

## Título: GESTÃO PLURIMUNICIPAL NO BRASIL

Autor e filiação: **Prof. Dr. Ronaldo Guimarães Gouvêa**

Universidade Federal de Minas Gerais

Belo Horizonte – Minas Gerais - Brasil

[ronaldo@etg.ufmg.br](mailto:ronaldo@etg.ufmg.br); [rogouvea2004@yahoo.com.br](mailto:rogouvea2004@yahoo.com.br).

Resumo:

Este trabalho, parte da pesquisa de pós-doutorado que o autor realizou, em 2010, junto ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, objetiva analisar três experiências recentes de gestão plurimunicipal no Brasil: nas regiões metropolitanas de Belo Horizonte e de Recife e no Estado de Santa Catarina.

No tocante à Região Metropolitana de Belo Horizonte, o estudo avalia dilemas e perspectivas de seu novo marco regulatório, instituído em 2007. São analisados aspectos do atual modelo que também podem ser observados nos arranjos implementados, respectivamente, em 1975, durante o regime militar, e em 1993, após a redemocratização do país.

O estudo examina, também, pontos positivos e negativos do novo modelo institucional criado em Pernambuco para realizar a gestão associada dos transportes públicos na Região Metropolitana de Recife. O Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano é a primeira experiência no setor dos transportes urbanos no Brasil, após o advento da legislação federal que dispõe sobre consórcios públicos.

Em Santa Catarina foram instituídos, simultaneamente, dois modelos distintos de gestão territorial. Apresentando inadequada superposição de atribuições, registra-se, de um lado, a existência de 8 regiões metropolitanas e, de outro, de 36 secretarias de desenvolvimento regional. Naquele Estado, têm sido denominadas regiões metropolitanas grupos de municípios que não apresentam nem significativa conurbação e densidades populacionais elevadas, nem expressividade política, econômica e demográfica. Nesse sentido, o trabalho examina a experiência relativamente bem sucedida das secretarias regionais, as quais se apresentam como nova forma de gestão de funções públicas de abrangência regional.

Palavras-chave: gestão territorial, administração regional, regiões metropolitanas, planejamento urbano.

Número de palavras: 6.007

## GESTÃO PLURIMUNICIPAL NO BRASIL

### 1. Gestão metropolitana no Brasil

Um tema que tem sido cada vez mais discutido no cenário internacional, por acadêmicos, legisladores, planejadores urbanos e gestores públicos, é o da gestão metropolitana. No Brasil, com o gradual arrefecimento da euforia municipalista que marcou o processo constituinte de 1987/88, e diante de uma maior percepção dos níveis de complexidade das escalas regional e metropolitana, tem havido, nos últimos anos, um reconhecimento crescente da importância da questão metropolitana e da necessidade de enfrentá-la acadêmica, política e juridicamente.

A crise econômica e o processo de desconcentração industrial registrado a partir da década de 1980 tornaram as RMs brasileiras *loci* mais notáveis da segregação espacial, exclusão social e miséria. Pode-se mesmo dizer que, em função de fenômenos como exclusão social, segregação espacial, desemprego em massa e violência urbana, a questão social no Brasil de hoje é, acima de tudo, uma questão metropolitana. As RMs concentram, de maneira paradoxal, a produção simultânea de desenvolvimento econômico e desigualdade social, riqueza e miséria, sofisticação tecnológica e degradação ambiental.

As primeiras oito regiões metropolitanas brasileiras: Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo, foram criadas em 1973 pelo governo federal. No ano seguinte, em 1974, foi criada a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Na ocasião, estabeleceu-se, como sendo “de interesse metropolitano”, uma série de serviços comuns aos municípios que integravam cada região, dentre eles “transportes e sistema viário”. As leis que instituíram as nove primeiras RMs brasileiras rezava que a unificação da execução dos serviços comuns deveria ser realizada através da concessão dos serviços à entidade estadual, quer pela constituição de empresa de âmbito metropolitano, quer mediante outros processos que, através de convênios, pudesse vir a ser estabelecidos. Buscando fortalecer o arranjo institucional, as leis definiram também que os municípios metropolitanos que participassem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns teriam preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamentos, bem como de garantias para empréstimos.<sup>1</sup>

A legislação então implementada descartou diversas alternativas de arranjo institucional, dentre as quais a consolidação dos municípios metropolitanos em um único e grande município (opção adotada mais recentemente no Canadá) e a criação de um novo nível de governo, o Metropolitano, situado entre as esferas estadual e municipal. Os legisladores, naquela época, acreditavam que essas duas possibilidades de solução institucional poderiam parecer sedutoras, à primeira vista, mas proporcionariam “resultados negativos” em termos de um adequado equacionamento dos problemas urbanos. A identificação de uma única jurisdição espacial para o tratamento de todas as questões, jurisdição essa como características de nível de governo, poderia constituir um marco rígido, ora muito amplo, ora muito limitado, diante dos diferentes âmbitos espaciais e das escalas ótimas de prestação de serviços urbanos.

Legisladores e urbanistas defendiam então que, para um bom desempenho dos serviços públicos, a fase inicial de institucionalização das regiões metropolitanas deveria oferecer bastante flexibilidade em termos de fixação de âmbitos ou de jurisdições ótimas, bem como de combinação dos organismos dos diversos níveis de poder. Tal flexibilidade se mostrava necessária na medida em que a atuação institucional nas áreas urbanas nunca tinha se constituído em domínio exclusivo de nenhum nível governo: federal, estadual ou municipal. Na realidade, nessas áreas sempre atuou um número expressivo de agências da administração

---

<sup>1</sup> Cf. Brasil, 1973.

direta e indireta de cada uma dessas instâncias governamentais. Não seria, pois, o simples estabelecimento de uma nova esfera de poder, com atribuições próprias, que garantiria a adequada coordenação das atividades dos demais níveis e a otimização da oferta de determinados serviços públicos.<sup>2</sup>

A legislação metropolitana implementada durante o regime militar optou, portanto, em formalizar as atividades que deveriam ser cumpridas de modo “metropolizado”: planejamento, promoção e coordenação da execução de programas e projetos de interesse da região, bem como em definir o conjunto de serviços que, para todas as regiões metropolitanas, se configurariam como de “interesse comum”. Exceto no tocante ao estabelecimento de um Conselho Deliberativo e de um Conselho Consultivo em cada uma das RMs, os pormenores organizativos e a especificação das estruturas institucionais foram deixados a cargo de cada Estado, de forma que o equacionamento de problemas que envolviam inúmeros agentes, seja vinculados aos diferentes níveis de governo seja ao setor privado, se desenvolvesse levando-se em consideração as peculiaridades de cada região.

## **2. Experiências de gestão metropolitana em Belo Horizonte**

A Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais estabeleceu, entre 2004 e 2006, o terceiro marco regulatório para a Região Metropolitana de Belo Horizonte, redefinindo as instâncias administrativas para a gestão das denominadas “funções públicas de interesse comum”. A gestão da RMBH, segundo o novo marco normativo, compete agora a um sistema composto por uma Assembléia Metropolitana, um Conselho Deliberativo Metropolitano e uma Agência de Desenvolvimento Metropolitano, bem como de “instituições estaduais, municipais e intermunicipais vinculadas às funções públicas de interesse comum da região metropolitana, no nível do planejamento estratégico, operacional e de execução”.<sup>3</sup> Antes disso, porém, Belo Horizonte já tinha vivenciado duas experiências de gestão metropolitana: a primeira, iniciada na década de 1970, durante o regime militar, quando da institucionalização da região metropolitana, e a segunda, após a promulgação da Constituição da República de 1988 e da Constituição mineira de 1989, com o advento da redemocratização do país.

### **2.1 Primeiro arranjo institucional: autoritarismo e tecnocracia**

Ao ser criada em 1973, a Região Metropolitana de Belo Horizonte contava 14 municípios, abrangendo uma área de 3.757 km<sup>2</sup> e abrigando, segundo o censo demográfico de 1970, uma população de 1.628.859 habitantes. As duas agências instituídas no âmbito do Estado de Minas Gerais e que complementaram o primeiro marco legal da RMBH foram o PLAMBEL (Superintendência de Desenvolvimento da RMBH), agência central de planejamento metropolitano, criada em 1975 com o objetivo fundamental orientar o governo estadual naquilo que se referisse aos serviços de interesse comum no âmbito da RMBH, e a METROBEL (Companhia de Transportes Urbanos da RMBH), empresa pública implantada em 1980 para gerenciar a rede metropolitana de transporte, trânsito e sistema viário.

A METROBEL foi a única agência metropolitana instituída no Brasil durante o regime militar que efetivamente gerenciou os sistemas de transporte e trânsito no âmbito de todos os municípios metropolitanos. A sua extinção, no final de 1987, e a criação da autarquia TRANSMETRO (Transportes Metropolitanos) para assumir as mesmas funções representou o início do fim da primeira experiência de gestão metropolitana em Belo Horizonte. Apesar de o país já estar vivenciando, em 1987, a elaboração de uma nova Constituição, no contexto de um processo de abertura democrática, a lei estadual que criou a TRANSMETRO, manteve o mesmo esquema autoritário e rígido no tocante à marginalização das prefeituras municipais da

---

<sup>2</sup> Cf. PLAMBEL, 1974.

<sup>3</sup> Cf. Minas Gerais, 2006.

RMBH nos processos de tomada de decisão, ao estruturar o Conselho Deliberativo quase totalmente subordinado ao governador do Estado, e ao manter o Conselho Consultivo, formado por representantes das prefeituras metropolitanas, praticamente sem função.

A TRANSMETRO durou seis anos. Em 1994, poucos meses depois de a Prefeitura de Belo Horizonte, através da então recém criada agência municipal BHTRANS (Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte), ter assumido a gestão do transporte público por ônibus de âmbito municipal, a TRANSMETRO foi extinta e a gestão das linhas intermunicipais metropolitanas passou a ser responsabilidade do DER/MG (Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais). Porém, a fragmentação da rede de transporte coletivo da RMBH não parou aí. Entre 1994 e 2001, seis municípios da região metropolitana criaram agências locais para administrar as redes municipais de transporte público.

## **2.2 Segundo marco normativo e “expansão” metropolitana**

Tendo em vista que a Constituição federal de 1988 delegou aos Estados a responsabilidade de criação de regiões metropolitanas, a Carta estadual de 1989 manteve a Região Metropolitana de Belo Horizonte, acrescida de quatro municípios. Entre 1993 e 2002 dezesseis outros municípios foram incorporados à RMBH, perfazendo o total atual de 34 municipalidades. Segundo o Censo demográfico de 2000, a RMBH apresentava uma população de 4.357.942 habitantes distribuída em uma extensão de 9.578 km<sup>2</sup>. Essa realidade vem corroborar a crítica de que, nos últimos anos, a incorporação de um grande número de novos municípios às antigas regiões metropolitanas tem sido quase sempre efetivada sem atender a quaisquer critérios urbanísticos e econômicos que justifiquem tal incorporação.

Pode-se dizer que a segunda experiência de gestão metropolitana no âmbito da RMBH teve efetivamente início com a instalação da Assembléia Metropolitana (AM) em 1993. A Constituição estadual, ao criar a AM, retirou parcialmente os interesses metropolitanos da subordinação do Governo do Estado, transferindo essas atribuições para um fórum predominantemente municipalista. Apesar da designação de Assembléia, o organismo apresentava, em função de suas características e atribuições, perfil de Conselho Deliberativo, o que lhe propiciava desempenhar, também, papel executivo no trato das questões metropolitanas. Segundo a legislação que orientou essa segunda experiência, a AM seria formada pelos prefeitos da região metropolitana e por vereadores indicados pelas câmaras municipais, em número e proporcionalidade variando de acordo com a população, de 1 vereador para cada município com população inferior a cem mil habitantes até 6 para municipalidades com mais de 1,6 milhão.

Contudo, na prática, a AM nunca funcionou. A elaboração, por exemplo, do Plano Diretor Metropolitano não passou do diagnóstico preliminar. A despeito do cuidadoso detalhamento de todos os dispositivos necessários ao exercício de suas funções, a instituição de um fórum metropolitano com forte participação dos municípios não deu certo. Diversas lideranças políticas que, naquele período, ocupavam posição de direção no âmbito da entidade apontam, como uma das causas da atuação frustrante da AM, um boicote sistemático da Prefeitura de Belo Horizonte a quase todas as iniciativas da instituição. Essas mesmas lideranças reconhecem que, na prática, não havia como “obrigar” qualquer administração municipal a se submeter às decisões da Assembléia.

Outro problema que contribuiu para o insucesso da AM era a quase inexistência de uma “consciência metropolitana” em boa parte dos seus membros. Em outras palavras, continuou prevalecendo, no meio de prefeitos e vereadores, uma visão administrativa essencialmente local, dificultando uma percepção mais ampla, de cunho regional. Contribuía também para este problema o fato de existir uma forte relação de subordinação da maioria dos governos locais ao governo estadual. Assim, apesar de ter sido considerado um arranjo institucional mais aberto à

participação dos municípios, esse modelo de Assembléia Metropolitana não se mostrou operacionalmente mais eficaz, nem necessariamente mais democrático que o formato que vigorou durante o regime militar.

Além disso, o PLAMBEL, que de acordo com a legislação em vigor nos anos 1990 deveria atuar como agente promotor das políticas metropolitanas, ou seja, responder pela execução dos planos, programas ou projetos relacionados com as funções de interesse comum metropolitano, acabou sendo extinto em 1996.

Certamente o que mais contribuiu para o declínio daquela agência e sua consequente extinção foi a contraposição de dois períodos distintos: o primeiro, vinculado a um contexto econômico razoavelmente equilibrado, que refletia a época do “milagre” e um regime autoritário que valorizava de forma bastante radical o planejamento comprehensivo; o segundo, de abertura democrática e continuada crise econômica, que secundarizou o papel do planejamento, marginalizando até mesmo o PLAMBEL, que era a agência governamental de planejamento metropolitano. Ademais, este segundo período de gestão metropolitana coincide com o afastamento do governo federal das Regiões Metropolitanas e a consequente ausência de recursos para financiar projetos infraestruturais. Acrescenta-se a isso o fato de que o Fundo Metropolitano, instituído quando da criação da Assembléia Metropolitana, nunca saiu do papel.

Ao definir as funções públicas de interesse comum, a legislação fixou como metropolitanos, no campo dos transportes públicos, os serviços que, diretamente ou através de integração física e/ou tarifária, proporcionassem o deslocamento de pessoas entre municípios metropolitanos, bem como as conexões intermodais realizadas no âmbito da RMBH, incluindo os terminais e as áreas de estacionamento. Não foi esse, contudo, o entendimento das novas agências municipais de Belo Horizonte e de Contagem, gestores das redes locais de transporte público dos dois principais municípios da RMBH. As referidas agências entendem que o passageiro intermunicipal, após trocar de veículo em um terminal de integração (em alguns casos, situado estrategicamente na cabeceira do município), se “transforma” em municipal, já que passa a utilizar um veículo da frota operada sob a administração do organismo local. Essa “interpretação” gerou e continua gerando receitas adicionais para os sistemas municipais — receitas subtraídas da rede intermunicipal.

### **2.3 O atual marco regulatório**

O terceiro marco regulatório da RMBH foi formalmente instalado, em agosto de 2007, quando da realização da 1<sup>a</sup> Conferência Metropolitana da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Durante a 1<sup>a</sup> Conferência foi instalada a nova Assembléia Metropolitana, bem como foram eleitos, para compor o novo Conselho Deliberativo Metropolitano, os três representantes de 31 municípios metropolitanos (já que a nova legislação considera os representantes dos municípios de Belo Horizonte, Contagem e Betim membros natos) e os dois representantes da sociedade civil. Para justificar a denominação “conferência” foram incluídos dois objetivos complementares: propor à nova AM, através dos “Encontros Temáticos”, macrodiretrizes de planejamento metropolitano; sensibilizar e mobilizar os participantes para o estabelecimento de agendas, metas e planos de ação com vistas ao enfrentamento dos problemas da região metropolitana. Os Encontros Temáticos se desenrolaram em torno de três grandes campos: desenvolvimento econômico e social, política urbana e gestão ambiental.

Pode-se dizer que todo o conjunto de palestras, reuniões, discussões e relatórios produzidos durante a 1<sup>a</sup> Conferência Metropolitana foi muito útil no sentido de sensibilizar os agentes públicos e privados, bem como a sociedade civil organizada, quanto a atualidade e relevância da questão metropolitana. Contudo, pelo menos até o momento, os resultados obtidos não geraram efeitos práticos em termos de avanços nos mecanismos de planejamento integrado e de gestão das cidades, não passando tão somente de “cartas de boas intenções”. A

2ª Conferência Metropolitana deverá se realizar em novembro de 2009, em plena vigência, portanto, do novo marco legal da RMBH,

No atual marco regulatório metropolitano, o papel desempenhado pela autarquia PLAMBEL, tanto durante o período em que esteve em vigor o arranjo institucional instituído pelo regime militar (1973-1989), quanto nos primeiros anos de vigência do segundo marco, ou seja, de viabilizar instrumentos de desenvolvimento integrado e de implementar políticas e projetos infraestruturais, será agora cumprido pela Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Da mesma forma, tanto o modelo institucional que vigorou entre 1989 e 2006, quanto o atual arranjo, apresentam uma Assembléia Metropolitana, composta por representantes dos poderes executivo e legislativo dos municípios metropolitanos, bem como um Fundo Metropolitano.

No segundo modelo, o Fundo Metropolitano instituído pela Constituição estadual de 1989 (mas que nunca foi instituído) tinha como objetivo promover investimentos e financiamentos de projetos na RM. No atual arranjo, para viabilizar a operacionalização do Fundo, deverão ser alocados recursos provenientes 50% do governo estadual e 50% das administrações municipais, bem como dotações orçamentárias ou transferências da União destinadas à execução de planos e programas definidos no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH.

O que difere fundamentalmente os dois marcos regulatórios metropolitanos instituídos após 1988 é que, no atual arranjo, foram incluídos dois representantes da sociedade civil organizada no Conselho Deliberativo Metropolitano, atendendo a Constituição estadual de 1989 que, no seu texto original, já assegurava a participação de representantes da sociedade civil em conselhos. A nova configuração do Conselho Metropolitano pode gerar, porém, alguns constrangimentos, já que, por exemplo, o voto de um representante da sociedade civil terá o mesmo peso que o voto do prefeito de Belo Horizonte ou do prefeito de Contagem.

## **2.4 Dilemas e perspectivas do atual modelo institucional da RMBH**

Alguns problemas verificados no novo marco legal de gestão metropolitana em Belo Horizonte podem comprometer a sua eficiência. Um dos mais relevantes é que conserva a discriminação entre municípios metropolitanos, uma característica bastante criticada no modelo institucional que vigorou durante o regime militar: enquanto Belo Horizonte, Betim e Contagem são membros natos do Conselho Deliberativo Metropolitano, os outros 31 municípios se mantêm sub-representados. Em outras palavras, um conjunto de municipalidades que soma, segundo o último censo demográfico, mais de 1,3 milhão de habitantes, e que inclui municípios populosos, pobres e carentes de políticas sociais como Ibirité, Sabará, Santa Luzia e Ribeirão das Neves, inegavelmente dos mais prejudicados pelo processo de metropolização, terão apenas três representantes no novo Conselho Deliberativo.

Constata-se, também, que a nova legislação repete algumas indefinições do arranjo anterior: ao estabelecer como “funções públicas de interesse comum” o sistema viário de âmbito metropolitano e o uso do solo metropolitano, não esclarece quais vias e quais “solos”, na Região Metropolitana de Belo Horizonte, são metropolitanos e não municipais.

Outro aspecto polêmico está relacionado às reais atribuições da recém criada Agência de Desenvolvimento Metropolitano.<sup>4</sup> Vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU) e ao Conselho Deliberativo da RMBH, a nova autarquia será responsável pelo assessoramento e apoio técnico aos municípios metropolitanos, pela elaboração de estudos técnicos de interesse regional, bem como pela regulação urbana de caráter metropolitano. Deverá também promover a implementação de programas e projetos

<sup>4</sup> A Agência de Desenvolvimento Metropolitano, criada através da Lei Complementar estadual 107/2009, é uma entidade de direito público instituída na forma de autarquia territorial e especial. Sua primeira diretoria tomou posse em abril de 2009.

previstos no futuro Plano Diretor metropolitano e propor normas para compatibilizar os planos diretores dos municípios. Para tanto, como não poderia ser de outro modo, deveria caber à Agência Metropolitana a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH. No entanto, registrando uma sobreposição de atribuições, é a Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitana da SEDRU que está coordenando a elaboração do referido Plano Diretor.

De qualquer forma, apesar das evidentes limitações institucionais, este terceiro marco regulatório é uma experiência nova registrada no cenário nacional, cuja evolução deve ser cuidadosamente acompanhada pela comunidade técnica e acadêmica que trabalha com questões relacionadas com planejamento integrado e gestão de políticas públicas de corte regional e metropolitano.

### **3. Gestão dos transportes públicos em Recife**

A Região Metropolitana de Recife (RMR), instituída em 1973, é composta por 14 municípios e ocupa uma área de 2.768 km<sup>2</sup>. Apresenta atualmente 3,7 milhões de habitantes, dos quais aproximadamente 40% vivem na capital. Constata-se na RMR um “núcleo metropolitano”, constituído por 4 municípios (Recife, Jaboatão dos Guararapes, Olinda e Paulista), onde residem quase 80% da população metropolitana. De acordo com o Censo 2010 (IBGE), a RMR é a mais populosa e mais densamente povoada região metropolitana do Nordeste. Em termos nacionais, a RMR é a quinta mais populosa e a terceira mais densamente habitada, apresentando densidade demográfica de 1.332 hab./km<sup>2</sup>. Segundo estimativa da ONU, a RMR terá, em 2015, uma população de 4,07 milhões de habitantes.

A Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU/Recife), agência vinculada ao governo estadual, fundada no início de 1980 e extinta em setembro de 2008, constitui a mais longeja experiência brasileira de gestão metropolitana do transporte público. Por quase 30 anos, o planejamento e a gestão de aproximadamente 90% da rede de transporte coletivo que atende a RMR estiveram a cargo da EMTU/Recife, que foi o último organismo metropolitano criado durante o regime militar a ser extinto.

Em 2005, o governo do Estado de Pernambuco assinou um protocolo de intenções com a Prefeitura Municipal de Recife visando o estabelecimento de um consórcio público destinado a realizar a gestão associada dos serviços de transporte de passageiros na RMR. Em setembro de 2008, o Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano (CTM) foi instituído formalmente e, com isso, extinta a EMTU/Recife.

Até chegar a criação do CTM, o governo estadual percorreu um longo processo. Ao longo de 2007, o projeto de lei que instituiria o consórcio foi analisado e aprovado pela Assembleia Legislativa, bem como pelas câmaras municipais de Recife e de Olinda, as quais aprovaram a adesão do executivo municipal ao projeto. Ainda em 2007 foi instituído o Comitê de Transição, responsável pela coordenação do processo de instalação formal do CTM e da migração dos serviços e do pessoal da antiga EMTU. Em maio de 2009 a Prefeitura Municipal de Jaboatão dos Guararapes, segundo município mais populoso da RMR, anunciou a sua disposição em aderir ao consórcio.

#### **3.1 Consórcios públicos e gestão plurimunicipal**

O Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano é a primeira experiência de consórcio no setor de transporte público em todo o país. A criação do CTM apenas foi possível após o advento de uma nova legislação federal, a qual dispõe sobre normas gerais para que a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios possam constituir consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum.

As principais indagações que têm surgido ao longo desse primeiro ano de operação do CTM dizem respeito a aspectos de sua estrutura organizacional: o consórcio deve ser

formatado como empresa pública de direito privado ou como autarquia territorial especial? Indicadores como teto salarial de seus funcionários e capacidade de endividamento devem acompanhar a realidade estadual ou a dos municípios consorciados? Em temas como prestação de contas ou contabilidade em geral, como o Consórcio deve ser tratado pelo Tribunal de Contas? Questões como estas necessitam de solução para que a experiência do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano seja bem sucedida, bem como possa ser implementada em outras regiões metropolitanas brasileiras.

É interessante observar que, inicialmente, a denominação proposta para a nova agência pernambucana de transporte era Consórcio de Transportes da Região Metropolitana de Recife (CTRM). Ao optar pela referência “Grande Recife” e não “Região Metropolitana de Recife” a nova entidade procura se desvincular da rigidez inerente ao formato institucionalizado das regiões metropolitanas para se ajustar a uma perspectiva mais flexível e aberta, que possa proporcionar a participação daqueles municípios cujas redes locais de transporte coletivo efetivamente apresentem forte interação, estando ou não formalmente inseridos na RMR.

#### **4. Gestão territorial em Santa Catarina**

O Estado de Santa Catarina abrange uma área de 95.346,2 km<sup>2</sup> e tem cerca de 450 km de costa oceânica. Segundo o Censo de 2010, Santa Catarina conta 6.178.603 habitantes, distribuídos em 293 municípios, acarretando em uma desidade populacional de 64,8 hab./km<sup>2</sup>. Sua capital é Florianópolis, cujo território está quase totalmente inserido na Ilha de Santa Catarina.

##### **4.1 Profusão de regiões metropolitanas**

As três primeiras regiões metropolitanas de Santa Catarina, ou seja, de Florianópolis, do Norte/Nordeste Catarinense e do Vale do Itajaí, foram criadas em janeiro de 1998. Quatro anos depois, em janeiro de 2002, foram criadas mais três regiões metropolitanas: Carbonífera, da Foz do Rio Itajaí e de Tubarão. Em abril de 2007, foi instituída a Região Metropolitana de Chapecó, a sétima RM de Santa Catarina.

O governo estadual, no entanto, ao estabelecer, em 2005, um novo modelo de gestão estadual, conforme visto na seção a seguir, considerou extintas as regiões metropolitanas então existentes. A Assembléia Legislativa de Santa Catarina, contudo, “recriou”, em 2010, as RMs de Florianópolis, do Vale do Itajaí, do Norte/Nordeste Catarinense, da Foz do Rio Itajaí, Carbonífera e de Tubarão, e instituiu a Região Metropolitana de Lages, a oitava do Estado. A RM de Chapecó, cuja instituição tinha ocorrido dois anos após a implementação do novo modelo, não teve de ser “recriada”.

O governo estadual, por estar fortemente envolvido na viabilização do novo arranjo institucional de gestão territorial, ou seja, por estar interessado em consolidar as secretarias de desenvolvimento regional, não apoiou a iniciativa da Assembléia Legislativa em criar, em 2007, a RM de Chapecó, e, em 2010, a RM de Lages, bem como em recriar as 06 RMs mais antigas.

A Assembléia Legislativa, entretanto, acreditava que a instituição de RMs atrairia recursos federais, já que atenderia critérios do Ministério das Cidades que priorizam investimentos em municípios com mais de 500 mil habitantes ou situados em regiões metropolitanas. Ao recriar as RMs, a Assembléia Legislativa estabeleceu uma sobreposição de modelos de gestão territorial em Santa Catarina. Porém, as 08 regiões metropolitanas não têm proporcionado os resultados esperados. Na prática, as RMs catarinenses ainda não saíram do papel.

##### **4.2 As secretarias de desenvolvimento regional**

Com a finalidade de desconcentrar funções administrativas no âmbito de todo o Estado de Santa Catarina e regionalizar processos de desenvolvimento urbano e regional, foram criadas, em janeiro de 2003, 29 Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional (as SDRs), alterando profundamente a estrutura organizacional da administração pública estadual. A instituição de secretarias regionais objetivou orientar, ampliar e estimular a interação entre as representações políticas locais no sentido de se buscar soluções para problemas peculiares de cada região, adequadas às suas condições socioeconômicas.

Em fevereiro de 2005 e em maio de 2007, o número de secretarias regionais foi ampliado para, respectivamente, 30 e 36 unidades. Santa Catarina, portanto, dispõe atualmente de 36 SDRs, todas dotadas de poderes administrativos similares aos das secretariais setoriais existentes. No tocante às regiões metropolitanas, ficou definido que as SDRs deverão atuar como promotoras do processo de planejamento para o desenvolvimento sustentável da RM que estiver sob seu espaço regional e que as ações integradas relacionadas às funções públicas de interesse comum referentes às RMs de Santa Catarina deverão ser objeto de programação formulada pelas SDRs nas quais estejam inseridas.

O modelo institucional vincula a atuação de cada secretaria regional a um Conselho de Desenvolvimento Regional, a uma Agência de Desenvolvimento Regional, a Agências de Desenvolvimento Setoriais e a Associações de Municípios. Exercendo a função de instância validadora dos interesses regionais, os conselhos de desenvolvimento são formados pelos prefeitos e presidentes das câmaras de vereadores dos municípios que integram cada região, o secretário regional e dois representantes da população, os quais asseguram representatividade aos setores empresarial e dos trabalhadores. Para poderem atuar como órgãos executivos do governo estadual, as secretarias contam também com gerências operacionais de administração, de planejamento, de desenvolvimento social, urbano e do meio ambiente, de organização do lazer, de educação e inovação, de saúde, de agricultura e pesca, e de infraestrutura.

#### **4.3 Gestão territorial através de SDRs**

Centrada no Estado, mas com participação de representantes das administrações municipais, prefeitos e presidentes das câmaras de vereadores, e da sociedade civil organizada, a estrutura de governo, de corte matricial, implementada em Santa Catarina, formada, de um lado, por secretarias setoriais, e, de outro, por secretarias regionais, representa, inegavelmente, um modelo bastante inovador de gestão territorial. Na medida em que desenvolve suas ações a partir de agências do próprio corpo administrativo do Estado, o modelo tende a oferecer, no que se refere à gestão de políticas públicas intermunicipais, maior operacionalidade e, com isso, mais eficiência em termos dos resultados alcançados. Trata-se, portanto, de um modelo de gestão territorial de corte regional que poderia ser adotado em outras unidades da Federação.

Dentre os pontos positivos registrados nesses poucos anos de implementação da nova estrutura administrativa em Santa Catarina, destacam-se:

- O comportamento dos prefeitos e da sociedade em geral, inicialmente de desinteresse e de certa descrença no novo modelo de gestão, se mostra agora totalmente favorável, verificando-se, inclusive, uma percepção mais clara dos problemas locais e regionais;<sup>5</sup>
- A alocação de recursos do governo do Estado em determinados municípios é legitimada pela necessidade de discussão e aprovação prévia de quaisquer investimentos pelos respectivos conselhos de desenvolvimento regional;

---

<sup>5</sup> Para se ter uma idéia do apoio às SDRs, na campanha eleitoral de 2010 o novo modelo de gestão implantado pelo governo do Estado recebeu aprovação não apenas de candidatos vinculados à atual administração estadual, mas também de candidatos de oposição.

- Investimentos e execução de projetos não são mais orientados segundo o vínculo partidário de cada prefeito, tendo em vista que as prioridades na alocação dos recursos públicos estaduais são estabelecidas por fóruns suprapartidários, os conselhos regionais, que contam com a participação, inclusive, de representantes da sociedade civil organizada;
- O novo modelo de gestão se ajusta a diferentes conformações de ocupação do território, podendo se adequar, portanto, para regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

A composição dos conselhos regionais, reunindo representantes do governo estadual, os titulares das secretarias regionais, das administrações municipais, prefeitos e presidentes das câmaras de vereadores, bem como da sociedade civil, proporcionam condições favoráveis para a realização, em regiões onde já se registra o fenômeno de conurbação, de negociações mais delicadas relativas a projetos que envolvam a gestão integrada de sistemas locais e intermunicipais, como é o caso dos transportes públicos.

Seria interessante, nesse contexto, que o governo de Santa Catarina fizesse gestão junto ao Ministério das Cidades no sentido de que a União passe a reconhecer não apenas regiões metropolitanas, mas também SDRs, como efetivas unidades de administração territorial de corte plurimunicipal. Com isso, as SDRs passariam também a estar habilitadas a se beneficiarem de recursos federais destinados a políticas públicas de características abrangentes e estratégicas, voltadas para o desenvolvimento urbano, como saneamento básico, habitação e transportes.

## Referências

- AMBEL. *Relatório da 1ª Conferência das Cidades da RMBH*. Rio Acima: Assembléia Metropolitana de Belo Horizonte, 2003. 39 p.
- BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. *Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus, 1997. 418 p.
- BRASIL. Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto, notas remissivas e índices por Juarez de Oliveira. São Paulo: Saraiva, 1988. 168 p.
- BRASIL. Lei Complementar nº 14, de 08 de junho de 1973. Dispõe sobre a criação das Regiões Metropolitanas de Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo. *Diário Oficial*, Brasília, jun/1973.
- GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. Diretrizes para a gestão metropolitana no Brasil. EURE — *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, Santiago - Chile, vol. XXXV, n. 104, p. 47-76, abril 2009.
- GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. Políticas plurimunicipais: interesse local e interesse metropolitano. *Revista dos Transportes Públicos*, São Paulo, nº 111, p. 83-91, 3º trimestre 2006.
- GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. *A questão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2005. 324 p.
- MINAS GERAIS. Lei Complementar nº 107, de 12 de janeiro de 2009. Cria a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte - Agência RMBH. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, jan/2009.

MINAS GERAIS. Lei Complementar nº 89, de 13 de janeiro de 2006. Dispõe sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, jan/2006.

MINAS GERAIS. Lei Complementar nº 88, de 13 de janeiro de 2006. Dispõe sobre a instituição e a gestão de Região Metropolitana e sobre o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, jan/2006.

MINAS GERAIS. Emenda Constitucional nº 65, de 25 de novembro de 2004. Altera os artigos 42 a 50 da Constituição do Estado. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, nov/2004.

MINAS GERAIS. Lei Complementar nº 49, de 23 de dezembro de 1997. Dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano e dá outras providências. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, dez/1997.

MINAS GERAIS. Lei Complementar nº 26, de 14 de janeiro de 1993. Dispõe sobre normas gerais relativas ao planejamento e à execução de funções públicas de interesse comum, a cargo da Região Metropolitana, sobre as atribuições, a organização e o funcionamento da Assembléia Metropolitana da RMBH e dá outras providências. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, jan/1993.

MINAS GERAIS. *Nova Constituição do Estado de Minas Gerais*: promulgada em 21 de setembro de 1989. Belo Horizonte: Del Rey, 1990. 197 p.

MINAS GERAIS. Lei nº 9.527, de 29 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a administração da Região Metropolitana de Belo Horizonte e dá outras providências. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, dez/1987.

MINAS GERAIS. Lei nº 7.275, de 28 de junho de 1978. Autoriza o Poder Executivo a constituir a Companhia de Transportes Urbanos da RMBH — METROBEL — e dá outras providências. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, jun/1978.

PERNAMBUCO. Lei nº 13.461, de 09 de junho de 2008. Altera a Lei nº 12.524, de 30 de dezembro de 2003, para inserir na estrutura organizacional da Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco (ARPE), o Conselho Superior de Transporte Metropolitano (CSTM) e o Conselho Superior de Transporte Intermunicipal (CSTI).

PERNAMBUCO. Lei nº 13.235, de 24 de maio de 2007. Ratifica o Protocolo de Intenções celebrado entre o Estado de Pernambuco e os Municípios do Recife e de Olinda, visando à criação do consórcio público denominado Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife.

PLAMBEL. *Sistema de gestão metropolitana*: proposta de reformulação diante da nova ordem constitucional. Belo Horizonte: PLAMBEL, 1989. 100 p.

PLAMBEL. Fundação João Pinheiro. *Institucionalização do Sistema Metropolitano de Planejamento*. Belo Horizonte: FJP, 1974. 107 p.

SANTA CATARINA. *Constituição do Estado de Santa Catarina* – anotada e atualizada por Salomão Ribas Junior. Contém as Emendas Constitucionais de nº 01/1991 a 22/2002. 5<sup>a</sup> ed. Florianópolis: Ed. Insular, 2002. 260 p.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado do Planejamento. *Descentralização: a nova ótica da gestão pública*. Florianópolis: Assessoria de Comunicação da SPG, 2010. 40 p.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado do Planejamento. *Plano Catarinense de Desenvolvimento*. Florianópolis: Instituto Celso Ramos, 2010. 113 p.

SANTA CATARINA. Lei Complementar Promulgada nº 495, de 26 de janeiro de 2010. Institui as Regiões Metropolitanas de Florianópolis, do Vale do Itajaí, do Norte/Nordeste Catarinense, de Lages, da Foz do Rio Itajaí, Carbonífera e de Tubarão.

SANTA CATARINA. Lei Complementar nº 381, de 07 de maio de 2007. Dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual.

SANTA CATARINA. Lei Complementar Promulgada nº 377, de 17 de abril de 2007. Institui a Região Metropolitana de Chapecó e estabelece outras providências.

SANTA CATARINA. Lei Complementar nº 284, de 28 de fevereiro de 2005. Estabelece modelo de gestão para a Administração Pública Estadual e dispõe sobre a estrutura organizacional do Poder Executivo.

SANTA CATARINA. Lei Complementar nº 243, de 30 de janeiro de 2003. Estabelece nova Estrutura Administrativa do Poder Executivo.

SANTA CATARINA. Lei Complementar nº 221, de 09 de janeiro de 2002. Institui as Regiões Metropolitanas da Foz do Rio Itajaí, Carbonífera, Tubarão e estabelece outras providências.

SANTA CATARINA. Lei Complementar nº 186, de 20 de novembro de 1999. Altera a redação da Lei Complementar nº 104, de 04 de janeiro de 1994, que dispõe sobre a regionalização do Estado.

SANTA CATARINA. Lei Complementar nº 162, de 06 de janeiro de 1998. Institui as Regiões Metropolitanas de Florianópolis, do Vale do Itajaí e do Norte/Nordeste Catarinense e estabelece outras providências.

SANTA CATARINA. Lei Complementar nº 104, de 04 de janeiro de 1994. Dispõe sobre os princípios da regionalização do Estado e adota outras providências.

SEDRU. *Síntese dos resultados das Oficinas Microrregionais realizadas na RMBH de outubro a dezembro/2006*. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana, 2007.