia e participação municipal.

Por fim, a “*gestão mista*” refere-se a que, atualmente, procura conciliar aspectos positivos das duas anteriores, reelaborando o arranjo institucional na tentativa de conseguir estabelecer uma administração mais próxima da realidade metropolitana e de seus desafios.

Finalmente, esclarece-se que “centralização” e “descentralização” são termos aqui referenciados à participação dos municípios e estado-membro nos arranjos institucionais de gestão metropolitana. Tem-se, pois: 1) - *gestão centralizada para a participação maior do estado e baixa autonomia municipal*, e 2) - *gestão descentralizada para a participação prioritária dos municípios e pouca presença do estado*.

Nessa perspectiva, os conflitos, apresentados na seqüência, são sempre referenciados à capacidade de estabelecimento de articulações e equilíbrio entre os entes proposta por cada um dos arranjos institucionais da Região Metropolitana de Belo Horizonte, em formatos de gestão mais centralizada ou descentralizada.

3. FORMATAÇÃO E REMODELAÇÃO DE ARRANJOS INSTITUCIONAIS NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE: 1974 À 2000

3.1. RMBH: Formação Histórica

A trajetória da formação da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) atrela-se à própria história do seu município pólo e capital do estado de Minas Gerais.

Belo Horizonte é uma cidade que nasce da intencionalidade de criação de um espaço planejado para abrigar o centro de referência – administrativa, política e econômica – de Minas Gerais. Foi, dessa forma, uma cidade pensada, a partir de sua vocação pré-estabelecida, e organizada para abrigá-la.

Todos os esforços de ordenação não deixaram escapar as possibilidades de expansão das forças de influência do centro, que se formava, para as suas áreas vizinhas. O movimento de atração, característico da relação entre as grandes metrópoles e territórios circunvizinhos, foi encampado como fator de relevância nos projetos e processos para o desenvolvimento da capital mineira.

Fato exemplificador dessa preocupação foi a construção da Cidade Industrial Juventino Dias fora dos limites municipais belorizontinos¹². A Cidade Industrial, inaugurada em 1946, é o reflexo do processo de metropolização eminente pelo qual passou Belo Horizonte a partir dos anos 40 – comprovando as perspectivas já formuladas quando do planejamento anterior da própria cidade.

Nos anos 70, a metropolização, que aos poucos foi definindo contornos mais claros para um território metropolitano, trouxe para o governo do estado a providência de criar e manter um grupo de estudos e planejamentos formado por

¹² **A Cidade Industrial Juventino Dias:** criada em 1946, no município de Contagem, para atender às demandas industrializantes da capital mineira e da incipiente formação de sua região metropolitana. O segundo capítulo trata de maneira mais pormenorizada toda a história de sua criação e de seus antecedentes históricos, na abordagem de um estudo de caso denominado “Caso Itau”, para elucidar as implicações de sua criação para as relações entre o seu município-sede e a gestão metropolitana da RMBH.

técnicos¹³ para ordenar, da maneira possível à época, a ocupação e desenvolvimento da região metropolitana que se cristalizava com uma força cada vez maior, alimentada pela industrialização crescente.

Por essa razão, e já observando a intenção lançada na Constituição Federal de 1967 para a criação de regiões metropolitanas, que em princípios da década de 1970 foi criada uma autarquia diretamente vinculada ao governo estadual incorporando o grupo técnico existente. O PLAMBEL¹⁴, dada a importância e poderes imputados a ele, vigorou como componente de centralidade nas discussões sobre a RMBH.

Em 1973, portanto, a União cria as primeiras oito regiões metropolitanas do Brasil: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Fortaleza e Belém.

Embora a formação do território metropolitano já fosse um fato concreto anterior à oficialização, seguindo as prescrições legais em 1974 a Lei Estadual nº 6343 regulamentou a RMBH, que reunia 14 municípios não somente limítrofes à capital: Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Sabará, Rio Acima, Santa Luzia e Vespasiano.

Até o ano de 1989 a composição da RMBH permaneceu inalterada. Em 1988, quando a Nova Constituição da República Federativa do Brasil foi promulgada, a responsabilidade e o poder de criar regiões metropolitanas é transferida das mãos da União para o campo das atribuições do estado. A partir dessa definição, em 1989 – ano da promulgação da Constituição Estadual – foi realizada a primeira de muitas alterações na constituição da RMBH.

Em 1989 a RMBH totalizou 18 municípios, quatro além dos quatorze originários, com a incorporação de Brumadinho, Esmeraldas, Igarapé e Mateus Leme. A partir de 1993, contudo, é que a incorporação de novos municípios se intensificou, como demonstra o quadro que se segue:

¹³ **O corpo técnico** formado para tais estudos era pertencente à Fundação João Pinheiro, instituição vinculada ao governo estadual e pioneira nas elaborações e projetos para a gestão regional da RMBH.

¹⁴ PLAMBEL: Superintendência de Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, criada pela Lei Estadual nº 6343, de 1974, que também regulamentou a RMBH.

ANO	MUNICÍPIOS INCORPORADOS	TOTAL
1993	2 municípios: Juatuba, emancipado de Mateus Leme; e São José da Lapa, emancipado de Vespasiano.	20
1995	4 municípios: Sarzedo e Mário Campos, emancipados de Ibirité; São Joaquim de Bicas, emancipado de Igarapé; Confins, emancipado de Lagoa Santa	24
1997	2 municípios: Florestal e Rio Manso	26
1998	8 municípios: Baldim, Capim Branco, Itabirito, Itaguara, Matozinhos e Nova União.	32
1999	2 municípios: Jaboticatubas e Taquaraçu de Minas. EXCLUI-SE O MUNICÍPIO DE ITABIRITO	33
2000	1 município: Itatiaiuçu	34

QUADRO 1: MUNICÍPIOS INCORPORADOS À RMBH PÓS-1993.

Fonte: Luciana Andrade (2009).

Obs.: *re-elaborado pela autora.*

O “inchaço”¹⁵ da RMBH dilata o estudo sobre a trajetória de sua constituição para a verificação dos critérios reais utilizados para incorporar e agregar municípios ao seu território. O surgimento de novos municípios por emancipação de outros já integrantes à RMBH, e sua incorporação automática à região metropolitana, não é critério válido para anuir características metropolitanas.

O que é evidente é a heterogeneidade da RMBH, no que se refere aos municípios que a integra. Essa heterogeneidade é comprovada quando estabelecem-se medidas mais precisas para os graus de integração de cada um dos trinta e quatro municípios à dinâmica metropolitana.

Tal grau de integração à dinâmica metropolitana é estabelecido a partir da mensuração de indicadores específicos, tomados como referência para situar a ligação dos municípios às atividades da metrópole e do território metropolitano. Foram os seguintes os indicadores utilizados, segundo classificação realizada pelo Observatório das Metrôpoles (2004): taxa média geométrica de crescimento

¹⁵ Termo recorrente na bibliografia referente à Região Metropolitana de Belo Horizonte. Reflete a concepção de que existe um número elevado de municípios que não podem ser caracterizados como metropolitanos na constituição da Região.

populacional 1991-2000; densidade demográfica; contingente e proporção de pessoas que realizam movimento pendular; proporção de emprego não agrícola; presença de funções específicas e indispensáveis à circulação de pessoas e mercadorias, como localização de portos e aeroportos; e a capacidade de geração de renda pela economia local, expressa por sua participação no PIB da região. Chegou-se a cinco categorias de integração. Para a RMBH tem-se:

GRAU DE INTEGRAÇÃO	Nº DE MUNICÍPIOS	MUNICÍPIOS
PÓLO	1	Belo Horizonte
MUITO ALTA	5	Contagem, Ibirité, Ribeirão das Neves, Vespasiano, Santa Luzia
ALTA	6	Sarzedo, São José da Lapa, Betim, Esmeraldas, Mário Campos, Sabará
MÉDIA	11	Caeté, Capim Branco, Confins, Igarapé, Juatuba, Matozinhos, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Lagoa Santa, São Joaquim de Bicas
BAIXA	5	Rio Acima, Mateus Leme, Itatiaiuçu, Itaguara, Brumadinho
MUITO BAIXA	6	Baldim, Florestal, Jaboticatubas, Nova União, Rio Manso, Taquaraçu de Minas

QUADRO 2: INTEGRAÇÃO DOS MUNICÍPIOS À DINÂMICA METROPOLITANA

Fonte: Fonte: Luciana Andrade (2009).

Obs.: re-elaborado pela autora.

Considerando a definição de Celina Souza (1985)¹⁶, já apresentada anteriormente, para a região metropolitana – que enfatiza fortemente a necessidade de interligação e interdependência econômica dos municípios com o núcleo regional – é curioso constatar que mais da metade dos municípios da RMBH têm graus médio, baixo e muito baixo de integração à dinâmica metropolitana, salientando que

¹⁶ **Regiões Metropolitanas em Celina Souza (1985, p.5-6):** “[...] espaço urbano onde situa o conjunto de municípios nucleados pela metrópole e que constituem sua periferia mais imediata. Para que pertençam à região metropolitana, estes municípios devem apresentar-se interligados economicamente com o núcleo.”

aqueles enquadrados com graus baixo e muito baixo podem ser considerados como não-metropolitanos. Na realidade, apenas onze municípios – dos trinta e quatro integrantes – têm dinâmica de integração avaliada como alta ou muito alta.

Esse é um fator que reflete, em primeira instância, o já mencionado descompasso entre as dimensões de espacialidade e institucionalidade¹⁷, que agrava a questão metropolitana e problematiza ainda mais os temas referente à sua gestão.

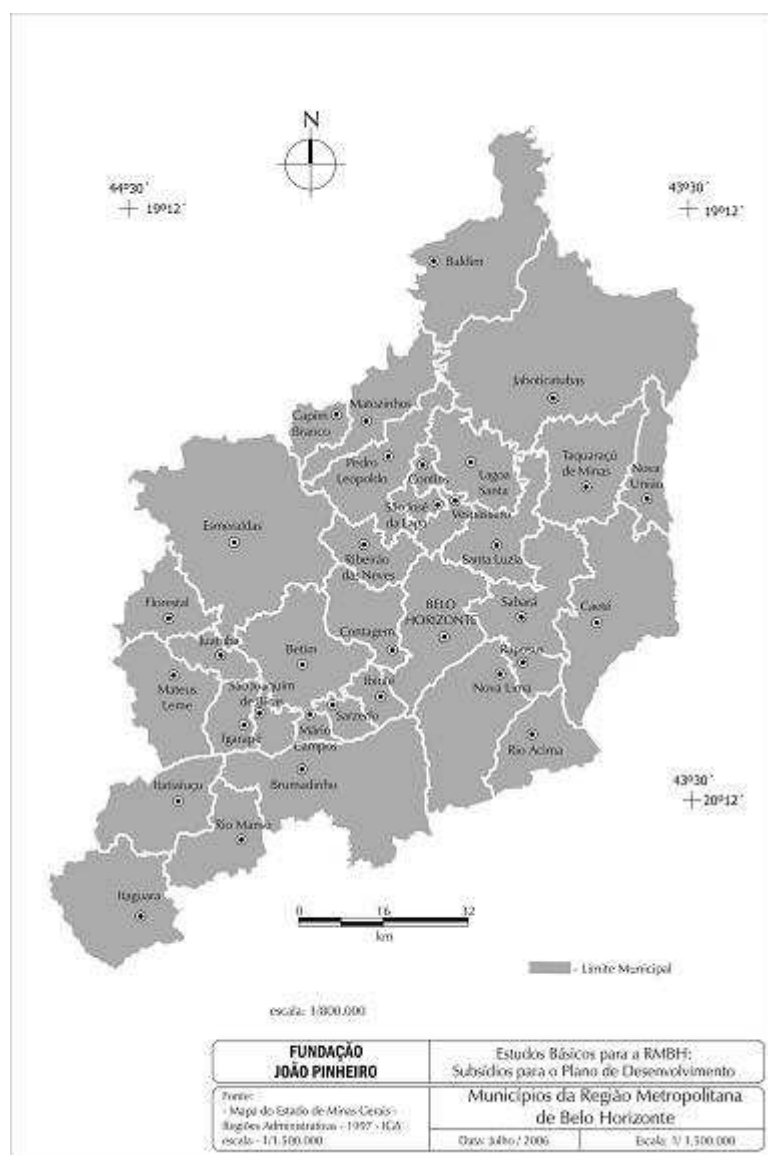


FIGURA 1: A RMBH E SEUS 34 MUNICÍPIOS

Fonte: FJP (2006). Estudos Básicos para a RMBH: Subsídios para o Plano de Desenvolvimento

¹⁷ Para a RMBH tem-se um formato institucional maior que a dimensão da espacialidade metropolitana.

3.2. RMBH: Trajetória de Gestão

A gestão pública das regiões metropolitanas é permeada por desafios a serem vencidos: desafios constitucionais, no que se refere à ausência de uma titularidade definida para a gestão; desafios organizacionais, posta sua natureza acomodativa dentro do sistema federativo brasileiro, e desafios políticos.

O sentimento e presunção de uma ingovernabilidade metropolitana advém, em grande medida, dessa constatação. A reconfiguração e (re)criação recorrentes dos arranjos institucionais para a gestão metropolitana são reflexos, na realidade, de uma tentativa permanente de conciliar tensões inerentes ao contexto metropolitano com as obrigações de uma administração eficiente.

No caso específico da Região Metropolitana de Belo Horizonte, três modelos distintos de arranjos institucionais já foram colocados à prova. Para definir tais arranjos optou-se por delimitar um espaço histórico-temporal subdividido em três períodos marcantes para gestão da RMBH, acompanhando uma linha de divisão temporal já desenhada por Celina Souza (2003, 2004) e assemelhando-se em grande parte com a apresentada por Ronaldo Gouvea (2005). Da mesma maneira que para estes autores, a determinação destes períodos foi comandada por processos diretamente relacionados à gestão metropolitana, que serviram de referência – e também como causa – para a remodelação dos arranjos institucionais.

O período histórico escolhido estende-se de 1973, ano da edição da Lei Complementar nº 14 do Governo Federal que criou as oito primeiras regiões metropolitanas, até o ano de 2004, marcado pela remodelação mais recente para a gestão da RMBH. Localizado aproximadamente no meio destes dois limites, 1988, ano da promulgação da Nova Constituição Federal, é visto como um “divisor de águas para o processo de formulação de arranjos institucionais da gestão metropolitana em Minas Gerais.

Em cada um desses períodos é observado um arranjo institucional, fortemente determinado pelos contextos históricos, sociais e políticos de cada época. Não são elaborados e inaugurados exatamente nas datas pré-estabelecidas, com ressalva apenas para o primeiro arranjo que surge com a oficialização da própria RMBH. Como toda história, e por serem filhos dela, são arranjos que se reelaboraram gradualmente, como se apresentará.

O primeiro arranjo a ser considerado aqui é intitulado de Arranjo Institucional Padronizado e foi inaugurado com a legislação que formalizou as regiões metropolitanas no Brasil em 1974.

Com a redemocratização do país e a abertura política, a tese municipalista evidenciou-se com força nas Constituições Federal e Estadual, inaugurando nesse período o Arranjo Institucional Municipalista, tratado como o segundo modelo experimentado na Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Por fim, seguindo as últimas e recentes atualizações no formato de gestão, o Arranjo Institucional Misto refere-se ao que atualmente entra em vigor.

Vale lembrar que existem autores que trabalham com outra periodização temporal e outras definições para os arranjos institucionais. Não é pretensão negativizar ou contrapor quaisquer desses autores.

Uma cronologia da Região metropolitana de Belo Horizonte está apresentada no Anexo A, ao final desse trabalho.

3.2.1. Arranjo Institucional Padronizado e Gestão Centralizada

A edição da Lei Complementar nº 14/1973, ao criar a RMBH, definiu para ela o seu primeiro arranjo institucional de gestão. Este modelo, chamado de Padronizado, foi estabelecido nos mesmos moldes para as demais regiões metropolitanas instituídas no mesmo período.

O esqueleto administrativo proposto era composto por três órgãos centrais: um Conselho Deliberativo, um Conselho Consultivo e um braço técnico de assessoramento a tais conselhos. Estes órgãos formaram um organismo institucional que, embora teoricamente formatado para um funcionamento colegiado e conjunto, centralizou as decisões no Conselho Deliberativo, para o qual ficou delegado o maior poder, sobrepondo-se ao Conselho Consultivo.

O Conselho Deliberativo era composto por cinco membros¹⁸, com a presença marcante e efetiva do governo estadual. Os prefeitos municipais ocuparam o Conselho Consultivo, que se formou como um espaço destinado às lideranças

¹⁸ **Composição do Conselho Deliberativo:** pela redação da Lei Complementar nº 14/1973, três membros nomeados pelo Governador do estado, um membro indicado pelo Prefeito da capital e um membro para a representação dos demais municípios metropolitanos.

locais. O órgão técnico, que para a RMBH foi o PLAMBEL, estava diretamente ligado ao governo estadual, já que era uma autarquia deste, e era criteriosamente ocupado por profissionais técnicos da área.

Esse arranjo institucional consagrou ao estado o poder decisório sobre a gestão metropolitana, visto que a composição do Conselho Deliberativo era basicamente vinculada à essa esfera governamental. O poder municipal tinha uma base de representação grande, pois reunia no Conselho Consultivo todos os prefeitos da RMBH. Mas, representação não refletia representatividade porque coube ao Conselho Consultivo a ausência de poder delegada a ele. Ainda ressaltava-se o papel do órgão técnico como mais um ator que conferia poder ao governo estadual, pois vinculava-se diretamente a ele – administrativa e financeiramente.

O governo federal atuando por fora do arranjo institucional, mas determinante das diretrizes centrais do desenvolvimento das regiões metropolitanas, garantia a funcionalidade do sistema: mantinha seu poder autoritário que reduzia o espaço ou abertura para questionamentos à gestão metropolitana.

Os municípios, por sua vez, se integravam de maneira forçada a esse arranjo, pois dependiam financeiramente dos governos estadual e federal e ainda não configuravam como atores dotados de autonomias política, administrativa e financeira. Essa integração forçada, vista claramente como uma força de cooptação, se fazia através da premissa de os municípios estarem de acordo com as regras da gestão para conseguirem angariar verbas e desenvolver programas oferecidos pelo estado ou pela União. Estes eram os “incentivos seletivos”, explicados por Gustavo Machado da seguinte maneira:

Outra medida nesse sentido [forçar a integração dos municípios à gestão metropolitana] 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). (MACHADO, 2009, p.57).

Estas determinações vieram claramente especificadas na própria Lei Complementar nº 14/1973¹⁹, que definiu as regiões metropolitanas e seu arranjo institucional.

Tal arranjo institucional é designado como “estadualista”, dada sua centralidade decisória posta no governo estadual, e tecnocrático, por sua tendência à criação de órgãos técnicos insulados vinculados à administração como decisores coadjuvantes do governo estadual²⁰.

A manutenção desse formato de gestão deveu-se, sobretudo, à especificidade do momento histórico brasileiro, mergulhado num regime político ditatorial e autoritário, que foi refletido nos mecanismos de compulsoriedade de integração municipal ao arranjo institucional de gestão metropolitana, que permitia aos prefeitos a participação no aparato administrativo, mas não lhes conferia amplas possibilidades de vocalizar suas reais satisfações e preferências frente à questão metropolitana. Este fato tensionava, ainda mais, as relações intergovernamentais do cenário metropolitano.

A seguir, como elemento exemplificador e demonstrador da existência de conflitos no estabelecimento das relações intergovernamentais na gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte, nesse período específico, toma-se o caso do impasse vivido entre o município de Contagem e a administração “estadualista” da gestão metropolitana. As informações relatadas são fruto de entrevista, realizada pela autora, com o Professor José Moreira de Souza, da Fundação João Pinheiro de Belo Horizonte.

Assim, passa-se, primeiramente, ao exemplo relatado para, posteriormente, elucidar os aspectos conflitivos que podem ser analisados a partir dele.

Do ponto de vista de Contagem, a questão de articulação e afirmação local com o problema metropolitano se mostra presente. Contagem é um município eminentemente metropolitano e adquire autonomia municipal exatamente porque é escolhido como a sede da Cidade Industrial. O orgulho de ser o maior poluidor se alia à dificuldade de uma “aldeiazinha” em articular dois espaços: o da sede e o do Parque Industrial Juventino Dias.

¹⁹ **Lei Complementar nº 14, de 1973, artigo sexto:** “[...] 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 garantias para empréstimos.” (BRASIL, 1973).

²⁰ Este mesmo período, e respectivo arranjo institucional de gestão, são denominados de “tecnocracia esclarecida” por Gustavo Machado (2009), e “tecnoburocratismo” por Ribeiro e Cardoso (1990).

A consciência metropolitana de Contagem tem um momento muito específico, no ano de 1967, quando os municípios passam a contar com os recursos de repasses favoráveis à condição de seu peculiar interesse. Nesse ano é criado o EPUC (Escritório de Planejamento Urbano de Contagem) e convocada uma equipe de urbanistas (Nei Pereira Furquim Werneck à frente) para definir diretrizes de desenvolvimento. Nessa oportunidade são feitos inúmeros estudos: um, elaborado pela Hidroservice, empresa paulista de Henri Maksoud, que apresentou relatório contendo 10 volumes sobre os problemas do município e a sua inserção no que seria a Grande BH. Pesquisa de opinião foi contratada para auscultar os desejos da população. LASA (Levantamentos Aerofotogramétricos) se responsabilizou pela elaboração do cadastro técnico municipal, implantado em 1968. A Planidro desenhou a captação de água na região de Várzea das Flores (semente da COPASA).

Ainda em 1968 fez-se uma ampla pesquisa domiciliar com amostra de 20% dos domicílios e definiu-se a criação do CINCO (Centro Industrial de Contagem). Esse Centro foi o primeiro símbolo de que o município assumia a direção do processo industrial e não mais o estado.

Na gestão de Newton Cardoso, a preocupação continua. O CURA Eldorado é o empreendimento simbólico da preocupação com a centralidade. Antes disso, o Governo Israel Pinheiro decide, após diagnóstico da Região Metropolitana, pela localização do CEASA em Contagem. A criação da GRANBEL em 1972 como associação de prefeitos é iniciativa de lideranças de Contagem.

O episódio da Usina de Cimento Itau não pode deixar de ser mencionada, pois é uma iniciativa de confrontação de Contagem com as diretrizes metropolitanas de muito maior efeito. (Depoimento Verbal – Prof. José Moreira de Souza, FJP/BH)²¹.

A Cidade Industrial Juventino Dias, de Contagem, foi projetada para abrigar a industrialização da região próxima à Belo Horizonte – foi um primeiro passo importante para a determinação concreta de uma região metropolitana. No entanto, essa determinação também está relacionada à superação de dilemas energéticos do período em questão. A industrialização de Belo Horizonte fora dos limites da cidade, para equacionar um dos grandes entraves do período que era o fornecimento de energia para a execução dos projetos de industrialização, foi a proposta.

A título de elucidação de tal “embate energético”, cumpre lembrá-lo. A empresa concessionária de energia em Belo Horizonte, que era americana, travou o projeto de aumento de fornecimento energético dentro da área em que atuava – que compreendia apenas a cidade de Belo Horizonte. Para ver resolvida essa questão era preciso encontrar uma região próxima à capital, mas fora de seus limites, para abrigar a industrialização e solucionar o fornecimento de energia, deixando de fora os impedimentos colocados pela empresa que não poderia atuar no espaço externo – mas vizinho próximo – de Belo Horizonte.

²¹ Trecho da entrevista concedida em maio de 2008.

Várias foram as razões apontadas para a escolha da região de Contagem, que pertencia na época ao município de Betim: existência de um mercado consumidor próximo, facilidade de alocação de mão-de-obra, disponibilidade de matérias primas, preservação de Belo Horizonte, possibilidade de construção de hidrelétricas.

Assim foi que se deu a escolha pela região de Contagem, tendo a área destinada ao Parque sido desapropriada pelo decreto lei nº 770 de 20 de março de 1941 (sete anos antes da emancipação do território de Contagem como município). No entanto, tantos investimentos precisavam ter uma ancoragem garantida: em 1941 surgiu, pois, a oferta da implantação da fábrica de cimento ITAU, feita por Juventino Dias (que emprestou seu nome à Cidade Industrial).

Em 9 de julho de 1941 era assinado o contrato de aforamento dos terrenos no local com a Companhia de Cimento ITAU.

A Itau constituía uma importante aplicação de capital para Minas Gerais, visto que era uma empresa em franca produção e com grandes disponibilidades capitais.

Assim, a emancipação de Contagem ocorreu por força de uma decisão do estado: a emancipação ocorreu para solucionar um problema que era visto como entrave para os projetos de desenvolvimento de Belo Horizonte e para o estabelecimento de uma Região Metropolitana.

Geraldo Fonseca (1978), em seu livro sobre a história de Contagem, associa Belo Horizonte/Contagem e os motivos reais que determinaram a sua formação enquanto espaço industrial e metropolitano:

[...] Não demora uma dezena de anos, a contar de 1952, a capital de Minas começa a extravasar sua população para os municípios circunvizinhos. Contagem, visto seu então ainda incipiente Parque Industrial, começa a ser tomada pelo excedente populacional; que, não podendo habitar a capital, pelo menos tinha condições de estar bem próximo. Com a possibilidade, ainda, de empregos no complexo industrial contagense. (FONSECA, 1978, p.309).

Fica claro que o movimento de metropolização da década de 50 é vinculado à história de Contagem, já emancipada. Essa metropolização ocorreu por forças de planejamento e também por força própria do movimento de urbanização acelerada,

e desorganizada, que encaminhou os indivíduos que queriam habitar a região em desenvolvimento para as direções de Contagem.

É importante destacar que toda essa história tem um antecedente emblemático: a emancipação de Contagem propositalmente para abrigar o Parque Industrial. Essa parte da história é que se vincula diretamente à história da capital mineira e, de maneira especial, aos processos de projeção e desenvolvimento de uma região metropolitana.

A Usina Itau foi o elemento central de um dos maiores embates do governo local de Contagem com a gestão metropolitana daquele período – configurando-se como exemplo de um importante conflito de relações intergovernamentais, onde colocava-se, de um lado, o município que se desenvolvia e, de outro, a sua atrelagem ao estado e à União por força do arranjos institucional metropolitano. O motivo central deste embate foi a poluição causada pela fábrica de cimento. Neste período (fins dos anos 70), Contagem já figurava, de fato, como pólo industrial e não era mais vista como para servir à metrópole.

É interessante, aqui, ressaltar a transformação na gestão pública do município de Contagem, que muito contribuiu para um gerenciamento favorável da cidade. Geraldo Fonseca aponta para essa modificação de importância:

A SUDECON – Superintendência de Desenvolvimento de Contagem - , transformada pela Administração Newton Cardoso em Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral, integrando a administração direta centralizada, vinculada diretamente ao Executivo Municipal, desenvolveu projetos de grande porte, como o CURA Eldorado, considerado pelo BNH – Banco Nacional da Habitação - como o melhor projeto no gênero que, até então havia passado pela Carteira de Desenvolvimento Urbano. (FONSECA, 1978, p.328).

É evidenciada a presença da centralidade administrativa de Contagem: mesmo que vinculada ao Governo do Estado, o município mantinha as diretrizes de desenvolvimento criadas internamente, e não impostas segundo as orientações determinadas pelos órgãos estaduais.

Houve conciliação de interesses, é claro, para que essa estrutura administrativa perdurasse e não se chocasse em entraves que pudessem desacelerar o crescimento pretendido e visto como vantajoso não somente para

Contagem, mas especialmente para a capital que se transformara em núcleo regional e consolidara a sua região metropolitana.

Essa conciliação foi, no entanto, estremecida quando do enfrentamento do governo de Contagem com as Diretrizes Metropolitanas, no caso da Usina Itau.

Uma divergência de leis ambientais criou um cenário de grande impasse, que evidenciou um dos grandes dilemas da gestão metropolitana daquela época: até onde existia autonomia municipal? Como estabelecer uma forma de gestão que pudesse integrar interesses sem, no entanto, estabelecer conflitos?

O enfrentamento e evidenciação desse dilema se deu porque a cidade dispunha de uma legislação ambiental municipal que não coincidia com a legislação estadual. Em 1972, o então prefeito de Contagem Sebastião Camargos foi o primeiro a apontar para a questão ambiental. Pela lei nº 1058, de 1 de dezembro de 1972, determinou-se a proibição do lançamento de resíduos industriais nos cursos de água da cidade de Contagem. Complementando a legislação ambiental municipal em 1974, o já prefeito Newton Cardoso criou o Conselho de Controle da Poluição Ambiental – via lei nº 1173, de 16 de setembro daquele ano.

Não existia legislação a esse respeito a nível estadual. No penúltimo ano de sua administração, Newton Cardoso sustentou uma intensa luta contra o governo federal, que envolvia a legislação ambiental municipal e as diretrizes impostas pela orientação federal para as regiões metropolitanas.

Esse embate, que hoje nos parece simplificado porque já pensamos com o raciocínio de considerar os municípios como entes federados autônomos, faz transparecer os dilemas existentes dentro do próprio arcabouço montado pela União para gerenciar e administrar as regiões metropolitanas no Brasil, consideradas como zonas de interesse imediato do governo para a promoção do desenvolvimento nacional vinculado à industrialização do país.

3.2.2. Arranjo Institucional Municipalista e Gestão Descentralizada

Ao mesmo ritmo das transformações no cenário político nacional, passo a passo, o arranjo institucional formalizado em 1973 sofreu alterações gradativas.

A baixa participação decisória conferida aos municípios dentro da estrutura administrativa metropolitana, foi transfigurando-se ao longo da luta pela redemocratização do país no “calcanhar de Aquiles” para a sustentação do Arranjo Institucional Padronizado.

A abertura política do Brasil permitiu que os prefeitos, não somente os de municípios metropolitanos, retomassem a possibilidade de exercer força política, tornando-se mais ativos e reconquistando para o nível local de poder o espaço de ator central no cenário político nacional.

A primeira mudança real – e estrutural – no arranjo institucional para a gestão da RMBH, ditada pelas transformações contextuais político-sociais, ocorreu em 1983. Neste ano o planejamento da RMBH deixou de vincular-se exclusivamente - e obrigatoriamente – ao corpo técnico do PLAMBEL, subordinando-se também às discussões de cunho mais político, com mais participação dos municípios. Outra alteração relevante, que minou a cooptação dos municípios no consentimento com a gestão metropolitana, foi a desvinculação dos recursos financeiros à necessidade de anuência prévia do PLAMBEL.

Essa medida representou o fim da adoção dos incentivos seletivos, que marcava a colaboração dos municípios com a administração metropolitana. Por outro lado, evidenciou uma situação prenunciada pela redemocratização: o “calcanhar de Aquiles” do Arranjo Institucional tornou-se exposto e vulnerável na medida em que os municípios recobravam suas autonomias – que seriam declaradas anos depois na Constituição de 1988. Esse foi o ponto central para a desintegração do Arranjo Institucional Padronizado.

A resposta à insatisfação com o arranjo institucional anterior veio no bojo do discurso municipalista que marcou a Assembléia Constituinte. Como consequência, a Nova Constituição, promulgada em 1988, rendeu-se à tese municipalista e conferiu aos municípios a autonomia e qualidade de entes federados. No entanto, no afã de conceder ao nível local o poder sobre seu território e administração, também a Nova Constituição não tratou com a mesma cautela a questão da titularidade da gestão metropolitana. A alteração mais marcante trazida pela Nova Carta, no tocante às regiões metropolitanas, foi a transferência do poder de criação e institucionalização

de tais áreas, que passou a ser atribuição dos governos estaduais – e não mais da União.

Em Minas Gerais, a Constituição Estadual de 1989, definiu novos contornos para a elaboração do arranjo institucional para gestão da RMBH e autorizou a criação de uma Assembléia Metropolitana (AMBEL)²². Como bem indicou a onda municipalista do ano anterior, o novo Arranjo Institucional Municipalista teve a presença preponderante dos líderes municipais. O novo arranjo institucional se cristalizou como uma resposta contestatória ao poder decisório concedido ao governo estadual no período anterior.

A nova proposta não alterou, de maneira significativa, o esqueleto do arranjo anterior. A modificação se fez, especialmente, na composição e ocupação de seus órgãos decisórios, consultivos e técnicos.

O Conselho Deliberativo foi substituído pela AMBEL. A ela coube o poder decisório e a participação de todos os prefeitos dos municípios metropolitanos mais representantes das respectivas Câmaras Legislativas. Ao governo estadual, à semelhança do governo municipal no arranjo anterior, coube uma representação bem menos acentuada.

Diante da pouca representatividade que lhe foi conferida, o governo estadual desmontou gradativamente os órgãos técnicos destinados ao planejamento e estudo metropolitanos. O PLAMBEL foi, paulatina e gradativamente, desmantelado, como outras instituições de mesmo caráter.

Não se observou grande avanço no tratamento das questões metropolitanas da RMBH. Na realidade, a AMBEL que tornou-se a principal entidade do novo arranjo - não se demonstrou uma entidade capaz de estabelecer e coordenar satisfatoriamente as relações intergovernamentais entre os municípios e o governo estadual, como apresentado a seguir.

Na visão de Gustavo Machado (2002), a descentralização que se vivenciou nesse período mostrou-se ineficaz:

²² **AMBEL**: Assembléia Metropolitana, criada e regulamentada pela Lei Complementar Estadual nº 26, de 1993, como substituta para o Conselho Deliberativo da RMBH.

O modelo de gestão metropolitana institucionalizado em Minas Gerais foi considerado inovador. Isso porque ele sinalizou a possibilidade de uma gestão metropolitana integrada que não afetava a tão protegida autonomia municipal, delegando a um “parlamento” metropolitano controlado pelos municípios.

No entanto, contrariando as expectativas, a proposição de que os próprios municípios se organizassem para a resolução conjunta de assuntos de interesse metropolitano não se efetivou. A AMBEL apresentou um desempenho quase inexpressivo, limitando-se praticamente ao ajuste das tarifas de transporte, algo muito aquém da complexa questão metropolitana. Assim, não realizou na prática o que lhe foi atribuído pela Constituição Estadual. Além disso, os municípios não apresentaram envolvimento significativo com a AMBEL.

A quase ausência completa da participação do governo do estado, aliada a dos municípios maiores da Região Metropolitana de Belo Horizonte, também se transformou em entrave aos trabalhos da AMBEL, já que a entidade passou a não contar com o apoio dos principais atores capazes de aportar recursos para o desenvolvimento da gestão metropolitana.

O que se via nas reuniões da AMBEL, quando elas aconteciam, era a abordagem de questões localizadas de alguns municípios, deixando-se de lado os grandes problemas metropolitanos.

Soma-se a isso tudo o fato de a AMBEL não ter sido uma entidade aberta à sociedade civil na sua composição. As Câmaras Técnicas Setoriais, que poderiam ter espaços para as organizações não governamentais, associações de classes e outros representantes da sociedade civil, lotaram-se de vereadores dos municípios da RMBH.

O novo modelo proposto para a gestão metropolitana, posto pela Constituição Mineira de 1989, não avançou no sentido de reconstrução de uma política relacionada às grandes questões metropolitanas. (MACHADO, 2002, p.58-59).

Contraditoriamente ao que esperavam os prefeitos metropolitanos, a AMBEL não logrou grande destaque e eficiência na gestão da RMBH. Um dos grandes fatores que levaram a esse destino foi o “esvaziamento” da Assembléia: os municípios mais fortemente integrados à dinâmica metropolitana, não estando mais obrigados a se integrarem na gestão metropolitana, optaram por buscar outras formas de promover os serviços metropolitanos. A AMBEL restou, pois, para os pequenos municípios e suas lideranças se revezaram na sua administração.

Um dos principais entraves à gestão metropolitana gerenciada pelos municípios foi a dificuldade de colocá-la efetivamente em prática. O fundamento inicial desse arranjo era a previsão de que, havendo problemas comuns entre as unidades locais, estas buscariam a ação conjunta para a resolução de tais problemas.

O Arranjo Institucional Municipalista idealizado não foi capaz de se revestir de uma capacidade de operacionalização, não cumpriu as expectativas esperadas para

ele. Nesse contexto, a questão metropolitana, sua administração e seus arranjos caíram em um “quase esquecimento” por parte dos prefeitos e governo do estado sem, no entanto, perder a sua importância e necessidade de solução para encaminhar o desenvolvimento da RMBH.

3.2.3. Arranjo Institucional Misto

A partir de meados dos anos 90, as dificuldades de operacionalização do Arranjo Institucional Municipalista, apoiado na AMBEL, tornaram-se cada vez mais evidentes. Essa evidência fez desabonar o papel da Assembléia como espaço decisório de centralidade para a gestão metropolitana e, contraditoriamente à sua função de origem, transformou-se em ambiente de vocalização de questões locais e interesses políticos que não se referiam propriamente à temática regionalizante para a qual foi criada.

O esvaziamento do Arranjo Institucional Municipalista provocou, como conseqüência, um certo esquecimento da importância do planejamento de gestão regionalizado para a RMBH, culminando na desarticulação dos entes metropolitanos e no enfraquecimento das relações intergovernamentais. Esse contexto, inaugurado pelo toque do “municipalismo a todo custo”²³, refletiu efeitos negativos para a gestão metropolitana, uma vez que matérias de importância para a gestão regional foram ofuscadas pela busca e defesa desenfreada da autonomia municipal posta pela Carta Constitucional de 1988.

Com a entrada dos anos 2000, e a alteração dos governos nas eleições municipais e estaduais daquele ano, uma considerável reforma administrativa se processou no estado de Minas Gerais. A temática metropolitana se revigorou nesse período e foi encampada pelos estudos e proposições da reforma. Diante dos entraves trazidos e cristalizados pelo Arranjo Municipalista de gestão, a participação

²³ “**Municipalismo a todo custo**”: termo utilizado por Edésio Fernandes (2004), que refere-se especificamente à corrida emancipacionista que culminou com o surgimento de diversos municípios a partir da Carta Constitucional de 1988, que delegou autonomia a tais entes. O mesmo fenômeno é designado por Fernando Abrucio e Márcia Soares (2001) como “*municipalismo autárquico*”, sendo essa expressão cunhada por Celso Daniel.

do estado de maneira mais ativa nas possíveis remodelações do arranjo institucional foi evidenciada.

Cabe ressaltar que esta determinação transpareceu-se de forma consensual, como resultado de uma série de discussões realizadas e promovidas pelo estado, das quais participaram todos os entes metropolitanos da RMBH.

Um marco importante para a remodelação da gestão metropolitana teve data marcada no ano de 2003²⁴. Neste ano foi criada a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional e Urbano (SEDRU) com a função de coordenar também as matérias e discussões referentes à região metropolitana. Dentro de tal Secretaria instituiu-se a Superintendência de Assuntos Metropolitanos, que definiu como prioridade a reformulação do arranjo institucional de gestão da RMBH.

O formato de gestão então desenvolvido, e aprovado pela Emenda de número 65 da Constituição Estadual, redefiniu para o estado um espaço de centralidade como promotor e coordenador da articulação entre os entes metropolitanos.

Quanto à estrutura de tal formato, mantiveram-se o Conselho Deliberativo e a AMBEL, ambos com novas maneiras de composição. Criou-se uma Agência Metropolitana de caráter técnico e executivo e formalizou-se o financiamento do desenvolvimento metropolitano com a instituição do Fundo Metropolitano.

O Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano (CDDM), como passou a ser intitulado – passou a contar com maior participação do estado e dos municípios com maior grau de integração à dinâmica metropolitana: 5 (cinco) representantes do executivo estadual, 2 (dois) representantes do legislativo estadual, 2 (dois) representantes do município de Belo Horizonte, 1 (um) representante do município de Betim, 1 (um) representante do município de Contagem e 3 (três) representantes dos demais municípios metropolitanos. Para compor esse Conselho ainda foi prevista a participação de 2 (dois) representantes da sociedade civil organizada.

À AMBEL permaneceu seu caráter de órgão decisório superior, mas a sua composição também teve suas definições alteradas para permitir a entrada da

²⁴ Para maiores detalhes ver Cronologia da RMBH, em anexo no final do trabalho.

representação do estado. Assim, o estado passou a ter 50% dos votos nas deliberações.

À recém-criada Agência de Desenvolvimento Metropolitano coube a função de subsidiar o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano. É um órgão de caráter técnico e executivo, com função de produzir estudos e informações sobre a RMBH e suas perspectivas presentes e futuras de desenvolvimento integrado. O Fundo Metropolitano, para o qual contribuem os trinta e quatro municípios, será gerido pelo estado através da Secretaria de Desenvolvimento Regional e Urbana.

Esse arranjo, aqui chamado de Arranjo Institucional Misto, claramente procura conciliar aspectos positivos experimentados nos dois modelos anteriores a ele. As autonomias municipais estão resguardadas, assim como a participação de todos os municípios metropolitanos nas esferas decisórias da gestão. A participação do estado, enfraquecida no Arranjo Municipalista, foi reconsiderada e aceita como de relevância.

4. ARRANJOS INSTITUCIONAIS E IMPASSES METROPOLITANOS NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

O estabelecimento de arranjos institucionais capazes de viabilizar a harmonia para as relações intergovernamentais entre as diversas instâncias de poder que se envolvem nas regiões metropolitanas não é um problema exclusivo da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Em quaisquer outras regiões metropolitanas do Brasil, as relações intergovernamentais pesam grandemente na elaboração e operacionalização da gestão, dadas a complexidade e especificidade da organização política do país que confere autonomias aos seus três entes federados.

Utilizando a Região Metropolitana de Belo Horizonte e as suas remodelações institucionais, verificadas no período compreendido a partir da década de 1970 até o início dos anos 2000, é possível empreender um “balanço” da gestão metropolitana. Para tanto é necessário realizar uma articulação entre as três dimensões que contextualizam a formatação – e remodelação - dos arranjos institucionais para a gestão. São as três dimensões:

Dimensão teórica: explicitada ao longo do primeiro capítulo, estabelece as noções técnicas e teóricas da concepção das regiões metropolitanas e gestão de seus territórios, para a qual é posta a observação de três aspectos centrais para a elaboração de arranjos administrativos: a) espacialidade X institucionalidade, b) relações intergovernamentais e c) autonomia X integração em arranjos mais centralizados ou mais descentralizados.

Dimensão empírica: demonstrada no decorrer do segundo capítulo, refere-se à constatação prática – empírica – da conexão entre os três aspectos anteriormente citados, dentro do território metropolitano, evidenciando um cenário que em muitos momentos é conflituoso.

Dimensão operacional: abordada, em parte, também no segundo capítulo, retrata a cristalização dos impasses e dificuldades para o funcionamento e operacionalização dos arranjos institucionais elaborados e instituídos nesses contextos. Esta última dimensão será explorada com maior detalhamento neste terceiro capítulo.

Considerando, portanto, a existência de três dimensões no território metropolitano e para a sua gestão, o “balanço” realizado neste capítulo visa

confrontar teoria, técnica, empiria e operacionalização tomando como referência a trajetória da gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Antes, contudo, de prosseguir a esta análise, necessário é realizar algumas considerações referentes às origens de elaboração de tais arranjos e suas vinculações às tipologias de gestão consideradas como centralizadas ou descentralizadas em relação à coordenação das relações intergovernamentais.

Em primeiro lugar, é preciso observar que, na Região Metropolitana de Belo Horizonte, existiram, segundo Gustavo Machado (2009), duas principais tendências para a gestão que se incorporaram na concepção dos arranjos institucionais. Estas tendências, explicitadas a seguir, também imprimiram-se nos conceitos de gestão centralizada e gestão descentralizada.

Tais tendências fundamentam-se em ideologias quase opostas acerca dos “espaços de autonomia” cabíveis para cada um dos entes metropolitanos – estado e municípios. Uma tendência privilegia a institucionalização de um arranjo onde o estado seja o coordenador central da gestão metropolitana; outra tendência caminha para a defesa da livre iniciativa dos municípios para a conformação de um arranjo onde sejam eles os próprios coordenadores centrais da gestão.

Esses dois direcionamentos distintos, na Região Metropolitana de Belo Horizonte, propiciaram a formatação de três arranjos institucionais diferenciados para a gestão metropolitana. Pela seqüência histórica, são eles: Arranjo Institucional Padronizado, Arranjo Institucional Municipalista e Arranjo Institucional Misto.

Destes três arranjos, os dois primeiros foram elaborados em concordância e crença com as tendências apresentadas anteriormente. Para o terceiro arranjo, contudo, o direcionamento principal de sua elaboração foi a convicção na necessidade de mesclar aspectos de centralidade estadual – da primeira tendência – e de livre iniciativa municipal – da segunda tendência.

Nessa evolução da gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte, portanto, é válida a compreensão de Sérgio de Azevedo e Virgínia Mares Guia, para os quais

(...) a experiência brasileira a partir dos anos 70 evoluiu ao longo das últimas décadas de uma gestão metropolitana altamente padronizada – que priorizava os governos estaduais – para modelos mais flexíveis, combinando formas compulsórias e voluntárias de associação, nos quais

ocorre uma maior participação dos governos locais. (AZEVEDO; MARES GUIA, 2000, p.2).

É bom salientar que para esses arranjos institucionais – especialmente para os arranjos Municipalista e Misto – não há desconsideração do “espaço de autonomia” dos municípios. Respeitando a legalidade da autonomia municipal, cada um desses arranjos oferece respostas diferenciadas para a coordenação das relações intergovernamentais entre os entes metropolitanos.

Também é notório salientar que os arranjos institucionalizados não excluem outras formas de integração entre os municípios metropolitanos. A institucionalização de um formato administrativo, mais centrado no privilégio da coordenação estadual da gestão, não exclui a possibilidade da livre iniciativa da associação de municípios para equacionamento de seus problemas comuns. Essa não-exclusão de formas distintas de associação entre municípios²⁵ se deve ao fato de que, pelo regime constitucional nacional de pós-1988, a integração entre municípios não é obrigatória.

A integração vincula-se à livre iniciativa de cooperação entre os entes federados, e não à uma forma compulsória. Assim, a integração sob formas distintas do que é de fato institucionalizado como formato de arranjo administrativo, nas regiões metropolitanas, pode ser comprovada pela observação da celebração de convênios e consórcios entre os municípios.

Essa possibilidade de celebração pode ser explicada pela redação da Carta Constitucional de 1988, que não tratou de maneira adequada a institucionalização de arranjos para a gestão metropolitana, mas também não permitiu a preponderância de qualquer entidade desse caráter sobre acordos celebrados intermunicipalmente. Nas palavras de José Afonso da Silva:

(...) a região metropolitana não se erige em entidade estatal intermediária entre estado e municípios. Na nossa organização constitucional federativa não há espaço para uma nova ordem política. A região metropolitana será apenas uma área de serviços especiais, de natureza meramente

²⁵ O principal instrumento de institucionalização de acordos de cooperação/associação intermunicipal são os Consórcios. Segundo Paulo Lomar (2001), “A Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, ao lado da institucionalização da cooperação entre os níveis de governo por meio do art. 23 da Constituição Federal foi acrescentada a autorização para, por meio de lei, os entes federados cooperarem voluntariamente por meio de celebração de Consórcios Públicos.”

administrativa. A sua administração poderá ser feita por entidade autárquica ou paraestadual (...) ou colégio de representantes do estado e dos municípios (...) mas o que não se admite é a constituição da região metropolitana como entidade política, ou mesmo político-administrativa, rivalizando com o estado e com os municípios em poderes e prerrogativas. (SILVA, 1993, p.81).

Esta questão, atrelada às outras citadas, evidencia um impasse institucional para a gestão da região metropolitana e pode ser sintetizada da seguinte maneira:

➤ **Como estabelecer um arranjo administrativo, para o território instituído como metropolitano, que:**

- 1 permita um equilíbrio entre as relações intergovernamentais dos entes sem afetar suas autonomias e suas prerrogativas para a integração;
- 2 seja capaz de gerir o desencontro entre as dimensões da espacialidade e da institucionalidade sem que ela seja vista e sentida como mais um complicador da gestão;
- 3 concilie o “espaço de autonomia” de cada ente nos processos decisórios, de forma que exista igualdade e paridade de representação e participação de todos na gestão;
- 4 defina uma forma de coordenar e a responsabilidade da coordenação das relações entre os entes, que propicie uma gestão que não seja tendenciosa à centralização ou descentralização exacerbadas e prejudiciais à participação democrática de todos os entes.

A trajetória de gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte ofereceu respostas institucionais distintas – em períodos históricos também distintos – para cada um desses impasses. Apresentar tais respostas oferecidas é uma forma de clarificar os dilemas e dificuldades impostas, e também transpostas, para cada um dos arranjos elaborados até aqui. É o que passa a ser apresentado a seguir, considerando estes quatro questionamentos citados acima.

4.1 Arranjo Institucional Padronizado na RMBH: espacialidade, institucionalidade, relações intergovernamentais e tipo de gestão

O primeiro arranjo institucional para a gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte foi instituído no início da década de 70, no bojo das reformas implantadas para a política de desenvolvimento urbano estabelecidas pelo governo federal.

O desenho de tal arranjo acompanhou o padrão determinado pela legislação federal, que também não diferenciou as regiões metropolitanas criadas no período quanto as suas especificidades.

Portanto, a Lei Complementar nº 14, de 1973, estabeleceu o formato de gestão das regiões metropolitanas comportando dois Conselhos, assim descritos por Eduardo Hotz:

A composição final adotada para os dois Conselhos traduziu uma presença hegemônica dos Executivos estaduais na gestão metropolitana (...) o Deliberativo dotado de maior poder, já que encarregado das deliberações, sob a hegemonia do estado (...) e o outro [Conselho Consultivo] de poder necessariamente mais reduzido, dada a sua característica consultiva. (HOTZ, 2000, p. 92).

Dada essa feição, a gestão metropolitana tomou um caráter de centralização – acompanhando a tendência que privilegiava a institucionalização de um arranjo onde o governo estadual passou a ser o coordenador central das relações intergovernamentais e gestão do território metropolitano.

Esse formato permitiu ao estado o controle sobre os constrangimentos causados pelo descompasso entre as dimensões da espacialidade e da institucionalidade na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Seguindo a tipologia apresentada por Rosa Moura e Olga Lúcia Firkowski (2001, p.109), no segundo capítulo desse trabalho, a Região Metropolitana de Belo Horizonte enquadrou-se, quando de sua institucionalização na década de 70, no tipo de região metropolitana para a qual *“o limite formal da região é maior que o recorte as dinâmica de sua espacialidade”*.

Originariamente, a Região Metropolitana de Belo Horizonte contava com quatorze municípios, dos quais nem todos podiam ser considerados como

metropolitanos, de acordo com os critérios e indicadores²⁶ que aferem essa condição. Destes quatorze municípios, apenas três estavam circunscritos na espacialidade metropolitana. Os demais apresentavam características não-metropolitanas e não se interligavam de forma interdependente à dinâmica metropolitana.

O desencontro entre a espacialidade e a institucionalidade apontava para conflitos intergovernamentais que puderam, em grande medida, ser minimizados pela gestão centralizada que se implantou pelo arranjo institucional padronizado.

Os conflitos nas relações intergovernamentais estabeleciam-se, justamente, porque havia grandes disparidades entre os municípios instituídos como metropolitanos. Essas disparidades eram impressas não somente na caracterização geral de cada um dos municípios, mas, especialmente, nos conteúdos dos interesses e problemas locais vocalizados como comuns e compartilhados. A ampliação da espacialidade para além do cenário caracteristicamente metropolitano, incorreu na ampliação dos interesses e problemas não necessariamente metropolitanos e vocalizados como tais.

A coordenação centralizada das relações intergovernamentais favoreceu as possibilidades de o estado contornar conflitos que seriam prejudiciais ao plano de desenvolvimento regional. Aqui cabe acrescentar que, nesse período específico dos anos 70, os municípios ainda não eram legalmente tratados como entes federados e autônomos na organização federativa nacional. Portanto, contavam com um “espaço de autonomia” restrito e não institucionalizado, facilitando ainda mais a gestão metropolitana centralizada.

Isso também é observado por Carlos Aurélio Faria (2009):

(...) como foi delegada aos estados a administração dos serviços comuns, foi reduzida ainda mais a já escassa autonomia dos municípios, que ficaram impossibilitados de se organizarem de maneira voluntária no sentido da proposição de serviços e da busca de soluções para os problemas compartilhados. (FARIA, 2009, p.20).

²⁶ Os indicadores utilizados para essa caracterização são apresentados no capítulo terceiro desse trabalho e fundamenta a classificação dos municípios segundo graus de integração à dinâmica metropolitana.

Contrariamente à consideração da livre iniciativa de organização dos municípios em torno de suas questões comuns, a tendência centralizadora que fundamentou o arranjo institucional padronizado – e que conformou uma gestão centralizada – utilizou de mecanismos que determinaram para os municípios uma “integração compulsória” à administração metropolitana. Os chamados “incentivos seletivos” podem ser observados como exemplos de tal compulsoriedade, e vieram expresso na própria Lei Complementar nº 14 de 1973, que afirmava “(...) os municípios das regiões metropolitanas que participarem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns terão preferência na obtenção de recursos estaduais e federais.” (Apud MACHADO, 2009,p.57).

Apontando agora para um “balanço” desse arranjo institucional padronizado, na gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte no período compreendido entre o início da década de 1970 até o ano da promulgação da Constituição Federal de 1988, e considerando os pontos centrais estipulados para tanto, seguindo a mesma numeração dos questionamentos propostos, pode-se observar que este formato de arranjo:

Como resposta ao primeiro questionamento²⁷, esse formato ofereceu à administração do território metropolitano da RMBH a possibilidade de um equilíbrio para as relações intergovernamentais através da imposição de sua coordenação e articulação centralizadas no Executivo estadual. Esse fato garantiu a minimização dos conflitos porque reduziu o “espaço de autonomia” dos municípios nos processos decisórios e deliberativos da gestão metropolitana, visto que os municípios não eram observados ainda como entes autônomos – fato que ocorreu somente após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Considerando o segundo questionamento²⁸, o formato instituído permitiu à administração do território metropolitano reduzir os constrangimentos decorrentes do descompasso entre a espacialidade e a institucionalidade, que poderiam ser refletir pelas disparidades municipais no surgimento e agravamento de uma desintegração

²⁷ Como estabelecer um arranjo administrativo, para o território instituído como metropolitano, que permita um equilíbrio entre as relações intergovernamentais dos entes sem afetar suas autonomias e suas prerrogativas para a integração?

²⁸ Como estabelecer um arranjo administrativo, para o território instituído como metropolitano, que seja capaz de gerir o desencontro entre as dimensões da espacialidade e da institucionalidade sem que ela seja vista e sentida como mais um complicador da gestão?

regional. A “integração compulsória” facilitou a gestão de um território metropolitano muito heterogêneo e pouco caracterizado como tal.

Ao terceiro questionamento²⁹, a resposta oferecida pelo formato institucional conciliou o “espaço de autonomia” de cada ente na participação e representatividade da gestão, incluindo-os (todos) dentro da composição dos Conselhos que formavam o arranjo, mesmo que numa escala de pouquíssimo poder decisório dos municípios. A qualidade de ente não-federado e não-autônomo dos municípios, naquele momento, permitiu que o arranjo se compusesse dessa forma.

Finalmente, em resposta ao quarto e último questionamento³⁰ que se propôs, o formato institucional definiu para o Executivo estadual, segundo o formato pré-estabelecido pelo governo federal, a responsabilidade de coordenar e administrar o território metropolitano, coroando um arranjo institucional de gestão centralizada.

No entanto, mesmo com um aparato administrativo formado sobre essas características, os conflitos políticos dentro do território metropolitano da RMBH existiam – embora fossem minimizados por conta do tipo de gestão. Isso é o que se procurou demonstrar a partir do caso emblemático vivenciado entre o município de Contagem e a gestão metropolitana, exposto no capítulo anterior desse trabalho.

A partir desse caso fica expressa a existência de conflitos no ambiente das relações intergovernamentais, podendo-se constatar para eles um silenciamento proporcionado pelos moldes da gestão mas, em instante algum, a sua inexistência.

Mesmo que o momento histórico nacional, caracterizado pelo autoritarismo típico do regime político militar, fosse facilitador da operacionalização e funcionamento de um arranjo institucional dessa estirpe, a gestão não esteve imune às contestações e discordâncias dos municípios frente a administração metropolitana.

Foi nesse contexto que o enfrentamento de Contagem com a gestão metropolitana mostrou-se emblemático: mais fortemente a partir daquele momento –

²⁹ Como estabelecer um arranjo administrativo, para o território instituído como metropolitano, que concilie o “espaço de autonomia” de cada ente nos processos decisórios, de forma que exista igualdade e paridade de representação e participação de todos na gestão?

³⁰ Como estabelecer um arranjo administrativo, para o território instituído como metropolitano, que defina uma forma de coordenar e a responsabilidade da coordenação das relações entre os entes, que propicie uma gestão que não seja tendenciosa à centralização ou descentralização exacerbadas e prejudiciais à participação democrática de todos os entes?

e em decorrência também se sua finalização que conferiu credibilidade ao poder municipal - que o arranjo institucional centralizado mineiro tornou-se desacreditado.

Com o desenrolar do processo de abertura política e de redemocratização do país, os municípios passaram a vocalizar suas insatisfações, mais abertamente, face ao formato de gestão e o arranjo institucional tornou-se insustentável: considerado como pouco democrático porque não cristalizava uma participação de caráter decisório dos municípios metropolitanos, mesmo que estes ainda não fossem autônomos.

Em 1988, com a Nova Constituição promulgada, a centralização administrativa inviabilizou-se ainda mais com a ascensão dos municípios à qualidade de entes federados autônomos, livres para realizarem associações entre si em torno de seus dilemas e interesses compartilhados. A operacionalização do arranjo institucional padronizado foi ruída ao mesmo passo que se solidificava a tendência oposta àquela sobre a qual se fundou a gestão metropolitana centralizada.

Assim, assistiu-se ao desmonte desse arranjo institucional, como diz Eduardo Hotz:

(...) ao ensejo dos debates que antecederam a elaboração da Carta Constitucional de 1988, ficava patenteada a falência dos formatos institucionais disponíveis para a organização regional, em âmbito metropolitano no país, bem como a necessidade de se proceder à sua substituição. (HOTZ, 2000, p.93).

Nesse período de dismantelamento institucional, reforçado pela redemocratização do país e fortalecimento do poder local, proliferaram as críticas ao modelo de gestão centralizada que se desfazia – não somente na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Carlos Aurélio Faria (2009), assim elenca algumas dessas críticas, baseando-se em Pacheco (1995) e Moraes (2001):

Diversas foram as críticas endereçadas a tal arcabouço legal, as quais enfatizavam: a ambigüidade e imprecisão de seus objetivos e instrumentos; (...) a rigidez do modelo institucional a ser implantado em realidades heterogêneas; sua visão funcionalista e centralizadora, que não atentava para as desigualdades intra e inter-regionais (...) a desvalorização do papel dos municípios e grande concentração do poder decisório na esfera estadual. (FARIA, 2009, p.5-6).

Pela consideração de todos os fatos que se entrelaçaram nesse período histórico e nesse arranjo institucional padronizado, as circunstâncias sobre as quais se verificou seu encerramento leva-nos a ponderar que as relações intergovernamentais – supostamente mais conflituosas que consensuais – são a chave tanto para a operacionalização da administração metropolitana como para a sua completa reformulação. É no conflito que novos formatos institucionais são idealizados, assim como outros são dispensados.

Vale acrescentar, finalmente, que essa “dispensa” nem sempre se realiza por completo. Sempre há o que se salvar. Para o arranjo institucional padronizado e a legislação que o oficializou, pontos do arcabouço técnico que o viabilizaram ainda hoje são considerados válidos. Sérgio de Azevedo e Virgínia Mares Guia apontam para isso:

Há que se considerar, contudo, que questões básicas importantes foram contempladas: é explicitado o conceito de interesse comum metropolitano, numa evidência da necessidade de enfrentamento conjunto de problemas na prestação de serviços públicos. (AZEVEDO; MARES GUIA, 2004, p.6).

4.2 Arranjo Institucional Municipalista na RMBH: espacialidade, institucionalidade, relações intergovernamentais, tipo de gestão

Com a entrada dos anos 80 marcada pela campanha redemocratizante, o Brasil mergulhou em um período político que sinalizava para a direção de grandes e importantes reformas no arcabouço organizacional e administrativo do estado.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 coroou a proposição dessas reformas, institucionalizando-as em nível nacional, e reforçando a tendência surgida e alimentada no final do período anterior de descentralização político-administrativa e ampliação do direito democrático de participação dos entes federados na gestão de seus territórios.

Uma das mais importantes modificações políticas determinada pela Constituição de 1988, referente à reforma da organização do estado federativo brasileiro, foi a confirmação legal do poder municipal e sua incorporação como ente federado autônomo dentro do estado federalista.

Os municípios passaram então, a partir de 1988, a atuar como gestores autônomos de seus territórios – incorporando as características essenciais do princípio da autonomia, quais sejam, a auto-organização, o auto-governo e a auto-administração.

A rendição à tese municipalista em 1988, como já enfatizado nos capítulos anteriores desse trabalho, colocou um ponto final na tradicional polêmica acerca da qualificação ou não do município enquanto ente federado.

Assim, com a implementação do modelo federalista tripartite brasileiro, mais um ator foi inserido no âmbito das relações intergovernamentais. E foi justamente com a elevação do município à posição de ente federado autônomo que o Brasil assistiu a uma onda emancipacionista, como aponta Eduardo Zauli (2003):

(...) assiste-se a uma proliferação de novos municípios no Brasil (...) entre 1980 e 2001 foram instalados no Brasil 1570 novos municípios. Apenas entre os anos de 1988 e 2000, houve um incremento na ordem de 35% no número de municípios, perfazendo um total de 1438 novas cidades. (ZAULI, 2003, p.27).

Com o surgimento de mais um nível governamental, colocou-se em voga a necessidade de novos modelos institucionais, mais adequados à viabilização e ao tratamento das relações intergovernamentais.

Para as regiões metropolitanas, especialmente, a inserção dos municípios como mais um ator político, reforçou a idéia e a constatação de que os modelos institucionais para a gestão do território metropolitano deveriam ser repensados. Esse fato decorre, em grande medida, da vinculação do formato de gestão do período autoritário à tendência centralizadora que passou a ser refutada.

Se a tendência centralizadora – com o governo do estado no comando – foi a marca do Arranjo Institucional Padronizado, a partir da abertura política do Brasil a tendência descentralizadora – com os municípios no comando – foi a tônica das discussões e proposições para o Arranjo Institucional Municipalista que se desenhava. Para Sérgio de Azevedo e Virgínia Mares Guia:

(...) foi o período de hegemonia de uma retórica municipalista exacerbada, onde a questão metropolitana é identificada in limine com o desmando do

governo militar e, simultaneamente, com uma estrutura institucional padronizada e ineficaz. A grande questão era a celebração de um novo pacto federativo, institucionalizando-se mecanismos de descentralização e democratização da gestão. (AZEVEDO; MARES GUIA, 2000, p.8).

A onda emancipacionista, atrelada à tendência descentralizante, na Região Metropolitana de Belo Horizonte, fez agravar o descompasso entre a espacialidade e a institucionalidade das metrópoles. Vários foram os municípios criados em Minas Gerais que se incluíram na constituição da Região Metropolitana de Belo Horizonte. A partir de 1989, o número de municípios da região só aumentou, até totalizar no ano de 2000 trinta e quatro cidades localizadas no espaço institucionalizado como metropolitano. O quadro 1, apresentado no capítulo terceiro – Municípios Incorporados à RMBH pós-1993 – apresenta detalhadamente essa evolução.

Com a ampliação exagerada dos atores metropolitanos, juntamente com as novas palavras de ordem para a administração pública no Brasil – descentralização e participação democrática – o arranjo institucional da gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte foi enormemente reformulado. Muitos autores consideram as transformações postas para o novo formato de gestão como inovadoras e exclusivas no cenário das demais regiões metropolitanas do país nesse período específico (anos 80). O que não equivale a dizer que estes mesmos autores defendem ou avaliam como positivas tais transformações.

O Arranjo Institucional Municipalista da Região Metropolitana de Belo Horizonte esteve fundado na institucionalização de um formato que privilegiava a livre iniciativa dos municípios para a conformação de um arranjo onde eles próprios fossem os coordenadores centrais da gestão metropolitana. A gestão tomou, pois, uma feição descentralizada, se considerado como comparação o formato anterior que era coordenado pela primazia do poder estadual.

As relações intergovernamentais entre os vários atores da RMBH tiveram sua coordenação transferida das mãos do estado para as mãos dos próprios municípios. Para ordenar e viabilizar a operacionalização do arranjo municipalista, foi criada uma AMBEL que reunia todos os prefeitos metropolitanos. A AMBEL foi gestada, portanto, para ser a entidade central da gestão da RMBH, substituindo o Conselho Deliberativo do Arranjo Padronizado e concentrando o poder decisório sobre as questões metropolitanas.

Ao governo estadual coube uma participação mínima nesse novo Arranjo Municipalista, visto que eram os municípios os ocupantes dos papéis e cargos centrais de decisão.

A ampliação do número de municípios na Região Metropolitana de Belo Horizonte, descrito por Carlos Aurélio Faria (2009) como um “inchaço da região”, marcou um adensamento de conflitos nas relações intergovernamentais. Tal ampliação culminou com o aumento na escala de interesses e problemas compartilhados entre os municípios, como também favoreceu o surgimento de outros que não poderiam ser definidos como plurimunicipais e metropolitanos.

As relações intergovernamentais num universo que passou a envolver mais de trinta municípios tornaram-se ainda mais conflitivas que consensuais. As questões sobre as quais se fundavam essas relações nem sempre eram, de fato, dotadas de caráter metropolitano. Vários são os fatores aos quais pode-se remeter essa verificação, mas dois deles merecem uma atenção especial: em primeiro lugar, a disparidade dos municípios, muito diferentes entre si e com graus de integração à dinâmica metropolitana também muito diferentes e, em segundo lugar, a consciência e entendimento, por parte dos representantes de cada município, daquilo que era uma proposta de gestão regional e metropolitana.

As disparidades entre os municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte, que possuíam (e ainda possuem) características muito heterogêneas, refletiram-se nas vocalizações de interesses e problemas. Várias questões eram levantadas no âmbito da gestão e arranjo metropolitano eram locais e não se enquadravam num contexto de discussão de problemas e interesses regionais. O fundamento disso, mais uma vez, pode ser remetido ao grande número de municípios que se acoplaram à região metropolitana sem, no entanto, possuírem características reais para tal.

A coordenação de tantos e distintos interesses tornou-se uma matéria difícil, ainda mais dentro de um arranjo que concedia participação e representatividade a todos os municípios – na figura de seus prefeitos. O consenso em torno das questões que poderiam ser, de fato, consideradas como de “interesse comum” perdeu espaço para os dilemas locais de cada município. Sem qualquer obrigatoriedade de integração à gestão metropolitana, os municípios que não viam seus interesses e problemas solucionados, pouco contribuíam para a manutenção e operacionalização do Arranjo Institucional Municipalista.

Como realizado no item anterior, para o Arranjo Institucional Padronizado, propõe-se um “balanço” do Arranjo Institucional Municipalista na Região Metropolitana de Belo Horizonte. É bom salientar, ainda uma vez que, o período tratado nesse trabalho definido para a vigência desse arranjo institucional estende-se do início dos anos 80 até o início do ano de 2000 – incluindo, pois, as transformações trazidas pela Constituição Federal de 1988.

Considerando os pontos centrais estipulados para a realização de tal “balanço”³¹, explicitados no início desse capítulo, para o Arranjo Institucional Municipalista, na Região Metropolitana de Belo Horizonte, pode-se observar que:

Em primeiro lugar, ofereceu à administração do território metropolitano um aumento na escala da possibilidade de vocalização de interesses e problemas comuns – ou não – dos municípios metropolitanos, dada a feição descentralizada do arranjo institucional que previa a participação de todos os municípios metropolitanos. Decorrente disso, as relações intergovernamentais inseriram-se num contexto de maior dificuldade para o equilíbrio e a harmonia. O aumento do “espaço de autonomia” dos municípios nos processos decisórios e a colocação da responsabilidade de coordenação das relações intergovernamentais, de forma descentralizada, em suas mãos explicam grande parte dessa dificuldade.

Em segundo lugar, apresentou à administração do território metropolitano um aumento considerável dos constrangimentos decorrentes do descompasso entre espacialidade e institucionalidade, que se refletiram pelas disparidades municipais, num processo de desinteresse e desintegração política regional.

Em terceiro lugar, estipulou o “espaço de autonomia” de cada ente na participação e representatividade da gestão, privilegiando explicitamente a participação dos municípios em detrimento à participação do estado. O Conselho Deliberativo, substituído pela AMBEL, foi composto propositalmente para conceder maior poder aos municípios e restrição ao governo estadual. A prerrogativa constitucional da livre iniciativa dos municípios para gerirem seus territórios e seus problemas comuns, aliada à tendência descentralizante do período, permitiram que o arranjo se compusesse sob essa feição.

³¹ Em resposta aos quatro questionamentos propostos: Como estabelecer um arranjo administrativo, para o território instituído como metropolitano, que *permita equilíbrio entre as relações intergovernamentais*, que *seja capaz de gerir o desencontro entre as dimensões da espacialidade e da institucionalidade*, que *concilie o “espaço de autonomia” de cada ente nos processos decisórios*, e que defina uma forma de coordenar e a responsabilidade da coordenação das relações entre os entes.

Finalmente, em quarto lugar, definiu para os municípios, a partir da criação de uma Assembléia Metropolitana na RMBH a responsabilidade de coordenar e administrar o território metropolitano, inaugurando um arranjo institucional de gestão descentralizada.

Mesmo que bastante oposta à formatação anterior, o Arranjo Institucional Municipalista não esteve isento a questionamentos e impasses semelhantes aos observados no Arranjo Institucional Padronizado. Descentralizado, responsável por coordenar interesses e problemas alocados num território “inchado” e não homogeneamente metropolitano, o Arranjo Municipalista colocou-se face-a-face com impasses quase incontornáveis. Tais impasses se refletiam tanto em temáticas de teor e importância regionais, como em matérias de exclusivo interesse local.

Verificou-se, diante disso, um esvaziamento da AMBEL por parte dos municípios mais integrados à dinâmica metropolitana e de reais características metropolitanas, que não viam suas vocalizações serem tratadas com a devida importância. É o que relata Carlos Aurélio Faria:

Se a gestão da RMBH se “democratiza” com a criação da AMBEL, pelo menos do ponto de vista do desenho institucional, a problemática das relações intergovernamentais volta a se constituir como obstáculo para a efetivação da gestão metropolitana, posto que as diretorias da Assembléia Metropolitana passaram, via de regra, a ser dominadas por coalizões dos municípios menores, em oposição ao eixo econômico metropolitano, composto por Belo Horizonte, Betim e Contagem. A reação dos municípios do eixo econômico passa a ser, então, a de esvaziamento do órgão, que se torna essencialmente inoperante. (FARIA, 2009, p.11).

A AMBEL representava a democratização da gestão metropolitana, aportando a possibilidade de os municípios serem escutados em seus interesses e problemas comuns. No entanto, o aumento da possibilidade de participação e a descentralização, acompanhadas do desmonte de uma estrutura anterior como forma de reação a um regime autoritário que se combatia, trouxeram para a gestão metropolitana a dificuldade de lidar com a heterogeneidade do território.

Essa heterogeneidade era percebida não somente nas vocalizações de interesses mas, especialmente, nas capacidades técnicas e estruturais de cada município. Muitos desses municípios, que passaram a inchar o corpo metropolitano, não contavam com suportes técnicos e estruturais – bem como com consciência

metropolitana – para serem gestores e participantes mais ativos dos processos decisórios da gestão metropolitana.

É importante considerar aqui que todos os fatores que se entrelaçaram nesse período – início dos anos 80 até início dos anos 2000 – reforçaram a percepção de que é para as relações intergovernamentais que devem-se voltar as redefinições sobre a gestão metropolitana. Cabe à coordenação dessas relações a possibilidade de equacionar os impasses postos pela espacialidade X institucionalidade e a maior ou menor centralização e descentralização da gestão.

4.3 Arranjo Institucional Misto na RMBH: espacialidade, institucionalidade, relações intergovernamentais, tipo de gestão

Diferentemente do realizado para os dois arranjos institucionais anteriores, para o Arranjo Institucional Misto – abordado nesse tópico – não se propõe um “balanço” com grandes detalhamentos. Isso se explica dada a sua recente criação e, portanto, uma dificuldade de distanciamento histórico que permita uma comparação e a realização de conclusões mais definitivas sobre seu real impacto na operacionalização da gestão metropolitana da RMBH.

Contudo, é possível elencar as proposições centrais que nortearam a reformulação institucional da gestão metropolitana da RMBH nesse período.

De início, foi evidenciada a necessidade de alocar a coordenação das relações intergovernamentais num arranjo institucional que não se dispusesse de maneira tão fortemente centralizada – como no Arranjo Padronizado – e nem tão descentralizada como no Arranjo Municipalista. Essa mescla de tendências demonstra que os “extremos” não foram capazes de formular e operacionalizar os dilemas metropolitanos.

Num território como o da RMBH, heterogêneo e marcado pelo inchaço de municípios não-metropolitanos, a centralização da gestão não se sustenta dada as prerrogativas da livre iniciativa e autonomia municipais. Num contexto onde os municípios são dotados de autonomia política e administrativa, bem como de poder de livre iniciativa para se integrarem ou não, a centralização da gestão metropolitana

– nas mãos do estado, por exemplo – não garante e não supõe a integração necessária para o desenvolvimento de caráter regional.

A mesma percepção pode ser transferida para um cenário onde a descentralização da gestão metropolitana – dissolvida nas mãos dos próprios municípios, por exemplo – também não garante a realização de uma proposta de desenvolvimento regional, pelas mesmas circunstâncias.

Mais uma vez retorna-se ao dilema da coordenação das relações intergovernamentais, num contexto problemático que envolve principalmente os constrangimentos postos pela institucionalização de um território metropolitano que não corresponde à espacialidade metropolitana. Esse aspecto faz emergir para a RMBH uma gama de interesse e problemas, vocalizados pelos municípios, que não são necessariamente de caráter regional, ampliando a escala de conflitos entre eles e a gestão que se coloca – seja ela centralizada ou não.

Autores como Fernando Luiz Abrucio e Valeriano Soares (2001), Edésio Fernandes (2004) e Carlos Aurélio Faria (2009) remetem essa complexificação da gestão metropolitana, pós-1988, ao movimento emancipacionista inaugurado pela ascensão dos municípios à qualidade de entes federados autônomos. Para eles,

O Brasil vive, hoje, um momento de busca de superação dos efeitos perversos da autonomização dos municípios, chancelada pela Constituição Federal de 1988, que redundou na cristalização de um municipalismo autárquico. (ABRUCIO; SOARES, 2001) ou Ed um municipalismo a todo custo. (FERNANDES, 2004; FARIA, 2009, p. 2).

A partir dos anos 2000, na RMBH, passou-se a discutir novas propostas e alternativas para a gestão da região. Tais debates refletiram a necessidade da retomada do tema metropolitano, esvaziado em decorrência das dificuldades impostas pelo Arranjo Municipalista – que não foi suficiente para agradar todos os 34 municípios em seus interesses e problemas. Desses debates, e como iniciativa do próprio estado, cristalizou-se um novo Arranjo Institucional, aqui tratado como Misto por levar em consideração aspectos de centralização, necessária à coordenação das relações intergovernamentais, e aspectos de descentralização essenciais ao atendimento das autonomias de cada ente que se insere na RMBH.

Assim, um brevíssimo “balanço” desse novo formato de gestão para a RMBH, pode sugerir que:

Oferece à administração do território metropolitano a possibilidade de coordenar as relações intergovernamentais de maneira conciliada entre estado e municípios, estabelecendo “espaços de autonomia” para ambos, sem prejuízo da livre iniciativa municipal e integração regional. Isso pode garantir a minimização de conflitos, decorrentes do envolvimento de um número ampliado de municípios no contexto metropolitano da RMBH, através de um arranjo que acopla um órgão de caráter técnico possivelmente capaz de diferenciar questões exclusivamente locais de outras de interesses realmente comuns e metropolitanos.

Reduz os constrangimentos decorrentes do descompasso entre espacialidade e institucionalidade a partir da definição explícita de “sub-regiões” dentro da totalidade da RMBH. A estipulação da chamada “área de expansão metropolitana”, diferenciando os municípios inseridos na espacialidade metropolitana - já instaurada pelo processo de metropolização – daqueles que fazem parte de uma espacialidade ainda não caracteristicamente metropolitana. Essa diferenciação pode permitir ao Arranjo Institucional Misto o estabelecimento de diretrizes e planos mais coerentes com os índices de integração à dinâmica metropolitana dos 34 municípios, evitando conflitos fundados na heterogeneidade característica da região e promovendo uma integração de municípios segundo interesses e problemas mais próximos e realísticos de cada porção do território metropolitano.

Procura conciliar o “espaço de autonomia” de cada ente na participação da gestão de maneira a não igualar os desiguais, reconhecendo o peso diferenciado de cada um deles nos processos decisórios a partir da diferenciação entre os municípios constituintes do “eixo econômico central” da RMBH dos demais municípios que se inserem na região.

Redefine para o estado um papel de centralidade – não em termos exclusivamente administrativos – na gestão da RMBH, especialmente para a coordenação das relações intergovernamentais.

O que se observa é que existe um movimento de retomada, não somente da questão metropolitana, mas especialmente da percepção de que o estado deve ocupar um espaço de coordenação regional. Essa retomada pode ser interpretada como uma re-estadualização, e aponta ainda para um “futuro incerto” – como pondera Carlos Aurélio Faria:

O desenho das novas instituições metropolitanas, ao promover um equilíbrio entre os atores governamentais, significa, também, uma “re-estadualização” da gestão metropolitana no estado, bem como o reconhecimento do peso diferenciado dos municípios do eixo econômico da RMBH (...) A expectativa é que essa equação garanta um maior engajamento dos atores com maiores recursos no enfrentamento concertado da problemática metropolitana. Contudo, um efeito não esperado pode ser o alijamento dos pequenos municípios. (FARIA, 2009, p.27-28).

Essa balanço oferecido pela revisão dos três arranjos institucionais propostos para a gestão da Região metropolitana de Belo Horizonte permite, se não esclarecer de maneira definitiva os pontos conflitivos postos para a administração do território, pelo menos estabelecer que a coordenação das relações intergovernamentais dispostas numa institucionalidade metropolitana ampliada se constitui como um elemento central para a amenização da questão metropolitana.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Arranjos Institucionais, como bem explicita o termo, são formas acomodativas elaboradas intencionalmente para a gestão de um território que carrega em si a grande possibilidade de ocorrência de conflitos entre os entes que a constituem. São formatados, portanto, com vistas na proposição de uma maneira acertada de conciliação das relações intergovernamentais para a operacionalização de uma administração que permita o desenvolvimento de uma proposta de visão regional, e não somente local.

A coordenação das relações intergovernamentais, que se estabelecem no cenário metropolitano, podem ser apontadas como o principal elemento conferidor de sucesso ou fracasso para os arranjos que se colocam para a gestão. À essa coordenação agregam-se outros fatores que interferem diretamente sobre a sua operacionalização, transformando a referida acomodação proposta pelos arranjos institucionais numa tarefa nada fácil.

Dentre esses fatores, especialmente um merece destaque em primeiro lugar – sem, contudo minimizar a importância dos demais. Refere-se às dimensões da espacialidade e da institucionalidade das regiões metropolitanas. A espacialidade metropolitana, aquela delimitada concretamente pelo processo de metropolização, muitas vezes não é obedecida ou respeitada pelos processos que institucionalizam a região metropolitana. Assim, a institucionalidade pode ultrapassar a espacialidade, como é o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Essa situação merece destaque porque o descompasso entre essas duas dimensões - estabelecendo um território institucionalizado como metropolitano que ultrapassa a espacialidade metropolitana - tem sido a causa originária dos dilemas e conflitos metropolitanos, que se expressam na constatação de um desequilíbrio nas relações intergovernamentais. No limiar desse desequilíbrio está, pois, a reunião de uma heterogeneidade de municípios sob uma denominação comum de região metropolitana. Tanto os municípios da espacialidade realmente metropolitana, quanto os municípios de uma espacialidade não-metropolitana, são enquadrados na qualificação de metropolitanos – mesmo que para eles existam graus diferenciados de classificação quanto à integração à dinâmica metropolitana.

Decorre desse descompasso, no caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte, a ampliação da escala de interesses e problemas comuns entre os municípios, assim como o aumento da possibilidade de conflitos por causa do número exagerado de entes constituintes da região.

A coordenação das relações intergovernamentais, considerando esse descompasso, passou, na trajetória de gestão da RMBH, por mãos diferentes e formatos diferenciados de arranjos institucionais. Esses arranjos ofereceram respostas distintas para equacionar os impasses metropolitanos, estabelecendo ora uma maior centralização do poder decisório, ora uma maior descentralização, e agora uma solução intermediária entre as duas possibilidades. Para operacionalizar esses formatos – mais centralizados ou descentralizados –, a percepção sobre o “espaço de autonomia” dos municípios foi considerada de maneiras diferentes.

No primeiro arranjo apresentado – Arranjo Institucional Padronizado – coube aos municípios um espaço bastante reduzido nos processos decisórios, desenhando para eles um “espaço de autonomia” sobre seus interesses e problemas metropolitanos e plurimunicipais quase inexistente, visto que não eram entes federados autônomos. No arranjo que se seguiu a este – Arranjo Institucional Municipalista – o “espaço de autonomia” cabido aos municípios foi ampliado de maneira considerável, permitindo um desenho institucional no qual eles próprios puderam participar e exercer a autonomia decisória sobre seus interesses e problemas. Recentemente esse “espaço” tem sido repensado, considerando a necessidade de uma nova articulação entre todos os entes da região.

Numa abordagem histórica geral que passa por todos os arranjos estabelecidos, apresentados desde os anos 70 até início dos anos 2000, é possível vislumbrar um movimento quase pendular para a participação do estado nos campos decisórios da gestão da RMBH. Voltando o olhar especificamente para a função definida para o estado nos três arranjos institucionais da RMBH – colocando em evidência sua maior ou menor participação – é clara a diferença da atuação dessa esfera governamental em cada um dos períodos tratados. De início, observou-se uma “imposição” do poder decisório do estado, no Arranjo Institucional Padronizado. No momento exatamente subsequente, observou-se uma ausência e “abandono” quase completo da esfera estadual de poder no Arranjo Institucional Municipalista. Por fim, em tempos atuais, visualiza-se uma “retomada” da centralidade do papel do estado nas recentes reformulações da gestão da RMBH.

Esse movimento reflete a própria reordenação das relações intergovernamentais, no sentido de que podem ser contextualizadas de acordo com as transformações políticas vivenciadas pelo país, desde o ano da criação das primeiras oito regiões metropolitanas. A maneira elaborada de se articularem tais relações, nas tentativas de obter melhor equilíbrio entre elas e um nível não prejudicial de conflitos nesse campo, fizeram-se ora por maior coordenação do estado, ora por livre iniciativa dos municípios.

Ao encerramento da proposta desse trabalho de apontar os conflitos e impasses inerentes à gestão do território metropolitano – ainda que reconhecendo a possibilidade da existência de consensos - breves considerações podem ser realizadas a respeito dos três arranjos apresentados.

O primeiro Arranjo Institucional para a RMBH foi desenhado e implantado seguindo as definições do Governo Federal para o desenvolvimento urbano e industrial do país. É intitulado de Arranjo Padronizado porque foi adotado pelas demais regiões metropolitanas criadas no período, segundo as mesmas diretrizes e mesmos moldes.

Originariamente a RMBH contava com quatorze municípios, dos quais nem todos apresentavam características metropolitanas. Portanto, ao se cruzar as dimensões da espacialidade e da institucionalidade que regulamentou o território metropolitano, é evidente o descompasso entre elas. A institucionalidade superou em muito a espacialidade metropolitana que poderia ser verificada àquela época.

Muitos dos municípios encampados pela definição como pertencentes à RMBH não possuíam – e ainda hoje não possuem – graus de vinculação e integração à dinâmica metropolitana. Isso pode ser observado na tabela colocada no capítulo 3 desse trabalho, que elenca os municípios da RMBH segundo os graus de integração.

Os complicadores gerados pelo descompasso entre a espacialidade e a institucionalidade não puderam ser sentidos – em sua dimensão – naquela época. Isso se deveu ao fato de o tipo de gestão instituída ser centralizada nas mãos do estado e da União, viabilizada, ainda, pelo autoritarismo característico do período e pela não qualificação de autônomos aos municípios.

A centralização da gestão permitia que as relações intergovernamentais fossem coordenadas e dirigidas pelo estado sem grandes possibilidades de conflitos e embates, que pudessem ser expressos. No entanto, isso não equivale a dizer que

tais conflitos não existiram mas, que estiveram minimizados. O caso emblemático do município de Contagem – no enfrentamento direto do governo municipal com a gestão metropolitana estadualista estabelecida na época, no caso da Usina de Cimento Itau - aponta para isso.

Com o desenrolar e fortalecimento do movimento de redemocratização do país, esse Arranjo Padronizado tornou-se insustentável: passou a ser considerado como pouco democrático porque não cristalizava uma participação de caráter decisório dos municípios metropolitanos.

Assim, no viés da redemocratização e abertura política, a participação e ascensão dos municípios como entes autônomos – que se confirmou na Constituição de 1988 – inviabilizou a centralização administrativa.

A alteração na organização federativa do país, pós-Constituição de 1988, alterou também os arranjos institucionais de gestão metropolitana. Essa alteração de arranjos foi necessária não somente pela reconfiguração da ordem federativa do Brasil, mas especialmente pela onda emancipacionista que criou vários municípios e, muitos deles, se agregaram à regiões metropolitanas.

Esse fato causou o “inchaço” da RMBH, que hoje dia conta com 34 municípios de características diferentes. Esse aumento no número de atores, além da heterogeneidade entre eles, tornou um tanto mais complexa a gestão da região.

Aliada a esses fatores, a descentralização da administração – que também foi uma tônica do período de redemocratização e abertura política – causou um agravamento nos já existentes constrangimentos para a operacionalização do arranjo institucional. As relações intergovernamentais, que já se mostravam conflitivas, mesmo com todo o aparato criado para que os conflitos não fosse prejudiciais à gestão regional, aumentaram na mesma escala em que se incorporaram novos municípios na RMBH.

Descompasso entre espacialidade e institucionalidade, inchaço metropolitano, relações intergovernamentais desequilibradas e descentralização administrativa configuraram como os principais vilões para a inoperância do Arranjo Institucional Municipalista. Esse novo arranjo permeou-se de conflitos de diversas ordens – políticos, econômicos, de representatividade, de vocalização de interesses e problemas comuns – que não se referiam especificamente às questões metropolitanas.

Assistiu-se a um “esvaziamento” da questão metropolitana, dada a dificuldade de conciliar relações intergovernamentais dentro de uma região institucionalizada que reunia municípios muito díspares. Esse esvaziamento refletiu-se de maneira especial no campo político, quando os dilemas metropolitanos passaram a ser considerados como de menor importância pelos municípios. Também o enfraquecimento do campo técnico – pelo desmonte gradativo do PLAMBEL – contribuiu para esse esvaziamento. Muitos dos municípios que incorporavam a Região Metropolitana de Belo Horizonte não tinham suportes técnicos e estruturais que permitissem a eles uma adequação e um planejamento de cunho regional, trazendo para a gestão metropolitana uma maior dificuldade de operacionalização.

A integração compulsória do Arranjo Padronizado, deu espaço ao discurso freqüente da autonomia municipal, dificultando a discussão da gestão sobre os temas regionais. Assim, o “espaço de autonomia” passou a ser requerido por todos os municípios definidos como metropolitanos, inclusive por aqueles que tinham um grau muito baixo de integração à dinâmica metropolitana. Essa reivindicação de “espaço de autonomia” tensionou ainda mais o equilíbrio das relações intergovernamentais, especialmente entre os municípios mais fortes e de características realmente metropolitanas e os menos caracterizados como tais.

Muito do esvaziamento do Arranjo Institucional Municipalista e a pouca representatividade da AMBEL – entidade responsável por reunir os municípios metropolitanos e coordenar a sua gestão – se explicaria por isso: dificuldade de manter relações intergovernamentais com a finalidade de desenvolver uma gestão compartilhada de interesses e problemas comuns entre municípios muito distintos, que formalmente requeriam o mesmo “espaço de autonomia” dentro do arranjo.

Recentemente assistiu-se a uma nova remodelação do arranjo institucional para a RMBH, em mais uma tentativa de estabelecer uma administração eficiente de um território que pode ser comparado ao coração do estado.

Concentrou-se na busca consensual de soluções para a gestão, estabelecendo como diretriz central a priorização do papel do estado como ente primordial para a coordenação das relações intergovernamentais, sem, no entanto, ferir a autonomia municipal e ocupar o lugar destinado à ela. O Arranjo Institucional Misto, como o próprio nome traduz, fundamenta-se na crença de que é possível mesclar centralização e descentralização num formato de gestão para a RMBH.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Mônica. Política Urbana e Governança: o perfil da participação social na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: MENDONÇA e GODINHO (Org.). **População, Espaço e Gestão na Metrópole**: novas configurações, velhas desigualdades. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano M.F. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1999.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; SOARES, Márcia Miranda. **Redes Federativas no Brasil**: cooperação intermunicipal no grande ABC. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista Sociologia Política**, n.24. Curitiba, 2005. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso em 15/08/2010.
- ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. Seminários Legislativos. Regiões Metropolitanas. **Encontros Regionais**: Propostas das Comissões Técnicas Interinstitucionais – CTIs. Belo Horizonte: ALEMGO, Out. 2003.
- ANDRADE, Luciana Teixeira de (Org). **Como Anda Belo Horizonte**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2009.
- ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 1996, n. 34, p.44-46.
- AZEVEDO, Sérgio. MARES GUIA, Virgínia R. dos. Atores e Formato Institucional: a Assembléia Metropolitana de Belo Horizonte. In: ANDRADE, Luciana Teixeira de. MENDONÇA, Jupira G; FARIA, Carlos Aurélio P. (Org.). **Metrópole: território, sociedade e política**. O caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte:PUC Minas, 2008, p. 297-313.
- AZEVEDO, Sérgio. MARES GUIA, Virgínia R. dos. Governança Metropolitana e Reforma do Estado: o caso de Belo Horizonte. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Ano 2, n. 3, 2000, p. 131-146.
- AZEVEDO, Sérgio; MARES GUIA, Virgínia R. dos. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz César (Org). **Metrópoles**: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. 168p.

BRASILEIRO, Ana Maria. **O Município como Sistema Político**. Rio de Janeiro: FGV, 1973.

CARVALHO, José Murilo de. **A Escola de Minas de Ouro Preto: o peso da glória**. Rio de Janeiro: FINEP, 1978.

COELHO, Gilberto. **As Leis e a organização do espaço metropolitano**. In. Metrôpoles em Revista, n.2. Curitiba: COMEC, 1999.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. Editora Globo: Porto Alegre, 1958.

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, vol. 11, p. 73-106, 2004.

FARIA, Carlos Aurélio P. **De volta a um futuro incerto: relações intergovernamentais e gestão metropolitana na RMBH**, 2009.

FAUSTO, Boris. **A História do Brasil**. São Paulo: EDUSP, 1994.

FAUSTO, Boris. **A Revolução de 1930**. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

FERNANDES, Edésio. Gestão Metropolitana. **Cadernos da Escola do Legislativo**. Belo Horizonte, v.7, n. 12, p. 68 – 99, 2004.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Estudos Básicos para a RMBH: subsídios para o Plano de Desenvolvimento**. Belo Horizonte: Convênio FJP e SEDRU-MG, 2006. (Relatório Final).

FONSECA, Geraldo. **Contagem perante a História**. Contagem: Edição da Assessoria de Imprensa e Relações Públicas da Prefeitura Municipal de Contagem, 1978.

GARSON, Sol. Análise do desempenho Fiscal dos Municípios das Áreas Metropolitanas. In: RIBEIRO, Queiroz Luiz César de (Coord.). **Projeto: Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil**. Observatório das Metrôpoles/ FASE, 2004. (Relatório de Atividades).

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. **A Questão Metropolitana no Brasil**. São Paulo: FGV. 2005.

GRAU, Eros Roberto. **Regiões Metropolitanas: regime jurídico**. São Paulo: José Bushatsky, 1974.

HORTA, Raul Machado. União Federal, Direito Constitucional Brasileiro e Regiões Metropolitanas. In: HORTA, Raul Machado (Org.). **Estudos de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 643 - 655.

HOTZ, Eduardo Fontes. **A organização metropolitana pós- Constituição de 1988**. São Paulo: Perspectiva, v. 14, n. 4, 2000, p.91-98.

IGLESIAS, Francisco. **Trajetória Política do Brasil: 1500 – 1964**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

LEVI, Margareth. Uma lógica da mudança institucional. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 34, n. 1, 1991, p. 79-99.

Lomar, Paulo José Vilela. A Constituição brasileira e a gestão metropolitana. In: **Pesquisa: Política Urbana e Metropolitana**. Documento n. 3. São Paulo: LUME, 2001.

MACHADO, Gustavo Gomes. **O Ente Metropolitano: custos de transação na gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte e no Consórcio do Grande ABC: os modelos compulsório e voluntário comparados**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2009.

MACHADO, Gustavo Gomes. **A questão metropolitana: o impasse institucional no Brasil e em Minas Gerais**. 2002. 131f. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2002.

MELO, Marcus A. **Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”**: efeitos perversos da descentralização?. São Paulo: *Perspectiva*, v. 10, n. 3, 1996, p. 3-143.

MOURA, Rosa, *et. al.* Brasil Metropolitano: uma configuração heterogênea. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n.195, p.33-56, 2003.

MOURA, Rosa; FIRKOWSKI, Olga Lúcia. Metrôpoles e regiões metropolitanas: o que isso tem em comum? **Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR**. Rio de Janeiro, maio de 2001.

NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

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 diretor da Região Metropolitana de Belo Horizonte: síntese dos diagnósticos setoriais**. 2 Ed. Belo Horizonte, 1993.

RIBEIRO, Luiz César Queiroz. A metrópole entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. In: RIBEIRO, Luiz César Queiroz (Org). **Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. Rio de Janeiro: Perseu Abramo, 2004.

ROLNIK, Raquel. Novas perspectivas para a gestão metropolitana: o papel do governo federal. In: **Seminário Internacional: O Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federativos**, 2005.

ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nádia. Governar as Metrôpoles: dilemas da recentralização. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Org). **Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. Rio de Janeiro: Perseu Abramo, 2004.

SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada**. São Paulo: Ática, 1994 [1987].

SCHWARTZMAN, Simon. **As Bases do Autoritarismo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 1993.

SOUZA, Celina. Condições institucionais de cooperação na região metropolitana de Salvador. In: CARVALHO, Inaiá M.M.; PEREIRA, Gilberto C. (Org.). **Como Anda Salvador e sua Região Metropolitana**. Salvador: Edufba, 2006, p. 171-185.

SOUZA, Celina. **Metropolização Brasileira: uma análise dos anos setenta**. Rio de Janeiro: FGV. 1985.

SOUZA, Celina. Regiões Metropolitanas: condicionantes do regime político. **Revista Lua Nova**, n.59, 2003, pg. 138.

SOUZA, Celina. Regiões Metropolitanas: trajetória e influência das escolhas institucionais. In: RIBEIRO, Luiz César (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.

TEIXEIRA, João Gabriel; SOUZA, José Moreira de. Espaço e Sociedade na Grande BH. In: MENDONÇA; GODINHO (Org.). **População, Espaço e Gestão na Metrôpole: novas configurações, velhas desigualdades**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003.

URICOECHEA, Fernando. **O Minotauro Imperial: a burocratização do estado patrimonial brasileiro no século XIX**. Rio de Janeiro: Difel, 1978.

ZAULI, Eduardo Meira. Políticas Públicas e Políticas Sociais. **Pensar BH**. Política Social, Belo Horizonte, v. 8, p. 27-29, 2003.

ANEXO A: CRONOLOGIA DA RMBH

- 1967** - A Constituição Federal de 1967 no art. 157 §10, atribui à União, mediante lei complementar, competência para estabelecer regiões metropolitanas constituídas por municípios em todo o País.
- 1971** – Criação de um grupo de estudos na FJP para tratar da caracterização e definição da Região Metropolitana de Belo Horizonte.
- 1971** – Realizada a primeira pesquisa de Origem e Destino pelo PLAMBEL.
- 1972** – Autoriza (quem autoriza?) o poder executivo a firmar contrato de financiamento com o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU – para os estudos de detalhamento e implantação do plano Metropolitano de Belo Horizonte.
- 1973** –A Lei Complementar nº 14, de 8/06/73 estabelece 8 regiões metropolitanas no Brasil: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Fortaleza e Belém. Previa dois órgãos colegiados de gestão: o Conselho Deliberativo e o Conselho Consultivo, assessorados tecnicamente por entidade de planejamento a ser criada. A Lei Complementar nº 20 de 1/07/1974 tratou da fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara e criou a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Municípios da RMBH (14) – Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano.
- 1974** –A Lei Estadual nº 6.303/74 regulamenta a Região Metropolitana de Belo Horizonte e criou a autarquia Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PLAMBEL.
- 1978**. A Lei Estadual 7.275 de 28 de junho de 1978 autoriza o Poder Executivo a construir empresa pública denominada Companhia de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte - METROBEL.
- 1982** – Realizada a segunda pesquisa de Origem e Destino.
- 1985** – A Lei Delegada n. 18 de 28.8.1985 estabelece que a Região Metropolitana compreende em sua Administração: o Conselho Deliberativo, o Conselho Consultivo e o PLAMBEL - Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte.
- 1987** - A Lei Estadual 9.527 de 29.12.1987 cria a Secretaria de Estado de Assuntos Metropolitanos e a autarquia Transportes Metropolitanos - TRANSMETRO - vinculada à mesma e inclui na administração da RMBH, além do Conselho Deliberativo, o Conselho Consultivo, a Secretaria de Estado de Assuntos Metropolitanos e o PLAMBEL, a TRANSMETRO.

- 1988** – A Constituição de 1988 passa aos estados-membros a competência para instituir, por lei complementar, regiões metropolitanas.
- 1989** – A Constituição Estadual de MG (art. 42) dá ao estado o poder de instituir, mediante lei complementar, região metropolitana e aglomeração urbana de municípios limítrofes do mesmo complexo geoeconômico e social. Institui o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, destinado a promover investimentos e financiamentos de projetos nas regiões metropolitanas (art. 47) e uma Assembléia Metropolitana. Mais quatro municípios se incorporaram à RMBH: Brumadinho, Esmeraldas, Igarapé, Mateus Leme, Totalizando 18 municípios.
- 1992** - Realizada a terceira pesquisa de Origem e Destino.
- 1992** - A Lei Estadual 10.827 de 29.7.1992 transforma a Secretaria de Estado de Assuntos Metropolitanos, criada em 1987, em Secretaria de Estado de Comunicação Social. As competências da Secretaria de Estado de Assuntos Metropolitanos foram transferidas para a Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas. O PLAMBEL ficou vinculado à Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral.
- 1993** – Lei Complementar nº 26 de 14/01/93 fixa a organização geral e as normas relativas ao planejamento e execução de serviços de interesse comum nas Regiões Metropolitanas, assim como a organização e funcionamento da AMBEL, em substituição ao Conselho Deliberativo. Mais dois municípios passaram a integrar, por emancipação, a RMBH: Juatuba (de Mateus Leme) e São José da Lapa (de Vespasiano), totalizando 20 municípios.
- 1994** - A Lei Estadual n. 11.474 de 26.5.1994 dispõe sobre a reorganização da Autarquia Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte -PLAMBEL.
- 1995** – Mais quatro municípios são incorporados à RMBH, em decorrência da emancipação de quatro ex-distritos: Sarzedo e Mário Campos (oriundos de Ibirité), São Joaquim de Bicas (de Igarapé) e Confins (de Lagoa Santa). Nesse ano a RMBH totaliza 24 municípios.
- 1996** - A Lei Estadual n. 12.153 de 21.5.1996 extingue a autarquia Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte transferindo suas atribuições para a Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, a Fundação João Pinheiro, e para o Instituto de Geociências Aplicadas - IGA -da Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais -CETEC. A Lei Complementar Estadual n. 43 de 31.5.1996, no art.19, dispõe que o assessoramento para o planejamento, a organização, a coordenação das atividades relativas à RMBH serão prestadas pela Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral e pela Fundação João Pinheiro.
- 1997** – Instituído, pela Lei complementar nº 49/97, o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. A Lei Complementar Estadual n. 48 de 12.11.1997 altera a composição da Região Metropolitana de Belo Horizonte, incluindo os municípios de Florestal e Rio Manso, totalizando 26 municípios.

- 1998** - A Lei Complementar Estadual n. 51 de 30.12.1998 institui a Região Metropolitana do Vale do Aço composta pelos municípios: Coronel Fabriciano, Ipatinga, Santana do Paraíso e Timóteo.
- 1999** - A Lei Complementar 53 de 01 de dezembro de 1999 incorpora à RMBH os municípios de Baldim, Capim Branco, Itabirito, Itaguara, Matozinhos e Nova União, totalizando 32 municípios.
- 2000** - A Lei Complementar Estadual n. 56 de 12 de janeiro de 2000 inclui na RMBH os municípios de Jaboticatubas e Taquaraçu de Minas e exclui Itabirito. A RMBH fica então composta por 33 municípios.
- 2002** - A Lei Complementar 63 de 10 de janeiro de 2002 inclui, na RMBH, o município de Itatiaiuçu, totalizando 34 municípios: Baldim, Belo Horizonte, Betim, Brumadinho, Caeté, Capim Branco, Confins, Contagem, Esmeraldas, Florestal, Ibirité, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Jaboticatubas, Juatuba, Lagoa Santa, Mário Campos, Mateus Leme, Matozinhos, Nova Lima, Nova União, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Rio Manso, Sabará, Santa Luzia, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo, Taquaraçu de Minas e Vespasiano. Realizada a quarta pesquisa de Origem e Destino pela FJP.
- 2003** – Criada a Secretaria de Estado de desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU). No âmbito dessa secretaria foi instituída a Superintendência de Assuntos Metropolitanos. Publicada a Lei Delegada n.106 de 29.1.2003, dispendo sobre a Secretaria de Estado e Desenvolvimento Regional e de Política Urbana, que possui como uma de suas competências o controle e a avaliação da articulação intergovernamental e de integração regional dos municípios, incluindo a Região Metropolitana. O Decreto n. 43.233 de 27.1.2003 dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e de Política Urbana - SEDRU. Realizado pela Assembléia Legislativa o Seminário "Regiões Metropolitanas", que discutiu seus problemas e aprovou propostas para a reformulação do modelo de gestão da RMBH.
- 2004** - A Portaria n. 11 de 22/01/2004 estabelece regras e competências para a elaboração do Plano Diretor Metropolitano, que se dará em regime de mútua cooperação entre a Assembléia Metropolitana da RMBH - AMBEL - e a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana - SEDRU. Emenda à Constituição n. 65 de 25.11.2004 altera os arts. 42 a 50 da Constituição Estadual, que tratam da Região Metropolitana e estabelece conceitos e critérios para a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões no estado, além de modificar o modelo de gestão da região metropolitana: a composição e as atribuições da AMBEL são alteradas e é criado o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano.