

Governança Metropolitana no Brasil

Relatório de Pesquisa

Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana (Componente 1)



Região Metropolitana de Belo Horizonte

Governança Metropolitana no Brasil

Relatório de Pesquisa

Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana (Componente 1)

ipea

Região Metropolitana de Belo Horizonte

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministro Nelson Barbosa

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Jessé José Freire de Souza

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Alexandre dos Santos Cunha

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Roberto Dutra Torres Junior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Marco Aurélio Costa

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

André Bojikian Calixtre

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Brand Arenari

Chefe de Gabinete

José Eduardo Elias Romão

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Governança Metropolitana no Brasil

Relatório de Pesquisa

Caracterização e Quadros de Análise Comparativa
da Governança Metropolitana no Brasil: arranjos
institucionais de gestão metropolitana (Componente 1)

ipea

Região Metropolitana de Belo Horizonte

Rio de Janeiro, 2015

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2015

EQUIPE TÉCNICA

Coordenação Nacional da Rede Ipea

Marco Aurélio Costa – Ipea

Coordenação Nacional do Projeto

Marco Aurélio Costa – Ipea

Relatório de Pesquisa

Coordenadora Estadual do Projeto

Maria Valeska Duarte Drummond – Coordenadora do Observatório de Políticas Metropolitanas da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (ARMBH)

Equipe Estadual

Ivani José dos Santos – Auxiliar de Pesquisa – ARMBH

Kelly Cristina Silva – Gerente de Pesquisa e Apoio Técnico – ARMBH

Luiza Lobato Andrade (Assistente de Pesquisa) – ARMBH

Terêncio Octávio Avelino da Rocha (Auxiliar de Pesquisa) – ARMBH

Colaboração

Elisa Versiani Lustosa – Assessora da Diretoria de Informação, Pesquisa e Apoio Técnico - ARMBH

Mateus Braga Guerra – Gerente de Planejamento e Modernização Institucional – ARMBH

Revisão Técnica

Bárbara Oliveira Marguti – Ipea

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 LEGISLAÇÃO DE REFERÊNCIA.....	17
3 ARRANJO INSTITUCIONAL DA GESTÃO METROPOLITANA.....	22
4 AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA METROPOLITANA	61
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	78
REFERÊNCIAS	79
ILUSTRAÇÕES	80

1 INTRODUÇÃO¹

A região metropolitana (RM) de Belo Horizonte é composta por 34 municípios: Baldim, Belo Horizonte, Betim, Brumadinho, Caeté, Capim Branco, Confins, Contagem, Esmeraldas, Florestal, Ibirité, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Jabuticatubas, 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.

Em relação a outras RMs, a RM de Belo Horizonte tem uma peculiaridade, que é o Colar Metropolitano, formado por municípios do seu entorno afetados pelo processo de metropolização, para integrar o planejamento, a organização e a execução de funções públicas de interesse comum (Fpics). O Colar Metropolitano conta hoje com dezesseis municípios.

Do ponto de vista do sítio natural, no vetor sul da RM de Belo Horizonte (desde sudoeste a sudeste), região do quadrilátero ferrífero, destacam-se as minerações, que conflitam com as áreas de proteção dos principais mananciais de abastecimento, matas de galeria ao longo dos cursos d'água, sítios de lazer e, em menor intensidade, as áreas de atividades agropecuárias. Ao norte, ao contrário, as terras mais férteis e de relevo menos acidentado propiciam o uso tipicamente rural com atividades agropecuárias mais estruturadas, junto à exploração de calcário, na grande área cárstica e de areia ao longo dos cursos d'água. Nas encostas da Serra do Cipó, unidade protegida por legislação ambiental específica, a vegetação mostra-se mais preservada – Plano Diretor de Desenvolvimento (PDDI), volume 1.

A formação da RM de Belo Horizonte remonta às décadas de 1940 e 1950, tendo a região se transformado rapidamente desde então, tanto em tamanho e extensão, quanto em sua natureza e características. Marcada principalmente por sua expansão e articulação com os municípios industriais a oeste/sudoeste a partir do pós-Guerra, e com municípios residenciais populares a norte/noroeste nos anos 1970 e 1980, teve grande crescimento em direção ao vetor sul nos anos 1990, com a formação de novas centralidades de serviços, expansão de áreas residenciais de alta renda e atividades mineradoras.

As áreas urbanizadas da RM de Belo Horizonte possuem perfis bastante heterogêneos, conforme o vetor de ocupação. Os dados que se seguem constam do PDDI da RM de Belo Horizonte, finalizado em 2010.

- A) Eixo norte: ocupação predominantemente horizontal, com parcelamentos carentes de infraestrutura, apresentando tendência a alguma verticalização nas áreas bem servidas de infraestrutura e mais próximas da Cidade Administrativa, cuja implantação tem gerado grande valorização do entorno, e intensificação também dos condomínios residenciais fechados voltados para população de alta renda, especialmente nos municípios com este histórico de ocupação, como é o caso de Lagoa Santa. Nos municípios mais distantes vêm se implantando, principalmente na direção da Serra do Cipó, os sítios de lazer e mais condomínios fechados de alta renda. Recentemente, observa-se também o adensamento dos assentamentos precários voltados para a população de baixa renda, especialmente nas áreas de melhor acesso viário, como ao longo da BR-424 em direção a Pedro Leopoldo.

1. Relatório elaborado com base em informações disponíveis até 2013.

Há em Jaboticatubas um parcelamento de grandes proporções denominado Reserva Real, na bacia do rio das Velhas. O investimento total estimado é de aproximadamente R\$ 733 milhões. O terreno foi adquirido pela Viva Empreendimentos Imobiliários Ltda., que é uma organização brasileira, com capital luso-brasileiro, constituída para executar o empreendimento. Dedicada a concepção, comercialização e gestão de projetos imobiliários, conta com a experiência do grupo Design Resorts, que desenvolve atividades na Europa, América do Sul e África. Posteriormente, a razão social foi alterada para Reserva Real Empreendimentos Imobiliários Ltda.

O terreno, situado na área de expansão urbana do município, foi dividido em cinco setores distintos, com diferentes atrativos turísticos e de lazer, sendo quatro predominantemente residenciais, voltados para o segmento de alta renda, com lotes mínimos de 1.000 m², e um deles tem caráter comercial:

- Condomínio Tênis: contará com 297 lotes residenciais e um centro de treinamento de tênis, com 24 quadras;
- *Golf Resort*: será subdividido em 517 lotes residenciais e possuirá um campo de golfe;
- Comunidade Aeroportuária ou *Fly In*: terá apenas 25 lotes residenciais e contará com um aeródromo (pista de pouso particular);
- Complexo Hípico: serão 165 lotes residenciais, que terão como diferencial um complexo hípico;
- Área comercial ou *downtown/uptown*: é um centro de comércio e serviços, que inclui a instalação de hotel com 204 quartos.

Além disso, serão implantados mais loteamentos residenciais, que têm a classe média como público-alvo e estão sendo chamados de *biovillas*. Está prevista a construção de cinco biovillas, que terão um total de 2.799 lotes residenciais. Até o momento (março de 2013) só foram anuídas duas delas: uma com 557 lotes e outra com 339 lotes, em uma área de 385.984,18 m². Nos três primeiros anos do empreendimento, deverão ser gerados 1.500 empregos diretos e 800 postos de trabalho indiretos, com o recrutamento de profissionais. Caberá à empresa promover o treinamento e a capacitação da mão de obra.

Na antiga área da Fazenda Bom Retiro, em Lagoa Santa, será implantado um loteamento destinado ao uso residencial unifamiliar, denominado Gran Royale Lagoa Santa. O loteamento, com área total de 97,32 ha, contará com 659 lotes residenciais. Foram adotados dois padrões de lotes: 340 unidades terão área mínima de 525 m² e 318 terão área mínima de 1.000 m². O loteamento é de propriedade de Gran Royale Lagoa Santa Empreendimento Imobiliário S.A. e se destina ao público de alto poder aquisitivo.

Em Vespasiano, será construído o loteamento Alphaville Minas Gerais, que contará com 547 lotes residenciais e quinze lotes comerciais. Os lotes estão variando de 450 m² a 790 m². O terreno, localizado na antiga Fazenda Vargem do Sapé, tem área total de 89,94 ha e é de propriedade de Empresa Técnica de Estudos Consultoria e Construções Ltda. (Etecco). Esse será o segundo condomínio da rede Alphaville na RM de Belo Horizonte: o primeiro, Alphaville Lagoa dos Ingleses, localizado em Nova Lima, foi construído há quatorze anos. Segundo reportagem de *O Diário do Comércio*, o investimento será da ordem de R\$ 70 milhões e empregará 350 pessoas no período das obras e 2.100 quando o condomínio já estiver ocupado. A previsão de entrega do empreendimento é em meados de 2014. O acesso se dará pela rodovia MG-010.

- B) Eixo noroeste: os municípios de Esmeraldas e Ribeirão das Neves são os mais comprometidos com a implantação de parcelamentos precários voltados para a população de baixa renda. Esmeraldas teve, nos últimos dez anos, um surpreendente volume de pedidos de anuência para novos parcelamentos.

A nova fábrica de circuitos integrados semicondutores da SIX Semicondutores (figura 1) será instalada em Ribeirão das Neves. A implantação da empresa de alta tecnologia, voltada para o segmento de microeletrônica, é resultado de uma parceria entre setores público e privado: o Grupo EBX, do empresário Eike Batista, e o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) são os principais. O empreendimento conta ainda com a participação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), da International Business Machines (IBM), da Matec Investimentos e da empresa Tecnologia Infinita WS-Intecs. Ocupando uma área aproximada de 160 mil m² às margens da BR-040, a SIX Semicondutores tem previsão de entrar em funcionamento no primeiro trimestre de 2015, com o custo total estimado em R\$ 1 bilhão, segundo a *Agência Minas de Notícias*. A expectativa do governo do estado é que o empreendimento fortaleça o desenvolvimento socioeconômico e funcione como um polo industrial e tecnológico, atraindo outras empresas fornecedoras ou compradoras. A escolha de Ribeirão das Neves para sediar a SIX Semicondutores levou em conta aspectos como a proximidade do aeroporto de Confins e da BR-040. Quando totalmente instalada, a previsão é de que sejam gerados trezentos empregos diretos e 1 mil indiretos.

FIGURA 1
Projeto da Fábrica SIX em Ribeirão das Neves



Fonte: Construction Process. Disponível em: <<http://www.sixsemicondutores.com.br/en/knowning-six>>.

- C) Eixo oeste: os municípios de Contagem e Betim sobressaem pela intensificação da produção de pequenos conjuntos de prédios residenciais, inseridos em áreas já urbanizadas ou de urbanização recente, voltados para as classes de renda média, e também a produção de unidades para população de menor renda em áreas desocupadas e próximas a Belo Horizonte, incentivada, sobretudo, pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) federal. Nos demais municípios deste eixo, chama a atenção o grande estoque de lotes sem infraestrutura ou com infraestrutura muito precária (exceção de Itaguara). Verifica-se ainda a ocorrência de chácaras e sítios de lazer mais voltados para camadas de renda média da própria região.

O Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) Arrudas é um projeto desenvolvido por meio de uma parceria entre governo federal, governo de Minas, prefeitura de Belo Horizonte e prefeitura de Contagem. O principal objetivo do projeto é a “requalificação urbana e ambiental” do Ribeirão Arrudas, que passa por Belo Horizonte, Contagem e

Sabará e onde é despejado um volume significativo do esgoto da RM de Belo Horizonte. O Ribeirão foi canalizado para ampliação de vias focando melhoria do trânsito e prevenção de enchente, principalmente no município de Contagem, onde foram realizadas 96% das obras. Serão beneficiadas diretamente cerca de 300 mil pessoas e indiretamente outras 600 mil que moram no vetor oeste da região. As obras viárias, o centro comunitário e o parque linear estavam 98% concluídos, com previsão de inauguração para o primeiro semestre de 2013, segundo o coordenador geral da Unidade de Gerenciamento do Empreendimento Arrudas/Ferrugem, Pedro Paulo Ferreira dos Santos. Para o reassentamento das 1.051 famílias removidas com a execução das obras, foram construídos 808 apartamentos de dois e três quartos. O empreendimento, que se iniciou em 2008, teve o custo total de aproximadamente R\$ 258 milhões e prevê agora um aditivo de R\$ 17 milhões – 38% do governo do estado e prefeituras e os 42% do Ministério das Cidades (MCidades) para construção de escola, posto de saúde e 64 novos apartamentos, entre outras obras. O empreendimento gerou em média 150 empregos diretos mensais, chegando a atingir o pico de 700, e outros 500 empregos indiretos mensais, com pico de 2 mil.

A Sada Transportes e Armazenagens S.A., empresa de logística com sede em Betim, pretende construir seu novo pátio logístico para distribuição de veículos em Igarapé. O empreendimento vai ocupar uma área de 540 mil m² às margens da BR-381, onde serão construídos pátios, galpões e escritórios. A prefeitura de Igarapé espera que o empreendimento, que deve gerar 825 empregos diretos, atraia novos investimentos para a cidade. O prefeito anunciou que realizará melhorarias na via de acesso, que é estreita e não comportaria a movimentação de carretas. O investimento total da empresa será de R\$ 211 milhões e a primeira fase do empreendimento deve ser inaugurada em meados de 2013, segundo o jornal *O Tempo*, de 1º de março de 2013.

- D) Eixo leste: Sabará apresenta área conurbada com Belo Horizonte, com urbanização precária e tendência a pequena verticalização, abrigando grande parcela da população de baixa renda com vínculos com a capital. Nos demais municípios, assim como naqueles mais distantes do eixo oeste, o comprometimento com o processo de ocupação da capital se dá pela implantação de chácaras e sítios de lazer voltados para a população de renda média.

A mina Apolo, da Vale S.A., fica localizada entre os municípios de Santa Bárbara, Caeté, Rio Acima e Raposos. Trata-se de uma região com baixa ocupação antrópica e extensos ambientes naturais preservados. Concentra-se neste setor um grande número de cursos d'água contribuintes da margem direita do rio das Velhas, representando significativo volume de água utilizado no abastecimento da população da RM de Belo Horizonte. Esta água é captada pela Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa) na Estação de Tratamento de Água (ETA) de Bela Fama, considerada a fonte mais importante de abastecimento da RM, captada na bacia do rio das Velhas. Cerca de 85% do abastecimento de água de Caeté e 60% do abastecimento de Belo Horizonte provêm do Gandarela.

Diante da importância ecológica, cultural e hídrica desta região, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) do Ministério do Meio Ambiente (MMA), órgão federal responsável pelas unidades de conservação, realizou um estudo propondo a criação do Parque Nacional Águas da Serra do Gandarela.

Após diversas discussões envolvendo organizações não governamentais (ONGs), empresas, entidades ligadas à mineração e o governo estadual, os interessados vêm buscando

adequar o projeto com vistas a conciliar a instalação da mineradora com a criação do parque, numa tentativa de assegurar preservação e desenvolvimento econômico.

Na versão atual do projeto, acordada entre o ex-presidente Rômulo Mello, do ICMBio, e o atual secretário Adriano Magalhães, da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais (Semad-MG), a Vale terá direito de explorar uma área de 1.719 ha, podendo expandir em no máximo 200 ha. A empresa reivindicava uma área bem maior, de cerca de 5.300 ha, para futuras ampliações.

A área total do parque terá aproximadamente 36 mil ha, sendo que uma área de 1 mil ha está reservada para um grupo de cem famílias de pequenos agricultores que já viviam na região. A área de conservação permanente abrangerá oito municípios: Caeté, Santa Bárbara, Raposos, Nova Lima, Rio Acima, Itabirito, Barão de Cocais e Ouro Preto.

Caso o projeto seja aprovado, a Vale deverá financiar parte da construção e manutenção do parque, como contrapartida. O complexo teria capacidade de 24 milhões de toneladas de minério de ferro/ano. O projeto também prevê a instalação de uma usina de beneficiamento, oficinas, pilhas de estéril, pátio de produtos e escritórios, além de um novo ramal ferroviário. As operações na mina Apolo estavam previstas inicialmente para começar em 2014, com um investimento estimado de R\$ 4 bilhões, segundo reportagem do jornal *Hoje em Dia*, de 31 de janeiro de 2013.

- E) Eixo sul: Nova Lima se sobressai pelo transbordamento da ocupação vertical de grande densidade da zona sul de Belo Horizonte, e os condomínios fechados que se expandem em várias frentes de ocupação do município, assim como em parte de Brumadinho e, em menor escala, nos demais municípios deste eixo.

A Biom Technology, uma indústria de medicamentos biotecnológicos, com sede em Belo Horizonte e um centro de pesquisas em Montes Claros, assinou com o governo de Minas Gerais um protocolo de intenções para o empreendimento, estimado em R\$ 330 milhões. Deste total, R\$ 130 milhões serão de capital próprio e R\$ 200 milhões serão de financiamento de longo prazo. A empresa pretende instalar uma fábrica de insulina humana recombinante no município de Nova Lima. Segundo o jornal *Valor Econômico*, há dez anos toda a insulina consumida no Brasil vem do exterior. A fábrica será a única planta produtora de cristais de insulina no Brasil, substituindo as importações do produto. A meta da empresa, segundo seu presidente, Francisco Carlos Marques de Freitas, é produzir cerca de 20 milhões de frascos de insulina por ano na nova unidade. O empreendimento deverá gerar 208 empregos diretos e 624 indiretos. O projeto começou a ser executado em julho de 2012 e sua conclusão deverá se dar em julho de 2015. A previsão de faturamento anual da nova fábrica é de R\$ 197 milhões, a partir de 2015.

À sudoeste da RM de Belo Horizonte será implantado o loteamento Vida Nova, no terreno da antiga Fazenda São José, agora propriedade de RBM Empreendimentos Ltda., no município de Rio Manso. A área total da gleba é de 3.605 ha, que contará com 288 lotes residenciais. O acesso ao novo loteamento poderá ser realizado pela estrada municipal de Rio Manso ou pela BR-381.

- F) Belo Horizonte: a recente dinamização do setor da construção civil intensificou o processo de verticalização que já vinha ocorrendo em áreas mais dinâmicas, como a região centro-sul, e também em bairros mais distantes das demais regiões. Assiste-se também à ocupação de áreas ainda vazias nos limites de Belo Horizonte,

incentivada, sobretudo, pelo PMCMV e por conjuntos habitacionais de prédios de iniciativa de incorporadoras.

O vetor norte da capital tem recebido um volume significativo de investimentos do poder público, que vem impulsionando o mercado imobiliário na região. Os principais empreendimentos recentes foram a Linha Verde, via que liga o centro de Belo Horizonte ao aeroporto internacional na cidade de Confins e a Cidade Administrativa Presidente Tancredo de Almeida Neves, sede do governo de Minas Gerais, que acaba de completar três anos em funcionamento. A implantação do complexo, com 265 mil m² de área construída e que abriga 58 órgãos e entidades do executivo estadual, tem sido a grande impulsionadora do deslocamento de parte do eixo de desenvolvimento para o vetor norte da RM de Belo Horizonte. A Cidade Administrativa está localizada no bairro Serra Verde, às margens da Rodovia Linha Verde. O empreendimento, cujo projeto arquitetônico é assinado por Oscar Niemeyer, teve custo estimado de R\$ 1,2 bilhão e tinha como justificativa oficial o aumento da eficiência da gestão pública e a redução de gastos – metas que, segundo o governo de Minas, foram atingidas. Hoje, a Cidade Administrativa reúne um total de 17.178 servidores, funcionários terceirizados e prestadores de serviços e recebe, em média, 2 mil visitantes por dia.

As obras do transporte rápido por ônibus (*bus rapid transit* – BRT) em Belo Horizonte foram iniciadas em 2011. Com o intuito de atender cerca de 750 mil passageiros por dia e reduzir o tempo de viagem do usuário em quase 50% no percurso casa/trabalho e vice-versa, a prefeitura de BH pretende inaugurar o novo sistema antes da Copa de 2014. Inicialmente o BRT vai contar com 23 km de extensão, 41 estações de transferência e cinco estações de integração, circulando em dois corredores exclusivos (avenidas Antônio Carlos/Pedro I/Vilarinho e Avenida Cristiano Machado) e se integrando à área central pelas avenidas Paraná e Santos Dumont, nas quais o tráfego será exclusivo para os veículos que compõem o novo sistema. Em alguns trechos está sendo necessária a duplicação de vias e adequações viárias. Não foi possível precisar o valor exato do investimento do BRT na capital, mas sabe-se que o valor inicialmente orçado para sua implantação apenas nas avenidas Pedro I e Antônio Carlos foi de R\$ 426,5 milhões. As obras evoluem em ritmo muito lento e a previsão de inauguração de alguns trechos já foi adiada diversas vezes. Em âmbito metropolitano serão implantados treze terminais de integração entre ônibus, BRT e metrô. Os terminais serão construídos nos municípios de Belo Horizonte, Contagem, Ibirité, Ribeirão das Neves, Santa Luzia, Sarzedo e Vespasiano. Com isso, o governo do estado espera diminuir o volume de linhas de ônibus que precisam passar por BH e agilizar o trânsito. O governo estadual investirá R\$ 187 milhões na construção dos terminais e os consórcios responsáveis pelas linhas se comprometeram a gastar outros R\$ 200 milhões na aquisição de novos veículos adaptados ao sistema BRT.

Está em fase de construção um conjunto habitacional de grandes proporções, nas proximidades do bairro Paulo VI, região nordeste de Belo Horizonte. A obra conta com um total de 2.450 apartamentos, de dois e três quartos, que atenderão aos beneficiários do PMCMV, do governo federal. Os apartamentos são divididos segundo a faixa de renda familiar dos beneficiários: 1.190 são destinados à faixa 1, ou seja, famílias com rendimento mensal de até R\$ 1.600 e os demais 1.260 se destinam à faixa 2, famílias cuja renda não ultrapassa R\$ 3.100. Devido ao grande contingente populacional que se deslocará para o bairro, está prevista a instalação de escolas, postos de saúde e espaços de lazer. Além disso, serão comercializados pela construtora do empreendimento 150 lotes para a implantação de comércio local. A construtora afirma que implantará dois parques no condomínio, que totalizam 100 mil m². São locais destinados ao entretenimento dos moradores, com

pistas de caminhada, quadras e outros tipos de lazer. Não foi possível precisar o custo total do empreendimento, mas sabe-se que a prefeitura de Belo Horizonte investirá R\$ 11,89 milhões, segundo informações do portal da Companhia Urbanizadora de Habitação de Belo Horizonte (Urbel). Os apartamentos estão sendo vendidos na planta, e as obras têm previsão de término no primeiro semestre de 2015, segundo a Emccamp Residencial, construtora responsável pelo empreendimento.

O início das obras da Nova Catedral Metropolitana Cristo Rei está previsto para abril de 2013, segundo declaração do arcebispo metropolitano de Belo Horizonte, dom Walmor Oliveira de Azevedo, ao jornal *Estado de Minas*, em 17 de fevereiro. Acredita-se que a igreja, que tem projeto arquitetônico de Oscar Niemeyer, se torne, além de sede da arquidiocese, um atrativo turístico. Ela será construída na avenida Cristiano Machado, no bairro Juliana, vetor norte da capital. Segundo o arcebispo de Belo Horizonte, a localização foi escolhida por estar no “epicentro da RM”, num local de fácil acesso para os 5 milhões de moradores das 28 cidades que compõem a arquidiocese de Belo Horizonte. As obras estão orçadas em R\$ 100 milhões e previsão de término em 2014.

A reboque de uma conferência de política urbana, em 2010, oportunidade em que a lei de uso do solo é revista, foi aprovada a Operação Urbana do Isidoro, compreendendo intervenções “com o objetivo de promover a ocupação ordenada da Região do Isidoro, através da implantação de sistema viário e equipamentos que dotem a região da infraestrutura necessária ao seu desenvolvimento econômico, ambiental e urbano”. Esta operação foi planejada pela prefeitura em parceria com os interessados em parcelar a gleba de 10 km², superior à da Avenida do Contorno (que tem 8,9 km²). Há uma previsão de liberação de 72 mil unidades habitacionais. A área deve ser transformada em novo polo de expansão da cidade e pode ganhar população superior à de Uberaba.

Formado por propriedades particulares, por muito tempo o cinturão verde na divisa com o município de Santa Luzia ficou à mercê da ocupação irregular, sem qualquer intervenção do poder público. A implantação da Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves, a construção da Linha Verde, além da transformação do aeroporto de Confins em terminal industrial, mudaram o perfil da região. De vazio rodeado por bairros populares, como Ribeiro de Abreu, Tupi-Mirante e Zilah Spósito, sempre sob ameaça de degradação ambiental, o Isidoro transformou-se em área cobiçada pelo mercado imobiliário.

Com as mudanças, a permissão para construir saltará de 16,3 mil para 72 mil unidades habitacionais. Os empreendedores instalarão 14 centros de saúde, 16 unidades de educação infantil, 21 escolas de ensino fundamental e 8 do ensino médio, 2 centros profissionalizantes, 17 terminais de ônibus, 1 de integração de transporte, 2 auditórios, além da sede da administração regional, estrutura que atenderá uma população de 300 mil pessoas.

O empreendimento imobiliário, que ganhou o nome de Granja Werneck, já foi licenciado pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente (Comam) e recebeu as diretrizes metropolitanas com base no *masterplan* do arquiteto Jaime Lerner (etapa anterior à anuência metropolitana).

Consta do processo de diretrizes que o parcelamento será composto pelas seguintes unidades:

- habitações: serão 17.477 apartamentos, sendo que 64% deles terão dois quartos e 36%, três quartos;

- edifícios comerciais e de serviços;
- equipamentos públicos: escolas, postos de saúde, postos policiais;
- *megastore*;
- quadras e praças; e
- parques públicos e áreas de preservação.

O terreno, de propriedade da Santa Margarida Empreendimentos Imobiliários, tem área total de 3.560.852,37 m² e acesso pela Avenida Cristiano Machado e Rodovia MG-020. Dentro da gleba existe um quilombo, conhecido como Quilombo Mangueiras, estabelecido no século XIX, no qual vivem hoje cerca de sessenta pessoas. O empreendimento será implantado ao longo de treze anos, a partir de 2013. Até setembro deste mesmo ano estava prevista a construção de cerca de 2 mil unidades habitacionais, que seriam cedidas provisoriamente ao município para atender a demanda de alojamento por parte dos turistas, durante a Copa do Mundo 2014.

Contudo, em dezembro de 2012 a prefeitura de Belo Horizonte resolveu acatar a recomendação do Ministério Público Estadual (MPE) e refazer o licenciamento ambiental da Operação Urbana do Isidoro. Os projetos que autorizaram o empreendimento na região norte da capital mineira teriam que tramitar novamente no Comam devido às suspeitas de que foram aprovados anteriormente através de tráfico de influência. Em 12 de dezembro de 2012, o processo retornou ao Comam para revalidar as autorizações.

FIGURA 2
Projetos que causam impacto na dinâmica metropolitana



Elaboração dos autores.

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Nessas áreas, predominam atividades ligadas à agricultura familiar, com a produção destinada ao abastecimento da região e das cidades do entorno.

Sua população no ano de 2000 era de 4.358.171 habitantes; em 2010, esse contingente passou para 4.883.970 habitantes, distribuídos num território de 9.472,6 km², o que significou uma variação de crescimento, em relação ao ano de 2000, de 12,06%. O município mais populoso é Belo Horizonte, concentrando 48,63% da população metropolitana (2.375.151 habitantes). O segundo lugar fica com a cidade de Contagem, com 603.442 mil habitantes, representando 12,35% da população da RM. A cidade de Taquaraçu de Minas apresenta o menor contingente populacional, com 3.794 habitantes, e um crescimento de 7,5%, em comparação com o ano de 2000.

Os dados do Censo de 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apontam que 55,73% dos habitantes da RM de Belo Horizonte residem nos seus municípios de origem. Aqueles não naturais do município de residência constituem 44,27% da população metropolitana. Do total de habitantes da RM, 93,95% são naturais do estado de Minas Gerais e 6,05% são cidadãos de outros estados. Esses dados apontam para o caráter autóctone dos habitantes da RM de Belo Horizonte, o que sugere um fluxo migratório reduzido.

Quanto à situação censitária das cidades, em 2010 observam-se 98,12% da população vivendo em áreas urbanas, o que representa 4.792.128 habitantes. Em 2000, a população que vivia em território urbano representava 97,47% da população total da região.

Segundo estudo com domicílios particulares permanentes, realizado pela Fundação João Pinheiro (FJP), com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), no ano de 2001 a proporção de imóveis próprios era de 75,5% em relação ao total de imóveis particulares existentes, e os imóveis alugados constituíam 14,8%. Em 2009, o percentual de imóveis próprios sofreu uma redução para 74,2%, e o percentual de imóveis alugados teve um acréscimo, passando para 15,3%.

Ao longo desta última década, a RM de Belo Horizonte passou por importantes melhorias nos indicadores de sustentabilidade social, sobretudo os relacionados aos aspectos econômicos, de escolaridade, renda, desigualdade social, ocupação e longevidade da população. No que diz respeito aos aspectos de desenvolvimento humano e qualidade de vida, seus municípios concentram bons indicadores de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), os quais vêm melhorando desde a década de 1990, o que reflete em mudanças nas condições educacionais, de renda e no aumento da longevidade da população como um todo.

No período entre 2000 e 2010, ocorreu uma redução na taxa de desemprego de 12,7% para 9,0%, considerando a população de 10 anos ou mais de idade.² Do total dos trabalhadores ocupados em 2009, as atividades comerciais, a indústria de transformação e os setores de saúde, educação e serviços sociais tiveram as maiores contribuições para a economia da região, sobretudo para o mercado de trabalho, com respectivamente, 17,7%, 14,0% e 11,4%.

2. Estudos recentes para o primeiro trimestre de 2012, da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) na RM de Belo Horizonte, da FJP, apontam uma taxa de desemprego total de 5,2% da população economicamente ativa (PEA).

TABELA 1
Municípios da RM de Belo Horizonte e sua distância da capital, área, população total e densidade populacional (2000-2010)

Município	Distância da capital (km)	Área (km²)	População total 2000	Densidade 2000	População total 2010	Densidade 2010
Baldim	59	556,3	8155	14,66	7913	14,23
Belo Horizonte	0	331,4	2238526	6754,76	2375151	7167,02
Betim	30	342,8	306675	894,62	378089	1102,8
Brumadinho	44	639,4	26614	41,62	33973	53,13
Caeté	31	542,6	36299	66,90	40750	75,11
Capim Branco	34	95,3	7900	82,90	8881	93,16
Confins	21	42,4	4880	115,09	5936	140,15
Contagem	16	195,3	538208	2755,80	603442	3090,33
Esmeraldas	38	911,4	47090	51,67	60271	66,13
Florestal	51	191,4	5647	29,50	6600	34,48
Ibirité	25	72,6	133044	1832,56	158954	2190,26
Igarapé	46	110,3	24838	225,19	34851	316,07
Itaguara	85	410,5	11302	27,53	12372	30,14
Itatiaiuçu	64	295,1	8517	28,86	9928	33,64
Jaboticatubas	40	1114,2	13530	12,14	17134	15,38
Nova União	43	172,1	5427	31,53	5555	32,27
Juatuba	22	99,5	16389	164,71	22202	223,18
Lagoa Santa	36	230,1	37872	164,59	52520	228,27
Mário Campos	53	35,2	10535	299,29	13192	374,82
Mateus Leme	32	302,8	24144	79,74	27856	92
Matozinhos	22	252,3	30164	119,56	33955	134,59
Nova Lima	42	429,1	64387	150,05	80998	188,78
Pedro Leopoldo	24	293	53957	184,15	58740	200,49
Raposos	23	72,2	14289	197,91	15342	212,58
Ribeirão das Neves	15	154,5	246846	1597,71	296317	1917,9
Rio Acima	35	229,8	7658	33,32	9090	39,55
Rio Manso	62	231,5	4646	20,07	5276	22,79
Sabará	17	302,2	115352	381,71	126269	417,87
Santa Luzia	12	235,3	184903	785,82	202942	862,38
São Joaquim de Bicas	42	71,6	18152	253,52	25537	356,88
São José da Lapa	13	47,9	15000	313,15	19799	413,09
Sarzedo	31	62,1	17274	278,16	25814	415,46
Taquaraçu de Minas	33	329,2	3529	10,72	3794	11,52
Vespasiano	14	71,2	76422	1073,34	104527	1468,49
Total	-	9.472,6	4.358.171	-	4.883.970	-

Fonte: Censos 2000 e 2010/IBGE.

2 LEGISLAÇÃO DE REFERÊNCIA

- A) 1973-2004: a RM de Belo Horizonte tem raízes históricas comuns a outras RMs do país, que remontam à década de 1970, sob os auspícios do governo militar. Ela foi institucionalizada juntamente com as RMs de Belém, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo. No ano seguinte, foi criada a RM do Rio de Janeiro. Naquele momento, a criação e disciplina destas regiões eram competência legal da União e o objetivo era, como já foi dito, articular espaços socioeconômicos que vinham se desenvolvendo de forma fragmentada em múltiplas administrações municipais.

O governo de Minas Gerais implantou uma estrutura de planejamento com base no Plano Metropolitano de Belo Horizonte (Plambel).³ Apesar da lógica centralizadora e tecnocrática que caracterizou o planejamento no período do regime militar, esta instituição assegurou significativos avanços normativos e de investimentos. O Plambel foi extinto em 1996, com a promulgação da Lei nº 12.153, de 21 de maio.

A derrocada do planejamento metropolitano veio a reboque da crise financeira dos anos 1980, cujo corolário foi o corte dos investimentos federais destinados a estas regiões. Segundo Pires (2010, p. 167), a crise das RMs se revela no seu desprestígio nos planos político e acadêmico e como critério alocativo de investimentos, notadamente da União.

Com a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988 (CF/1988), os holofotes se voltaram para o poder discursivo da autonomia municipalista e a temática metropolitana foi para a berlinda, tornando-se paradigma de autoritarismo do governo militar. As instituições metropolitanas então desmanteladas, buscaram estratégias de sobrevivência, na maioria dos casos com o prestígio bem esgarçado. A CF/1988 atribuiu aos Estados-membros competência legal para criação de RMs, reservando-lhes, ainda, a prerrogativa de definir as Fpics.

Minas Gerais adotou um modelo institucional que mescla soluções vertical e horizontal. Vertical na medida em que o poder do estado para definir os municípios que integram a região os vincula; e horizontal tendo em vista que lhes reserva espaço em processos decisórios.

A RM de Belo Horizonte tem uma peculiaridade em relação a outras RMs, que é o Colar Metropolitano, figura criada por força do Artigo 51 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de 1989: “fica instituído o Colar Metropolitano formado por municípios do entorno da RM de Belo Horizonte afetados pelo processo de metropolização, para integrar o planejamento, a organização e a execução de funções públicas de interesse comum”.

Osvinte primeiros municípios que compunham o Colar Metropolitano foram definidos na Lei Complementar (LC) nº 26, de 1993. Assim como a RM de Belo Horizonte, o Colar também sofreu alterações ao longo do tempo e oito dos municípios que o compunham originalmente acabaram sendo incorporados à região. Hoje, o Colar conta com dezesseis municípios: Barão de Cocais, Belo Vale, Bom Jesus do Amparo, Bonfim, Fortuna de Minas, Funilândia, Inhaúma, Itabirito, Itaúna, Moeda, Pará de Minas, Prudente de Moraes, Santa Bárbara, São Gonçalo do Rio Abaixo, São José da Varginha e Sete Lagoas. Funilândia e Prudente de Moraes não constavam da LC nº 26 e foram incorporados ao Colar em 1999. Bom Jesus do Amparo e São Gonçalo do Rio Abaixo passaram a integrar o Colar em outubro de 2012. Itabirito foi transferido do Colar para a RM de Belo Horizonte em 1999, tendo retornado à situação de origem em 2000.

O arranjo implementado após a promulgação da Constituição Estadual de 1989 assegurava maior protagonismo aos municípios, mas frustrou expectativas. O esteio deste arranjo era a Assembleia Metropolitana, que exercia o poder normativo e regulamentar de integração do planejamento, da organização e da execução das Fpics, de elaborar o PDDI, de estabelecer as diretrizes da política tarifária dos serviços públicos metropolitanos e de administrar o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM).

3. Plambel fase 1: Grupo executivo pertencente à FJP; Plambel fase 2: Superintendência de Desenvolvimento da RM de Belo Horizonte (autarquia); Plambel fase 3: Planejamento da RM de Belo Horizonte (autarquia).

Esta assembleia era composta pelos prefeitos de todos os municípios, pelos vereadores em número variável conforme a população, por um representante do Executivo estadual e um representante do Legislativo estadual. O estado e a capital, ressentidos com a assimetria de poderes, não compareciam às reuniões, esvaziando e deslegitimando suas decisões. Em 2004 foi promulgada a Emenda Constitucional (EC) nº 65, que reorganizou o arranjo institucional das RMs mineiras.

- B) 2004-2012: o novo arranjo delineado pela EC nº 65 de 2004 assenta-se no tripé: Assembleia Metropolitana, Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano e uma instituição com caráter técnico e executivo, a Agência de Desenvolvimento da RM de Belo Horizonte (Agência RM de Belo Horizonte). Os instrumentos de planejamento previstos são o PDDI e o FDM. A Conferência Metropolitana, realizada a cada dois anos, assegura um espaço mais amplo de participação da sociedade.

Em 2003, foi criada por meio da Lei Delegada nº 49, no primeiro mandato do governador Aécio Neves do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (Sedru). A Sedru tinha por finalidade planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do estado relativas à política de apoio ao desenvolvimento da capacidade institucional e da infraestrutura urbanística de articulação intergovernamental e de integração regional dos municípios, inclusive metropolitano, e as relativas a habitação, saneamento básico e telecomunicações.

A Sedru era composta por duas subsecretarias de caráter finalístico: a Subsecretaria de Desenvolvimento Regional e Urbano e a Subsecretaria de Assuntos Municipais. A Superintendência de Assuntos Metropolitanos tinha por finalidade planejar e acompanhar a ação governamental nas áreas metropolitanas e de aglomeração urbana, mediante a formulação de planos, programas e projetos multissetoriais.

Em 2003 foi realizado Seminário Legislativo Regiões Metropolitanas, que forneceu subsídios para o conteúdo da EC nº 65, de 2004. O arranjo atual, delineado pela EC e pelas LCs nº 88 e nº 89, de 2006, busca corrigir os rumos da experiência anterior.

Nos seus primeiros quatro anos de existência, a Sedru foi uma secretaria que não logrou resultados significativos em âmbito metropolitano. Sua atuação nesta seara começou a mostrar resultados a partir de 2007, quando foi reorganizada por meio de Lei Delegada, no segundo mandato do governador Aécio Neves (PSDB). Na nova estrutura, foi criada a Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano, bastante atuante nos seus quatro anos de existência. A subsecretaria foi extinta em 2011. Ela tinha por finalidade supervisionar as ações setoriais do estado nas RMs, visando implementar o planejamento e a gestão compartilhada das Fpics. Competia-lhe, dentre outras responsabilidades, regulamentar e acompanhar a gestão do FDM.

No ano de 2007, quando a estrutura da Sedru foi alterada, já havia previsão legal do atual arranjo metropolitano moldado pela EC nº 65, de 2004; pela LC nº 88, de 2006, que dispõe sobre a instituição e a gestão das RMs no estado e sobre o FDM; e pela LC nº 89, de 2006, que dispõe sobre a RM de Belo Horizonte.

Embora já houvesse previsão legal da criação de uma Agência de Desenvolvimento Metropolitano, na prática ela ainda não havia sido implementada. Então, a subsecretaria assumiu as competências que já estavam legalmente previstas para a futura agência.

Não havia a previsão legal de que a Sedru tomasse a iniciativa de elaboração do PDDI, o que acabou acontecendo. À luz da LC nº 88, de 2006, a atribuição de realização do PDDI seria da Agência RM de Belo Horizonte. A decisão política de deixar esta tarefa nas mãos da subsecretaria foi tomada pelo então vice-governador, uma vez que a Agência ainda estava bastante incipiente e a Sedru estava com procedimentos adiantados para esta contratação.

Algumas atribuições da subsecretaria foram transferidas para a Agência RM de Belo Horizonte por ocasião da sua criação, por meio da LC nº 107 de 2009. As demais ações foram repassadas para a Agência em 2011, quando a subsecretaria foi extinta.

O apoio técnico à Assembleia Metropolitana e ao Conselho Deliberativo de Desenvolvimento da RM de Belo Horizonte e o apoio técnico e administrativo à realização das conferências metropolitanas foram transferidos para Agência em 2009, assim como a competência para fiscalização do uso do solo metropolitano. Contudo, por singular que pareça, a atribuição de emitir anuência prévia só se tornou competência da Agência por ocasião da extinção da subsecretaria.

Com a finalidade de dar respaldo à competência da Sedru para emitir anuência prévia e para o seu poder de polícia, o estado promulgou dois decretos em 31 de outubro de 2007. O primeiro é o Decreto nº 44.646, que disciplina o exame e a anuência prévia pelo estado, por meio da Sedru, para aprovação de projetos de loteamentos e desmembramentos de áreas para fins urbanos pelos municípios. Ele teve dispositivos alterados pelo Decreto nº 44.768, de 2008. O segundo é o Decreto nº 44.647, que regulamenta o exercício do poder de polícia estadual para o controle da expansão urbana nas RMs, a emissão de Diretrizes Metropolitanas e do Selo de Anuência Prévia, as disposições sobre fiscalização e os recursos contra aplicação de penalidades.

Em meados de 2007 foi criado o Projeto Estruturador (PE) para promover a gestão integrada de Fpics na região, tornando-a mais competitiva e elevando a qualidade de vida dos cidadãos metropolitanos. PEs eram iniciativas estratégicas para atuação do estado. No portfólio de Projetos do governo de Minas Gerais existiam 56 PEs, todos alvo de um monitoramento intensivo. A partir de 2011 o estado passou a trabalhar com o conceito de Programas Estruturadores, que se subdividem em Projetos Estratégicos.

Em 2011, quando se inicia o mandato do governador Antônio Anastasia (PSDB), é criado o Gabinete da Secretaria de Estado Extraordinário de Gestão Metropolitana (Segem) por intermédio das Leis Delegadas nº 179 de 2011 e nº 180 de 2011. Em termos legais, o gabinete tem por finalidade apoiar o governo na condução de estratégias metropolitanas, notadamente na consolidação da gestão da RM de Belo Horizonte, na implementação do arranjo de gestão metropolitana do Vale do Aço e na regulação urbana dessa região. O FDM, anteriormente gerido pela Sedru, passa a ser gerido por esta secretaria. A Agência RM de Belo Horizonte fica vinculada ao gabinete da Segem, ao qual presta apoio logístico e operacional.

2.1 Institucionalização e configuração territorial

O primeiro rol de Fpics foi listado no Artigo 43 da Constituição Estadual de 1999.

Artigo 43 - Consideram-se Fpics:

I. transporte intermunicipal e sistema viário de âmbito metropolitano;

- II. segurança pública;
- III. saneamento básico, notadamente abastecimento de água, destinação de esgoto sanitário e coleta de lixo urbano, drenagem pluvial e controle de vetores;
- IV. uso do solo metropolitano;
- V. aproveitamento dos recursos hídricos;
- VI. produção e distribuição de gás canalizado;
- VII. cartografia e informações básicas;
- VIII. preservação e proteção do meio ambiente e combate à poluição;
- IX. habitação;
- X. planejamento integrado do desenvolvimento socioeconômico;
- XI. outras, definidas em lei complementar.

Parágrafo único - As diretrizes do planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, incluídas as das Fpics, serão objeto de plano diretor metropolitano elaborado pela Assembleia Metropolitana.

Os artigos 42 a 50 da Constituição Estadual atinentes à RM de Belo Horizonte foram alterados com a promulgação da EC nº 65, de 2004. Desta feita, o legislador definiu o conceito de Fpics e emitiu a título de diretriz que elas serão definidas caso a caso, na LC que criar a RM.

Artigo 43 - Considera-se função pública de interesse comum a atividade ou o serviço cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto nos outros Municípios integrantes da região metropolitana.

§ 1º - A gestão de função pública de interesse comum será unificada.

§ 2º - As especificações das funções públicas de interesse comum serão definidas na lei complementar que instituir região metropolitana, aglomeração urbana e microrregião.

Na sequência, a LC nº 89 de 1996 dispôs sobre a RM BH à luz do arranjo preconizado pela EC nº 56 e detalhou a seara de atuação dos órgãos de gestão metropolitana no que se refere às Fpics.

Artigo 8º A atuação dos órgãos de gestão da RM de BH abrangerá:

- I. no transporte intermunicipal, os serviços que, diretamente ou por meio de integração física ou tarifária, compreendam os deslocamentos dos usuários entre os Municípios da RM BH, as conexões intermodais da região metropolitana, os terminais e os estacionamentos;
- II. no sistema viário de âmbito metropolitano, o controle de trânsito, tráfego e infraestrutura da rede de vias arteriais e coletoras, compostas por eixos que exerçam a função de ligação entre os municípios da RM de BH;
- III. as funções relacionadas com a defesa contra sinistro e a defesa civil;
- IV. no saneamento básico:

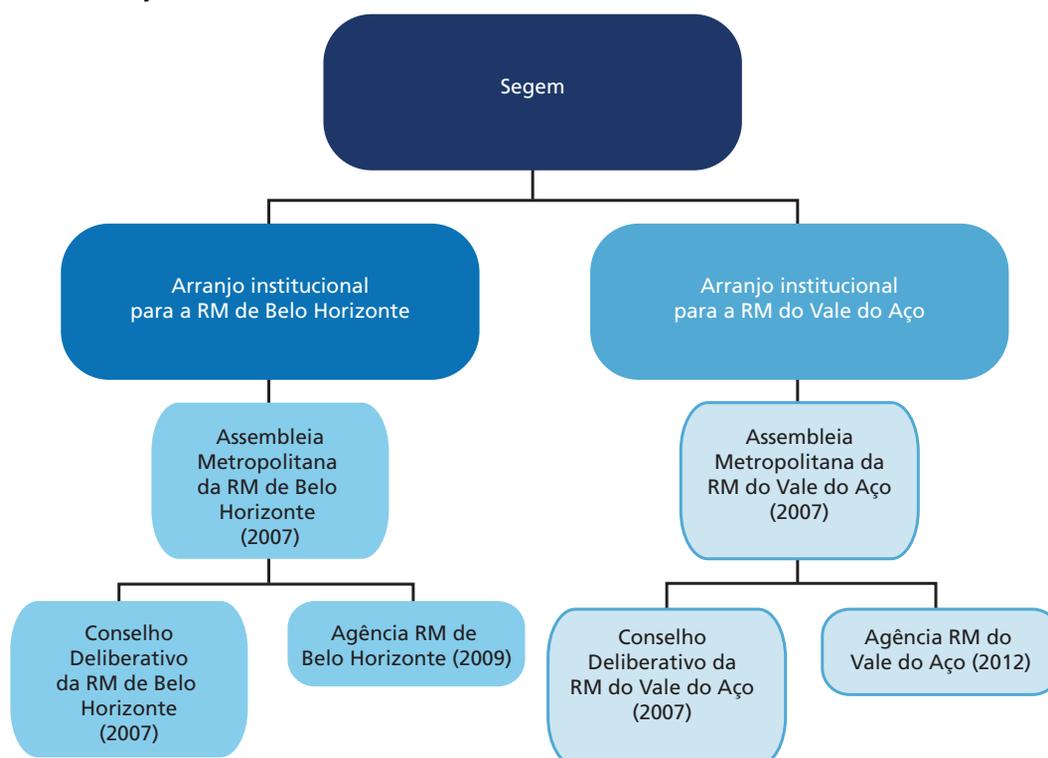
- a) a integração dos sistemas de abastecimento e esgoto sanitário do aglomerado metropolitano;
 - b) a racionalização dos custos dos serviços de limpeza pública e atendimento integrado a áreas intermunicipais;
 - c) a macrodrenagem de águas pluviais;
- V. no uso do solo metropolitano, as ações que assegurem a utilização do espaço metropolitano sem conflitos e sem prejuízo à proteção do meio ambiente;
- VI. no aproveitamento dos recursos hídricos, as ações voltadas para:
- a) a garantia de sua preservação e de seu uso, em função das necessidades metropolitanas;
 - b) a compensação aos municípios cujo desenvolvimento seja afetado por medidas de proteção dos aquíferos;
- VII. na distribuição de gás canalizado, a produção e comercialização por sistema direto de canalização;
- VIII. na cartografia e informações básicas, o mapeamento da região metropolitana e o subsídio ao planejamento das funções públicas de interesse comum;
- IX. na preservação e proteção do meio ambiente e no combate à poluição, as ações voltadas para:
- a) o estabelecimento de diretrizes ambientais para o planejamento;
 - b) o gerenciamento de recursos naturais e preservação ambiental;
- X. na habitação, a definição de diretrizes para localização habitacional e programas de habitação;
- XI. no sistema de saúde, a instituição de planejamento conjunto de forma a garantir a integração e a complementação das ações das redes municipais, estadual e federal;
- XII. no desenvolvimento socioeconômico, as funções públicas estabelecidas nos planos, programas e projetos contidos no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.
- § 1º Os planos diretores dos municípios integrantes da RM BH serão orientados pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado quanto às funções públicas de interesse comum.
- § 2º Os planos específicos de uso do solo que envolvam área de mais de um Município serão coordenados em nível metropolitano, com a participação dos Municípios e órgãos setoriais envolvidos.

3 ARRANJO INSTITUCIONAL DA GESTÃO METROPOLITANA

3.1 Institucionalização e configuração territorial

Com a criação do Gabinete de Secretário de Estado Extraordinário no âmbito da governadoria do estado, por meios das Leis Delegadas nº 179 de 2011 e nº 180 de 2011, o arranjo institucional passou a funcionar nos moldes do seguinte esquema (figura 4):

FIGURA 4
O arranjo institucional das RMs no estado de Minas Gerais



Fonte: OPM e Agência RM de Belo Horizonte.

A LC nº 88, de 2006, que dispõe sobre a instituição e a gestão das RMs em geral, no estado de Minas Gerais, e sobre o FDM, refina o arranjo já previsto por meio da emenda à Constituição, nº 56, acrescentado a menção às demais instituições que atuam na seara das Fpics.

Artigo 7º A gestão da RM compete:

- I. à Assembleia Metropolitana;
- II. ao Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano;
- III. à Agência de Desenvolvimento Metropolitano;
- IV. às instituições estaduais, municipais e intermunicipais vinculadas às funções públicas de interesse comum da região metropolitana, no nível do planejamento estratégico, operacional e de execução.

3.1.1 Instituições que integram a gestão metropolitana

- A) Assembleia Metropolitana: a composição e as funções da Assembleia Metropolitana, assim como sua estrutura de funcionamento, foram definidas na LC nº 88 de 2006. Trata-se do órgão de decisão superior do arranjo de gestão da RM de Belo Horizonte, ao qual compete definir as macrodiretrizes do planejamento global da região e vetar, por meio de quórum qualificado, resoluções emitidas pelo Conselho Deliberativo.

A Assembleia Metropolitana, em sua versão atual, é composta por 34 prefeitos e presidentes de câmaras municipais, 4 secretários de estado e 1 representante do Legislativo

estadual. Em que pese a maioria de representantes dos municípios em números absolutos, a sua representação e a do estado se equivalem, haja vista a previsão de um mecanismo de votação ponderada entre estas duas instâncias.

O problema que se constata na prática é que as reuniões da Assembleia Metropolitana não são muito prestigiadas pelos prefeitos, a despeito do fato de muitos deles a considerarem uma instância na qual são tomadas decisões importantes para a RM de Belo Horizonte. Esta opinião dos prefeitos foi aferida por meio de uma pesquisa realizada pelo Observatório de Políticas Metropolitanas (OPM) (2012), Agência RM de Belo Horizonte (2012), com 31 prefeitos da região.⁴ A exigência de um quórum de dois terços de seus membros para validar as suas deliberações e resoluções dificulta bastante o processo de aprovação das decisões a ela submetidas.

Dos 31 prefeitos entrevistados, uma minoria admitiu comparecer às reuniões da Assembleia Metropolitana (12,9%). Cerca de 70% deles afirmam que não comparecem às reuniões, ou o fazem esporadicamente (tabela 2).

TABELA 2
Comparcimento dos prefeitos da RM de Belo Horizonte às reuniões da Assembleia Metropolitana

Comparcimento	Número de respondentes	
	Abstenção	%
Comparece	4	12,9
Não comparece	11	35,5
Comparece às vezes	11	35,5
Outro	5	16,1
Total	31	100

Fonte: OPM e Agência RM de Belo Horizonte (2012).

Quarenta e oito por cento dos prefeitos entendem que se trata de uma instância na qual são tomadas decisões importantes para o conjunto dos municípios da RM de Belo Horizonte; 32,3% não sabem avaliar se as decisões são ou não relevantes e 9,7% deles não dão crédito às decisões da Assembleia Metropolitana (tabela 3). Todos os prefeitos que admitiram comparecer às reuniões com frequência valorizam as decisões tomadas nesta instância como importantes. Também as consideram importantes 54,5% dos prefeitos que comparecem, às vezes, às reuniões e 18,2% daqueles que não comparecem às reuniões.

TABELA 3
Percepção dos prefeitos da RM de Belo Horizonte sobre a importância das decisões tomadas nas reuniões da Assembleia Metropolitana para o conjunto dos municípios

Importância das decisões	Número de respondentes	
	Abstenção	%
São importantes	15	48,4
Não são importantes	3	9,7
Não sabe avaliar	10	32,3
Outro	3	9,7
Total	31	100

Fonte: OPM e Agência RM de Belo Horizonte (2012).

4. Pesquisa do OPM da RM de Belo Horizonte, realizada com 31 dos 34 prefeitos da RM, no período de 25 de outubro de 2011 a 8 de maio de 2012. Resultados em fase de tabulação.

Dentre os poucos prefeitos que afirmaram não considerar importantes as decisões tomadas nesta instância colegiada, dois terços não comparecem às reuniões e um terço, às vezes, comparece.

O prefeito 17, por exemplo, que comparece eventualmente a estas reuniões, justifica seu desinteresse: “Eu até participei das primeiras, mas quando a gente vê o esvaziamento, desanima um pouco”. Quanto à importância das decisões, ele afirma: “É a ratificação do que o conselho fez, e são decisões esvaziadas”.

O prefeito 30, que considera as decisões da Assembleia importantes, também comparece a algumas reuniões, às vezes:

As vezes que eu participei da constituição da Agência e do Fundo Metropolitano, quando seriam definidos percentuais de contribuição de cada município para o Fundo, achei importante porque já foi um caminho, uma iniciativa. A Agência sem recurso, sem o fundo (...) parece que esse recurso foi para elaborar o plano metropolitano, que eu acho que é superimportante. Enquanto não tiver isso não tem como se definir política nenhuma, nem ação nenhuma.

O prefeito 14, que diz nunca participar das reuniões da Assembleia, supõe que suas decisões sejam importantes e se justifica da seguinte forma: “Eu creio que, mesmo sem ter participado, nem nada, deve ser importante, até pela experiência que tem o Derci, porque ele faz parte de lá, né. É uma pessoa que tem um olhar muito voltado para os municípios, sabe”.⁵

A Assembleia Metropolitana reúne-se ordinariamente uma vez por ano e extraordinariamente quando convocada. Seus primeiros membros tomaram posse em 2007, na I Conferência Metropolitana. Em 2008, a Assembleia aprovou as macrodiretrizes do planejamento metropolitano que norteariam o PDDI da RM de Belo Horizonte. A Sedru tomou as rédeas de contratação do PDDI, tendo em vista que a Agência RM de Belo Horizonte, o outro tripé do arranjo institucional, ainda não havia sido criada. As macrodiretrizes foram elaboradas por um grupo amplo de técnicos que se reuniu para este fim sob a coordenação da Sedru. O grupo era composto por especialistas de diversas áreas pertencentes aos setores governamentais, empresariais e da sociedade civil. A proposta de novas centralidades para a RM de Belo Horizonte e a atenção ao tratamento dos resíduos sólidos já constavam das diretrizes do PDDI aprovadas em 2008.

O problema da gestão dos resíduos sólidos foi um dos itens discutidos em uma reunião da Assembleia em 2009, ocasião em que a Sedru se propôs a apoiar iniciativas de consórcios entre os municípios. Ainda em 2009, em uma reunião extraordinária, foi assegurada a utilização dos recursos do FDM para a contratação do PDDI.

A reunião ordinária de 2010 foi convocada em função da posse dos novos membros da mesa diretora. A Sedru prestou contas sobre o andamento do PDDI e o subsecretário de estado de transportes apresentou diversos programas de viés rodoviário sob a responsabilidade do Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais (DER-MG). Não houve deliberação, mas foi agendada uma reunião extraordinária para discussão sobre o transporte sobre trilhos na RM de Belo Horizonte. Na reunião extraordinária, a Sedru discorreu sobre o andamento do PDDI e sobre a proposta para contratação de um estudo para analisar a viabilidade de aproveitamento da malha ferroviária da RM de Belo Horizonte para o

5. Derci é o prefeito do município de Florestal, presidente da Assembleia Metropolitana nos anos de 2010 a 2012.

transporte de passageiros, a ser pago com recursos do FDM. A proposta, que já havia sido aprovada pelo Conselho, foi aprovada por unanimidade na Assembleia.

A reunião ordinária de 2011 foi convocada para ratificar a aprovação do PDDI pelo Conselho e para deliberar sobre a proposta da Agência RM de Belo Horizonte de utilização dos recursos do Fundo, cuja previsão de arrecadação era de R\$ 1.900.000,00. O plano foi aprovado assim como a utilização dos recursos nos moldes já aprovados pelo Conselho. Quando a palavra foi aberta, dois representantes de câmaras municipais aproveitaram a oportunidade para manifestar queixas sobre problemas locais: o presidente da Câmara Municipal de São José da Lapa elaborou um protesto acerca da necessidade de implantação de uma passarela na via principal da cidade e afirma que o seu município não estava em evidência, solicitando, assim, sensibilidade por parte de todos. O presidente da Câmara Municipal de Sarzedo pediu que fosse verificada a possibilidade de implantação de uma indústria na sua região, com vistas à geração de emprego. O secretário de Estado de Gestão Metropolitana afirmou que haveria um planejamento para o desenvolvimento da RM de Belo Horizonte em sinergia com os municípios.

Na reunião ordinária de 2012 o diretor-geral da Agência RM de Belo Horizonte discorreu sobre o andamento da parceria público-privada (PPP) dos resíduos sólidos. Nesta reunião, a agência encaminhou uma proposta para estender a gestão do solo metropolitano aos municípios de Sete Lagoas, Funilândia e Prudente de Morais, tendo em vista a perspectiva de implantação de novos empreendimentos neste vetor. Segundo o Artigo 9º da LC nº 88 de 2006, “a integração, para efeito de planejamento, organização e execução das Fpics, dos municípios que compõem o Colar Metropolitano, se fará por meio de resolução da Assembleia Metropolitana, assegurada a participação do município diretamente envolvido no processo de decisão”.

A Assembleia se esquivou de aprovar ou indeferir a proposta, sugerindo a convocação de uma reunião extraordinária com a participação de representantes designados pelos prefeitos destes municípios. Ainda nesta reunião, foram convalidadas todas as decisões anteriores quanto aos repasses de recursos do FDM, como medida de precaução ante a modificação do decreto. A convalidação, segundo a Agência RM de Belo Horizonte, tinha o objetivo de viabilizar a adequação jurídica da instrução dos processos de contratação com recursos do Fundo e estava pautada nos princípios da razoabilidade, interesse público e transparência. Sua justificativa atrelava-se às consequências danosas de um eventual entendimento de ilegalidade na instrução dos processos.

O papel da Assembleia Metropolitana pode parecer secundário, haja vista que ela tem basicamente referendado as decisões do Conselho Deliberativo. Seu papel é, contudo, muito importante num arranjo elaborado a partir de um sistema de pesos e contrapesos. A Assembleia tem referendado as decisões do Conselho porque não tem tido motivos para agir de forma contrária. Sua prerrogativa de fazê-lo, contudo, confere uma segurança institucional ao arranjo.

- B) Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano: as funções do Conselho Deliberativo foram definidas na LC nº 88 de 2006 e sua composição consta da LC nº 89 de 2006, que também estipula que as suas deliberações sejam aprovadas pelo voto favorável de três quartos de seus membros. O Decreto nº 44.601 de 2007 instituiu o Conselho e nomeou seus primeiros membros.

O Conselho Deliberativo é uma instância colegiada com atribuições de planejamento, acompanhamento e deliberações sobre a destinação dos recursos do FDM. Ele é integrado por dezesseis membros assim distribuídos: sete representantes do estado, sete representantes dos municípios e dois representantes da sociedade civil. Trata-se de um dos poucos conselhos em âmbito metropolitano que incorpora a sociedade civil na esfera deliberativa. Com vistas a evitar a inoperância verificada na Assembleia Metropolitana de 1993, o legislador buscou um equilíbrio de forças entre estado, municípios mais empoderados e municípios menores e com menos recursos, representativos da maioria. Assim, do rol de representação assegurado aos municípios, a capital tem dois assentos cativos, as duas cidades mais significativas da região, em termos populacionais e financeiros, depois da capital, possuem um assento cada e outras três cidades se revezam na representação dos demais 31 municípios.

O mandato dos conselheiros que representam os 31 municípios que se revezam e o dos conselheiros da sociedade civil é de dois anos, permitida uma recondução. Eles são eleitos nas Conferências Metropolitanas, que são bianuais.

O texto legal foi evitado de imprecisão, o que causou polêmica na III Conferência Metropolitana (2011), em relação à recondução de representantes da sociedade civil. O Artigo 5º da LC nº 89, que define a composição do Conselho, estipula que a sociedade civil organizada será representada por dois conselheiros. O § 2º do mesmo artigo reza que cada representante terá um suplente para substituí-lo em suas ausências e impedimentos. O Artigo 6º, da mesma lei, define que “os representantes dos demais municípios e da sociedade civil organizada a que se referem os incisos VI e VII do “caput” do Artigo 5º serão eleitos em Conferência Metropolitana, para mandato de dois anos, permitida uma recondução”.

Por ocasião da III Conferência Metropolitana, foi suscitada uma dúvida jurídica sobre a possibilidade de reeleição dos conselheiros que já haviam ocupado o cargo por dois mandatos. Um parecer do procurador geral da Agência RM de Belo Horizonte, acatado pela Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais (AGE), foi favorável a uma segunda recondução, haja vista que o dispositivo legal não esclarece se a condição de dois mandatos consecutivos como titular inviabilizaria a recondução do conselheiro na condição como suplente.

O Conselho se reúne ordinariamente a cada dois meses e as suas deliberações são aprovadas pelo voto favorável de três quartos de seus membros. Uma das principais atribuições do Conselho é deliberar sobre a compatibilização de recursos das distintas fontes de financiamento destinados à implementação de projetos indicados no PDDI, fixar diretrizes e prioridades e aprovar o cronograma de desembolso dos recursos da subconta do FDM referente à RM de Belo Horizonte e orientar, planejar, coordenar e controlar a execução de Fpics.

Desde a posse dos primeiros membros, em agosto de 2007, o Conselho Deliberativo da RM de Belo Horizonte realizou 27 reuniões. Em que pese a previsão legal de realização de seis reuniões anuais (a cada dois meses), nos últimos dois anos o Conselho se reuniu oito vezes.

No ano de 2010, ocorreram oito reuniões do Conselho, sendo seis ordinárias e duas extraordinárias. Os temas que mais frequentemente permearam as discussões foram a mobilidade, o parcelamento do solo e o PDDI.

A proposta de implantação do transporte coletivo sobre trilhos na RM de Belo Horizonte foi amplamente debatida, e uma reunião extraordinária foi convocada para tratar especificamente do tema. No decorrer do ano, foi assinado o convênio para o planejamento da Pesquisa Origem Destino (OD), que só viria a ser realizada em 2012. Foram criados o Comitê Técnico-Executivo de Mobilidade da RM de Belo Horizonte e o Comitê de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, grupos técnicos de apoio ao Conselho Deliberativo. Uma cópia do sumário executivo do Plano Macroestrutural do Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte, realizado pela empresa de consultoria Jurong, de Cingapura, foi encaminhado ao Conselho pelo representante da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (Sede).

As principais discussões do Conselho relativas ao parcelamento do solo foram a homologação do Regimento Interno da Comissão Mista de Anuência Prévia e o projeto denominado Projeto de Simplificação do Procedimento Administrativo de Parcelamento do Solo da RM de Belo Horizonte.

Em cinco das oito reuniões os conselheiros foram informados sobre o andamento do PDDI. Para além da sua obrigação de prestar contas, a Sedru tinha a expectativa de fomentar discussões, esclarecer dúvidas e incentivar a participação dos conselheiros na elaboração do plano. Em agosto, foi aprovada a proposta de realização de reuniões mensais até novembro, dedicadas exclusivamente ao PDDI. Todavia, apenas uma reunião extraordinária atinente ao tema foi realizada, em setembro.

Durante o ano de 2010, a legislação relativa ao FDM sofreu uma alteração que foi revogada no mesmo exercício. O Decreto nº 44.602/2007, que contém o regulamento do Fundo, previa a publicação de um edital elaborado com fulcro em proposta e diretrizes do Conselho Deliberativo para a escolha de projetos a serem custeados com os recursos do fundo. O Conselho decidiu pela revogação desta cláusula, com a justificativa de que tal exigência burocratizava o seu processo decisório, o que ensejou a publicação do Decreto nº 45.422, de 8 agosto de 2010, revogando o inciso I do Artigo 12 do Decreto nº 44.602. Posteriormente, iniciativa contrária do próprio estado questionou a alteração, advogando que a supressão desse item descaracterizava os postulados do Decreto nº 44.602, motivo pelo qual o Decreto nº 45.422 perdeu seus efeitos e o inciso suprimido foi restabelecido.

O Conselho decidiu também que parte dos recursos do Fundo Metropolitano seria utilizada para a contratação do estudo de viabilidade de aproveitamento das ferrovias da RM de Belo Horizonte para fins de transporte de passageiros. Esta proposta contava com o apoio do Colegiado Metropolitano, que se reuniu em 4 de agosto de 2010 para discutir o assunto. Em uma reunião na qual foram prestadas contas relativas ao fundo, a Sedru afirmou que entre 2009 e 2010 houve um aumento de 300% no número de municípios que previram recursos para o Fundo, passando de 5 para 21.

No ano de 2011, o Conselho realizou quatro reuniões. Trata-se de um ano de alterações no arranjo, com a criação da Segem à qual a Agência RM de Belo Horizonte passa a ser vinculada. Até então ela era vinculada à Sedru.

No primeiro semestre de 2011, período em que ocorreram duas reuniões do conselho, a recém-criada Segem estava se estruturando internamente, a Agência estava redefinindo sua estrutura, atribuições e foco, e alguns membros do Conselho haviam sido substituídos em função de alterações nas secretarias estaduais. Nessa esteira, as duas primeiras reuniões

do Conselho foram marcadas por apresentações de novos membros, deliberações de temas administrativos e sugestões de projetos e prioridades.

Ao final da segunda reunião o PDDI foi oficialmente entregue, tendo sido objeto de avaliação por parte de técnicos estaduais e pelos membros do Colegiado Metropolitano, e aprovado na terceira reunião. Ainda na segunda reunião os conselheiros aprovam o Regimento Interno da III Conferência Metropolitana da RM de Belo Horizonte e a criação do Comitê Metropolitano de Políticas Sociais, que na prática não foi adiante. Na última reunião de 2011, os consultores da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) discutiram sobre o andamento do projeto de estudo da viabilidade técnico-econômica de adequação do uso do sistema de trens metropolitanos para o transporte de passageiros.

Em relação aos recursos do FDM, foi unanimidade que sua utilização se pautaria pelo PDDI. A decisão que consta em ata não deixa de ser redundante, haja vista que esta previsão já estava expressa no Artigo 2º do Decreto nº 44.602/2007, que regulamentava o Fundo até aquele momento: “São objetivos do FDM fomentar a implantação de programas e projetos estruturantes e investimentos relacionados às Fpics nas RMs do estado, em consonância com o PDDI de cada região metropolitana”.

Na segunda reunião de 2011, foram prestadas contas dos aportes e gastos do FDM relativos ao ano anterior. Foi deliberado que os recursos do FDM de 2011 seriam rateados entre o Sistema de Informações Metropolitanas (SIM) e o projeto apresentado por uma conselheira representante da sociedade civil, com apoio do Colegiado Metropolitano. O montante de R\$ 1,6 milhão seriam destinados para o projeto SIM. Os demais R\$ 300 mil ficariam à espera de uma decisão do Grupo Coordenador do Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do estado de Minas Gerais (Fhidro) quanto ao apoio financeiro a este mesmo projeto. Na última reunião do ano foi aprovada a ampliação da base de cálculo do fundo, que passou a ser de R\$ 5 milhões, sendo R\$ 2.500 mil advindos do estado e a outra metade dos municípios.

Em 2012, foram realizadas quatro reuniões. Em todas elas as principais decisões se referiam à utilização dos recursos do FDM, cuja destinação sofreu alterações ao longo do ano.

Na primeira reunião de 2012 o governo do estado prestou contas dos gastos do Fundo no ano anterior. Na segunda, o diretor-geral da Agência RM de Belo Horizonte expôs as novas regras para utilização dos recursos do FDM. Segundo entendimento da Secretaria de Estado da Casa Civil e Relações Institucionais (Seccri), seria prudente a convalidação das decisões anteriores do Conselho relativas ao uso de recurso do FDM, com vistas a compatibilizá-las com as novas regras (Decreto nº 45.928/2012), o que foi feito.

Em relação aos recursos de 2012, a Agência RM de Belo Horizonte propôs a seguinte distribuição: R\$ 2 milhões para investimentos na infraestrutura do SIM e R\$ 1 milhão para processamento de imagens, apoio de campo, aerotriangulação para obtenção de ortofotos e modelo digital de terreno em escala 1:10.000 da RM de Belo Horizonte e Colar, que consistia em insumo para o SIM; R\$ 1 milhão para o Projeto Mobilidade; e R\$ 1 milhão para o Projeto Novas Centralidades. A utilização dos recursos foi aprovada na forma proposta pela Agência RM de Belo Horizonte. Vale lembrar que o SIM é um sistema de informações georreferenciado; o Projeto Mobilidade naquele momento privilegiava o estudo de viabilidade de utilização da malha ferroviária para o transporte de passageiros; e o Projeto Novas Centralidades refere-se à criação de três centros na RM, numa estratégia

de descentralização do emprego, do comércio e dos serviços públicos e privados, com o objetivo de reduzir a dependência em relação ao núcleo central de Belo Horizonte.

Na terceira reunião, o diretor-geral solicitou autorização para o remanejamento dos recursos do Fundo, com vistas a priorizar a realização da Pesquisa OD. A Agência RM de Belo Horizonte se comprometeu a utilizar parte do aporte do estado no FDM, em 2013, para consolidar os projetos cujas destinações em 2012 ficaram comprometidas pelo remanejamento. Dessa forma, foram realocados R\$ 4.042.955,52 para a Pesquisa OD, restando assegurados R\$ 457.044,48 para o Projeto SIM e R\$ 500 mil para o trabalho do IGA.

Nesta reunião, a Agência RM de Belo Horizonte propôs aos municípios a ampliação do valor-base do FDM para R\$ 10 mil, ou seja, a duplicação do montante. Os representantes dos municípios não se consideraram em condições de dar uma resposta imediata a esta demanda e a decisão foi postergada para a reunião seguinte. Segundo o Decreto nº 45.928/2012, 50% dos recursos arrecadados serão destinados a “PEs e programas associados às Fpics da RM de Belo Horizonte” e os demais 50% serão alocados por meio de Chamamento Público para escolha dos projetos. O Chamamento Público foi publicado no *Diário Oficial do Estado* (DOE) em 27 de novembro de 2012.⁶ Foram compostas três comissões que analisaram os programas, PEs ou investimentos propostos quanto ao mérito e quanto à pertinência com o PDDI, selecionando-os em uma primeira etapa. Os aprovados foram classificados pelo Conselho Deliberativo. A Assembleia Metropolitana decidia sobre a sua aprovação ou rejeição dos projetos. Observada a ordem de classificação, o projeto ou investimento aprovado seria implementado pela Segem e pela Agência RM de Belo Horizonte.

Ainda nesta reunião, uma das representantes da sociedade civil informou aos conselheiros que o projeto realizado com recursos do Fundo para construção de fossas sépticas em áreas quilombolas já havia sido entregue à Agência e que ela solicitava empenho de todos na obtenção de recursos para a sua implementação. Cabe a observação de que este projeto foi encaminhado ao Conselho como proposta do Colegiado Metropolitano e aprovado na reunião de 11 de julho de 2011.⁷

Na quarta e última reunião do ano, os conselheiros aprovaram a proposta de destinação de recursos do Fundo para o ano de 2013, apresentada pela Agência. A proposta de elevar a base de arrecadação do Fundo para R\$ 10 milhões em 2013 contou com o apoio do município de Belo Horizonte, motivo pelo qual acabou sendo aprovada *ad referendum* dos demais municípios. O diretor-geral informou que os programas estruturadores da Agência RM de Belo Horizonte a serem financiados pelo FDM em 2013 seriam o Nova Metrópole (estímulo à criação de uma estrutura policêntrica, organizada em torno de uma rede de mobilidade multimodal) e o SIM (banco de dados georreferenciado). Os conselheiros decidiram que as macrodiretrizes para o edital de chamamento público seriam assentadas nos eixos de atuação da Agência RM de Belo Horizonte, ou seja, ordenamento territorial, saneamento básico e mobilidade metropolitana. Ao primeiro item seriam destinados R\$ 3 milhões e os outros dois itens receberiam, cada um, R\$ 1 milhão. Os conselheiros discutiram aspectos do Plano Metropolitano de Transbordo, Tratamento e Disposição Final dos Resíduos Sólidos Urbanos da RM de Belo Horizonte e Colar Metropolitano, que ainda estava sujeito a adequações e seria encaminhado para aprovação posterior.

6. Até prazo estipulado de 22 de fevereiro de 2013 foram recebidos dezenove projetos.

7. Ver sobre o Colegiado mais adiante.

Depois das discussões sobre o FDM, o tema mais frequente nas atas de 2012 foi a PPP de resíduos sólidos, tratada nas quatro reuniões do ano. Esta PPP foi, em 2012, um dos trabalhos da Agência que mais avançou.

Em síntese, as primeiras reuniões do Conselho foram polarizadas por discussões atinentes ao PDDI. Durante o período em que o plano estava sendo elaborado, assuntos relacionados com o seu escopo e com a sua estratégia de mobilização também predominaram. Após a entrega do PDDI, as reuniões do Conselho basicamente centraram foco na alocação de recursos do Fundo. Até 2011, os conselheiros referendaram as propostas encaminhadas pelo governo estadual. Nesse ano, o Conselho aprovou uma proposta oriunda do Colegiado Metropolitano, que era o estudo socioambiental e cultural da bacia do Ribeirão da Mata. O projeto sofreu uma readequação e acabou focando a vertente do saneamento em comunidades quilombolas. Em 2012, o decreto que contém o regulamento do Fundo foi alterado, beneficiando projetos estruturadores do estado, para os quais ficam assegurados 50% do montante disponível. A partir de 2013, o restante dos recursos será destinado a projetos escolhidos pela via da Chamada Pública. Foi a primeira vez que os municípios encaminharam projetos demandando recursos do Fundo. Em 22 de fevereiro de 2013 foram recebidos dezenove. Pleitearam recursos a prefeitura de Lagoa Santa, a prefeitura de Sabará, a Secretaria Municipal de Saúde de Belo Horizonte (SMSA) e a Câmara Municipal de Brumadinho. A Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas (Setop) também solicitou recursos para o Plano de Mobilidade Urbana da RM de Belo Horizonte.

Há uma previsão legal de que o Conselho estabeleça as diretrizes da política tarifária dos serviços de interesse comum metropolitanos, o que até o momento não vem ocorrendo e é o caso inclusive de se discutir se isto seria conveniente.

O que se observa em relação ao Conselho é que ele não prima por uma atuação proativa, o que não é exceção no rol dos conselhos estaduais. Ele vem exercendo suas atribuições legais de forma séria, mas restringindo-se a referendar as diretrizes e as propostas encaminhadas pelo órgão de gestão metropolitana. Sob um ponto de vista otimista, podemos inferir que há uma convergência de expectativas em relação à gestão da RM por parte do Conselho e dos dirigentes da Agência RM de Belo Horizonte.

Os membros do Conselho em dezembro de 2012 eram os seguintes:

A - Representantes do governo do estado

- titular: secretário de Estado Extraordinário de Gestão Metropolitana;
- suplente: diretor-geral da Agência RM de Belo Horizonte;
- titular: secretária de Estado de Planejamento e Gestão;
- suplente: secretário adjunto da Seplag;
- titular: secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável;
- suplente: secretário Adjunto de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável;
- titular: secretário de Estado de Transportes e Obras Públicas;
- suplente: subsecretário de Regulação de Transportes;

- titular: secretária de Estado de Desenvolvimento Econômico;
- suplente: secretário adjunto de Estado de Desenvolvimento Econômico;
- titular da assembleia legislativa de Minas Gerais (ALMG): Deputado João Leite;
- suplente da ALMG: deputado João Vítor Xavier;
- titular da ALMG: deputado Délio Malheiros (representação aguardando substituição); e
- suplente da ALMG: deputada Luzia Ferreira.
- B - Representantes dos municípios
- titular 1 de Belo Horizonte: vice-prefeito municipal de Belo Horizonte;
- suplente 1 de Belo Horizonte: secretário municipal de desenvolvimento de Belo Horizonte;
- titular 2 de Belo Horizonte: secretário Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação de Belo Horizonte;
- suplente 2 de Belo Horizonte: secretário adjunto de Planejamento e Gestão;
- titular de Betim: prefeita municipal de Betim;
- suplente de Betim: presidente do Instituto de Pesquisa e Política Urbana de Betim (Ippub);
- titular de Contagem: prefeita municipal de Contagem;
- suplente de Contagem: secretária municipal de Planejamento e Gestão do Município de Contagem;
- titular 1 dos demais municípios: presidente da Granbel e prefeito do município de Lagoa Santa;
- titular 2 dos demais municípios: prefeito do município de Matozinhos;
- titular 3 dos demais municípios: prefeito do município de Taquaraçu de Minas;
- suplente 1 dos demais municípios: prefeito do município de Baldim;
- suplente 2 dos demais municípios: prefeito do município de Santa Luzia; e
- suplente 3 dos demais municípios: prefeito do município de São Joaquim de Bicas.
- C - Representantes da sociedade civil
- titular 1 da sociedade civil organizada: Representante da Fundação IBI Tecnologia Alternativa (segmento entidades sindicais);
- titular 2 da sociedade civil organizada: representante da Associação dos Condomínios Horizontais (segmento ONG);

- suplente 1 da sociedade civil organizada: representante da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (segmento empresarial); e
- suplente 2 da sociedade civil organizada: representante Alcapaz (segmento movimentos sociais e populares).

Na I Conferência Metropolitana, realizada em 2007, a sociedade civil se organizou criando uma instância intitulada Colegiado Metropolitan. Naquela ocasião, ficou definido pelo poder público que a escolha dos representantes da sociedade civil se daria dentro de um rol predefinido de cinco segmentos: empresários, movimentos sociais, ONGs, entidades profissionais de pesquisa e ensino, e sindicatos de trabalhadores. Nos termos do Edital de Convocação, poderiam ser inscritos até 136 delegados da sociedade civil para participar da Conferência. Após uma etapa de pré-eleição, cada um dos cinco segmentos selecionaria quatro representantes, totalizando vinte candidatos. Na Conferência Metropolitana seriam eleitos quatro conselheiros dentre estes vinte, dois titulares e dois suplentes.

Os representantes da sociedade civil, então, estabeleceram um pacto, segundo o qual os conselheiros seriam porta-vozes, no Conselho Metropolitan, de todo aquele grupo. Criaram o Colegiado Metropolitan que passou a se reunir com periodicidade, conferindo legitimidade aos representantes do Conselho. Os vinte membros do colegiado representavam as vinte instituições selecionadas na pré-eleição. Na II Conferência Metropolitana, em 2009, o número de membros do colegiado foi ampliado para trinta, na razão de seis representantes para cada um dos cinco segmentos.

O calcanhar de Aquiles dos conselhos de políticas públicas, alvo de críticas pertinentes, é justamente a fato de muitos conselheiros resvalarem para uma representação de si próprios, sem dar retorno ao grupo ou instituição que os indicou. Esta estratégia de criação do Colegiado Metropolitan empoderou a sociedade civil dentro do Conselho, onde é minoria.

Em março de 2013, tramitava a passos lentos na Assembleia Legislativa o Projeto de Lei Completar (PLC) nº 13, de 2011, que propõe uma alteração no Conselho Deliberativo, mediante alteração na LC nº 89 de 2006 que dispõe sobre a RM de Belo Horizonte. O PLC amplia o número de conselheiros, com vistas a abrir vagas para vereadores. No caso, assegura uma representação para Belo Horizonte e outras duas para os demais municípios da RM. O PLC tem como corolário a quebra de paridade entre as apresentações estadual e municipal. O autor de projeto age deliberadamente neste sentido:

Considerando, entre as competências do Conselho Deliberativo, a compatibilização de recursos, a fixação de diretrizes, o acompanhamento da execução do PDDI, a coordenação e o controle de funções públicas de interesse comum, cabe aos seus membros, precipuamente, maior integração com os Municípios que são afetados por suas deliberações. Nessa perspectiva, deve-se garantir maior número de representantes dos municípios, e os vereadores, que são, por excelência, representantes da vontade dos seus eleitores, devem participar desse colégio. [Justificação do PLC, *Diário do Legislativo*, 27 de maio de 2011].

Na esteira da tramitação do PLC, foi proposta na Comissão de Constituição e Justiça uma emenda que altera de dois para cinco a representação da sociedade civil.

Há outra instância colegiada que não foi prevista no arranjo legal, e que foi constituída em 2010, por iniciativa da Agência RM de Belo Horizonte, para dar suporte ao Conselho

em assuntos de mobilidade: o Comitê Técnico de Mobilidade (CTM) da RM de Belo Horizonte criado pela Deliberação Normativa do Conselho nº 5.

O Comitê é constituído por instituições ou entidades públicas e privadas, municipais, estaduais e federais, como colegiado de apoio e orientação técnica ao Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano e à Agência RM de Belo Horizonte, em assuntos atinentes a transporte intermunicipal e sistema viário, conforme incisos I e II do Artigo 8º, da LC nº 89, de 12 de janeiro de 2006.

O CTM, coordenado pela Agência RM de Belo Horizonte, foi criado com dezesseis membros titulares. Ao longo do tempo, esse número foi sendo aumentado para englobar mais entidades interessadas. Desde outubro de 2012, o Comitê conta com 22 membros titulares e igual número de suplentes, sendo cinco do governo estadual, sete das prefeituras e dez de outros órgãos governamentais ou da sociedade civil:

- V. 1 (um) representante da Agência RM de Belo Horizonte;
- VI. 1 (um) representante da Segem;
- VII. 1 (um) representante da Setop;
- VIII. 1 (um) representante da Sede;
- IX. 1 (um) representante da Secretaria de Estado de Defesa Social (Seds);
- X. 1 (um) representante da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU);
- XI. 1 (um) representante da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero);
- XII. 1 (um) representante do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Minas Gerais (Crea/MG);
- XIII. 1 (um) representante do município de Belo Horizonte;
- XIV. 1 (um) representante do município de Contagem;
- XV. 1 (um) representante do município de Betim;
- XVI. 1 (um) representante dos municípios da região norte da RM de Belo Horizonte;
- XVII. 1 (um) representante dos municípios da região sul da RM de Belo Horizonte
- XVIII. 1 (um) representante dos municípios da região leste da RM de Belo Horizonte
- XIX. 1 (um) representante dos municípios da região oeste da RM de Belo Horizonte, excetuando-se os municípios de Contagem e Betim;
- XX. 1 (um) representante das universidades ou centros de pesquisa;
- XXI. 1 (um) representante das entidades técnicas da sociedade civil;
- XXII. 1 (um) representante das entidades representativas dos usuários dos sistemas de transporte de passageiros;
- XXIII. 1 (um) representante das entidades representativas dos usuários dos sistemas de transporte de carga;

XXIV. 1 (um) representante das entidades representativas dos operadores de transporte rodoviário de passageiros;

XXV. 1 (um) representante das entidades representativas dos operadores de transporte rodoviário de cargas;

XXVI. 1 (um) representante das entidades representativas dos operadores de transporte ferroviário de cargas;

Suas reuniões têm periodicidade mensal e são realizadas em locais alternados. Até o momento, a atuação do Comitê tem sido voltada para dar suporte aos projetos de mobilidade desenvolvidos pela equipe de planejamento da Agência, não tendo tido aproximação com o Conselho Deliberativo, conforme previsão inicial. Suas reuniões foram fundamentais para ajustar a Pesquisa OD de cargas e o projeto dos trilhos. O Comitê tem planos de apresentar ao Conselho, no primeiro semestre de 2013, um projeto intitulado Sistema Metropolitano de Gestão Integrada de Transporte a Trânsito. Principal pauta das reuniões do Comitê no ano de 2012, o projeto está centrado na integração de diversas modalidades de transporte entre municípios da RM de Belo Horizonte, visando à melhoria da mobilidade urbana na região.

- C) Agência de Desenvolvimento da RM de Belo Horizonte: a criação de uma agência de desenvolvimento com caráter técnico e executivo, como parte do arranjo institucional, é uma exigência que consta do Artigo 46 da Constituição Estadual. A Agência RM de Belo Horizonte foi criada pela LC nº 106 de 2009, na forma de autarquia territorial e especial, com caráter técnico e executivo, para fins de planejamento, assessoramento e regulação urbana, viabilização de instrumentos de desenvolvimento integrado da região e apoio à execução de Fpics.

Em 2011, o regulamento da Agência foi alterado pelo Decreto nº 45.751. Foi criado o Núcleo para Assessoramento Técnico Especial, ligado ao gabinete do diretor-geral e à gerência de captação de recursos, que se insere na Diretoria de Planejamento Metropolitano, Articulação e Intersetorialidade, mas subordina-se diretamente ao diretor-geral. A atual estrutura orgânica da Agência é a seguinte:

I. Unidades Colegiadas:

- a) Conselho de Administração
- b) Diretoria Colegiada

II. Direção Superior:

- a) Diretor-Geral
- b) Vice-Diretor-Geral

III. Unidades Administrativas

- a) Gabinete:

Núcleo para Assessoramento Técnico Especial

- b) Assessoria de Comunicação Social
- c) Auditoria Seccional

- d) Procuradoria
- e) Observatório de Políticas Metropolitanas;
- f) Diretoria de Informação, Pesquisa e Apoio Técnico:
 - Gerência de Pesquisa e Apoio Técnico
 - Gerência de Informação
- g) Diretoria de Planejamento Metropolitano, Articulação e Intersetorialidade:
 - Gerência de Planejamento Metropolitano
 - Gerência de Apoio à Articulação e Intersetorialidade e
 - Gerência de Captação de Recursos
- h) Diretoria de Inovação e Logística:
 - Gerência de Planejamento e Modernização Institucional
 - Gerência de Contabilidade e Finanças
 - Gerência de Logística e Recursos Humanos
- i) Diretoria de Regulação Metropolitana:
 - Gerência de Regulação da Expansão Urbana
 - Gerência de Apoio à Ordenação Territorial.

O âmbito de atuação da Agência RM de Belo Horizonte equivale à área dos municípios integrantes da RM de Belo Horizonte, bem como do seu Colar Metropolitano, nos termos da LC nº 89, de 2006. À Agência RM de Belo Horizonte foi atribuído um extenso rol de competências:

- I. elaborar o PDDI a que se refere o Artigo 5º - da LC nº 88, de 2006;
- II. promover a implementação de planos, programas e projetos de investimento estabelecidos no PDDI, bem como a execução das metas e prioridades estabelecidas;
- III. elaborar e propor, em caráter continuado, estudos técnicos com objetivos, metas e prioridades de interesse regional, compatibilizando-os com os interesses do estado e dos municípios integrantes da RM de Belo Horizonte;
- IV. propor normas, diretrizes e critérios para compatibilizar os planos diretores dos municípios integrantes da RM de Belo Horizonte com o PDDI, no tocante às funções públicas de interesse comum;
- V. manter permanente avaliação e fiscalização da execução dos planos e programas aprovados para a RM de Belo Horizonte;
- VI. articular-se com instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais, objetivando a captação de recursos de investimento ou financiamento para o desenvolvimento integrado da RM de Belo Horizonte;

VII. articular-se com os municípios integrantes da RM de Belo Horizonte, com órgãos e entidades federais e estaduais e com organizações privadas, visando à conjugação de esforços para o planejamento integrado e o cumprimento de funções públicas de interesse comum;

VIII. assistir tecnicamente os Municípios integrantes da RM de Belo Horizonte;

IX. fornecer suporte técnico e administrativo à Assembleia Metropolitana e ao Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitanano;

X. estabelecer intercâmbio de informações com organizações públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, na sua área de atuação;

XI. promover diagnósticos da realidade socioeconômica local e de âmbito metropolitano, com vistas a subsidiar o planejamento metropolitano;

XII. constituir e manter banco de dados com informações atualizadas necessárias ao planejamento e à elaboração dos programas e planos a serem desenvolvidos;

XIII. auxiliar os municípios da RM de Belo Horizonte na elaboração e na revisão de seus planos diretores;

XIV. colaborar para o desenvolvimento institucional dos municípios a que se refere o § 2º do art. 1º desta LC, quando necessário e tendo em vista a questão do planejamento;

XV. apoiar os municípios na elaboração de projetos de desenvolvimento metropolitano, para fins de habilitação a recursos do FDM;

XVI. exercer poder de polícia administrativa, notadamente no tocante à regulação urbana metropolitana.

Nos dois primeiros anos de atuação, a Agência RM de Belo Horizonte investiu na articulação com as instituições que atuavam com as Fpics. O plano de trabalho era intitulado Pacto Metropolitanano para a Sustentabilidade. O primeiro passo para definir as suas vertentes de atuação foi a elaboração de um mapa institucional, em que foram identificadas as entidades públicas e privadas com atribuição na seara destas funções.

As Fpics, previstas na Lei nº 89, de 2006, que dispõe sobre a RM de Belo Horizonte, foram agrupadas em seis programas (quadro 1).

QUADRO 1

Programas do Pacto Metropolitanano pela Sustentabilidade

Programa	Fpics
Programa Metropolitanano de Mobilidade	Transportes e sistema viário
Programa Metropolitanano de Planejamento e Regulação do Território	Uso do solo, habitação, defesa contra sinistro e defesa civil
Programa Metropolitanano de Desenvolvimento Socioeconômico	Desenvolvimento socioeconômico e gás canalizado
Programa Metropolitanano de Saúde	Integração da saúde
Programa Metropolitanano de Saneamento Ambiental	Saneamento básico, recursos hídricos e preservação e proteção do meio ambiente
Programa Metropolitanano de Gestão da Informação	Cartografia e informações básicas

Fonte: Agência RM de Belo Horizonte (2009).

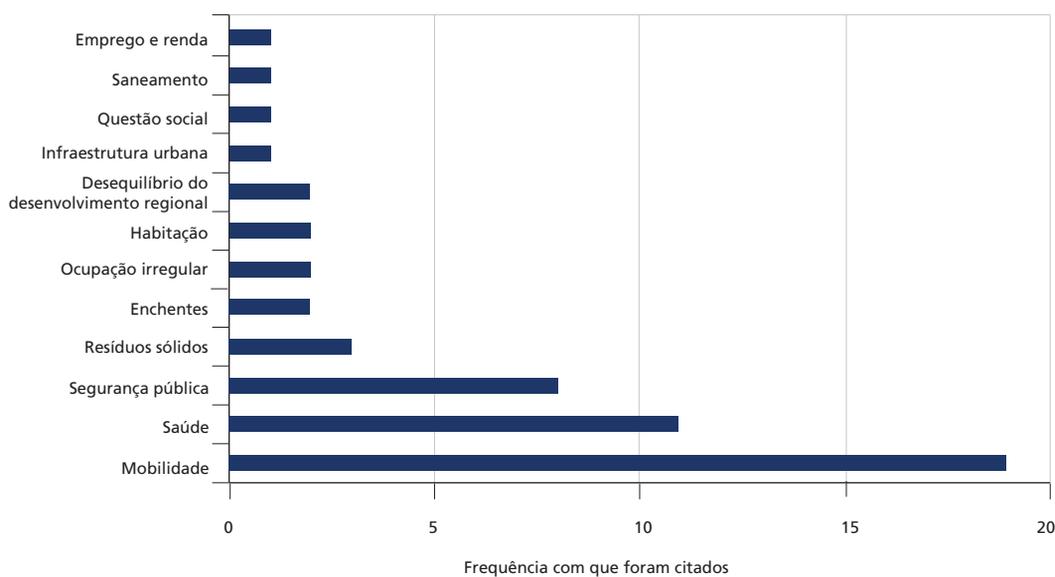
A tentativa de atuar com todas as Fpics simultaneamente resultou, por um lado, em um rico processo de interação dialógica entre diversas instituições em âmbito metropolitano; e por outro, em produtos pouco estáveis. Houve uma grande aproximação entre o Ministério Público e a Diretoria de Regulação, responsável pela fiscalização de parcelamentos.

A partir de 2011, a Diretoria Colegiada optou por centrar foco em quatro Fpics. Esta seleção foi alicerçada nas diretrizes do PDDI da RM de Belo Horizonte, entregue ao governo do estado no final de 2010. As funções públicas selecionadas, com aprovação do Conselho Deliberativo da RM, foram: mobilidade, uso do solo, saneamento e gestão da informação. Estas ações estão inseridas nos PEs, sobre os quais discorreremos adiante.

A seleção da mobilidade como uma de suas prioridades veio ao encontro de uma preocupação dos prefeitos da região. Na pesquisa do OPM, já citada, foi identificado que o maior problema da RM de Belo Horizonte, sob o ponto de vista deste segmento político, é a mobilidade. A categoria mobilidade agrupou as respostas mobilidade e transporte. Em segundo lugar, foi apontado o problema da saúde e em terceiro lugar, a segurança pública, rótulo que abrigou as respostas segurança pública, criminalidade e violência urbana.

Na vertente da mobilidade, a Agência está realizando a Pesquisa OD, cujo trabalho de campo se encerrou em novembro de 2012, e vai subsidiar o Plano de Mobilidade da RM de Belo Horizonte. Esta pesquisa, realizada tradicionalmente a cada decênio, coleta dados para identificar o padrão de deslocamentos diários da população. Seu resultado é uma composição de duas pesquisas distintas e complementares: Pesquisa Domiciliar, que identifica as viagens internas, e Pesquisa na Linha de Contorno, que identifica as viagens externas e “através” da região.

GRÁFICO 1

Principais problemas da RM de Belo Horizonte sob o ponto de vista dos prefeitos da região

Fonte: OPM e Agência RM de Belo Horizonte (2012).

A coordenação da pesquisa é do governo do estado, com destaque para a Agência RM de Belo Horizonte. Também participam do arranjo a Setop, a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) e a prefeitura de Belo Horizonte Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte (Bhtrans). Estão dando apoio técnico operacional à pesquisa as prefeituras de Contagem Autarquia Municipal de Trânsito e Transporte de Contagem (Transcon) e Betim (Transbetim), a UFMG, o Sindicato das Empresas de Transporte de Carga do Estado de Minas Gerais (Setcemg), a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), a Ferrovia Centro Atlântica (FCA), a Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) e a Polícia Rodoviária Federal (PRF).

A Diretoria de Planejamento e Articulação e Intersetorialidade é a responsável pelo Plano de Mobilidade da RM de Belo Horizonte, que aprofunda as diretrizes do PDDI. Este plano se subdivide em:

- I. Plano Viário;
- II. Plano de Transportes Coletivos;
- III. Plano de Incentivo ao Transporte não Motorizado;
- IV. Plano de Logística Urbana;
- V. Plano de Redução de Emissões e de Acidentes;

Do ponto de vista de gestão metropolitana, estão previstas no Plano de Mobilidade Urbana da RM de Belo Horizonte:

- I. A estruturação dos órgãos gestores municipais de trânsito e de transporte, tal como previsto no Artigo 24 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), instituído pela Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997.
- II. A criação de um Escritório de Mobilidade da RM de Belo Horizonte, em parceria com a Setop, que se configure como um núcleo de planejamento integrado da mobilidade da RM de Belo Horizonte, com o objetivo de subsidiar tecnicamente os gestores metropolitanos, integrando o planejamento da mobilidade com o uso e ocupação do solo e o desenvolvimento econômico.
- III. A criação de uma instância de macroplanejamento integrado, sob a coordenação da Agência RM de Belo Horizonte.
- IV. A criação de um Observatório da Mobilidade, com um viés acadêmico, para monitorar dados atinentes à mobilidade na RM de Belo Horizonte e produzir relatórios.

O Plano de Mobilidade da RM de Belo Horizonte tem articulações com o principal programa da Política de Reestruturação Territorial da Diretoria de Regulação Metropolitana; com o Projeto de Transporte sobre Trilhos, que será implementado pela via da PPP; com o Plano Macroestrutural do Vetor Norte, da Sede; e com o Plano Estratégico de Logística e Transportes da Setop.

O Projeto de Transporte de Passageiros sobre Trilhos será objeto de uma PPP. Este projeto foi aprovado pelo Conselho Deliberativo da RM de Belo Horizonte, em 2010, que destinou recursos do Fundo Metropolitano para os estudos iniciais. A UFMG foi contratada para realização do diagnóstico da malha ferroviária, que abrange 21 dos 34 municípios da RM de Belo Horizonte, com o traçado total de 500 Km. Esta malha se estende a cidades polos regionais como Divinópolis, Sete Lagoas e Conselheiro Lafaiete, e o projeto será executado por parceiros privados, que poderão operar linhas metropolitanas e/ou regionais.

Segundo argumentos do PDDI, a implantação de transporte sobre trilhos como umas das bases da mobilidade na RM de Belo Horizonte, permitindo alta capacidade em vias exclusivas, reduzirá o congestionamento do sistema rodoviário e diminuirá o impacto ambiental dos deslocamentos na região. Além disso, o traçado das linhas permite a interligação entre novas centralidades, áreas onde o poder público pretende oferecer incentivos para o desenvolvimento urbanístico e econômico, seguindo a proposta de Reestruturação Territorial da RM de Belo Horizonte. Ou seja, além dos benefícios para a

mobilidade da RM, o projeto é também basilar no controle e ordenamento da ocupação e uso do solo, constituindo-se em um importante instrumento de indução da ocupação e uma das principais ferramentas para a criação de novas centralidades e recuperação de antigos centros urbanos metropolitanos.

Em junho de 2012 foi publicado um Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), visando à obtenção de estudos, levantamentos e propostas para implantação e operação dos serviços relativos ao projeto de transporte de passageiros sobre trilhos nos segmentos Divinópolis-Betim-Belo Horizonte-Sete Lagoas (Lote 01), Belo Horizonte-Brumadinho-Águas Claras-Eldorado (Lote 02), e Belo Horizonte-Nova Lima-Conselheiro Lafaiete-Ouro Preto (Lote 03); e propostas para implantação e operação de um serviço estruturador do transporte coletivo sobre trilhos, para atendimento da RM do Vale do Aço (Lote 04), ao amparo do Decreto Estadual nº 44.565, de 3 de julho de 2007.

Por meio do PMI, o estado de Minas Gerais esperava receber estudos, levantamentos e propostas que contribuíssem para a modelagem da melhor alternativa de concessão do serviço. Vale lembrar que a Segem coordena a gestão das duas RMs do estado: RM de Belo Horizonte e RM do Vale do Aço. Os participantes do PMI poderiam escolher os lotes de interesse. Foram apresentadas dezoito propostas de empresas individuais ou consórcio.

Cabe o parênteses de que o governo do estado havia concluído, em 2008, um acordo de cooperação com a região Nord-Pas-de-Calais (NPDC). Recentemente, por ocasião das discussões com NPDC, a Agence Française Groupe Développement (AFD) identificou um especialista para colaborar com os projetos de mobilidade: Bernard Guilleminot, diretor-geral adjunto da região, ex-diretor-geral dos serviços da RM de Lille e responsável pelo metrô de Lille. A AFD é uma instituição de financiamento do desenvolvimento, nos moldes das políticas de assistência internacional da França.

As atividades da AFD são destinadas a reduzir a pobreza e as desigualdades, a promover o crescimento econômico sustentável e proteger “bens públicos mundiais” de benefício para toda a humanidade, o que inclui a luta contra a mudança climática e as pandemias, a preservação da biodiversidade, a promoção da responsabilidade social e ambiental, e a ajuda a países atingidos por conflitos e desastres naturais.

No âmbito do seu apoio orçamentário ao governo de Minas, a AFD se dispôs a acompanhar a cooperação existente com a NPDC e intermediar a vinda de um especialista a Belo Horizonte. Dada a semelhança do sistema da região de Lille com o sistema de transportes projetado para a RM de Belo Horizonte buscou-se, por meio da cooperação técnica:

- apresentar o processo de compatibilização/integração dos diferentes serviços do sistema de transporte da região de Lille – rodoviário, ferroviário, aéreo – e suas conexões (internacional, nacional, regional/intermunicipal, metropolitano e municipal);
- apresentar a concepção e o desenvolvimento da estrutura institucional de gestão dos sistemas de transporte metropolitanos da região de Lille; e
- disponibilizar a avaliação de um especialista com visão técnica, estratégica e institucional, no apoio à seleção das propostas apresentadas ao estado pela iniciativa privada, por ocasião do PMI.

O acordo de cooperação prevê, ainda, um intercâmbio de visitas técnicas de brasileiros à França e vice-versa.

As atividades da Diretoria de Regulação Metropolitana, que acabou por concentrar as ações relacionadas com o uso do solo, estão divididas entre as pertencentes à Política de Regulação do Solo e aquelas atinentes à Política de Reestruturação Territorial. No eixo da regulação do solo, a diretoria é responsável pela anuência prévia e pela fiscalização dos parcelamentos urbanos da região e do Colar Metropolitano. A anuência prévia é um procedimento administrativo anterior à aprovação municipal, previsto no Artigo 13 da Lei Federal nº 6.766 de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. Ela pressupõe uma análise técnica dos loteamentos e desmembramentos situados na RM de Belo Horizonte, sem o que o município não pode aprová-los. No que tange à fiscalização de parcelamentos urbanos na RM, a sua atuação vem atrelada à prerrogativa de aplicar multas, embargar obras e aplicar outras sanções administrativas, sempre que for verificada infração ou dano à ordem urbanística. A Agência RM de Belo Horizonte estabelece, ainda, medidas corretivas e compensatórias ao loteador, que visam reparar ou compensar os danos à ordem urbanística.

Para dar suporte às atividades de anuência e fiscalização, a Diretoria de Regulação Metropolitana instituiu duas comissões. A Comissão de Gestão Territorial, composta pela Agência RM de Belo Horizonte e cinco Secretarias de Estado, à qual compete analisar as solicitações de emissão de anuência prévia para os projetos de loteamentos do solo na RM de Belo Horizonte.⁸ Compete-lhe, ainda, propor e indicar medidas compensatórias para aprovação de empreendimentos que gerem grande impacto na área; avaliar a viabilidade e os impactos econômicos, urbanísticos e ambientais de novos empreendimentos na região; induzir o desenvolvimento econômico e captar recursos.

A Comissão de Apreciação de Recursos (CAR) é composta por três técnicos da Agência que avaliam os recursos interpostos pelos empreendedores em relação às multas aplicadas pelos fiscais. Da decisão da CAR, cabe recurso do diretor-geral da Agência. Trata-se de uma instância administrativa de recurso, o que não impede que o interessado recorra à via judicial.

O Macrozoneamento da RM de Belo Horizonte é outro projeto deste eixo de regulação do solo e assenta-se na contratação de uma proposta de subdivisão da RM em grandes zonas, estabelecendo um referencial espacial para o uso e a ocupação do solo na região. O macrozoneamento é uma proposta do PDDI, em que pese haver uma previsão anterior no Decreto nº 44.832, de 10 de junho de 2008, que dispõe sobre a organização da Sedru. A Diretoria de Regulação pretendia licitar o Macrozoneamento, mas a UFMG encaminhou uma proposta para sua elaboração por meio do Chamamento Público do FDM da RM de Belo Horizonte para envio de propostas de melhoria da qualidade de vida na metrópole, em consonância com o PDDI.

Uma importante iniciativa, que tem dupla face do planejamento e da gestão, vem sendo realizada pela Diretoria de Regulação Metropolitana, que deu um salto nas suas atribuições de rotina, partindo para a formulação de políticas públicas de ordenamento territorial de cunho regulatório. Esta Diretoria se dedicou à elaboração do PL nº 3.078/2012, em tramitação, que dispõe sobre a gestão unificada do uso do solo metropolitano, quando este se reveste do atributo de Fpic. Gestão unificada, no caso deste marco regulatório,

8. Seccri, Sede, Semad, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplan) e Setop.

é a gestão exercida conjuntamente pelo estado e pelos municípios, do ponto de vista de planejamento estratégico, operacional e execução. O PL estabelece um rol de instrumentos de planejamento e gestão metropolitanos.

O PL enfatiza o protagonismo dos órgãos do arranjo metropolitano, ou seja, Assembleia Metropolitana, Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, Gabinete de Secretário de Estado Extraordinário de Gestão Metropolitana e Agência de Desenvolvimento Metropolitano, delegando-lhes a competência para a gestão unificada da Fpic de uso do solo.

É previsto um rol de instrumentos, e os recursos auferidos com a sua aplicação serão destinados ao FDM, sendo seu emprego definido pelo Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano e pela Assembleia Metropolitana, observado o disposto no PDDI. Um exemplo de recurso a ser destinado ao fundo é a flexibilização de parâmetros urbanísticos nas Zonas de Interesse Metropolitano (ZIMs), em troca de contrapartida financeira (ou em terrenos). O estado passa a gerir as políticas de ocupação do solo metropolitano de forma concorrente com os municípios.

Há, ainda, um programa da Política de Reestruturação Territorial conhecido como Criação de Novas Centralidades em Rede. Trata-se de uma proposta também prevista no PDDI, a partir do diagnóstico da estrutura espacial da RM de Belo Horizonte, considerada excessivamente concentrada e polarizada pelo núcleo central de Belo Horizonte. A criação de novas centralidades metropolitanas objetiva a redução das desigualdades socioespaciais e a conformação de uma nova estrutura territorial policêntrica e em rede, em oposição à atual estrutura monocêntrica e radial. Centralidade, no contexto do PDDI, é uma área urbana de maior densidade e heterogeneidade, com grande complexidade funcional e adensamento residencial, caracterizada pela concentração diversificada de emprego, comércio e serviços públicos e privados, que se aglomeram em função das complementaridades entre essas atividades.

O PDDI propõe uma estruturação da RM de Belo Horizonte em redes, em moldes análogos ao das redes de cidades, ou seja, a partir de cinco níveis distintos de complexidade e polarização: Metrópole, Centro Metropolitano, Subcentro Metropolitano, Centro Microrregional e Centro Local. Foram propostos três Centros Metropolitanos, situados nos vetores norte, sul e oeste da RM de Belo Horizonte. A implantação de projetos de parcelamento, vinculados ao uso, estão em negociação, com vistas a viabilizar a criação destas centralidades.

Na vertente do saneamento, a Agência RM de Belo Horizonte priorizou o projeto de resíduos sólidos urbanos, que está inserido no Programa Estruturador Qualidade Ambiental do governo de Minas, coordenado pela Fundação Estadual do Meio Ambiente (Feam). A título de esclarecimento, programas estruturadores são programas estratégicos de cada área de resultado, nos quais os recursos estaduais são alocados prioritariamente e dos quais se esperam maiores impactos da ação do estado.⁹ Esses programas compõem o principal eixo de atuação do governo, e asseguram a concretização dos objetivos fixados no PMDI.

9. Área de resultados são as áreas prioritárias de atuação do governo, que têm correspondência com as situações que serão objeto das principais iniciativas e esforços governamentais. Nelas, estão organizados os objetivos estratégicos estabelecidos no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI). Para cada área de resultados existe um conjunto de objetivos estratégicos que devem ser perseguidos pelos programas daquela área e um conjunto de indicadores que devem medir os resultados dos programas a ela vinculados.

Segundo dados de 2012, cerca de 35% dos 48 municípios que compunham a RM de Belo Horizonte e seu Colar dispunham seus resíduos em lixões e 17% em aterros controlados. Ou seja, no conjunto da RM e Colar, 52% dos municípios dispunham seus resíduos de forma incorreta. O dado não leva em conta os dois municípios anexados ao Colar em outubro de 2012: Bom Jesus do Amparo e São Gonçalo do Rio Abaixo. Com a implementação deste projeto, o governo tem a expectativa de elevar a RM de Belo Horizonte ao patamar de primeira RM da América do Sul a tratar de forma ambientalmente correta 100% dos seus resíduos, inclusive com aproveitamento energético.

O projeto pode ser dividido em: fase de concepção e fase de implementação. A primeira foi executada com recursos da embaixada britânica no Brasil, tendo sido aplicados £ 700 mil. O recurso aportado pela embaixada foi utilizado para a contratação da consultoria Bain & Company, que elaborou o estudo de viabilidade técnica, financeira e econômica. A fase de implementação do projeto será realizada por meio de PPP e terá os investimentos iniciais estimados na ordem de R\$ 740 milhões, a serem desembolsados pela empresa contratada.

Basicamente os municípios assinam um convênio com o estado, transferindo-lhe a responsabilidade pelos serviços de transbordo e destinação dos resíduos sólidos urbanos, que legalmente são atribuição municipal. O estado, por sua vez, realiza a PPP por meio de concessão administrativa. A cerimônia de assinatura dos convênios foi realizada em 19 de junho de 2012, com a presença do governador do estado e dos prefeitos da RM de Belo Horizonte e do Colar Metropolitano. O extrato do Convênio de Cooperação foi publicado no DOE, em 30 de junho de 2012.

Vale ressaltar que a RM de Belo Horizonte com o Colar somam cinquenta municípios. Todavia, os municípios de Belo Horizonte, Sabará, Brumadinho e Itabirito optaram por não participar deste convênio. Os municípios de Bom Jesus do Amparo e São Gonçalo do Rio Abaixo passaram a integrar o Colar depois que a modelagem da PPP já havia sido feita.

Ainda na seara dos resíduos sólidos, a Agência RM de Belo Horizonte articulou um Programa de Cooperação Técnica com a Agência de Cooperação Internacional do Japão (Jica), para implementação do Projeto para Promoção da Eficiência na Gestão dos Resíduos Sólidos no Brasil, com a colaboração da Associação para Preservação do Meio Ambiente da Cidade de Kitakyushu (Kepa). O objetivo do projeto é prestar orientação técnica na análise de composição dos resíduos, capacitando peritos técnicos por meio de treinamento prático neste tipo de análise. A expectativa de resultados é mostrada a seguir.

- 1) Cinquenta servidores do governo assimilem o *know-how* e as técnicas de amostragem de resíduos, análise química, levantamento da composição e volume dos resíduos segundo a metodologia da Kepa.
- 2) Capacitação de peritos técnicos para a construção e *design* de projetos para novos fluxos de resíduos sólidos, a partir dos resultados da pesquisa de composição dos resíduos.

O projeto tem duração prevista de 22 meses, tendo se iniciado em maio de 2012 até março de 2014.

A Agência RM de Belo Horizonte firmou com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) um Convênio de Cooperação Técnica para elaboração do Plano Metropolitano de Gestão Integral de Resíduos Sólidos Urbanos (PMGIRS) para a RM de Belo Horizonte e o seu Colar. O objetivo é desenvolver um modelo mais eficiente de gestão

de resíduos sólidos hospitalares e de escombros da construção civil. O programa inclui o desenvolvimento dos componentes a seguir.

- 1) Planos de Gestão Integral de Resíduos Sólidos Hospitalares e de Escombros da Construção Civil na RM de Belo Horizonte e seu Colar – diagnóstico, plano de gestão, sistema de regulação, incentivos para se alcançar uma coleta e destinação adequadas.
- 2) Estruturas institucionais e os modelos de negócios – proposta de operação do sistema e desenvolvimento de um modelo de negócios, que incluirá a seleção da modalidade de contrato adequado ao serviço.
- 3) Fortalecimento institucional – oficinas de capacitação e intercâmbio de experiências.

O custo estimado do programa é de US\$ 840 mil, sendo US\$ 7 milhões do BID e US\$ 140 mil de contrapartida local.

O órgão executor será a Agência RM de Belo Horizonte, que deverá contratar uma empresa de consultoria para executar as três componentes do programa.

A Diretoria de Informação e Pesquisa é a responsável pelo Projeto Estratégico do SIM. Trata-se de uma ferramenta de tecnologia de informação e comunicação (TIC) e o projeto consiste no desenvolvimento de um sistema de informações que pretende congrega e consolidar em um único banco de dados informações georreferenciadas sobre as doze Fpics da RM de Belo Horizonte e da RM do Vale do Aço, obtidas junto aos poderes públicos municipal, estadual, federal ou junto a instituições não governamentais. Este produto assenta-se na criação de uma infraestrutura (*hardwares* e *softwares*) única e centralizada, que permite o uso e acesso de todos os atores envolvidos na gestão das Fpics.

Há uma expectativa de que o SIM subsidie a tomada de decisões governamentais, promova maior transparência ao cidadão e, conseqüentemente, favoreça uma gestão mais participativa e eficiente.

Para cumprir o objetivo de criação de uma base de dados de gerenciamento e consulta compartilhada, o SIM está estruturado nas seguintes frentes:

- construção de um “mapa” sobre o qual se possa distribuir espacialmente as informações. O termo técnico para esse “mapa” é Geographic Information System (GIS) – Sistema de Informação Geográfica (SIG);
- construção de uma estrutura de segurança para o sistema, uma vez que a concentração de diversas informações em uma base de dados única exige a implementação de mecanismos de segurança de dados confidenciais ou de acesso restrito, tanto no que se refere à sua inserção e edição, quanto no que se refere às consultas;
- desenvolvimento de um módulo de Anuência Prévia e outro de Fiscalização, que permitam a análise dos processos de parcelamento do solo da Agência RM de Belo Horizonte e do Vale do Aço;
- compra de servidor de rede, serviço de hospedagem, e *softwares* para desenvolvimento do sistema; e
- articulação com os órgãos e entidades estaduais e municipais para o gerenciamento compartilhado de informações.

- D) Segem: o Gabinete de Secretário de Estado Extraordinário de Gestão Metropolitana foi criado por meio das Leis Delegadas nº 179 de 2011 e nº 180 de 2011. A Segem tem por finalidade apoiar o governo na condução da estratégia metropolitana do estado, notadamente na consolidação da gestão da RM de Belo Horizonte, na implementação do arranjo de gestão metropolitana do Vale do Aço e na regulação urbana dessa região. O FDM, anteriormente gerido pela Sedru, passa a ser gerido por esta secretaria. A Agência RM de Belo Horizonte fica vinculada ao Gabinete de Secretário de Estado Extraordinário de Gestão Metropolitana, ao qual presta apoio logístico e operacional.

Na prática, a secretaria é uma instituição de articulação política e a Agência RM de Belo Horizonte uma instância de articulação prioritariamente técnica. A secretaria dá à Agência grande grau de autonomia para a condução de seus trabalhos. As relações com o Conselho Deliberativo e com a Assembleia Metropolitana também ficam sob a responsabilidade da Agência.

Em 2012 a Segem tomou as providências para a criação da Agência RM do Vale do Aço. A Agência do Vale do Aço foi criada pela LC nº 122, de 4 de janeiro de 2012, com sede e foro no município de Ipatinga.

3.2 Instrumentos de planejamento e gestão metropolitana

Segundo o Artigo 5º da LC nº 88 de 2006, que dispõe sobre a instituição e a gestão de RM e sobre o FDM, são instrumentos de planejamento metropolitano o PDDI e o FDM.

O PDDI foi contratado pela Sedru no final de 2009 e entregue ao governo do estado no final de 2010. Ele foi elaborado por uma equipe coordenada pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar), da Faculdade de Ciências Econômicas (Face), da UFMG, com participação de professores e alunos de pós-graduação e graduação de várias de suas unidades e departamentos. Participaram da equipe, ainda, professores e pesquisadores do Observatório de Políticas Urbanas (Opur), da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas), e da Escola de Design da Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG). Participaram voluntariamente especialistas nas áreas de planejamento urbano e de transportes e outras áreas afeitas. O PDDI envolveu ao todo 180 profissionais de quinze áreas de conhecimento, entre professores, pesquisadores e consultores.

O processo de mobilização social para elaboração do plano reuniu, segundo dados da Sedru, 610 organismos e/ou entidades, sendo 61 do poder público estadual, 241 do poder público municipal (Executivo e Legislativo, sendo 55 vereadores) e 308 participantes da sociedade civil organizada: empresas, ONGs, sindicatos, conselhos e associações comunitárias, entre outros. Foram realizadas quinze oficinas e três seminários.

O processo de elaboração se iniciou com a construção compartilhada das Macrodiretrizes para o Planejamento Metropolitano, discussão instaurada na I Conferência Metropolitana, em 2007. A Sedru convocou especialistas promovendo discussões em torno desta temática e o texto que embasou o Termo de Referência para contratação do plano foi aprovado pelo Conselho e pela Assembleia Metropolitana em 2008.

As principais macrodiretrizes que nortearam o plano foram:

- reestruturação territorial da RM de Belo Horizonte, tomando a habitação como uso estruturante, tratada em conjunto com o uso do solo, sistema viário e de transportes;

- fortalecimento e criação de novas centralidades;
- redução das desigualdades sociais e regionais, pela via da inversão de prioridades;
- modernização e ampliação da competitividade econômica; e
- ampliação do acesso às oportunidades de desenvolvimento ambiental, econômico e social.

O plano foi estruturado a partir de dez Áreas Temáticas Transversais, que perpassaram Núcleos Temáticos de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental, com enfoque transdisciplinar, em busca de uma integração. Houve uma primeira etapa de diagnósticos calcada em dez áreas temáticas. A segunda etapa lançou foco nos núcleos temáticos e realizou estudos complementares. Em um terceiro momento foram definidos Eixos Temáticos Integradores (ETIs), para orientar as políticas e programas do PDDI buscando maior grau de integração e transdisciplinaridade.

O PDDI foi então segmentado em quatro Eixos Temáticos, que resultaram em propostas reunidas em 23 políticas a eles ligadas, acrescidas de duas políticas da dimensão estruturante da Territorialidade e três políticas da dimensão estruturante da Institucionalidade, totalizando 28 políticas propostas. Os ETIs são os seguintes:

- urbanidade: relaciona políticas atinentes a democratização dos espaços públicos, valorização da diversidade cultural, promoção de atividades culturais e criativas, gestão territorial da educação e cultura, financiamento da cultura;
- acessibilidade: conjunto de políticas voltadas para mobilidade, moradia e ambiente urbano, saúde, assistência social, democracia digital;
- seguridade: políticas de viés da segurança pública, gestão dos riscos ambientais e de mudanças climáticas, segurança alimentar e nutricional, formação e qualificação profissional, apoio à produção em pequena escala; e
- sustentabilidade: desenvolvimento produtivo, territórios minerários, gestão dos recursos hídricos, resíduos sólidos, saneamento básico, recuperação de áreas de interesse para a conservação ambiental, compensação e valoração de serviços ambientais, mitigação de gases de efeito estufa (GEEs) para uma economia de baixo carbono.

As políticas de Reestruturação Territorial referem-se a centralidades em rede e regulação do uso e da ocupação do solo. As políticas de Relacionamento Institucional são voltadas para desenvolvimento institucional, cooperação interinstitucional e intersetorial; modernização das estruturas administrativas, fiscalização e arrecadação dos municípios; e fortalecimento financeiro do fundo da RM de Belo Horizonte. O PDDI foi muito além das Fpics, tratando de temas como política de democracia digital, integração das polícias e modernização do sistema prisional, programa de qualificação voltado ao setor do turismo e de capacitação de gestores culturais, programa de reconfiguração da dinâmica escolar e programa de controle e redução de GEEs.

Mais da metade dos 31 prefeitos (54,8%) entrevistados na pesquisa realizada pelo OPM afirmou ter participado de alguma reunião do PDDI, 38,7% deles não participaram de nenhuma reunião e 6,5% das respostas foram desconsideradas. Contudo, a maioria deles (65,5%) não soube apontar qualquer proposta advinda do PDDI.

Independentemente de conhecer ou não as propostas do plano, a maioria dos prefeitos (71,%) acredita que a sua implementação contribuirá para a melhoria da RM de Belo

Horizonte. Postula o Prefeito 24: “Eu não tenho dúvida disso. A implementação trará benefícios. A não implementação trará o caos”.

Apenas um pequeno rol de prefeitos (6,5%) não tem a expectativa de que o plano contribua para a melhoria da RM de Belo Horizonte e 22,5% das respostas foram agrupadas na categoria “outros”. Esta categoria inclui a resposta “não sei”, respostas confusas e pouco objetivas e mesmo situações em que a pergunta não foi formulada. O Prefeito 28, por exemplo, foi prudente em sua resposta: “Eu não conheço o plano, não dá para responder”.

Das 28 políticas propostas pelo PDDI, a Agência selecionou três, em 2011, a título de prioridade. A bem da verdade, com um corpo de cerca de sessenta servidores, incluindo a área meio e a anuência e fiscalização de parcelamentos, e com um orçamento pouco expressivo, ela não tem pernas para dar andamento a todo o PDDI. As políticas que estão sendo implementadas são a de destinação de resíduos sólidos urbanos na seara do saneamento, transporte sobre trilhos no âmbito da mobilidade e estímulo à criação de novas centralidades na vertente do uso do solo. Em 2013, a UFMG encaminhou para o Chamamento Público do Fundo da RM de Belo Horizonte a proposta de elaboração do macrozoneamento da RM, que viria a complementar uma lacuna do PDDI.

O FDM, a que se refere a LC nº 88 de 2006, foi regulamentado pelo Decreto nº 44.602 de 2007, alterado pelo Decreto nº 45.928 de 2012. O Fundo é composto por recursos do estado, na proporção de 50% do total previsto e por recursos dos municípios, que totalizam o restante e são rateados na razão da receita líquida de cada município. Os dados sobre o fundo serão detalhados na subseção 3.3.

Como estratégia de gestão, a Agência RM de Belo Horizonte vem utilizando modelos alicerçados em PPP. *Grosso modo*, as PPPs compreendem diversas formas de relacionamento entre o estado e a iniciativa privada com vistas ao desenvolvimento de infraestrutura e de serviços de interesse público.

O instituto da PPP ganhou destaque em Minas Gerais antes mesmo da promulgação da legislação nacional (Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004), haja vista que a lei que dispôs sobre o Programa Estadual de PPP foi promulgada um ano antes da lei federal (Lei Estadual nº 14.868, de 16 de dezembro de 2003).

A Lei nº 11.079, de 2004, instituiu normas gerais para licitação e contratação de PPP no âmbito dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, tendo definido as parcerias como modalidades de contratos administrativos de concessão, que podem ser concessões patrocinadas ou administrativas.

Concessão patrocinada é a modalidade em que as tarifas cobradas dos usuários não são satisfatórias para compensar os investimentos realizados pelo parceiro privado. Então, o poder público, em adição às tarifas cobradas dos usuários, complementa a remuneração do parceiro privado por meio de aportes regulares de recursos orçamentários, as chamadas contraprestações do poder público. Concessão administrativa é a modalidade na qual, em função do contexto do serviço de interesse público a ser prestado pelo parceiro privado, não é possível ou conveniente a cobrança de tarifas dos usuários. Nesse caso, a remuneração do parceiro privado é integralmente proveniente de aportes regulares de recursos do poder público.

Para não restar dúvidas, foi ressaltado, na lei federal, que não constitui PPP “a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado”.

A Agência RM de Belo Horizonte está trabalhando com duas PPPs: uma delas no âmbito do saneamento e a outra no âmbito da mobilidade. O objetivo da primeira é solucionar o problema da destinação inadequada dos resíduos sólidos nos municípios da RM e do Colar Metropolitano. O objetivo da outra é atenuar o problema da mobilidade, ampliando as oferta de transporte para passageiros, por meio do modal ferroviário.

Como já foi explicado anteriormente, os municípios assinam um convênio com o estado, transferindo-lhe a responsabilidade pelos serviços de transbordo e destinação dos resíduos sólidos urbanos. O Estado realiza a PPP por meio de concessão administrativa.

A modelagem preliminar contemplou o diagnóstico da situação atual de provisão do serviço, com indicadores específicos (número de habitantes, geração de resíduos em toneladas/dia, atual forma de destinação final e seus custos, existência de disposição regionalizada entre dois ou mais municípios, entre outras), desenho dos cenários jurídicos possíveis, estudo de viabilidade técnica e econômica.

A Bain & Company elaborou o modelo econômico-financeiro de Estudos de Viabilidade Técnica e Econômica (Evte), que resultou nos seguintes produtos:

- mapeamento das opções operacionais e tecnológicas;
- cálculo do *capital expenditure* (Capex) dos vários modelos tecnológicos;
- cálculo do *operational expenditure* (Opex) dos vários modelos tecnológicos;
- projeção de demanda de resíduos sólidos urbanos; e
- projeção das receitas acessórias de cada opção tecnológica.

O prazo de vigência do contrato será de trinta anos, contados a partir da data de sua publicação, podendo ser prorrogado por mais cinco anos na forma da Lei nº 11.079/2004. A execução dos serviços por parte do parceiro privado deverá ter início em 2013.

Estima-se que estado de Minas Gerais e os municípios invistam aproximadamente R\$ 90 milhões por ano durante os trinta anos de vigência do contrato. Deste total, R\$ 70 milhões serão aportados pelo governo do estado e R\$ 20 milhões serão divididos entre as 44 municipalidades, sendo que o valor a ser pago por cada irá variar em função da quantidade de resíduos gerada.

A PPP dos resíduos tem uma característica inovadora: nos consórcios tradicionais para destinação de resíduos, quanto mais resíduos o concessionário aterrada, maior a sua remuneração. Na proposta modelada pela Agência RM de Belo Horizonte e pela Sede, o pagamento da concessionária sofrerá impacto de diversos indicadores de desempenho, sendo que quanto menos resíduos forem aterrados, maior será a remuneração da concessionária. Para viabilizar este modelo, foi criado um indicador chamado coeficiente ambiental, que evidencia a disposição da concessionária em aterrada a menor quantidade de resíduos sólidos, provendo soluções ambientalmente adequadas para a destinação final dos resíduos sólidos urbanos. Com o objetivo de incentivar esforços contínuos de redução de resíduos aterrados ao longo do tempo, este indicador sofrerá acréscimos a cada cinco anos.

Antes da publicação do Termo de Referência para a licitação da empresa, foi convocada uma audiência pública (4 de outubro de 2012), em atendimento ao disposto no Artigo 39 da Lei Federal nº 8.666/1993, que exige que o processo licitatório de valores superiores a R\$ 150 milhões seja iniciado com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável.

A PPP dos Trilhos visa recuperar a infraestrutura ferroviária para utilização de transporte de passageiros e foi batizada de projeto Transporte sobre Trilhos Metropolitano (Trem). A RM de Belo Horizonte é um importante entroncamento ferroviário nacional, e a extensa malha existente atinge 21 dos seus 34 municípios, numa extensão de aproximadamente 330 quilômetros. As três concessionárias privadas que usufruem dessa malha – Ferrovia Centro-Atlântica (FCA), MRS Logística SA e Estrada de Ferro Vitória a Minas (EFVM) – trabalham predominantemente com transporte de carga (minério de ferro, aço, cimento etc.), à exceção da EFVM, que possui um trem diário de passageiros entre Belo Horizonte e Vitória. Os trechos apresentam diferentes níveis de utilização, indo de linhas congestionadas com intenso tráfego de carga a outras com elevado grau de ociosidade ou mesmo abandonadas, já com a faixa de domínio invadida por moradias.

A proposta de resgatar esta rede para fins de transporte intermunicipal e regional de passageiros consta do PDDI. A concessão será para a implantação de operação de um sistema ferroviário de passageiros para a RM de Belo Horizonte, aproveitando a malha existente. Parte-se do pressuposto de que redes de transporte de alta capacidade são um dos principais elementos estruturadores do espaço urbano, reduzem o congestionamento do sistema rodoviário e diminuem o impacto ambiental dos deslocamentos na região.

Embora a infraestrutura atual sirva quase que exclusivamente ao transporte de cargas, a malha ferroviária, existente, já foi utilizada para o transporte de passageiros no início do século XX. Ainda existe parte da infraestrutura dedicada ao transporte de passageiros, tal como estações e passarelas, e com a extinção da Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) o patrimônio cultural ficou sob a tutela do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) e o operacional, a cargo da Secretaria Nacional de Patrimônio da União, vinculada ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) e ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit).

A situação da mobilidade na RM de Belo Horizonte é bastante crítica, tendo sido apontada pelos prefeitos como um dos principais problemas da região (OPM e Agência RM de Belo Horizonte, 2012). Para se ter uma ideia, enquanto a população da RM de Belo Horizonte cresceu 17,27% entre 2000 e 2009, a frota de veículos cresceu 85%, sem que houvesse ampliação da infraestrutura viária. À guisa de agravante, a opção quase exclusiva pelo modo rodoviário para o serviço de transportes públicos tem se mostrado ineficiente, causando uma migração deste modal para veículos privados, particularmente para motocicletas e automóveis.

Os três grandes ramais ferroviários foram divididos em três lotes: o Lote 1, entre Sete Lagoas e Divinópolis, passando por Belo Horizonte; o Lote 2, entre Belo Horizonte e Brumadinho; e o Lote 3, entre a capital e Conselheiro Lafaiete, com uma variante que se estende a Ouro Preto.

O PMI do projeto para reativar parte dos trilhos da RM de Belo Horizonte e do seu entorno imediato para a realização de transporte de passageiros foi dividido em três

etapas: cadastro, entrega das propostas preliminares e entrega das propostas finais. Dezoito empresas se cadastraram para participar do processo.

Após maiores esclarecimentos, foram recebidas na segunda etapa duas propostas preliminares, elaboradas por consórcios formados pelas empresas inscritas. Uma proposta foi encabeçada pela empresa Brasell Gestão Empresarial, sediada em São Paulo, para o Lote 1, de Sete Lagoas a Divinópolis; e outra pela Construtora Aterpa M. Martins S.A, sediada em Belo Horizonte, para o Lote 2, de Brumadinho a Belo Horizonte. O Lote 3, de General Carneiro a Conselheiro Lafaiete e Ouro Preto, não recebeu nenhuma proposta.

As propostas recebidas estão em fase de análise e, se as empresas foram credenciadas para a terceira etapa, deverão entregar a proposta final até maio de 2013, incluindo o projeto básico de engenharia, a modelagem econômico-financeira e uma minuta do edital. A expectativa é de que a concessão seja iniciada em 2014.

3.3 Orçamento e financiamento

O orçamento público é uma exigência legal criada no bojo da CF/1988 e estrutura a organização do sistema orçamentário federal, estadual e municipal. O orçamento é organizado a partir das seguintes leis, de iniciativa do Poder Executivo: “I. o plano plurianual (PPA); II. as diretrizes orçamentárias; III. os orçamentos anuais”.

A codificação dos itens do orçamento, também chamada de funcional programática, é feita de acordo com o disposto na Lei Federal nº 4.320, de 1964, da Portaria do Ministério do Planejamento nº 42, de 1999, e da Portaria Interministerial nº 163, de 2001.

O planejamento de longo prazo no governo de Minas é realizado, conforme previsão na Constituição Estadual, pelo PMDI, que tem contemplado, desde 2003, um horizonte de vinte anos a partir de sua elaboração. Ele contém orientações estratégicas, uma agenda de prioridades (objetivos prioritários) e ações que devem ser inseridas no PPA, chamado em Minas de Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), e no orçamento.

Além dos instrumentos de planejamento convencionais, o governo criou um instrumento, a Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado (Geraes), que é um

conjunto de medidas de gestão do planejamento que visam transformar a estratégia principal do governo em resultados, garantindo a presença dos principais projetos de governo – os estruturadores – nos instrumentos de planejamento de longo (PMDI), médio (PPAG) e curto prazo [Lei Orçamentária Anual] (LOA)” (Guimarães e Almeida, 2006, p. 18).

Esses instrumentos vêm sendo utilizados pelo governo de Minas para orientar o desempenho das instituições governamentais, coadunando suas ações com as principais estratégias do governo. O objetivo seria agir em duas frentes: buscar o ajuste fiscal e a reforma administrativa, com estratégias de curto prazo, e a construção de uma agenda de desenvolvimento de médio e longo prazo (Guimarães e Almeida, 2006).

No PMDI 2003-2020, o principal objetivo estratégico voltado para a RM de Belo Horizonte estava relacionado com a defesa social: “melhorar substancialmente a segurança dos mineiros, especialmente na Região Metropolitana de Belo Horizonte”.

A Carteira de PEs teve início em 2003. Os PEs são um conjunto de iniciativas estratégicas, com potencial estruturador e multiplicador de iniciativas público-privadas

capazes de produzir resultados instantâneos, relevantes e de alta visibilidade e que possuem gerenciamento intensivo e fluxo de recursos orçamentários e financeiros (Guimarães e Almeida, 2006). Em 2012, o governo utiliza a expressão Programas Estruturadores.

A RM de Belo Horizonte vinha sendo contemplada nos PEs desde as suas primeiras versões. Inicialmente, no PPAG 2004-2007, foram estabelecidos trinta PEs. O PE Plataforma Logística de Comércio Exterior da RM de Belo Horizonte tinha por objetivo consolidar a RM de Belo Horizonte como um polo dinâmico de logística e de serviços avançados para o comércio exterior, a fim de aumentar a competitividade e o desempenho exportador das empresas mineiras e a atração de investimentos para a RM. As principais ações elaboradas na esteira deste objetivo foram a adequação da capacidade e melhoramentos no Aeroporto Tancredo Neves, o desenvolvimento do Aeroporto Industrial e da Plataforma Logística de Comércio Exterior da RM de Belo Horizonte, e a instalação de infraestrutura de processamento industrial e de serviços de apoio ao comércio exterior (PPAG 2004-2007).

Em 2007 o governo editou o *Plano de Governança Ambiental e Urbanística da RMBH*, que incluía ações de fiscalização da expansão urbana e conservação dos ativos ambientais e paleontológicos. No mesmo ano foi elaborado o Programa de Apoio e Desenvolvimento Sustentável do Vetor Norte, e adquiridos 454.569,3 ha de área do Parque Sumidouro, publicado o decreto de criação do Parque Serra Verde, e concluído o Plano Integrado de Segurança do Vetor Norte, entre outros. O governo regulamentou o poder de polícia estadual para a fiscalização de parcelamentos do solo na RM. A regulamentação possibilitou que nesse mesmo ano se realizasse a primeira operação conjunta de empreendimentos e parcelamentos do solo na RM de Belo Horizonte, pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema Estadual de Meio Ambiente, pela Sedru e pelos municípios, com o apoio do policiamento ambiental da Polícia Militar do estado de Minas Gerais.

Também em 2007, o DER executou sete intervenções na Linha Verde, concluiu as obras do *Boulevard* Arrudas, e deu início às obras de contenção e dispositivos de segurança da Rodovia MG-020 (Belo Horizonte-Jaboticatubas).

No PMDI 2007-2023 foram eleitas onze Áreas de Resultados, definidas como “áreas focais, onde serão concentrados os melhores esforços e recursos, visando às transformações e melhorias desejadas na realidade vigente”. Neste plano, a RM de Belo Horizonte foi particularmente contemplada na Área de Resultado Rede de Cidades e Serviços, que preconizava o desenvolvimento de uma rede urbana equilibrada por meio do fortalecimento da capacidade de polarização das cidades, através da prestação de serviços públicos e privados para as demandas oriundas de seu entorno regional. Um dos objetivos estratégicos era, tal como no PMDI anterior, ampliar a inserção nacional e internacional da RM de Belo Horizonte:

No caso da RM de Belo Horizonte, é importante que a mesma experimente, nos próximos anos, a ampliação de sua inserção nacional e internacional e a expansão da sua capacidade de polarização sobre o território mineiro. Os vetores para essa transformação são o desenvolvimento de sua infraestrutura econômica e de seu sistema logístico de transportes de pessoas e cargas, a urbanização de áreas degradadas, a construção e promoção de amenidades urbanas e o avanço da governança metropolitana. O governo do estado tem atuado, juntamente com as prefeituras, na construção dos vetores acima mencionados e essa linha de ação exige continuidade para potencializar seus efeitos positivos (Minas Gerais, PMDI 2007-2023).

O PMDI 2011-2030 trouxe alterações comparativamente às premissas utilizadas nos quatro anos anteriores. As Áreas de Resultados cedem lugar às Redes de Desenvolvimento Integrado, estruturas que também se vinculam aos objetivos estratégicos e aos resultados finalísticos a serem alcançados pelos programas estruturadores e associados vinculados aos seus respectivos campos de atuação.¹⁰ A nova articulação institucional proposta assenta-se na organização da estratégia e do funcionamento do estado em redes. As redes de Desenvolvimento Integrado buscam integrar as ações do governo estadual nas diferentes áreas e, ao mesmo tempo, propiciar um comportamento cooperativo com os outros níveis de governo e outras instituições, públicas e privadas, para maior agregação de valor para a sociedade mineira. Não se trata de uma estrutura institucional formal, mas sim de formas de organização e conjunção de esforços em torno de grandes escolhas e prioridades (PPAG 2012-2015).

O governo busca implementar a Gestão para Cidadania, que em tese incorpora como principal desafio a participação da sociedade civil na priorização e acompanhamento da implementação da estratégia governamental.

Foram definidas onze Redes de Desenvolvimento Integrado:

com o objetivo de proporcionar um comportamento cooperativo e integrado entre agentes e instituições em torno de grandes escolhas para o futuro de Minas Gerais, de acordo com a capacidade de integração das ações de governo e de agregação de valor para a sociedade (PPAG 2012-2015).

Tais redes se assentam em metas-síntese e as desdobram em objetivos, estratégias e indicadores com metas de desempenho para produzir e medir as transformações preconizadas em cada uma delas.

As Redes de Desenvolvimento Integrado são as seguintes:

- Rede de Educação e Desenvolvimento Humano;
- Rede de Atenção em Saúde;
- Rede de Defesa e Segurança;
- Rede de Desenvolvimento Social e Proteção;
- Rede de Desenvolvimento Econômico Sustentável;
- Rede de Ciência, Tecnologia e Inovação;
- Rede de Desenvolvimento Rural;
- Rede de Identidade Mineira;
- Rede de Cidades;
- Rede de Infraestrutura; e
- Rede de Governo Integrado, Eficiente e Eficaz.

10. Os *programas estruturadores* representam os programas estratégicos de cada área de resultados, nos quais são alocados prioritariamente os recursos estaduais discricionariamente disponíveis e dos quais se esperam os maiores impactos da ação do estado. Nesse sentido, compõem o eixo fundamental de atuação do governo, a fim de materializar os objetivos estratégicos fixados no PMDI.

Os *programas associados* são aqueles que colaboram sinergicamente com os programas estruturadores, tendo em vista o alcance dos objetivos estratégicos e resultados finalísticos estabelecidos em cada área de resultados do PMDI.

Já os programas especiais, apesar de não apresentarem identificação evidente com as áreas de resultados, são programas de suma importância para a administração estadual, na medida em que contemplam as prioridades setoriais que não estejam diretamente vinculadas à estratégia global do governo. Incluem-se nesse escopo os programas padronizados Apoio à Administração Pública, Obrigações Especiais e Reserva de Contingência, em que se destacam as despesas com pessoal ativo, inativo e pensionistas, as obrigações decorrentes da dívida pública fundada, o pagamento de precatórios e requisições de pequeno valor e as transferências constitucionais a municípios; os programas desenvolvidos pelos outros poderes; e os programas que tenham como foco central a manutenção e a melhoria da própria máquina pública, representada por seus processos, estruturas e servidores.

O PMDI 2011-2030 deu ênfase à integração regional e ao desenvolvimento equalizador. Ele apresenta uma caracterização econômica e social das regiões de planejamento, o delineamento do modelo de governança para viabilizar a gestão regionalizada e participativa e propõe indicadores e metas de curto prazo a serem monitoradas em cada região do estado. O objetivo é a redução das desigualdades regionais.

Uma mudança em relação ao PMDI 2007-2023 está na forma de desdobramento da estratégia em ações concretas. Agora, as estratégias são desdobradas em Programas Estruturadores (e não mais PEs), que contemplam em sua estrutura Projetos e Processos Estratégicos. O argumento que justificou a alteração foi a ampliação do foco de monitoramento das ações de governo, garantindo a melhor alocação dos recursos e agilidade da execução.

Outra mudança relativa à carteira de Programas Estruturadores é a adoção de uma nova metodologia para seu gerenciamento. Os Programas Estruturadores têm o caráter de transversalidade, ou seja, os Projetos e Processos Estratégicos que compõem o Programa Estruturador podem não ser realizados pelo mesmo órgão ou entidade. O foco está no resultado gerado, e não em quem executa as ações.

Os Processos Estratégicos se diferenciam dos Projetos Estratégicos, uma vez que são um conjunto de atividades executadas de maneira recorrente, com caráter rotineiro. A lógica de geração de resultado é a seguinte: os produtos, bens e serviços gerados pelos Projetos e Processos Estratégicos de um mesmo Programa Estruturador promovem, em conjunto, uma transformação na realidade social, que contribui para o alcance dos objetivos estratégicos.

Percebe-se que o governo vem investindo muito em instrumentos de planejamento, monitoramento e avaliação, o que não implica necessariamente um casamento perfeito entre metas físicas e financeiras e sua execução.

- A) O PPAG 2008-2011 foi criado pela Lei nº 17.347, de 2008. O plano é responsável por operacionalizar a estratégia de governo, proposta pelo PMDI, na forma de programas e ações de governo, para seus quatro exercícios de vigência.

Este PPAG foi um dos instrumentos que o governo mineiro utilizou para alinhar a sua premissa, “Tornar Minas Gerais o melhor estado para se viver”, ao modelo de gestão de estado para resultados e às onze áreas de resultados definidas no PMDI.

O PPAG 2008-2011 foi atualizado pela primeira vez, para o exercício 2009, por meio da Lei nº 18.021, publicada em 9 de janeiro de 2009. Foi atualizado pela segunda vez para o exercício 2010, pela Lei nº 18.694, publicada em 4 de janeiro de 2010. Foi atualizado pela terceira vez, para o exercício 2011, pela Lei nº 19.417, publicada em 4 de janeiro de 2011.

As ações com foco na RM de Belo Horizonte perpassaram diversas secretarias. No PPAG 2008-2011 foi criado o PE RM de Belo Horizonte, com o objetivo de promover a gestão integrada das Fpics da RM de Belo Horizonte, torná-la mais competitiva e melhorar a qualidade de vida dos cidadãos metropolitanos.¹¹ Este PE foi inserido na Área de Resultados Rede de Cidades e Serviços, do PMDI 2007-2023, com recursos previstos na ordem de R\$ 274.734.471 para os quatro anos de vigência do PPAG.

11. Sobre PEs, ver mais adiante.

O objetivo do PE RM de Belo Horizonte era promover a gestão integrada da RM de Belo Horizonte, tornando-a mais competitiva e elevando a qualidade de vida dos cidadãos metropolitanos. O escopo do projeto era:

Dotar a RM de instrumentos de gestão integrada de Fpics, notadamente o sistema metropolitano de transportes, o planejamento e gestão do uso do solo e a expansão da infraestrutura logística. Disseminação do Choque de Gestão nos municípios da RM de Belo Horizonte, com o incentivo à utilização dos métodos de gestão pública para resultados e qualidade fiscal (PPAG 2008-2011).

O PE RM de Belo Horizonte foi responsável pela consolidação de grandes intervenções viárias na RM, iniciadas em 2007: a Linha Verde, a duplicação da MG-020 (Belo Horizonte-Jaboticatubas) e a construção de um acesso alternativo ao aeroporto de Confins, com melhoria do tráfego de veículos em Lagoa Santa. A Linha Verde constitui o mais extenso corredor de tráfego da capital mineira, com 35,4 km. Com investimentos da ordem de R\$ 400 milhões, a Linha Verde conta com vinte viadutos, duas trincheiras, vinte passarelas e travessias para pedestres. No PE RM de Belo Horizonte foram previstos custos na ordem de R\$ 98.922.317,00 dos quais foram gastos R\$ 98.905.055,83, ou seja, um percentual de execução financeira de 99,98%.

Em 2008, foram iniciadas as obras de urbanização e requalificação ambiental do trecho do ribeirão Arrudas entre Belo Horizonte e Contagem, acompanhadas do Projeto de Urbanização de Favelas e Revitalização do Arrudas/Tereza Cristina (PAC Arrudas), desenvolvido pela Setop. Foi definido o modelo de gestão compartilhada do parque Serra Verde; contratados planos de regularização fundiária de oito municípios da RM de Belo Horizonte; e iniciado o Sistema Integrado de Regularização de Uso do Solo (Sirus), um *software* de geoprocessamento de informações sobre os municípios da RM de Belo Horizonte.

A Sedru iniciou a implantação da Agência de Desenvolvimento Metropolitano e a execução do Plano de Governança Ambiental e Urbanística da RM de Belo Horizonte, previsto no Decreto nº 44.500, de 3 de abril de 2007, com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável da região, a preservação de seus ativos ambientais e o adequado controle do uso e da ocupação do solo metropolitano, integrando o planejamento e a execução de ações, programas e projetos, públicos e privados. O Plano privilegiava o Vetor Norte e a área de influência do Anel de Contorno Norte da RM de Belo Horizonte e previa um extenso rol de ações como implantação de parques, realização de estudos, programas, cadastros e fiscalização conjunta.

Na Área de Resultados Qualidade Ambiental, verificou-se que a taxa de tratamento de esgoto na RM de Belo Horizonte subiu de 25,8% em 2006 para 41,8% em 2008. Na Área de Resultados Inserção Competitiva das Empresas Mineiras no Mercado Internacional, foi assinado o contrato de consultoria com a Jurong International para elaborar o Planejamento Estratégico Macroestrutural do Vetor Norte da RM de Belo Horizonte e da área de influência do novo Rodoanel e do Aeroporto Internacional Tancredo Neves. Cabe a observação de que o projeto entregue pela consultoria não foi implementado e a Sede contratou novamente em 2012 outra empresa, a Consultoria CH2M Hill do Brasil Engenharia, pertencente ao grupo americano de consultores CH2M Hill, para desenvolver o estudo de um *masterplan* econômico para esta mesma área, acrescida do entorno das vias conhecidas como contorno metropolitano norte e oeste (antiga alça norte do rodoanel) e contorno metropolitano sul (antiga alça sul do rodoanel).

Alinhada com o objetivo estratégico de ampliar a inserção nacional e internacional da RM de Belo Horizonte (PMDI 2007-2023), a Secretaria de Cultura (SEC) foi a responsável por uma ação com foco nos Circuitos Culturais de Minas Gerais, que utilizava como indicador de medida o público de visitantes dos equipamentos do Circuito Cultural da Praça da Liberdade (PPAG 2008-2011).

Em 2009, o PE RM de Belo Horizonte previu um gasto de R\$ 164.154.397,00 e executou R\$ 229.907.090,21, o que implica um percentual de execução financeira de 104,06%.

A implantação e o desenvolvimento institucional da Agência RM de Belo Horizonte foi concluído em 2009, com a publicação da LC nº 107 de 2009, que institui a Agência de Desenvolvimento da RM de Belo Horizonte. Foi o seu primeiro ano de funcionamento.

Nesse ano, foi iniciada a elaboração do PDDI, sob a coordenação da Sedru, que também realizou capacitações para servidores municipais da RM de Belo Horizonte para elaboração e análise de projetos de cunho urbanístico e regional, de parcelamento do solo e de captação de recursos. Foi dada continuidade à ação de apoio e execução do Plano de Governança Ambiental e Urbanística da RM de Belo Horizonte. A Sedru elaborou planos de regularização fundiária para treze cidades da RM (Ribeirão das Neves, Ibitité, Sarzedo, Mário Campos, Santa Luzia, Lagoa Santa, Confins, Pedro Leopoldo, Taquaraçu de Minas, Caeté, Nova União, Rio Acima e Raposos) e planos de redução de risco para três municípios da RM de Belo Horizonte (Vespasiano, Ribeirão das Neves e Santa Luzia), com recursos do MCidades.

A Setop deu continuidade ao Projeto de Urbanização de Favelas e Revitalização do Arrudas/Tereza Cristina (PAC Arrudas), concluindo os projetos de pavimentação e sinalização. Concluiu, ainda, a obra de recuperação do fundo do canal do Arrudas no trecho entre a Alameda Ezequiel Dias e a Avenida do Contorno com investimentos de R\$ 4,3 milhões de recursos do Tesouro. O DER realizou obras na MG.262 e concluiu as obras de duplicação da MG-020.

O Instituto Estadual de Florestas (IEF) realizou ações na Linha Lund, um roteiro turístico que integra três grutas mineiras: a da Lapinha, em Lagoa Santa; a Rei do Mato, em Sete Lagoas; e a de Maquiné, em Cordisburgo.

No *Relatório de Avaliação* do PPAG, em 2009, consta que a taxa de tratamento de esgoto na RM de Belo Horizonte subiu em relação a 2006. Outro resultado salientado foi o crescimento da participação da RM no mercado formal de turismo do Brasil. Em 2006, a participação da RM de Belo Horizonte no contexto das demais RMs do Brasil mudou de 7,16% para 7,83%, o que representa algo em torno de 9% de crescimento.

Em 2010, a Agência RM de Belo Horizonte elaborou uma versão preliminar do Programa Metropolitano de Prevenção a Acidentes de Trânsito e um diagnóstico para subsidiar um Plano Metropolitano de Destinação de Resíduos da Construção Civil. O programa de prevenção de acidentes não evoluiu e o plano de resíduos da construção civil só foi retomado em 2012. Foram realizadas 161 operações de fiscalização de rotina, nas quais vistoriaram-se 171 empreendimentos de parcelamentos do solo, e três operações de fiscalização conjuntas com o Sistema Estadual do Meio Ambiente (Sisema), nas quais foram vistoriados 46 empreendimentos de parcelamento do solo.

A Sedru elaborou cinco Planos de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, para os municípios de Confins, Lagoa Santa, Santa Luzia, Ribeirão das Neves e Sabará. Elaborou também onze Planos de Regularização Fundiária, para os municípios de Jaboticatubas, Baldim, Matozinhos, Capim Branco, Igarapé, Mateus Leme, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Esmeraldas, Florestal e Juatuba. O PDDI foi concluído e entregue ao governo do estado no final do ano.

A Setop concluiu os projetos dos terminais de integração dos ônibus metropolitanos de Justinópolis, Tancredo Neves, Linha Verde e Nova Contagem e iniciou os projetos dos terminais de integração dos ônibus metropolitanos de Santa Luzia e Alvorada, com recursos do Fundo Estadual de Desenvolvimento de Transportes. Realizou também obras na avenida Antônio Carlos, construindo sete viadutos. Construiu, ainda, cinco passarelas na avenida Cristiano Machado, sendo dois no complexo do Anel Rodoviário. Grande parte das passarelas construídas foi derrubada com as obras do BRT, iniciadas no ano seguinte. Foram recuperados 20 quilômetros da MG-424, ligação entre Pedro Leopoldo e Sete Lagoas, duplicados 2,2 quilômetros da MG-020, ligação entre Belo Horizonte e Santa Luzia, e executados 60% do empreendimento de requalificação urbana e ambiental do ribeirão Arrudas.

O IEF inaugurou a sede administrativa do Parque Estadual do Sumidouro, na região de Lagoa Santa, abrindo-o à visitação. A Sede concluiu o plano macroestrutural de ordenamento do uso do solo, priorizando setores industriais e de serviços de alta tecnologia com foco na geração de empregos qualificados e preservação ambiental de uma área de 210 mil ha no entorno do Aeroporto Internacional Tancredo Neves (abrangendo treze municípios do vetor norte da RM de Belo Horizonte). O plano foi elaborado por uma empresa de consultoria de Cingapura, mas não foi implantado. A Sede obteve a aprovação do perfil de projeto pelo BID da operação de crédito não reembolsável Projeto Mobilidade Urbana na RM de Belo Horizonte.

Em 2011 foi criada a Segem. A Agência RM de Belo Horizonte e a Segem fortaleceram o arranjo metropolitano por meio das reuniões da Assembleia Metropolitana e do Conselho Metropolitano. O Conselho aprovou o plano de trabalho da Agência RM de Belo Horizonte, que assumiu quatro grandes linhas de ação contempladas no PDDI da RM de Belo Horizonte: o ordenamento territorial; o desenvolvimento do SIM; a PPP para o tratamento e disposição final dos resíduos sólidos urbanos da RM de Belo Horizonte; e a construção do projeto Nova Metrópole (projeto que alia a criação de novas centralidades ao aproveitamento da malha ferroviária para transporte de passageiros).

O Conselho e a Assembleia aprovaram, ainda, o PDDI, a utilização de recursos do FDM para os projetos do SIM e o Plano de Saneamento Ambiental para comunidades quilombolas das bacias hidrográficas da RM de Belo Horizonte, proposto por uma representante da sociedade civil no Conselho.

No PE RM de Belo Horizonte foi previsto um gasto de R\$ 94.082.901,00, mas o montante efetivamente executado foi de R\$ 126.264.849,21, o que implicou um índice de execução de 134,21%.

Foram realizadas 121 operações de fiscalização de parcelamentos do solo na região e anuídos 91 processos de loteamento e desmembramento. A Agência RM de Belo Horizonte elaborou quatro Planos Municipais de Regularização Fundiária nos municípios de Brumadinho, Itatiaiuçu, Itaguara e Rio Manso; e finalizou, em parceria com a Sedru e

recursos do governo federal, o projeto de regularização fundiária da Comunidade Bom Jesus, localizada no bairro Florença em Ribeirão das Neves, emitindo 215 títulos de propriedade.

Um contrato de repasse de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) foi assinado, por intermédio do PAC II, entre a Caixa Econômica Federal (Caixa), a Sedru e a Agência da RM de Belo Horizonte para a elaboração ou revisão de onze planos municipais de redução de riscos.

Foi realizada a modelagem da Pesquisa OD e atualizadas as bases geográficas de coleta de dados. O estudo de viabilidade dos trilhos existentes para transporte de passageiros foi iniciado, e também realizada a modelagem da PPP de Resíduos Sólidos Urbanos, que resolverá o problema de tratamento e destinação final de resíduos em toda a RM de Belo Horizonte.

Em 2010, havia sido inserido no PPAG um programa intitulado Governança Metropolitana, sob a coordenação da Sedru, cujas ações foram repassadas para a Agência de Desenvolvimento da RM de Belo Horizonte por meio do Decreto s/n de 2 de fevereiro de 2011: manutenção do Sirius, relativo às RMs do estado, realização de cursos (gestão de documentos e aperfeiçoamento de gestão municipal e metropolitana) e a III Conferência Metropolitana da RM de Belo Horizonte. A conferência foi realizada nos dias 23 e 24 de novembro, para discussão do modelo de gestão metropolitana, seus resultados e para eleição dos novos membros da sociedade civil organizada e das prefeituras no Conselho Metropolitano.

A Setop contratou a prestação de serviços técnicos especializados para definir a metodologia e o planejamento, a serem aplicados na realização da Pesquisa OD 2012, referência para o planejamento do Plano de Mobilidade Urbana da RM de Belo Horizonte (Pmob). Ainda nesta seara foram realizados estudos para consolidação de bases geográficas da RM, contendo uma proposta de divisão espacial que constituíram as áreas homogêneas para fins de levantamento de dados da Pesquisa OD 2012. Implantou nova iluminação da MG-010 (Linha Verde), onde construiu quatro passarelas metálicas (Gilson Bretas, Alberto Cintra, ruas Gabiroba e Jaguariba), e recuperou 98,3 quilômetros do trecho entre Pedro Leopoldo e Sete Lagoas da Rodovia MG-424. Foram executados 38% das obras de Urbanização de Favelas e Revitalização do Arrudas/Tereza Cristina.

Também elaborou o Plano Diretor da Hidrovia Metropolitana do Rio das Velhas, incluindo levantamentos batimétricos, determinação de “embarcação-tipo”, e estudo da viabilidade técnica e econômica da hidrovia e contratou uma assessoria técnica, especializada em engenharia de transportes, para apoiar o projeto de revitalização e ampliação da rede de metrô de Belo Horizonte.

A Feam concluiu um relatório técnico sobre a viabilidade de instalação dos painéis de divulgação do Índice de Qualidade do Ar na RM de Belo Horizonte para a Copa 2014.

Em 2011, a Sede firmou convênio com o DER/MG para elaboração dos projetos executivos do Sistema Viário Complementar do Vetor Norte da RM de Belo Horizonte. Assinou, em 30 de setembro de 2011 e publicou em 2 de novembro de 2011, convênio com os municípios de Confins, Jaboticatubas, Lagoa Santa, Pedro Leopoldo, Ribeirão das Neves, Santa Luzia, São José da Lapa e Vespasiano, autorizando o DER/MG a realizar os projetos em seus limites territoriais. Publicou o edital de licitação para contratação dos

projetos do Sistema Rodoviário Complementar do Vetor Norte da RM de Belo Horizonte em 3 de dezembro de 2011.

A Sede aditou o Convênio nº 002/2010 com a Infraero, para atualizar a sua base de dados sobre a situação da mobilidade no vetor norte. Com a inclusão da Segem e da Agência RM de Belo Horizonte na parceria com o DER e Sede, a área estudada foi ampliada em relação àquela inicialmente planejada, ensejando a necessidade de um Termo Aditivo ao Convênio, o que postergou a execução das atividades. O edital foi publicado em dezembro/2011 e a empresa de consultoria responsável pela elaboração dos sete projetos executivos do sistema viário complementar do vetor norte da RM de Belo Horizonte só foi licitada em 2012.

- B) PPAG 2012-2015: foi realizado em sintonia com o PMI 2011-2030, que trouxe alterações comparativamente às premissas utilizadas durante os quatro anos anteriores. As Áreas de Resultados, que organizavam o PPAG 2008-2011, cedem lugar às Redes de Desenvolvimento Integrado, estruturas que também explicitam os objetivos estratégicos e os resultados finalísticos a serem alcançados pelos Programas Estruturadores e Programas Associados vinculados aos seus respectivos campos de atuação.

As Redes de Desenvolvimento Integrado buscam integrar as ações do governo estadual nas diferentes áreas e, ao mesmo tempo, proporcionar um comportamento cooperativo com os outros níveis de governo e outras instituições, públicas e privadas, como já foi dito. As estratégias são desdobradas em Programas Estruturadores, que contemplam em sua estrutura Projetos e Processos Estratégicos. Houve um entendimento de que os PEs do PMDI anterior (2007-2023) eram, na verdade, programas que se desdobravam em projetos, que no caso foram chamados de ações, daí a alteração de nomenclatura. Agora, as estratégias são desdobradas em Programas Estruturadores, que contemplam em sua estrutura Projetos e Processos Estratégicos.

Os Programas Estruturadores têm o caráter de transversalidade, ou seja, os Projetos e Processos Estratégicos que compõem o Programa Estruturador podem não ser realizados pelo mesmo órgão ou entidade. O foco está no resultado gerado, e não em quem executa as ações. Os PEs são empreendimentos únicos, singulares, com início e fim determinados, que mobilizam recursos e competências para realizar entregas específicas para a sociedade. Nesse sentido, cada PE entrega ao seu final, em tese, algo novo, que não existia anteriormente e que possui alto poder de transformação.

O Projeto Nova Metrópole da Agência RM de Belo Horizonte, Expansão da Mobilidade Urbana na RM de Belo Horizonte estava inserido no Programa Estruturador Minas Logística, sob responsabilidade da Setop (Rede de Infraestrutura). Ele tem a finalidade de melhorar a mobilidade contribuindo para tornar a região mais competitiva e reforçar seu papel de liderança no cenário estadual e seu protagonismo na seara nacional. O Programa contará com recursos da ordem de R\$15 milhões advindos do FDM da RM de Belo Horizonte. Em 2013, o projeto foi transferido para a responsabilidade da Sede e vinculado ao Programa Estruturador Investimento Competitivo para Fortalecimento e Diversificação da Economia Mineira. Outro Programa Estruturador a ser executado com recursos do FDM (R\$ 43.180.000,00) é o SIM. A sua finalidade é ampliar a intersectorialidade das ações públicas por meio da criação de uma base de dados integrada, com informações do governo do estado e dos municípios. O SIM estava vinculado ao Programa Estruturador Cidades: Espaços de Integração, sob a responsabilidade da Sedru (Rede de Cidades). Em

2013, o SIM também foi vinculado ao Programa Estruturador Investimento Competitivo para Fortalecimento e Diversificação da Economia Mineira, sob a responsabilidade da Sede.

Ligada ao Programa Estruturador Qualidade Ambiental (Rede de Desenvolvimento Econômico Sustentável), a Agência RM de Belo Horizonte ficou responsável pela ação Redução e Valorização de Resíduos na RM, com a finalidade de promover a redução na geração dos resíduos e efluentes, abatendo os custos de coleta, transporte e disposição final dos resíduos, com aproveitamento energético. Foi previsto R\$ 1 milhão para 2012.

A Agência RM de Belo Horizonte torna-se responsável também por um Programa Associado chamado Gestão Metropolitana, criado em 2012.¹² O PPAG destinou R\$ 755.800,00 para o programa em 2012 e R\$ 3.317.300,00, em 2013. O objetivo deste programa é “promover a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos das regiões metropolitanas e áreas de influência, através da organização do planejamento e execução de funções públicas de interesse comum”. Na LOA 2012, contudo, houve um remanejamento e foram destinados às ações deste projeto R\$ 265.800,00, dos quais foram gastos até setembro de 2012 apenas R\$ 12.978,83.

A Feam é responsável pela Meta 2014: revitalização da bacia hidrográfica do rio das Velhas, com a finalidade de revitalizar a bacia do rio e assegurar a volta do peixe e o nadar na RM de Belo Horizonte. Para esta ação o PAAG alocou R\$ 22.697.550,00.

A Sede continua com a ação Programa Plano Macroestrutural do Vetor Norte, com a finalidade de planejar o ordenamento e a ocupação econômica do território, além de contemplar ações de atração de empreendimentos e tecnologia, inclusive industriais, no vetor norte da RM de Belo Horizonte, com infraestrutura customizada. Para esta ação foram previstos R\$ 10.764.500,00 a serem executados em quatro anos. Esta ação, antes vinculada ao PE Inserção Competitiva das Empresas Mineiras no Mercado Internacional, liga-se a partir de então ao Programa Estruturador Investimento Competitivo para o Fortalecimento e Diversificação da Economia Mineira (Rede de Desenvolvimento Econômico Sustentável).

Também vinculada a este Programa Estruturador, a Sede planejou a ação Plataforma Multimodal de Transportes da RM de Belo Horizonte, com a finalidade de implantar equipamentos para aumentar a eficiência logística de toda a cadeia de distribuição e produção da RM, privilegiando a intermodalidade, contribuindo também para a criação de novas centralidades metropolitanas. Foram previstos no PPAG R\$ 41 milhões para o período 2012-2015. Esta ação será realizada por meio de PPP.

Os Programas Estruturadores conferem ao PPAG um caráter muito forte de transversalidade. Resulta que a tentativa de categorizá-los em vertentes temáticas nem sempre se encaixa em uma correspondência biunívoca. Um exemplo é o Projeto Nova Metrópole da Agência RM de Belo Horizonte, que mescla ações de intervenção de uso do solo com ações da vertente do transporte. No PPAG 2012-2015 ele começou vinculado ao Programa Estruturador Minas Logística, sob a responsabilidade da Setop. Na revisão de 2013 ele foi “transferido” para o Programa Estruturador Investimento Competitivo para o Fortalecimento e Diversificação da Economia Mineira, sob a responsabilidade da Sede.

12. Os programas associados são aqueles que colaboram sinergicamente com os programas estruturadores, tendo em vista o alcance dos objetivos estratégicos e resultados finalísticos estabelecidos em cada área de resultados do PMDI.

Para facilitar a comparabilidade de dados do PPAG 2008-2011 e PPAG 2012-2015, procuramos enquadrá-los em categorias temáticas. Contudo, pelo motivo exposto, recomendamos cautela nas tentativas de comparar os orçamentos por vertente temática e sugerimos que sejam privilegiados os resultados totais. É possível aferir que os valores alocados na RM de Belo Horizonte à luz do PPAG 2012-2015 são bem mais expressivos do que no PPAG anterior (tabela 4). Os percentuais de execução financeira de 2008-2011 são, em média, satisfatórios.

A comparação entre os valores previstos no PPAG 2012-2015 para a RM de Belo Horizonte e para programas análogos no restante do estado também deve ser observada com cautela (tabela 5). Ressalte-se que os valores programados para o restante do estado foram identificados a partir de um universo de programas com perfil similar e não representam a totalidade dos programas previstos em cada uma das categorias.

TABELA 4

Metas, execução física e financeira, e percentual de execução financeira das ações relacionadas com a RM de Belo Horizonte previstas no PPAG 2009

	Programado PPAG 2008-2011 (R\$)	Executado PPAG 2008-2011 (R\$)	% de execução	Programado PPAG 2012-2015 (R\$)	Programado 2012 (R\$)	Executado 2012 (R\$)	% de execução (relativo a 2012)
Desenvolvimento econômico	21.258.000,00	24.175.193,06	113,7	101.760.000,00	1.761.000,00	256.025.000,00	14.538,6
Uso do solo	26.850.000,00	2.311.859,21	8,6	526.972.500,00	11.541.500,00	11.808.561,18	102,3
Saneamento	0,00	0,00	0,0	1.000.000,00	1.000.000,00	28.800,00	2,9
Planejamento	10.321.719,00	7.572.410,50	73,4	43.180.000,00	5.500.000,00	1.354.534,23	24,6
Gestão	4.376.266,00	4.009.000,40	91,6	78.845.775,00	15.200.726,00	14.231.988,85	93,6
Moradia	177.192.821,00	252.468.330,62	142,5	143.748.647,00	93.748.647,00	48.351.793,39	51,6
Capacitação	868.604,00	558.172,31	64,3	0,00	0,00	0,00	0,0
Saúde	107.000.000,00	109.143.890,36	102,0	167.181.178,00	131.718.080,00	82.336.278,97	62,5
Mobilidade	210.755.600,00	288.733.457,99	137,0	292.948.045,00	39.078.045,00	882.968,26	2,3
Cultura	67.863.922,00	35.811.826,28	52,8	243.612.399,00	60.391.086,00	20.867.684,59	34,6
Turismo	0,00	0,00	0	16.622.059,00	6.010.934,00	5.757.186,69	95,8
Ciência e tecnologia	0,00	0,00	0	40.000,00	10.000,00	0,00	0,0
Total	626.486.932,00	724.784.140,73	115,7	1.615.910.603,00	421.734.152,00	441.644.796,16	104,7

Fonte: Minas Gerais/Seplag e Qualidade do Gasto (Splor). Subsecretaria de Planejamento e Orçamentos. Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária (SCPPPO) – PPAG 2008-2011 e PPAG 2012-2015.
Elaboração dos autores.

TABELA 5

Comparação entre os valores previstos no PPAG 2012-2015 para a RM de Belo Horizonte para programas análogos no restante do estado (Em R\$)

	Programado PPAG 2012-2015 para a RM de Belo Horizonte	Programado PPAG 2012-2015 para o restante do estado em programas análogos
Desenvolvimento econômico	101.760.000,00	4.000,00
Uso do solo	526.972.500,00	8.215.750,00
Saneamento	1.000.000,00	3.451.663.750,00
Planejamento	43.180.000,00	0,00
Gestão	78.845.775,00	2.166.400,00
Moradia	143.748.647,00	768.607.063,00
Capacitação	0,00	0,00
Saúde	167.181.178,00	610.000.000,00
Mobilidade	292.948.045,00	502.963.767,00
Cultura	243.612.399,00	16.879.371,00
Turismo	16.622.059,00	2.000.000,00
Ciência e tecnologia	40.000,00	0,00
Total	1.615.910.603,00	5.362.500.101,00

Fonte: Minas Gerais/Splor/SCPPPO-Seplag. PPAG 2012-2015.
Elaboração dos autores.

C) FDM da RM de Belo Horizonte: instituído pela LC nº 88, de 2006, foi regulamentado pelo Decreto nº 44.602 de 2007. O primeiro aporte de recursos se deu em 2009. Não se trata de um fundo vultoso, que possa financiar obras de infraestrutura; nunca chegou a contar com aporte de todos os municípios da RM de Belo Horizonte. De 2009 a 2011 o total previsto era de R\$ 2 milhões, sendo meio a meio estado e municípios. Em 2012 o montante foi alterado para R\$ 5 milhões.

A tabela 6 mostra os valores arrecadados pelo Fundo e as despesas realizadas de 2009 a 2012.

TABELA 6
Receitas e despesas do FDM por ano (2009-2012)
 (Em R\$)

	2009	2010	2011	2012
Receita	1.789.177,81	1.938.789,99	1.959.461,81	3.866.857,09
Receita + saldo remanescente		3.007.967,80	2.594.445,61	6.356.304,32
Despesa	720.000,00	2.372.984,00	104.998,38	4.472.214,47
Saldo	1.069.177,81	634.983,80	2.489.447,23	1.884.089,85

Fonte: Diretoria de Finanças/Agência RM de Belo Horizonte, agosto de 2012.
 Elaboração: OPM.

Para 2013 há uma previsão na proposta orçamentária da LOA de gastos da ordem de R\$ 10 milhões para o FDM. A decisão de aumentar a contribuição do estado e dos municípios foi aprovada na última reunião do Conselho Deliberativo, em 10 de dezembro de 2012 (tabela 7).

TABELA 7
Aprovação da destinação de recursos pelo Conselho e despesas do FDM por projeto da Agência RM de Belo Horizonte (2009-2012)
 (Em R\$)

Projeto	2009		2010		2011		2012	
	Aprovado	Executado	Aprovado	Executado	Aprovado	Executado	Aprovado	Executado
PDDI	3.092.984,00	720.000,00	-	2.372.984,00	-	-	-	-
Estudo Trilhos	-	-	634.983,80	-	664.983,80	111.384,79	-	553.599,01
Projeto Saneamento Sociedade Civil	-	-	-	-	77.000,00	38.500,00	0	38.500,00
SIM	-	-	-	-	1.823.000,00	-	457.044,48	849.095,47
IGA	-	-	-	-	-	-	500.000,00	-
Projeto Nova Metrópole (Pesquisa OD)	-	-	-	-	-	-	4.042.955,52	3.031.019,01

Fonte: Segem, 2012.
 Elaboração: OPM.

4 AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA METROPOLITANA

A avaliação da Governança Metropolitana neste trabalho foi realizada com base em critérios objetivos e qualitativos. À guisa de indicador de desempenho foi utilizado o Acordo de Resultados do governo do estado de Minas Gerais, por meio do qual são monitorados e avaliados os resultados das metas pactuadas.

O Acordo de Resultados pode ser definido como um instrumento gerencial que busca o alinhamento das instituições com a estratégia governamental a partir da pactuação de resultados, mediante a negociação entre os dirigentes dos órgãos/entidades do Poder

Executivo Estadual – Sistemas Operacionais e as autoridades que sobre eles tenham poder hierárquico. Posteriormente, esses resultados esperados são desdobrados para cada órgão e entidade do Poder Executivo Estadual na forma de metas por equipes de trabalho.¹³

A avaliação qualitativa foi realizada por meio de entrevistas. As entrevistas realizadas com os prefeitos da RM de Belo Horizonte foram aproveitadas para outra pesquisa e foram realizadas entrevistas com a sociedade civil para fins específicos deste trabalho.

4.1 Impactos do arranjo institucional na Governança Metropolitana

4.1.1 Avaliação objetiva: indicadores de gestão (Acordo de Resultados)

A Governança Metropolitana na RM de Belo Horizonte integra vários atores, *stakeholders* e instrumentos de planejamento e gestão. O estudo e a implementação de políticas voltadas para a região encontram-se em consonância com o PMDI que contém a estratégia governamental 2007-2023, atualizada para 2011-2030.

No ano de 2006, foi instituído o Grupo de Governança Metropolitana, com coordenação da Seplag, por meio do Decreto nº 44.268, de 30 de março, com o objetivo de identificar os projetos e as ações planejadas para as RMs; promover a integração das ações dos órgãos estaduais nas RMs; propor diretrizes para compatibilizar os Planos Diretores Municipais (PDMs) e as Leis de Uso e Ocupação do Solo (Luos) dos municípios metropolitanos, com programas e projetos de interesse comum metropolitano; e viabilizar a estruturação das instâncias, no âmbito estadual, responsáveis pela gestão das RMs. O Grupo, não obstante, teve breve existência, sendo extinto pelo Decreto s/n, de 13 de novembro de 2007, e suas atribuições passaram a ser executadas por Conselhos Deliberativos.

A Estratégia de Desenvolvimento de Minas Gerais para o período 2011-2030 é articulada por onze Redes de Desenvolvimento Integrado dentre as quais a *Rede de Cidades*. Dois instrumentos são utilizados para viabilizar a execução destas estratégias: a gestão estratégica de PEs (que em 2012 passaram a ser denominados Programas Estruturadores) e o Acordo de Resultados.

PEs são propostas estratégicas para atuação do Estado e são ordenados por estratégias/ áreas setoriais ou focais; no PPAG do período 2008-2011, totalizavam 56 no estado. Para estas estratégias/áreas setoriais seriam direcionados os melhores esforços e recursos e, dentro da estratégia Rede de Cidades, se inseriu, até 2011, o PE RM de Belo Horizonte, que visava promover a gestão integrada da RM de Belo Horizonte, tornando-a mais competitiva e elevando a qualidade de vida dos cidadãos metropolitanos.

O Acordo de Resultados, por seu turno, visa garantir a eficiência do aparelho estatal, com a conversão dos gastos governamentais em resultados efetivos e mensuráveis para a sociedade. Estabelece, por meio de indicadores, metas, monitoramento e avaliação as obrigações dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual e o efetivo cumprimento destas, com o fito de manter o ajuste adequado destas obrigações com o Planejamento Estratégico de governo contido no PMDI.

Em uma primeira etapa, o Acordo de Resultados consiste em um ajuste realizado entre o governador do estado e os dirigentes máximos dos órgãos com interveniência da

13. Geraes. Disponível em: <<http://www.geraes.mg.gov.br/acordo-de-resultados/o-que-e-o-acordo>>. Acesso em: out. 2012.

Seplag e da Secretaria da Fazenda. Tem como objeto o alcance dos objetivos constantes do PMDI. A primeira etapa do Acordo de Resultados se compromete com resultados que representam modificações concretas da realidade social, ou seja, em vez de se restringir a metas processuais como o número de atendimentos ambulatoriais ou ainda o número de operações de melhoria nas vias públicas, o Acordo de Resultados passa a pactuar metas como a redução da mortalidade infantil, o aumento das moradias com rede de esgoto e o aumento do percentual de estradas em boas condições.

Em 2007, iniciou-se um trabalho de desdobramento das metas dos sistemas em metas específicas por equipes de trabalho em cada setor da Administração Pública, de maneira a pactuar a chamada da segunda etapa do Acordo de Resultados. Nesta etapa, os objetivos são desdobrados em resultados e metas individualizadas por equipe de trabalho. A segunda etapa do Acordo de Resultados tornou-se um instrumento de gestão interna de cada órgão, já que permite ao dirigente máximo o estabelecimento de metas para cada uma de suas gerências, tendo como referencial as metas estabelecidas na primeira etapa do Acordo de Resultados.

São realizadas reuniões mensais de monitoramento e avaliação, onde são aferidos a execução das obrigações e o cumprimento de marcos intermediários, entre outros. Em janeiro do ano seguinte é feita uma apuração geral do ano anterior para, posteriormente, ser concedida uma nota final às equipes e à instituição. A Agência RM de Belo Horizonte, instituída pela LC nº 107, de 12 de janeiro de 2009, e inaugurada em 1º de abril do mesmo ano, foi criada dentro do escopo do PE RM de Belo Horizonte. Este projeto estava a cargo da Sedru, à qual a Agência RM de Belo Horizonte se vinculava. Em 2011, por meio da Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011, foi criada a Segem, à qual a Agência passou a se vincular.

Em 2009, ano em que foi instituída, e em 2010, a Agência RM de Belo Horizonte não assinou Acordo de Resultados próprio, executando metas inseridas no Acordo de Resultados assinado pela Sedru. Somente em 2011, a Agência incorporou o PE RM de Belo Horizonte e assinou, juntamente com a Segem, seu próprio Acordo de Resultados. Este é um indicador de gestão utilizado pelo governo do estado. Importante ressaltar, ainda, que em 2012, consoante PPAG 2012-2015, novos programas e ações de governo foram estabelecidos para o período. Inserido no Programa Estruturador Cidades: Espaços de Integração – cuja gestão está a cargo da Sedru – estava o Projeto SIM e dentro do Programa Estruturador Minas Logística – cuja gestão, que está a cargo da Setop – encontrava-se o Projeto Estratégico Nova Metrópole. A gestão dos dois projetos está sob responsabilidade da Agência RM de Belo Horizonte. Em 2013, o SIM e o projeto Nova Metrópole foram transferidos para o Programa Estruturador Investimento Competitivo para o Fortalecimento e Diversificação da Economia Mineira, coordenado pela Sede.

A tabela 8 exhibe as metas pactuadas pela Agência e pela Segem na primeira etapa do Acordo de Resultados, referentes ao ano de 2011. A avaliação contempla os itens a seguir:

- 1) Resultados finalísticos: são negociados e pactuados, atribuindo-se metas e pesos variados a cada indicador previsto no PMDI.¹⁴
- 2) Execução dos PEs (já citados).

14. Os indicadores finalísticos do PMDI são os constituídos de metas por região de planejamento do estado de Minas Gerais. A escolha foi feita a partir da combinação de três critérios principais: *i)* disponibilidade de dados do indicador para as regiões; *ii)* indicadores finalísticos relacionados às Redes com maior visibilidade e impacto regional; e *iii)* indicadores sob maior influência da atuação do governo estadual. A taxa de execução é calculada ao final do período, a cada ano, a partir de avaliações quanto à relação entre a meta alcançada e a meta prevista, metas que normalmente se configuram como produtos finais das ações; efetivação do prazo estipulado para o cumprimento dos marcos, que são produtos intermediários, como elaboração de editais, contratação de consultoria; e relação entre a despesa empenhada e o crédito inicial.

- 3) Execução da agenda setorial do choque de gestão: é composta de iniciativas diversas, principalmente de itens destinados à padronização de atividades transversais associadas às áreas-meio.
- 4) Racionalização do gasto: refere-se, principalmente, às metas de redução de custeio e de racionalização de processos.

TABELA 8

Acordo de resultados da Segem e da Agência RM de Belo Horizonte: primeira etapa (2011)

Itens avaliados	Nota parcial	Peso (%)	Nota final
Resultados finalísticos	4,5	10	0,45
Execução dos projetos estruturadores	4,86	40	1,944
Execução da agenda setorial do choque de gestão	6,4864	40	2,59456
Racionalização do gasto	8,997	10	0,8997
Nota final do acordo da primeira etapa			5,89

Fonte: Dados do núcleo de assessoramento técnico especial da Agência RM de Belo Horizonte.

Há que se ponderar, por fim, que a abrangência das Fpics implica uma inter-relação de ações entre a Agência RM de Belo Horizonte/Segem e outros órgãos e instituições estaduais (Sedru, Setop, Sisema e Sede), ou seja, várias ações pactuadas por outros órgãos podem ter um viés metropolitano, ainda que o foco na RM de Belo Horizonte e sua gestão caibam em tese à Agência e à Segem.

Os resultados finalísticos pactuados no Acordo de Resultados de primeira etapa da Agência-Segem para o ano de 2011 foram os relatados a seguir.

- 1) Aumentar de 78,9 para 82,4 o percentual da população urbana com acesso à disposição adequada de resíduos sólidos urbanos na RM de Belo Horizonte.
- 2) Aumentar de 53,9 para 60 o percentual da taxa de tratamento de esgoto na RM de Belo Horizonte.
- 3) Aumentar de 98,4 para 99,2 o percentual de domicílios com acesso ao serviço de abastecimento de água por rede geral na RM de Belo Horizonte.
- 4) Aumentar de 89,7 para 93 o percentual de domicílios com acesso ao serviço de esgotamento sanitário por rede coletora ou fossa séptica na RM de Belo Horizonte.
- 5) Diminuir de 18,17 para 16,43 a porcentagem da proporção de pobres em relação à população total da RM de Belo Horizonte.
- 6) Diminuir de 3,25 para 2,93 a porcentagem da proporção de indigentes em relação à população total da RM de Belo Horizonte.

Com relação à execução de PEs, para a área de resultados Rede de Cidade e Serviços, temos a seguinte fórmula para cálculo da nota final:

$$NF = 0,5 \times [\Sigma(NPE \times PPE)] + 0,5 \times [\Sigma(NPE)/n]$$

onde:

- NF = nota final da execução de PEs da Segem/Agência RM de Belo Horizonte;
- NPE = taxa de execução de cada projeto elencado no quadro de execução de PEs;
- PPE = peso de cada projeto elencado no quadro de execução de PEs de acordo com o volume de recursos alocados na LOA para o projeto em relação ao volume de recursos total dos projetos elencados no referido quadro; e
- n = número de projetos elencados no quadro de execução de PEs.

Assim, 50% da NPE terão sua avaliação dada por uma média aritmética da taxa de execução dos projetos elencados no quadro de execução de PEs, enquanto outros 50% terão a execução das ações, ponderada pelo volume total de recursos alocados para aquele projeto, em relação ao volume de recursos previstos para todos os projetos elencados no quadro de execução de PEs, conforme a LOA.

Os itens execução da agenda setorial e racionalização do gasto têm, no geral, cunho administrativo e não serão aqui explicitados.

A segunda etapa do Acordo de Resultados, como já dito, assenta-se no cumprimento de metas a serem monitoradas por cada equipe separadamente. A Agência RM de Belo Horizonte conta com cinco equipes, sendo três de caráter finalístico, uma administrativa e outra que agrega aspectos finalísticos e administrativos, que é o gabinete. Segue-se a apuração dos resultados das diretorias finalísticas.

A) Diretoria de regulação metropolitana

QUADRO 2

Indicadores de gestão para fins de monitoramento da segunda etapa do Acordo de Resultados da equipe da diretoria de regulação metropolitana: indicadores (2011)

Objetivo estratégico	Indicador	Unidade de medida	Metas 2011	Nota final	Nota equipe
Articular o ordenamento territorial urbano com a estratégia de desenvolvimento socioeconômico da RM de Belo Horizonte	Taxa de execução das ações do PE da RM de Belo Horizonte vinculadas à equipe	%	100	8,71	9,74
	Índice de execução dos prazos estabelecidos no plano de ação com vistas a elaborar a minuta do PL para ordenamento econômico, ambiental, social e infraestrutura metropolitana	%	100	10	

Fonte: Dados do Núcleo de Assessoramento Técnico Especial da Agência RM de Belo Horizonte (setembro de 2012).

QUADRO 3

Indicadores de gestão para fins de monitoramento da segunda etapa do Acordo de Resultados da equipe da diretoria de regulação metropolitana: produtos (2011)

Objetivo estratégico	Ação	Produto/marco	Nota final
Aprimorar o processo de regulação da expansão urbana da RM de Belo Horizonte	Desenhar os fluxos de fiscalização e anuência prévia	Desenho dos fluxos de fiscalização e anuência prévia	10,00
Articular o ordenamento territorial urbano com a estratégia de desenvolvimento socioeconômico da RM de Belo Horizonte	Elaborar plano de ação com vistas a criar a minuta do PL para ordenamento econômico, ambiental, social e infraestrutura metropolitana.	Plano de ação elaborado e validado pela Segem	10,00

Fonte: Dados do Núcleo de Assessoramento Técnico Especial da Agência RM de Belo Horizonte (2012).

B) Diretoria de informação, pesquisa e apoio técnico

QUADRO 4

Indicadores de gestão para fins de monitoramento da segunda etapa do Acordo de Resultados da equipe da diretoria de informação, pesquisa e apoio técnico: indicadores (2011)

Objetivo estratégico	Indicador	Unidade de medida	Metas 2011	Nota final	Nota da equipe
Item comum da agenda setorial da segunda etapa do Acordo de Resultados	Índice de Governo Eletrônico – e-GOV	%	93	10,00	10,00
	Documentos das unidades da Agência RM de Belo Horizonte renomeados	%	46	10,00	
Consolidar em sistema integrado as informações estratégicas do governo estadual relativas à RM de Belo Horizonte	Documentos classificados e temporalizados por Fpic	%	33	10,00	10,00
	Informações (<i>shapes</i>) georreferenciadas/croquis	Número absoluto	45	10,00	

Fonte: Núcleo de Assessoramento Técnico Especial da Agência RM de Belo Horizonte (setembro de 2012).

QUADRO 5

Indicadores de gestão para fins de monitoramento da segunda etapa do Acordo de Resultados da equipe da diretoria de informação, pesquisa e apoio técnico: produtos (2011)

Objetivo estratégico	Ação	Produto/marco	Nota final
Consolidar em sistema integrado as informações estratégicas do governo estadual relativas à RM de Belo Horizonte	Desenvolvimento do SIM	SIM em funcionamento	10,00
	Construção de repositório de documentos, pesquisas e estudos	Repositório disponível em <i>sharepoint</i>	10,00
	Desenvolvimento de metodologia de produção e arquivamento de informações da Agência RM de Belo Horizonte	Manual de produção e arquivamento de Informações da Agência RM de Belo Horizonte	10,00
	Desenvolvimento de metodologia de gestão de informações da Agência RM de Belo Horizonte	Manual de gestão da informação da Agência RM de Belo Horizonte	10,00
Desenvolver a capacidade institucional dos municípios para a implementação de políticas de Fpic	Capacitações para agentes públicos municipais	Quatro capacitações realizadas	10,00
Item comum da agenda setorial da segunda etapa do Acordo de Resultados	Plano estratégico de tecnologia da informação e comunicação	Plano entregue	10,00

Fonte: Núcleo de Assessoramento Técnico Especial da Agência RM de Belo Horizonte (setembro de 2012).

C) Diretoria de planejamento metropolitano, articulação e intersetorialidade

QUADRO 6

Indicadores de gestão para fins de monitoramento da segunda etapa do Acordo de Resultados da equipe da diretoria de planejamento metropolitano, articulação e intersetorialidade: indicadores (2011)

Objetivo estratégico	Indicadores	Unidade de medida	Metas 2011	Nota final	Nota da equipe
Buscar soluções de mobilidade urbana para a RM de Belo Horizonte	Percentual de municípios da RM de Belo Horizonte que colaboram com a realização da Pesquisa OD 2011	%	75	10,00	4,96
Item comum da agenda setorial da segunda etapa do Acordo de Resultados	Índice de implantação do Programa Ambientação na Cidade Administrativa	%	100	10,00	
Articular o ordenamento territorial urbano com a estratégia de desenvolvimento socioeconômico da RM de Belo Horizonte	Taxa de execução das ações do PE da RM de Belo Horizonte vinculadas à equipe	%	100	9,30	
Buscar soluções de mobilidade urbana para a RM de Belo Horizonte	Percentual de questionários referentes à Pesquisa OD aplicados	%	100	0,00	

Fonte: Dados do Núcleo de Assessoramento Técnico Especial da Agência RM de Belo Horizonte (setembro de 2012).

QUADRO 7

Indicadores de gestão para fins de monitoramento da segunda etapa do Acordo de Resultados da equipe da diretoria de planejamento metropolitano, articulação e intersetorialidade: produtos (2011)

Objetivo estratégico	Ação	Produto/marco	Nota final
	Elaborar base georreferenciada da malha rodoviária principal da RM de Belo Horizonte	Base georreferenciada da malha rodoviária principal da RM de Belo Horizonte	10,00
	Elaborar Termo de Referência do transporte sobre trilhos	Termo de Referência do transporte sobre trilhos	10,00
	Consolidar o Comitê Técnico de Mobilidade	Comitê de Mobilidade consolidado	10,00
Apresentar soluções para o problema dos resíduos sólidos da RM de Belo Horizonte	Licitar estudos de concepção para gestão de resíduos sólidos na RM de Belo Horizonte com recursos do PAC	Termo de Referência assinado para a capacitação de recursos do PAC para projetos de aterros sanitários	0,00
	Captar recursos junto ao BID para estudo de soluções em resíduos industriais e da construção civil	Termo de Referência assinado entre o governo do estado e o BID	0,00

Fonte: Núcleo de Assessoramento Técnico Especial da Agência RM de Belo Horizonte (setembro de 2012).

As notas no Acordo de Resultados se assentam em objetivos alcançados com a realização de um projeto específico ou mesmo com etapas de um projeto. No seu conjunto refletem o desempenho de uma unidade governamental no ano (no nosso caso, de cada diretoria da Agência RM de Belo Horizonte), cotejando resultados com as metas previstas.

A metodologia do Acordo utiliza dois parâmetros para medir os resultados: indicadores e produtos. Um indicador é uma unidade de medida comparável ao longo do tempo, que permite obter informações acerca do cumprimento de determinado objetivo, ou da perspectiva de cumprimento desse objetivo. Pode estar relacionado à execução, à eficiência, à eficácia ou à efetividade de alguma ação. Caracteriza-se por ter descrição e fonte bem delimitadas, e fórmula de cálculo para apuração. O produto reflete uma entrega específica, de responsabilidade de uma unidade. Caracteriza-se por um escopo específico, critério de aceitação e definição de um prazo para a entrega.

A título de exemplo, detalharemos os indicadores e produtos do Acordo de Resultados da segunda etapa de 2011 da Diretoria de Planejamento Metropolitano, Articulação e Intersetorialidade. Como já foi dito, nesta etapa do Acordo, os objetivos estratégicos são cotejados com os resultados de cada equipe. Um dos objetivos da equipe da Diretoria, pactuado para o ano de 2011, foi “a busca de soluções de mobilidade urbana para a RM de Belo Horizonte” que, em última instância, vai ao encontro da expectativa da sociedade de solução do problema de mobilidade urbana, que vem se agravando. O alcance do objetivo estratégico “busca de soluções de mobilidade urbana para a RM de Belo Horizonte” foi avaliado por meio de dois indicadores e pela entrega de três produtos.

Os indicadores (quadro 6) são o “percentual de municípios da RM de Belo Horizonte que colaboram com a realização da Pesquisa OD 2011” e o “percentual de questionários referentes à Pesquisa OD aplicados”, descritos a seguir.

- 1) Indicador: percentual de municípios da RM de Belo Horizonte que colaboram com a realização da Pesquisa OD 2011.
 - descrição: objetiva-se informar os municípios da RM de Belo Horizonte e pedir-lhes apoio para a realização da Pesquisa OD 2011. Além disso, busca-se o compartilhamento das bases cartográficas e cadastramento da estrutura de transporte e trânsito dos municípios;
 - unidade de medida: percentual;
 - fórmula: (número de questionários de cadastramento/municípios da RM de Belo Horizonte) *100;
 - polaridade: maior melhor;
 - periodicidade de monitoramento: semestral;
 - periodicidade de avaliação: anual; e
 - fonte dos dados e de comprovação: questionários de cadastramento da estrutura de transporte e trânsito.
- 2) Indicador: percentual de questionários referentes à Pesquisa OD aplicados.
 - descrição: acompanhar o processo da coleta de dados em campo para construção da base de dados da Pesquisa OD 2011. A coleta será realizada pela empresa contratada, através da pesquisa domiciliar, pesquisa de linha de contorno, pesquisa dos terminais e pesquisa de linha de travessia;
 - fórmula: por faixas;

Quantidade de questionários aplicados (% amostra mínima)	Nota
Até 100	10
De 90 a 100	8
De 80 a 90	6
Abaixo de 80	3

- unidade de medida: percentual;
- periodicidade de monitoramento: mensal;
- periodicidade de avaliação: anual;
- polaridade: maior melhor;
- meta: 100%; e
- fonte de comprovação: questionários aplicados em campo.

A meta pactuada para o primeiro indicador era o retorno de 75% dos questionários enviados às 34 prefeituras da RM de Belo Horizonte. Como 26 prefeituras responderam os questionários (76%), a nota foi 10.

A meta pactuada para o segundo indicador era a aplicação de 100% dos questionários calculados a título de amostra da Pesquisa OD. A nota final foi zero porque a pesquisa não foi realizada em 2011, tendo sido transferida para o ano seguinte. Em 2012, foram aplicados 40.571 questionários nos domicílios da RM de Belo Horizonte, sendo que a previsão era de aplicação de 44 mil questionários. Havia outros cálculos amostrais para cada um dos 21 postos das linhas de contorno e para os quatro terminais de passageiros, que não vêm ao caso no momento.

Os três produtos relacionados com este mesmo objetivo estratégico foram os mostrados a seguir.

- 1) Elaborar base georreferenciada da malha rodoviária principal da RM de Belo Horizonte.
- 2) Elaborar Termo de Referência do Transporte sobre Trilhos.
- 3) Consolidar o Comitê Técnico de Mobilidade.

As bases georreferenciadas da malha rodoviária principal da RM de Belo Horizonte seriam utilizadas pela equipe de mobilidade da Diretoria de Planejamento para fins de simulação, controle e planejamento dos projetos de mobilidade.

- 1) Produto: elaborar base georreferenciada da malha rodoviária principal da RM de Belo Horizonte
 - descrição: elaboração da base georreferenciada da malha rodoviária da RM de Belo Horizonte, por meio de informações fornecidas pelos municípios da RM de Belo Horizonte;
 - fonte de comprovação: arquivo-base do Sistemas de Informações Geográficas (GIS);
 - data/prazo: dezembro 2011; e
 - cálculo de desempenho.

Tempo de atraso	Nota
0 dia	10
Até 10 dias	8,5
De 11 a 30 dias	7
De 31 a 45 dias	4
De 46 a 60 dias	0

A nota final foi 10 porque as bases cartográficas, elaboradas por uma empresa contratada, foram entregues a contento e sem atraso.

A elaboração de Termo de Referência do Transporte sobre Trilhos visava identificar a possibilidade de utilização dos trilhos da malha ferroviária da RM de Belo Horizonte e Colar Metropolitano para transporte de passageiros. Hoje esta malha é utilizada exclusivamente para transporte de carga (à exceção do trem Vitória Minas, que dispõe de uma linha diária de passageiros). Alguns trechos encontram-se ociosos.

2) Produto: elaborar Termo de Referência do Transporte sobre Trilhos

- descrição: elaboração do Termo de Referência para a contratação do levantamento da malha ferroviária existente na RM com definição de carteira de projetos para ampliação do Sistema de Transporte Ferroviário de Passageiros para entrega ao Conselho Deliberativo Metropolitano (CDM);
- fonte de comprovação: Termo de Referência entregue e aprovado pela Segem;
- data/prazo: 10 de junho de 2011; e
- cálculo do desempenho.

Tempo de atraso	Nota
Até 0 dias	10
2 meses	6
4 meses	0

A nota final foi 10, haja vista que o servidor da diretoria responsável pelo trabalho elaborou o Termo de Referência dentro do prazo previsto.

Por fim, o Comitê Técnico de Mobilidade, criado pela Deliberação Normativa nº 5, de 29 de junho de 2010, no âmbito do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, com caráter permanente, tem a finalidade de subsidiar o Conselho e a Agência de Desenvolvimento da RM de Belo Horizonte no que concerne às questões de mobilidade urbana sustentável na RM de Belo Horizonte. Cabe ao Comitê Técnico de Mobilidade:

- I. Preparar a discussão da temática da mobilidade metropolitana para apreciação e deliberação do Conselho;
- II. Formular e propor estudos, diretrizes e ações estratégicas da temática da mobilidade metropolitana a serem apresentadas ao Conselho Deliberativo;
- III. Fornecer subsídios à Agência RM de Belo Horizonte e demais órgãos públicos sobre a mobilidade metropolitana;
- IV. Instituir e formalizar a criação de Grupos de Trabalho – GT's;
- V. Validar e aprovar os produtos técnicos finais dos GT's.

3) Produto: consolidar o Comitê Técnico de Mobilidade

- descrição: Consolidar o Comitê Técnico de Mobilidade, importante apoio técnico para a elaboração do plano de mobilidade da RM de Belo Horizonte e para o debate técnico, estudos setoriais sobre as principais questões da mobilidade na RM de Belo Horizonte e fortalecimento da intersetorialidade.

No ano de 2010, os trabalhos do Comitê Técnico foram interrompidos, uma vez que se trata de um grupo que congrega diversas instituições e, portanto, com dificuldades de articulação. No entanto, neste ano de 2011, para atender à meta de construção do plano de mobilidade, é necessário retomar e consolidar este Comitê.

- fonte de comprovação: relatos das reuniões e documentos produzidos;
- data/prazo: 31 de dezembro de 2011; e
- cálculo do desempenho.

Número de reuniões em 2011	Nota
7	10
6	7
5	4
Até 4	0

A equipe obteve nota total haja vista que foram realizadas dez reuniões do Comitê em 2011.

No geral, a Diretoria de Planejamento, assim como as demais, buscam pactuar indicadores e produtos relacionados com o seu plano de trabalho. O Acordo sofre alguma interferência da Seplag, que busca, por seu intermédio, assegurar a execução de outras metas de interesse do governo, como foi o caso do Índice de Implantação do Programa Ambientação na Cidade Administrativa. O Ambientação é um programa de viés ambiental de responsabilidade da Feam, que para lograr êxito depende do comprometimento de outras instituições. Daí a colaboração dos gestores do Acordo de Resultados, pactuando a obrigatoriedade da assinatura de um Termo de Adesão ao projeto.

4.2 Atores e agentes da dinâmica metropolitana

Esta avaliação foi aferida com base em duas pesquisas realizadas pelo OPM da RM de Belo Horizonte. A primeira delas contemplou 31 dos 34 prefeitos da RM, entrevistados no período de 25 de outubro de 2011 a 8 de maio de 2012.

A segunda pesquisa foi realizada para este trabalho em particular, mas busca dialogar com a primeira, utilizando algumas de suas perguntas, o que permite cotejar opiniões do poder público municipal, estadual e sociedade civil. As entrevistas foram efetuadas entre outubro de 2012 e janeiro de 2013, e entrevistados quatro representantes da sociedade civil organizada, selecionados em função da sua participação no Colegiado Metropolitano ou na Frente Metropolitana pela Cidadania, um representante do segmento empresarial no Conselho Deliberativo e um representante do poder público estadual vinculado à gestão metropolitana.

4.2.1 Esfera local

- A) Setor público: cerca de um terço dos prefeitos entrevistados acredita que o arranjo institucional da RM de Belo Horizonte funciona bem. Alguns ressaltam que ainda há aperfeiçoamentos a serem feitos: “Eu acredito que em nível de planejamento e discussão, sim [o arranjo institucional funciona]. (...) Agora, do ponto de vista prático, existe uma morosidade ainda dessas ações se transformarem em resultado”.

Cerca de 23% dos prefeitos acredita que o arranjo ainda não está funcionando bem:

Se [o arranjo institucional] não existisse, não faria diferença. Mesmo porque, eu entendo que na maioria das vezes, eu acho que talvez (...) até pela própria harmonia com o estado, e o vínculo, não o vínculo, mas a própria harmonia com a prefeitura de Belo Horizonte, a gente acaba indo direto e fazendo essa ponte direta, a gente até evita a Assembleia (...).

Alguns afirmam que o arranjo não beneficia igualmente a todos: “Se funciona é para poucos municípios, isto eu posso te garantir”.

Grande parte dos prefeitos (45%) não tem elementos suficientes para avaliar o arranjo, ou possui visões paradoxais sobre ele (tabela 9):

Eu acho que esta questão da Assembleia já existia lá atrás. Ela sempre foi pouco participativa. Então como é um instrumento novo da região, a Agência é mais nova, o Conselho é mais novo, então eu acho que está num momento de avaliação. Poder falar não é o melhor que tem? Hoje é o instrumento que existe. É importante, não é? Agora eu acho que a gente precisa aproveitar o tempo para avaliar. Eu acho que falar o que é bom ou também que não é bom, eu acho que ainda está cedo.

TABELA 9
Percepção dos prefeitos da RM de Belo Horizonte sobre o funcionamento do arranjo institucional

Arranjo institucional	Número de respondentes	
	Abstenção	%
O arranjo funciona bem	10	32
O arranjo não funciona bem	7	23
Não sabe avaliar/não respondeu	14	45
Total	31	100

Fonte: OPM e Agência RM de Belo Horizonte (2012).

Em relação ao protagonismo dos municípios neste arranjo, grande parte dos prefeitos (45%) afirma que os municípios têm prerrogativa de decisão: “Acho que está preservada a autonomia municipal, sim. Eu confio muito na questão da RM. Apontando essas coisas, eu acho que a gente contribui para melhorar”. Em contrapartida, quase um terço dos prefeitos (32%) acredita que, na prática, eles se submetem às decisões de outros (tabela 10):

Aquela composição que foi feita há dois anos, aí alijaram os pequenos, ficou Belo Horizonte, Betim e Contagem, o estado abraçou, mas não cuida, então tem uma representação muito grande do estado. Para trinta municípios tem um ou dois representantes. Belo Horizonte, Betim e Contagem têm um punhado e o estado, mais um punhado ainda. Então eu acho que os municípios não têm representação, não nas discussões metropolitanas. E que não precisaria ter não, se a coisa fosse técnica, mas eu não vejo que a coisa é técnica, a coisa acaba virando política e tal.

TABELA 10
Percepção dos prefeitos da RM de Belo Horizonte sobre o poder de decisão dos municípios em assuntos de âmbito metropolitano

Poder de decisão dos municípios	Número de respondentes	
	Abstenção	%
Os municípios têm poder de decisão	14	45
Os municípios não têm poder de decisão	10	32
Não sabe avaliar/não respondeu	7	23
Total	31	100

Fonte: OPM e Agência RM de Belo Horizonte (2012).

A maior parte dos prefeitos (58,1%) considera que as decisões das reuniões do Conselho Deliberativo são importantes (tabela 11). Este é o entendimento de todos aqueles que participam com frequência das reuniões. Também valorizam as decisões do Conselho 27,8% dos prefeitos que às vezes comparecem às reuniões e 23,5% daqueles que não comparecem. Apenas um prefeito, dentre os entrevistados, acha que as decisões tomadas no âmbito do Conselho não têm importância: “Eu acho que não tem muito resultado ainda não”.

TABELA 11

Percepção dos prefeitos sobre a importância, para a região, das decisões tomadas nas reuniões do Conselho Deliberativo da RM de Belo Horizonte

Importância das decisões	Número de respondentes	
	Abstenção	%
São importantes	18	58,1
Não são importantes	1	3,2
Não sabe avaliar	7	22,6
Outro	5	6,1
Total	31	100

Fonte: OPM e Agência RM de Belo Horizonte (2012).

Alto percentual de prefeitos (41,9%) aprova a composição do Conselho Deliberativo (tabela 12). Nas palavras de um deles:

Eu não posso reclamar de uma coisa que eu aprovei, tá certo. Quando foi criado esse conselho, passou pela gente, junto com o vice-governador na época, o Antônio Anastasia, o nosso governador. Então, veja bem: esse conselho também foi deliberado por nós. Nós ficamos satisfeitos com a distribuição que foi feita, tá.

TABELA 12

Percepção dos prefeitos sobre a composição do conselho deliberativo da RM de Belo Horizonte

Composição do conselho	Número de respondentes	
	Abstenção	%
É bem equilibrada	13	41,9
Não é bem equilibrada	9	29,0
Não sabe avaliar	2	6,5
Outro	7	22,6
Total	31	100

Fonte: OPM e Agência RM de Belo Horizonte (2012).

Vinte e nove por cento dos prefeitos entrevistados não consideram que a composição do Conselho seja satisfatória. Algumas explicações são: “O poder de mando ficou para um lado só, com o governo do estado. É por isto que eu não participo (...). Deveria ampliar a participação de prefeitos”.

- B) Sociedade civil organizada: a Frente Metropolitana pela Cidadania foi criada em 2010, congregando sociedade civil organizada, representantes do Poder Legislativo, acadêmicos e cidadãos em geral interessados na discussão sobre a RM. Ela surgiu na fase de encerramento do Projeto Vetor Norte, coordenado pela Sedru, com a participação de docentes e discentes da UFMG e do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (Ippur), do Rio de Janeiro. O projeto Desenvolvimento Sustentável do Vetor Norte e Área de Influência do Contorno Viário Norte tinha foco na redução da pobreza e desigualdade social da RM de Belo Horizonte e assentava-se em uma metodologia participativa, o que colaborou para o entrosamento de pessoas oriundas de diferentes municípios da região. Cerca de sessenta cidadãos comparecem às reuniões mensais da Frente, que não tem sede fixa. Um grupo de sete ou oito fundadores organiza e coordena as reuniões. O objetivo da Frente Metropolitana é democratizar as discussões sobre as ações públicas na RM de Belo Horizonte, assim como difundir e cobrar a execução das ações previstas no PDDI.

De acordo com o representante da Frente Metropolitana, o Conselho da RM de Belo Horizonte ainda não é um órgão inteiramente democrático. O entrevistado afirma que, além da necessidade de aumentar a representação da sociedade civil no Conselho, é necessário que os representantes estejam abertos a uma comunidade mais ampla do que

aquela presente no Colegiado. Em outras palavras, ele acredita que o Conselho precisa se abrir e se democratizar. Segundo ele, faltam canais de divulgação das ações do Conselho, assim como meios institucionais de a sociedade civil ter contato com o Conselho.

Faltam canais de divulgação. Falta a decisão de se tornar mais transparente. O que está acontecendo é um retrocesso, porque em algum momento isso foi mais visível, minha opinião pessoal. (...) A representação do Conselho precisa se democratizar. O Colegiado seria o local onde, em tese, os representantes da sociedade civil no Conselho se fariam ouvir e ampliariam o seu alcance social. Mas hoje eu não acho que isso tem acontecido. Eu acho que, por um lado, o Conselho, como órgão de estado, precisa se abrir. Fazer um esforço maior do que colocar uma notícia na página da Agência, porque as pessoas não frequentam a página da Agência. (...) A gente não consegue ver com clareza o que está acontecendo no Conselho Metropolitano.

O entrevistado acredita que o Conselho atualmente funciona mais como um órgão de sanção do estado do que de real discussão, o que segundo ele “não é ilegal, mas também não é desejável”, já que desconstrói a legitimidade do Conselho. Ele considera que se as decisões favorecerem ao estado, a sociedade civil é sub-representada e os titulares dos municípios não se articulam, não formam um grupo coeso. Eles não possuem, como a sociedade civil, um fórum de discussão fora do Conselho e costumam se encontrar apenas nos dias das reuniões. Ele enxerga aí uma falha institucional e acredita que é papel da Agência repará-la:

Se a Agência e o Conselho não forem o lugar do debate democrático, não é na reunião, a reunião do Conselho não esgota isso. Tem que criar outros momentos. Isso que é a democratização. (...) e a Agência e o Conselho existem para isso, os recursos do fundo metropolitano existem para isso. Se nós não gastarmos dinheiro com a democracia, como nós gastamos com as rodovias para os carros andarem, não existe democracia possível. Isso é uma convicção da Frente Metropolitana.

Do ponto de vista do entrevistado, a atuação da Assembleia Metropolitana também precisa ser repensada:

A Assembleia Metropolitana, na minha opinião, não funciona. Porque os municípios não conseguem compreender o alcance da assembleia e a articulação deles entre as reuniões tende a zero. Então, se essa articulação não existe, eles são sempre vítimas – ou beneficiários – do poder de agenda.

4.2.2 Esfera estadual/metropolitana

A) Setor público: na opinião do servidor público estadual as ações no âmbito metropolitano ainda estão fortemente concentradas no estado e tendem a reforçar suas diretrizes. Isso se deve a uma dificuldade de apreensão da questão metropolitana tanto por parte do estado quanto por parte dos municípios.

Eu acho que o estado ainda tem uma mão muito forte na questão metropolitana. O estado ainda não entendeu que Fpic significa interesse de ambas as partes, estado e municípios. Eu acho que o estado ainda tem muita dificuldade de entender o papel dele na questão metropolitana. (...) Eles [os municípios] têm uma dificuldade de consciência metropolitana muito grande. Por mais que a gente faça conferência de dois em dois anos, por mais que a gente ligue, por mais que mande ofício, por mais que o diretor-geral vá lá, eu acho que ainda assim eles têm muita dificuldade de entender o município deles no contexto regional. Eu acho que está caminhando, mas ainda deixa a desejar.

O entrevistado observa que os recursos do fundo metropolitano são gastos preferencialmente com propostas do estado: “Olha, eu acho que o dinheiro do fundo, ele tem sido gasto (...) na verdade, a maior parte tem sido gasta com propostas do estado, né? Até hoje teve uma proposta só da sociedade civil que foi encaminhada.”

As ações metropolitanas estão concentradas em torno das três Fpics que são prioridades da Agência RM de Belo Horizonte:

A Agência tem três frentes de atuação: mobilidade, ordenamento territorial e resíduos sólidos, a PPP do lixo. (...) Conforme eu disse, o estado tem um peso muito grande no Conselho. Até mesmo de condução da reunião, de tudo. Então, o estado tem buscado permanecer com essas frentes, inclusive no fundo.

O servidor acredita que, a partir de 2013, o perfil dos investimentos metropolitanos comece a mudar, devido ao chamamento público para alocação de 50% dos recursos do Fundo, mas será um processo lento.

A elaboração do PDDI seria a decisão mais importante do Conselho até hoje:

Apesar de ser uma exigência legal que toda RM tenha um PDDI, eu acho que o Conselho foi muito sábio ao fazer dessa a primeira deliberação deles. (...) Então, eu acho com certeza que o PDDI foi a decisão mais importante até agora. Tanto que os outros projetos todos surgiram a partir do PDDI. O edital de chamamento público fala que você tem que apresentar um projeto pertinente com o plano diretor metropolitano. Então eu acho que o PDDI é o atual norte do planejamento, apesar de se situar em um nível muito macro, foi a melhor deliberação do Conselho.

O PDDI também teve um papel importante na criação do “sentimento metropolitano”:

Acho que a elaboração do PDDI ajudou muito a entender o que é metropolitano. Porque o que aconteceu no PDDI? (...) O Estado não chamava os municípios para vir para Belo Horizonte sempre. O estado ia aos municípios. Então, a RM de Belo Horizonte foi dividida em várias microrregiões, e o estado ia ao município. O prefeito recebia as autoridades estaduais, recebia a sociedade civil organizada. Então eu acho que o PDDI ajudou a aumentar, a criar uma sementinha neles de metropolitano.

As reuniões do Conselho Metropolitano ocorrem em Belo Horizonte e esse é um ponto da legislação que o entrevistado acredita que deveria ser revisto: “eu acho que as reuniões não deveriam ser todas em Belo Horizonte. Deveria haver rotatividade. Eu acho que a legislação da RM de Belo Horizonte peca nisso”.

Em geral o arranjo metropolitano funciona bem, com exceção da Assembleia Metropolitana:

Na teoria, ela [a Assembleia Metropolitana] tem um papel muito importante. Mas eles não incorporaram isso ainda não. Tanto que nunca teve uma decisão do Conselho que a Assembleia barrou. Nenhuma decisão do Conselho que a Assembleia falou ‘ah, não é desse jeito que eu quero não’. Entendeu? Em geral, tudo que passa pelo Conselho passa pela Assembleia. (...) Aí acaba que o Conselho, sabendo da dificuldade da Assembleia, absorve as atribuições da Assembleia. (...) Eu acho que essa Assembleia foi criada mais como uma instância política mesmo, sabe? Tanto que lá na legislação prevê que eles só vão se reunir uma vez no ano. Ou seja, a própria legislação, ao mesmo tempo em que dá muita atribuição, também dá pouca importância, entendeu? Não que seja fácil reunir prefeito de três em três meses, mas uma vez no ano? É muito distante, não tem como eles assimilarem mesmo não.

O entrevistado considera que no geral o arranjo funciona bem:

Tirando a Assembleia, que é nossa maior dificuldade, o arranjo funciona bem. (...) Eu acho que talvez a gente pudesse mexer na Assembleia. Não sei. (...) Ver algum outro arranjo para a Assembleia, de maneira a facilitar, ou então atrair os prefeitos e os presidentes de câmara para cá, para a questão metropolitana. Talvez eu mexesse na Assembleia.

Por fim, o entrevistado afirma que é possível falar em governança metropolitana na RM de Belo Horizonte, ressaltando o valor da legislação e do arranjo metropolitano: “apesar das lacunas, a governança existe e está se fortalecendo”.

- B) Setor privado: o ponto de vista do setor privado foi aferido com base nas respostas do entrevistado que representa o segmento empresarial no Conselho Deliberativo da RM de Belo Horizonte desde a sua criação, em 2007. Nunca houve rodízio de representação deste segmento nos cinco anos de existência do Conselho. O segmento empresarial participa das vagas destinadas à sociedade, sendo um dos grupos previstos no regimento da Conferência Metropolitana.

Na visão do empresário, ainda é cedo para afirmar que existe governança metropolitana na RM de Belo Horizonte. Ele acredita que a sociedade civil organizada é sub-representada no Conselho, e que seria necessário ampliar os canais institucionais de participação para que se pudesse falar de governança metropolitana. Segundo ele, é dever do governo incentivar a participação da sociedade civil para melhorar a eficácia dos acordos firmados na gestão metropolitana:

O setor público deveria financiar e estruturar o colegiado da sociedade civil, ajudar que ele possa funcionar de forma eficiente e profissional, financiar isso, dar um suporte administrativo para a sociedade civil organizada, porque esse gargalo é grande: as pessoas têm vontade de participar, fazem trabalho voluntário, já vão às reuniões voluntariamente, querem dar opinião, querem participar, mas precisa ter uma estrutura física que coordene, que faça a secretaria disso, que banque os custos. O estado precisava criar essa válvula para que esse colegiado funcionasse melhor. (...) O estado tem uma responsabilidade nisso. Não pode deixar só o que brota naturalmente. É muito cômodo.

Além do investimento governamental, o entrevistado defende também o financiamento por parte das entidades da sociedade civil, como empresas ou ONGs. Segundo ele, hoje em dia as empresas não se interessam em financiar esses fóruns de participação porque suas decisões não influenciam de fato no dia a dia das empresas. Afirma que a sua participação no Conselho se deu por iniciativa pessoal e não por decisão de alguma instância superior. O segmento que ele representa, os empresários, não demonstra grande interesse em órgãos participativos urbanos, entretanto o entrevistado, pessoalmente, sempre esteve envolvido com o tema. Na sua opinião, quando a sociedade civil possuir mais poder dentro do Conselho, as empresas se interessarão em financiar os fóruns, o que aumentaria ainda mais sua capacidade de ação.

- C) Sociedade civil organizada: as entrevistas com dois membros do Colegiado Metropolitano (também participantes do Conselho) balizaram a opinião da sociedade civil organizada.

O Colegiado Metropolitano é uma instância criada por membros da sociedade civil organizada com o objetivo de articular, por meio de acordos e consensos, as decisões que serão levadas ao Conselho Metropolitano por intermédio de seus dois representantes. Atualmente o Colegiado é composto por trinta membros, representantes de cinco segmentos da sociedade civil organizada – empresários, movimentos sociais, ONGs, entidades profissionais de pesquisa e ensino e sindicatos de trabalhadores. O Colegiado se reúne ordinariamente uma vez por mês, e extraordinariamente quando há necessidade; frequentemente as reuniões são realizadas na sede do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Minas Gerais (Crea-MG).

Geralmente as reuniões são coordenadas por um dos seus membros fundadores, que atua como secretário executivo. Esse indivíduo não foi eleito por votação: foi selecionado

naturalmente por ser um “grande animador do grupo”, segundo suas próprias palavras. Ele marca as reuniões, convida as pessoas, organiza o espaço e também redige a ata da reunião. Porém, de acordo com o tema a ser discutido, outro membro que tenha mais conhecimento pode coordenar as discussões.

A cada dois anos, após a Conferência Metropolitana, novos membros passam a integrar o Colegiado. Periodicamente, entidades externas ao órgão são convidadas a participar de uma reunião conjunta: a essa reunião é dado nome de Colegiado Estendido. O objetivo de seus dirigentes é que o Colegiado esteja em constante expansão, sendo cada vez mais representativo da sociedade civil organizada da RM de Belo Horizonte.

Os membros da sociedade civil organizada compartilham com o representante do empresariado a opinião de que a governança metropolitana na RM de Belo Horizonte é ainda incipiente, mas está caminhando na direção correta. Eles se reconhecem no arranjo institucional, mas advogam que é necessário que ele seja repensado de forma a ampliar a participação da sociedade civil. Um dos entrevistados defende um total de cinco representantes, em vez de dois atuais. O outro preconiza a composição tripartite, um terço do governo do estado, um terço dos municípios e um terço da sociedade civil:

O equilíbrio da região da RM não é um equilíbrio que se faz entre governo e sociedade civil. Ele é mais complexo, porque ele tem o governo do estado, os governos municipais e tem a sociedade civil. O equilíbrio entre o governo do estado e os municípios, no caso aqui 34, é um equilíbrio instável, muito sutil. Por isso não acho que tem que ser metade/metade. Um terço é o ideal.

Um dos entrevistados destaca a disparidade de condições entre membros da sociedade civil e do governo no interior dos fóruns participativos:

(...) na verdade quem é representante da sociedade civil, como os representantes do Colegiado, é por amor à causa, né? Enquanto o profissional [do setor público] que tá dentro do Conselho, ele é superintendente da Agência ou ele é chefe de departamento, então ele tem um ganho, ele tá ali para exercer uma atividade que faz parte da atividade dele enquanto funcionário público.

Na mesma linha do representante do empresariado, os dois conselheiros representantes da sociedade civil afirmam que sua inserção no Conselho ocorreu por iniciativa própria, e não por demanda das organizações que representam.

Ambos concordam que os representantes do poder público têm acesso privilegiado a informações, além de mais familiaridade com os temas e tempo disponível. Um deles afirma que, no entanto, isso não leva ao favorecimento do governo em detrimento da sociedade civil, nas decisões do Conselho. Já o outro afirma que as decisões costumam favorecer o governo estadual: “90% das vezes são definições de interesse do governo do estado”.

Concordam também que o FDM ainda é pequeno e que deveria ser ampliado, tendo em vista a quantidade e a importância das demandas. A destinação ideal dos fundos, segundo os conselheiros, é a que foi decidida para o orçamento de 2013: “a gente aprovou, na última reunião do Conselho, que 50% do Fundo de 2013 seriam destinados a projetos vinculados à sociedade civil e 50%, vinculados a projetos governamentais. Isso porque, nesses anos todos, só um projeto da sociedade civil foi aprovado”.¹⁵

15. Registre-se aqui pequena distorção da informação. O que foi acordado é que 50% dos recursos do fundo seriam encaminhados para Chamamento Público, do qual participaram não apenas a sociedade civil, mas prefeituras e outras secretarias de estado.

Os entrevistados apresentaram ressalvas ao atual funcionamento da Assembleia Metropolitana: segundo um deles, os representantes dos municípios não se articulam bem e há muita disparidade entre eles, o que dificulta o diálogo. O outro entrevistado acredita que é necessária maior aproximação entre a Assembleia e o Conselho.

Para um dos conselheiros, a decisão mais importante tomada pelo Conselho até hoje foi a Contratação do PDDI. O outro considera que as decisões mais importantes tomadas no âmbito do Conselho foram aquelas encaminhadas pelo diretor-geral da Agência RM de Belo Horizonte:

Foram muitas decisões importantes. Tem o SIM, que foi uma decisão tomada lá, no sentido que tem realmente que ter um banco de dados com todas as informações por municípios e que isso vai estar disponibilizado para os municípios. Tem também a questão do projeto de PPP voltado pra resíduos sólidos, que é um projeto também importante. Está sendo discutida agora a Pesquisa OD, para que haja a questão do projeto de mobilidade urbana. Na verdade, acho que tudo que chega no Conselho são questões importantes. Agora eu considero essas três muito importantes. Não foi discutido lá o PL que trata do uso e ocupação do solo metropolitano, ele foi direto para a Assembleia Legislativa. Eu pedi que na próxima reunião do conselho esse PL seja discutido lá, porque eu acho que vai alterar e modificar muita coisa. Mas assim, que eu me recorde, esses projetos foram os mais importantes.

Ambos concordam que a implementação do PDDI deve ser a prioridade do estado e que se deve levar em conta a sociedade civil, que já provou ter boas ideias e vontade de participar.

O projeto denominado Diagnóstico Preliminar das Comunidades Quilombolas da RM de Belo Horizonte, localizadas na bacia do rio das Velhas, Paraopeba e rio Pará foi executado no ano de 2011 com recursos do FDM. Ele é um exemplo de projeto cujas decisões passaram pelas instâncias formais de gestão da RM de Belo Horizonte (o Conselho), assim como pelas organizações da sociedade civil (o Colegiado Metropolitano).

Proposto pela primeira vez ao Conselho, em 24 de agosto de 2010 com o nome de *Eu Sou, Eu Pertencço – Identidade Socioambiental e Cultural dentro de Bacia Hidrográfica*, o projeto, segundo o documento de autoria do Colegiado Metropolitano, tem por objetivo “identificar, resgatar e fomentar a identidade socioambiental e cultural, suas formas de organização, atores principais, lideranças, bases mercadológicas, espaços de manifestação dentro do território geográfico da bacia hidrográfica”. O orçamento inicial era de R\$ 384.500,00 e previa, entre outras ações: cadastramento das manifestações e atores culturais e festas típicas; realização de seminários de capacitação para os atores socioculturais identificados; criação de uma rede virtual e presencial para integrar os movimentos e manifestações socioambiental e cultural na bacia; realização de oficinas de fomento às culturas identificadas; produção de um vídeo para acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos e elaboração de livro e de apostilas para escolas e prefeituras.

O projeto original sofreu diversas modificações e por fim foi executado com foco em saneamento, que é um dos eixos de ação da Agência Metropolitana. O seu objetivo passou a ser:

(...) identificar, diagnosticar a situação socioambiental, prioritariamente das comunidades quilombolas, tradicionais e pequenos povoados localizados da RM de Belo Horizonte, especialmente as localizadas na Bacia do Ribeirão da Mata, Bacia do Velhas, Bacia do Rio Paraopeba e Rio Pará e elaborar projetos de saneamento ambiental, no que se referem ao abastecimento de água, tratamento de esgoto e coleta de resíduos sólidos.

O orçamento também sofreu redução, sendo executado pelo custo total de R\$ 77 mil. Após a realização de uma pesquisa em 29 comunidades quilombolas e tradicionais na RM de Belo Horizonte, foi redigido um relatório que descreve e localiza as comunidades quilombolas/tradicionais, indicando onde devem ser construídas as fossas sépticas. O projeto foi realizado por meio de um convênio firmado entre governo do estado e a ONG Instituto Aqua XXI, dirigido por um dos membros do Conselho de Desenvolvimento da RM de Belo Horizonte.

Assim como esse projeto, outros cinco financiados pelo FDM ao longo de sua história (2009-2013) também foram discutidos pela sociedade civil, por meio do Colegiado Metropolitano. O projeto de estudo da malha viária da RM de Belo Horizonte para transporte de passageiros, por exemplo, foi uma proposta que se originou no Colegiado Metropolitano. A ideia foi incorporada ao PDDI e o governo do estado, por meio da Sedru, propôs que o estudo fosse custeado com uma parte dos recursos do Fundo em 2010. O próprio PDDI também foi um projeto que teve grande apoio e participação da sociedade civil durante sua concepção e elaboração.

A representação da sociedade civil nos órgãos de gestão metropolitana na RM de Belo Horizonte é considerada por alguns como abaixo do ideal, mas não se pode dizer que ela não tenha voz e influência. Todos os projetos financiados pelo Conselho foram discutidos pelo Colegiado Metropolitano, o fórum da sociedade civil, e posteriormente aprovados no Conselho com voto sempre favorável dos dois conselheiros representantes desse grupo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As respostas sobre as decisões do Conselho remetem a uma discussão de viés teórico, que iremos apenas sinalizar, sem aprofundar ou tomar partido. Em que pese os representantes da sociedade civil reivindicarem mais recursos para suas demandas, alguns deles reconhecem que as propostas mais importantes para a RM de Belo Horizonte foram encaminhadas pelo governo do estado. Segundo Tanja A. Börzel e Thomas Risse, pesquisadores da Freie Universität de Berlim, Alemanha, a participação de atores não estatais no processo de elaboração de políticas públicas se assenta no argumento de que isto contribui para melhorar a qualidade das políticas e a efetividade de sua implementação. Todavia, pesquisas empíricas vêm demonstrando que uma coordenação não hierárquica e o envolvimento de atores não estatais não conduzem necessariamente a este resultado de ampliação da efetividade e da legitimidade das políticas públicas. Para os autores, este tipo de governança será mais efetivo se um estado forte estiver na retaguarda do processo. Importante deixar claro que os autores são defensores da participação popular.

Por fim, nós entendemos que a governança na RM de Belo Horizonte ainda não pode ser considerada como consolidada, mas, com certeza, não é uma governança frágil. Encontra-se em processo de consolidação. Há um empenho do estado em cimentar o arranjo institucional, um canal oficial de participação da sociedade civil e outro não formal. O grande desafio parece ser *ampliar a motivação dos prefeitos para uma ação colaborativa*.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA RM DE BELO HORIZONTE. **RMBH, a região que habitamos**. 2009.
- GUIMARÃES, T. B.; ALMEIDA, B. O duplo planejamento. In: VILHENA, R. *et al.* (Org.). **Choque de gestão em Minas Gerais**: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- OPM – OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS METROPOLITANAS/AGÊNCIA RM DE BELO HORIZONTE. **Pesquisa o arranjo institucional da RMBH**: a avaliação dos prefeitos. 2012.
- PIRES, M. C. S. O arranjo institucional de gestão da região metropolitana de Belo Horizonte – RMBH – e o desafio de construir consensos. In: CASTRO, E. de; SOJCIECHOWSKI, M. J. (Org.). **Inclusão, colaboração e governança urbana**: perspectivas brasileiras. Vancouver: University of British Columbia; Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2010.

ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

- 1 – Projeto da Fábrica Six em Ribeirão das Neves
- 2 – Projetos que causam impacto na dinâmica metropolitana
- 3 – A mancha urbana da RM de Belo Horizonte (2009)
- 4 – O arranjo institucional das RMs no estado de Minas Gerais

GRÁFICO

- 1 – Principais problemas da RM de Belo Horizonte sob o ponto de vista dos prefeitos da região

QUADROS

- 1 – Programas do Pacto Metropolitano pela sustentabilidade
- 2 – Indicadores de gestão para fins de monitoramento da segunda etapa do Acordo de Resultados da equipe da diretoria de regulação metropolitana: indicadores (2011)
- 3 – Indicadores de gestão para fins de monitoramento da segunda etapa do Acordo de Resultados da equipe da diretoria de regulação metropolitana: produtos (2011)
- 4 – Indicadores de gestão para fins de monitoramento da segunda etapa do Acordo de Resultados da equipe da diretoria de informação, pesquisa e apoio técnico: indicadores (2011)
- 5 – Indicadores de gestão para fins de monitoramento da segunda etapa do Acordo de Resultados da equipe da diretoria de informação, pesquisa e apoio técnico: produtos (2011)
- 6 – Indicadores de gestão para fins de monitoramento da segunda etapa do Acordo de Resultados da equipe da diretoria de planejamento metropolitano, articulação e intersetorialidade: indicadores (2011)
- 7 – Indicadores de gestão para fins de monitoramento da segunda etapa do Acordo de Resultados da equipe da diretoria de planejamento metropolitano, articulação e intersetorialidade: produtos (2011)

TABELAS

- 1 – Municípios da RM de Belo Horizonte e sua distância da capital, área, população total e densidade populacional (2000-2010)
- 2 – Comparecimento dos prefeitos da RM de Belo Horizonte às reuniões da Assembleia Metropolitana
- 3 – Percepção dos prefeitos da RM de Belo Horizonte sobre a importância das decisões tomadas nas reuniões da Assembleia Metropolitana para o conjunto dos municípios
- 4 – Metas, execução física e financeira, e percentual de execução financeira das ações relacionadas com a RM de Belo Horizonte previstas no PPAG 2009
- 5 – Comparação entre os valores previstos no PPAG 2012-2015 para a RM de Belo Horizonte e para programas análogos no restante do estado.
- 6 – Receitas e despesas do FDM por ano (2009-2012)
- 7 – Aprovação da destinação recursos pelo Conselho e despesas do FDM por projeto da Agência RM de Belo Horizonte (2009-2012)
- 8 – Acordo de resultados da Segem e da Agência RM de Belo Horizonte: primeira etapa (2011)
- 9 – Percepção dos prefeitos da RM de Belo Horizonte sobre o funcionamento do arranjo institucional

- 10 – Percepção dos prefeitos da RM de Belo Horizonte sobre o poder de decisão dos municípios em assuntos de âmbito metropolitano
- 11 – Percepção dos prefeitos sobre a importância, para a região, das decisões tomadas nas reuniões do Conselho Deliberativo da RM de Belo Horizonte
- 12 – Percepção dos prefeitos sobre a composição do Conselho Deliberativo da RM de Belo Horizonte

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Elisabete de Carvalho Soares

Laura Vianna Vasconcellos

Lucia Duarte Moreira

Luciana Bastos Dias

Luciana Nogueira Duarte

Thais da Conceição Santos (estagiária)

Vivian Barros Volotão Santos (estagiária)

Editoração eletrônica

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Glaucia Soares Nascimento (estagiária)

Vânia Guimarães Maciel (estagiária)

Capa

Andrey Tomimatsu

*The manuscripts in languages other than
Portuguese published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Ministério do
Planejamento, Orçamento
e Gestão

