

A REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE – AVANÇOS E
OBSTÁCULOS À COORDENAÇÃO E COOPERAÇÃO ENTRE MUNICÍPIOS.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

ARISIO ETERNO VIEIRA

A REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE – AVANÇOS E OBSTÁCULOS
À COORDENAÇÃO E COOPERAÇÃO ENTRE MUNICÍPIOS.

Trabalho de Conclusão do Curso de graduação,
apresentado ao curso de Gestão Pública da
UFMG – Universidade Federal de Minas
Gerais.

Orientador: Professor José Ângelo Machado

Belo Horizonte

2017

Aos meus pais (*In memoriam*)

Aos meus irmãos

AGRADECIMENTOS

Aos professores do Departamento de Ciência Política – DCP/UFMG, em especial ao Professor José Ângelo Machado, orientador, incentivador e colaborador deste trabalho, sempre disposto ao diálogo, demonstrando enorme dedicação e respeito à profissão no decorrer do curso, sendo referência importante na conclusão deste TCC. Ainda, a Professora Eleonora Schettini Martins Cunha, que mesmo diante de seus inúmeros compromissos, se prontificou a aceitar o convite para fazer parte da banca de avaliação.

A minha família pela amizade, estímulo, estrutura, respeito e união herdados de nossos pais, sem estas referências seria impossível concluir mais esta missão.

A minha noiva Zara Many, pela disposição em ajudar e compreender os momentos de ausência em decorrência dos estudos.

Aos colegas Arduino Fratzezi, Davi Brocanelli, Diego Augusto, Frederico Prado, Marcelo Gomes e Paulo Alves pelo incentivo, companheirismo e trabalho de equipe no decorrer do curso.

Aos técnicos da ARMBH pela valiosa cooperação.

A todos aqueles que de forma direta ou indiretamente contribuíram na minha formação, ao longo do curso e na conclusão deste trabalho.

*“O que vale na vida não é o ponto de partida e sim a caminhada.
Caminhando e semeando, no fim terás o que colher”.*

(Cora Coralina)

RESUMO

O presente trabalho terá o objetivo de buscar subsídios que permitam responder à pergunta sobre “quais tem sido as dificuldades de cooperação e coordenação entre os municípios na Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH, no esforço para sua institucionalização?”

Buscamos também explicitar como a literatura aborda este tipo de dificuldade em geral e quais tem sido as alternativas e os instrumentos institucionais buscados na solução dos problemas comuns nesta Região Metropolitana. Abordaremos a questão das Regiões Metropolitanas no Brasil desde sua origem e os instrumentos institucionais utilizados; as mudanças constitucionais sobre o tema; a questão federativa e os critérios na inclusão de municípios e, por fim, o contexto atual das dificuldades de cooperação e coordenação, fator que segundo parte da literatura se relaciona à acentuada assimetria e diversidade observada entre os municípios integrantes. Na abordagem deste último ponto iremos observar a configuração, especificamente da RMBH, passando por apresentar a estrutura e características dos entes municipais que a compõem, verificar a existência de instrumentos institucionais voltados para o planejamento de soluções integradas dos problemas comuns a RMBH, como saneamento, transportes e infra-estrutura.

Palavras-chave: Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, ARMBH, Assimetrias, Colar Metropolitano, Cooperação, Coordenação, Funções Públicas de Interesse Comum, Governança, Planejamento, PDDI - Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, Regiões Metropolitanas, RMBH, Região Metropolitana de Belo Horizonte.

SUMMARY

The aim of this paper is to provide an assessment in order to answer the question: "What are the difficulties of cooperation and coordination between the municipalities in the Metropolitan Region of Belo Horizonte (RMBH) in order to have an institutional agreement among town councils?"

For this, it is necessary to understand how literature addresses this type of difficulty in general and also to verify what are the options and institutional instruments in order to solve common problems within the Metropolitan Region. Matters relating to Brazilian Metropolitan Regions will be considered, together with their institutional instruments. Considering the above, and taking into account RMBH, it is necessary to assess the existence of institutional instruments concerning planning and integrated solutions, such as on sanitation, transportation and infrastructure cases.

Keywords: Keywords: Metropolitan Region Development Agency, ARMBH, Asymmetries, Metropolitan Collar, Cooperation, Coordination, Public Interest of Common Interest, Governance, Planning, PDDI - Integrated Development Master Plan, Metropolitan Regions, RMBH, Metropolitan Region of Belo Horizonte.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AEM - Área de Expansão Metropolitana
AIMs – Áreas de Interesse Metropolitano
ALMG - Assembléia Legislativa de Minas Gerais
ARMBH - Agência de Desenvolvimento Metropolitano
AUM's - Aglomerações Urbanas Metropolitanas
BHTRANS – Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte
CEDEPLAR – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da UFMG
CIAS – Consórcio Intermunicipal Aliança para a Saúde
COHAB – Companhia de Habitação
COPIS - Coordenação de População e Indicadores Sociais.
CTN - Código Tributário Nacional
DATASUS - Departamento de Informática do SUS/Secretaria Exec. Min. da Saúde
DF - Distrito Federal
DPE - Diretoria de Pesquisas
EC - Emenda Constitucional
FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FJP – Fundação João Pinheiro
FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE – Fundo de Participação dos Estados
FPM - Fundo de Participação dos Municípios
FPEX - Fundo de Compensação de Exportações
FPIC's - Funções Públicas de Interesse Comum
FUNDEB – Fundo para Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GAs – Grupos de Acompanhamento
GRANBEL – Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte
GTI - Grupos de Trabalho Interfederativo
IAB – Institutos de Arquitetos do Brasil
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICM – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias.
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IMRS - Índice Mineiro de Responsabilidade Social
IOF/ouro- Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, relativas a Títulos ou Valores Mobiliários – Comercialização do Ouro
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPEAD/UFMG - Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis da Universidade Federal de Minas Gerais
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
IPI - ex - Transferência para compensação de desoneração de exportações
IPPUR – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal
IPTU - Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR – Imposto de Renda
ISC – Imposto Sobre Consumo

ISS – Imposto Sobre Serviços
ISTR – Imposto sobre Serviço de Transporte Rodoviário
ITBI - Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis
ITR - Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
IUCL – Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes
IUEE – Imposto Único sobre Energia Elétrica
IUM – Imposto Único sobre Minerais
IVC – Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis
IRRF - Imposto de Renda Retido na Fonte
ISS - Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI - Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis
ITD - Imposto Sobre a Transmissão “Causa Mortis” e Doação de Bens e Direitos
ITR - Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LC – Lei Complementar
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
LUMES – Lugares de Urbanidade Metropolitana
NEI - Nova Economia Institucional
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OD - Pesquisa Origem – Destino
PIB - *per capita*
PDDI - Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PLAMBEL – Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
PLC - Projetos de Lei Complementar
PPP – Parceria Público Privada
PUC – Pontifícia Universidade Católica
RIDE’s - Regiões Integradas de Desenvolvimento
RSU – Resíduos Sólidos Urbanos
SEDRU - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana (atual Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional – SECIR, conforme lei 22.257/2016)
SUS – Sistema único de Saúde
PAC – Plano de Aceleração de Crescimento
PDDI - Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PIB - Produto Interno Bruto
PMGIM - Plano Municipal de Governança Interfederativa Metropolitana
RM’s – Regiões Metropolitanas
RMB’s - Regiões metropolitanas brasileiras
RIDE - Região Integrada de Desenvolvimento Econômico
SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
STJ – Supremo Tribunal de Justiça substituindo
STN - Secretaria do Tesouro Nacional
SUS - Sistema Único Saúde
TCE-MG – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
TFR – Tribunal Federal de Recursos
UEMG - Universidade do Estado de Minas Gerais
UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais
VAF - Valor Adicionado Fiscal (para cálculo do ICMS)
VAF/ICM – Valor adicionado Fiscal do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias
ZIMs – Zonas de Interesse Metropolitano

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

CAPÍTULO 1 – AS ORIGENS E REINVENÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

1.1 – A IMPLEMENTAÇÃO DAS RM's SOB A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1967

1.2 – A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

1.3 – BREVE HISTÓRICO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

CAPÍTULO 2 – AS REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL

CAPÍTULO 3 – A REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

3.1 - PERFIL DOS MUNICÍPIOS: A DINÂMICA ECONÔMICA, FISCAL, GEOGRÁFICA E SOCIAL.

3.2 – ESTRUTURA EXISTENTE E PROJETOS DE GOVERNANÇA

3.3 – A QUESTÃO DA COORDENAÇÃO E COOPERAÇÃO: AVANÇOS E OBSTÁCULOS

CONSIDERAÇÕES FINAIS

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

INTRODUÇÃO

O presente trabalho terá o objetivo de buscar subsídios que permitam responder à pergunta sobre “quais tem sido as dificuldades de cooperação e coordenação entre os municípios na Região Metropolitana de Belo Horizonte¹ - RMBH, no esforço para sua institucionalização?” Buscamos também explicitar quais são os instrumentos institucionais existentes e quais têm sido seus resultados na solução dos problemas comuns nesta Região Metropolitana.

No percurso deste trabalho iremos abordar a questão das Regiões Metropolitanas no Brasil destacando sua origem e os instrumentos institucionais utilizados; as mudanças constitucionais sobre o tema; a questão federativa e os critérios na inclusão de municípios e, por fim, o contexto atual das dificuldades de cooperação e coordenação, fator que segundo parte da literatura se relaciona à acentuada assimetria e diversidade observada entre os municípios integrantes. Na abordagem deste último ponto iremos observar a configuração, especificamente da RMBH, passando por apresentar a estrutura e características dos entes municipais que a compõem, verificar a existência de arenas decisórias e identificar instrumentos institucionais voltados para o planejamento de soluções integradas dos problemas comuns a RMBH, como saneamento, transportes, infra-estrutura, dentre outros.

Na bibliografia relacionada ao tema, alguns autores indicaram a ausência de instituições e políticas públicas capazes de garantir um desenvolvimento harmonioso nas Regiões Metropolitanas ou RM's. Desde os anos 50, a migração regional no Brasil, especialmente o fluxo rural-urbano, despontava fortemente nos principais centros urbanos, impondo a necessidade de um processo que envolvesse instrumentos dotados de técnicas administrativas e políticas nas cidades para onde convergia o movimento (Azevedo e Guia, 2000). A necessidade de instituições que tratassem da complexa questão se fez presente e, salvo em raros casos, estas últimas continuaram efetivamente ausentes.

Em 1963, por iniciativa do IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil (Araújo Filho, 1996), foi promovido o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, onde ficou

¹No decorrer do trabalho será denominada RMBH

demonstrado que os grandes centros urbanos careciam da participação e cooperação intersetorial na solução dos problemas comuns dos grandes aglomerados, o que ia além de iniciativas isoladas do Poder Público em cada município, ao envolver interesses e necessidades de abrangência geral.

Mais de 40 anos depois, a relevância dos problemas decorrentes da concentração populacional era novamente apontado, em 2007², pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ao constatar que aproximadamente 40,0% da população Brasileira estava concentrada nas RM's (IBGE, Contagem 2007). O mesmo estudo indicou, ainda, que os Municípios das RMs foram responsáveis por aproximadamente 52,0% do PIB – Produto Interno Bruto do valor agregado bruto da indústria e por 60,0% do setor de serviços (IBGE, 2007). Neste particular, um dos problemas apontados e que será abordado neste trabalho, foi o predomínio do município-núcleo na arrecadação, o que é agravado pela falta de critérios na composição do grupo de municípios integrantes da RM, aumentando a diversidade de demandas e interesses, bem como multiplicando o número de atores e fazendo emergir assimetrias, que impõem um dificultador a mais na questão da cooperação na busca de soluções dos problemas comuns das RM's.

Neste trabalho, reconhecendo a atualidade desta problemática e sua resiliência diante dos esforços despendidos até este momento, buscaremos responder à indagação das razões para a persistência das dificuldades de coordenação e cooperação nas RM's, realizando pesquisa bibliográfica e um estudo documental exploratório referente à RMBH, bem como recorrendo também a bases de dados oficiais para coletar informações secundárias dos seus municípios membros, tais como dados da pesquisa MUNIC – IBGE, DATASUS e outros oriundos de trabalhos acadêmicos pertinentes ao assunto.

Este trabalho está organizado em três capítulos, afora esta introdução e as considerações finais.

No capítulo 1 iremos tratar das necessidades e origens das RM's no Brasil, destacando a migração interna ocorrida no sentido rural – urbano e acelerada nas décadas de 50 e 80, provocando crescentes demandas por políticas públicas nas áreas de

² Dados de 2003

infra-estrutura, saneamento e transportes, dentre outras. Neste mesmo capítulo daremos ênfase às características do contexto institucional imposto pela Constituição Federal de 1967 durante o Governo Militar, que deu origem às RM's, e as mudanças introduzidas pela Constituição Federal de 1988 com a redemocratização.

No capítulo 2 apresentaremos as RM's no Brasil, enfatizando como a literatura referente ao tema aborda as dificuldades para sua institucionalização em especial ao apontar aspectos como a diversidade, assimetrias e dificuldades em identificar interesses comuns, bem como abordar avanços ou obstáculos ao desenvolvimento de ações coordenadas ou da cooperação devido tais características.

No capítulo 3 iremos apresentar a RMBH e os municípios integrantes, bem como o perfil econômico, capacidade fiscal, geográfico, social e existência de instrumentos institucionais voltados para a governança comum da região. Ainda neste capítulo, trataremos da questão da coordenação e cooperação na RMBH e resultados efetivamente alcançados em um sistema complexo e assimétrico após o que, por fim, chegaremos às considerações finais com base nos elementos e subsídios elencados durante o trabalho.

CAPÍTULO 1

AS ORIGENS E A REINVENÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

As Regiões Metropolitanas³ ou RM's no Brasil tiveram início de forma institucionalizada com a regulamentação do Artigo 164 da Constituição Federal de 1967, sob a Emenda Constitucional nº 01/1969.

A competência Constitucional atribuída ao Governo Federal foi instituída pelo Artigo 1º da Lei Complementar nº 14, de 08 de junho de 1973, originando oito RM's: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Posteriormente, a Lei Complementar, nº 20, de 10 de março de 1974 instituiu a RM do Rio de Janeiro. A RMBH, que foi o objeto do presente trabalho, era composta originalmente, quando da sua primeira regulamentação, pelos municípios de Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano.

A estrutura administrativa das RM's se baseava na existência dos conselhos Conselho Deliberativo e Conselho Consultivo, conforme Lei Complementar 27/1973.

O Conselho Deliberativo tinha forte presença do Estado, sendo o mesmo presidido pelo Governador e composto por cinco membros técnicos administrativos, dos quais um dos conselheiros seria o Secretário Geral. Todos os membros do Conselho eram nomeados pelo Governador. A presença dos outros municípios se dava através de um conselheiro indicado por meio de uma lista tríplice organizada pelo Prefeito da Capital e outro pelos demais Municípios integrantes das RM's. Note-se que na própria formatação institucional foi absorvida a diferenciação entre a Capital e demais municípios membros, que prevaleciam no Conselho Deliberativo.

Já o Conselho Consultivo era composto por um representante de cada um dos Municípios integrantes da RM, dirigidos pelo Presidente do Conselho Deliberativo. As despesas dos dois Conselhos correriam por conta do respectivo estado da federação. A

³ O termo Regiões Metropolitanas será denominado RM's no decorrer do trabalho.

alternância entre Estado, Municípios e União sobre a regulamentação, criação e inclusão de membros nas RM's conforme mudanças Constitucionais, Sistema Federativo e Transferências Fiscais serão abordados no momento oportuno do trabalho.

A institucionalização das RM's ao final dos anos 60, em pleno Regime Militar, pode ser explicada em parte pelas transformações sócio-demográficas da época. A adoção de políticas e ações de planejamento se apresentava como o caminho natural para a busca de alternativas diante das mudanças conjunturais como a ocupação espacial e migração interna experimentada pelo país. As cidades polos, a partir das décadas de 50 até a de 80 passaram a receber maior fluxo migratório rural-urbano, devido o processo de industrialização, alterando as características espaciais da população, de predominantemente rural para urbana.

A título de exemplo, e dado o objeto do presente estudo, a RMBH, vale a pena destacar como o município de Belo Horizonte se inseria neste movimento. De acordo com o quadro 01 abaixo, podemos perceber o impacto da migração nas RM's, quando a população da cidade de Belo Horizonte, polo da RMBH, teve aumento superior a cinco vezes no período da década de 50 até a década de 80.

Quadro 01 - População⁴ Absoluta e relativa de Belo Horizonte (presente e residente):

Belo Horizonte		
Ano	População	
	Absoluta	Relativa
1872		
1890		
1900	13472	0,4
1920	55563	0,09
1940	211377	3,1
1950	352724	4,5
1960	693328	7
1970	1255,415	10,8
1980	1822,221	13,3
1991	2017,127	12,8
2000	2232,747	12,5
2010	2355,151	12,1

Fonte: Recenseamento do Brasil 1872-1920. Rio de Janeiro: Directoria Geral de Estatística, 1872-193; e IBGE, Censo Demográfico 1940/2010. Até 1991, tabela extraída de: IBGE, Estatística do Século XX. Rio de Janeiro: IBGE, 2007 no Anuário Estatístico do Brasil 1994. Vol. 54. 1994.

Conseqüentemente, a urbanização e a concomitante expansão e desenvolvimento dos grandes aglomerados urbanos trouxeram fortes repercussões econômicas e populacionais. De um ponto de vista mais geral, se nos anos 60 aproximadamente 45,1% da população brasileira⁵ vivia nas cidades, nos anos 80 este percentual chegou a 67,7%. No caso do Estado de Minas Gerais, nos anos 60 a população urbana girava em torno de 39,8% e nos anos 80 com números próximos do percentual do Brasil, estando 67,3% da população do estado concentrada na área urbana, produzindo uma acelerada mudança em termos das demandas por infraestrutura e serviços urbanos.

⁴ Os dados relativos referem-se ao percentual da população dos municípios das capitais em relação à população total da respectiva unidade da federação.

1 - Para 1872 até 1970: População presente.

2 - Para 1980 até 2010: População residente

3 - Para 2010: Os dados são da Sinopse - dados definitivos

4 - As datas dos censos demográficos: 1/9/1872; 31/12/1890; 31/12/1900; 1/9/1920; 1/9/1940; 1/7/1950; 1/9/1960; 1/9/1970; 1/9/1980; 1/9/1991; 1/8/1996; 1/8/2000.

⁵Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010. População recenseada.

1.1 - A IMPLEMENTAÇÃO DAS RM's SOB A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1967

O Regime Militar Brasileiro instalado em 1964 foi consequência do contexto político-social vivido no país, caracterizado por intensa crise econômica e financeira; recorrentes crises político-institucionais; crises no sistema partidário; mobilização política das classes populares paralela a uma organização política dos setores militares e empresariais, com a participação da classe média em meados de 1963; ampliação do movimento sindical dos trabalhadores urbanos e rural e intensificação da luta ideológica de classes, com características de um Estado de exceção. Após o fechamento, em um primeiro momento, os poderes do Congresso Nacional foram preservados pelo Regime Militar, porém mantendo seu controle, como forma de aprovar a Constituição Federal em 24 de janeiro de 1967, diversas vezes emendada. Entre 1967 e 1969 foram expedidos 17 Atos institucionais e 104 Atos Complementares que legitimavam e legalizavam a conduta política dos militares, com poderes além da Constituição.

A Constituição Federal de 1967 emanava fortes traços do contexto em que foi promulgada. A conjuntura do regime político vigente no país, teve como ponto forte o AI5 – Ato institucional nº 05, baixado em 13/12/1968, se estendendo até dezembro de 1978. Este Ato conferia ao regime militar poderes absolutos e interferia fortemente nas atividades e direitos dos parlamentares brasileiros, a ponto de fechar o Congresso Nacional por aproximadamente um ano, com recesso nos mandatos dos senadores, deputados e vereadores, mantendo o direito de receberem apenas os subsídios fixos.

Inicialmente, a questão das RM's foi abordada na Constituição Federal de 1967 e efetivamente implementada, a partir de 1973. A criação das RM's até então era de competência da União, tem sido regulamentada no Artigo 164 da Emenda Constitucional nº 01/1969, definindo a seguinte redação da Constituição Federal de 1967:

Art. 164. A União, mediante lei complementar, poderá para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1967, a Emenda Constitucional nº 01 de 1969 e a Lei Complementar nº 14 de 08 de junho de 1973, iniciam os debates

acerca da regulação das RM's protagonizados pela União, do que foram originadas como dito anteriormente oito: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza, e em 10 de março de 1974, com a promulgação da Lei Complementar nº 20, passou para nove, com a inclusão da RM do Rio de Janeiro.

Em princípio, foram observados critérios como conurbação entre limites de municípios, atividade econômica e social e interesses comuns da região, de maneira racional e funcional do espaço político e geográfico. Ao centralizar o planejamento, entretanto, a União não levava em consideração outros aspectos das características regionais, dificultando a relação entre os governos subnacionais, mesmo considerando que conflitos da ordem de competência, jurisdição, de poder e econômicos são previstos em um arranjo de Governo Federativo e são inerentes às relações intra/intergovernamentais, comuns até mesmos em um Regime Militar centralizado como o Brasileiro (SOUZA, 2003).

O planejamento técnico centralizado na União buscava identificar cidades pólos, com problemas estruturais e de ocupação do espaço público, colocando em prática um modelo de apropriação seletivo, ou seja, ao definir as nove RM's iniciais, o Governo Militar adotou critérios da estrutura dinâmica funcional e econômica das ocupações espaciais em detrimento de um arranjo socioeconômico com princípios de cooperação, de consorciamento e a articulação supra municipal, já em curso naquele momento (Araújo Filho, 1996). Obedeciam a modelos pré-fixados, com hierarquia *top-down*, conseqüentemente conferindo maior poder decisório aos estados da Federação em detrimento da representação dos municípios. Tal afirmação pode ser verificada na estrutura administrativa das RM's, baseada em dois Conselhos: Deliberativo, com membros e presidência indicados pela União e Consultivo, com a presença dos Municípios, porém sem poder de decisão.

Outro ponto que jogava a favor do Governo Federal era a capacidade de financiamento. A origem dos recursos utilizados nos investimentos nas áreas de habitação, saneamento e transportes eram basicamente de origem federal. Tais recursos eram destinados às companhias estatais, com baixa vinculação ou nenhuma participação de órgãos metropolitanos na elaboração de projetos e ações. Apesar desta estrutura

rígida, no período do regime militar, as COHABs⁶ – Companhias de Habitação tiveram importante papel na expansão metropolitana.

A título de exemplo, e em se tratando do objeto do presente estudo, vale notar que a COHAB/MG era regida pela Lei Federal 4.380 de 21/08/1964, que criava também o Sistema financeiro da Habitação, Banco Nacional da Habitação e instituía a correção monetária. Também era regulada por normas técnicas e assistida diretamente pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU. Foi regulamentado pela Lei estadual nº 3.403 em 02/07/1965, de proposta do então governador José Magalhães Pinto. Em 18/08/1965 seu estatuto foi aprovado em assembléia, com capital social composto por duzentos mil ações ordinárias, equivalentes a oito milhões e seiscentos mil reais em valores de hoje. Tinha como objetivo enfrentar a demanda por moradias face às profundas transformações nos centros urbanos, causadas principalmente pelo desenvolvimento econômico e migração interna da população rural-urbana, a partir da década de 60. Em 16/01/1992 foi criada a Secretaria de Estado de Habitação e desenvolvimento Urbano através da Lei 10.624. Esta mesma secretaria foi transformada em 21/01/2003 na secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana, através da Lei Delegada 49 artigo 5º, inciso VI, a qual a COHAB/MG permanece vinculada.

Em 01/11/1967 a COHAB/MG inaugurava seu primeiro conjunto habitacional na capital Belo Horizonte, chamado Conjunto Vale do Jatobá, com 1.312 moradias. Com maior disponibilidade de recursos financeiros, construiu vários conjuntos habitacionais. Após problemas de concepção no modelo do programa financeiro de habitação, a política de habitação decresceu, passando a atuar na construção de casas populares em moldes e contextos diferentes da década de 70 e 80.

Apesar das críticas à centralização de poder do Regime Militar, o arranjo adotado na questão das RM's possuía alguns progressos, a serem observados: elegeu pontos comuns a serem desenvolvidos no âmbito de cada RM e atuou planejando, promovendo e executando programas e projetos nestes pontos. Ao delegar poder aos estados nos Conselhos Deliberativo e Consultivo, as decisões envolvendo grande

⁶ Companhias de habitação criadas a partir de 1965, com base na lei federal nº 4380 de 21/08/1964. O objetivo principal era o combater o déficit habitacional.

número de atores e níveis governamentais acerca de soluções de problemas comuns seriam desenvolvidas conforme características de cada RM.

1.2 - A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Via de regra, os textos constitucionais refletem o contexto histórico e os anseios sociais vivido no País no momento de sua elaboração, e com a Constituição Federal de 1988 não foi diferente. O Congresso Nacional Constituinte, convocado em 27 de novembro de 1985, foi o auge de um dos momentos políticos mais importantes no País: a transição entre o Regime Militar e a redemocratização em curso no Brasil.

Nascia assim a “Constituição Cidadã” em 05 de outubro de 1988, originando uma nova estrutura jurídica no Brasil. A nova Carta Magna ampliava liberdades civis, direitos e garantias individuais, bem a altura do clamor social vivido pela Nação. Tinha como objetivo através de cláusulas transformadoras, alterar as relações econômicas, políticas e sociais vigentes, garantir direito de votos aos analfabetos e jovens de 16 e 17 anos; mudar relações trabalhistas com a redução de jornada de trabalho de 48 horas para 44 horas semanais, seguro-desemprego e férias remuneradas acrescidas de um terço do salário, reconhecer direito à greve, bem como a liberdade sindical, o aumento de licença-maternidade de três para quatro meses e da licença paternidade de cinco dias; além de, por fim, produzir mudanças na área de seguridade e assistência social.

Entre as diversas mudanças institucionais significativas estão as eleições majoritárias em dois turnos; a criação do STJ – Supremo Tribunal de Justiça substituindo o TFR – Tribunal Federal de Recursos; a criação dos mandatos de injunção, de segurança coletivo e o restabelecimento do Habeas Corpus, além da criação do Habeas Data.

Outras mudanças, não menos importantes, também merecem destaque: reforma no sistema tributário; repasses de receitas tributárias federais buscando fortalecer Estados e Municípios; reforma do sistema econômico, instituindo programas de políticas agrícolas e fundiárias, alteração de regras do sistema financeiro, proteção ao meio ambiente, fim da censura em rádios, TVs, teatros, jornais e nos meios de comunicação em geral.

Em sentido contrário à centralização vigente à época do Regime Militar, a Constituição Federal de 1988 trouxe avanços, descentralizando a administração política, administrativa e financeira para os Estados e Municípios, estabelecendo a autonomia destes últimos para legislar nos assuntos de interesse local. Esta autonomia também incluía a prestação de serviços de interesse local, diretamente ou por regime de concessões ou permissão como, por exemplo, o transporte público.

Com o protagonismo dos municípios, o modelo existente das RM's era considerado pelos governos municipais como resultado dos desmandos do governo militar, centralizador e estruturado em instituições autoritárias e ineficazes (AZEVEDO & GUIA, 2000). Amparados pela Constituição Federal de 1988, por juristas e estudiosos do planejamento urbano, os municípios partem em busca de espaço que consideravam perdido no período do Governo Militar.

A descentralização política e administrativa tinha como objetivo, por um lado, melhorar a competitividade e crescimento da economia local, através do princípio da subsidiariedade. Pela proximidade dos governos subnacionais, estes teriam maior capacidade de prestarem serviços mais eficientes e competitivos, ao empreenderem ações de cooperação envolvendo uma região, municípios limítrofes, empresários e sociedade civil organizada, ainda que a estrutura institucional, as contrapartidas financeiras e de coordenação se mostrem insuficientes, frente o tamanho desafio das questões metropolitanas. Outro objetivo da descentralização era aproximar mais os cidadãos e centros decisórios, na esperança de alcançar maior nível e controle dos primeiros sobre as escolhas dos gestores públicos, melhorando a qualidade do governo (BROSE, 2002).

Por outro lado, a estrutura institucional e de governança regional não acompanhou as mudanças ocorridas nos últimos sessenta e cinco anos, desde os anos cinquenta, onde as cidades pólos começaram a receber grande parte da população rural, atraídas pela concentração de renda e das atividades econômicas, progresso e renda *per capita*, em parte devido à urbanização. A urbanização tem forte influência no desenvolvimento econômico e da renda, uma vez que induz maior produtividade, criam oportunidade de emprego, absorvendo mão de obra, maior acesso a bens e serviços, alavancando a economia em um nível maior que a população rural.

O contexto descrito acima era ainda observado nas RM's. Uma economia dinâmica e competitiva requer investimentos em infraestrutura e prestação de serviços essenciais demandados pela concentração populacional, que necessitam recursos financeiros, cooperação e instituições eficientes.

A Constituição Federal de 1988, no Artigo 25, parágrafo 3º incorreu um novo formato, ao delegar aos governos estaduais o poder de arranjo e organização das RM's:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Ao tempo que os governos municipais emergem em autonomia e protagonismo, passando a entes federativos e fazendo jus ao aumento de transferências constitucionais e expandindo as receitas próprias.

Porém, o cenário presente na década de 80 tinha diferenças substanciais em comparação ao da década de 70, época que as RM's estavam sob o comando do regime militar. O desenvolvimento das RM's avançou devido a ações da União, garantindo recursos para investimentos maciços em infraestrutura, como exemplo, nas áreas de transportes, habitação, saneamento, indústria de base, dentre outras. Já na década de 80, a economia entra em crise, impactando na capacidade de manutenção dos investimentos; a redemocratização estava em curso no Brasil e a Constituição de 1988 garante a autonomia dos estados e municípios, sendo estes os atores que passaram a influenciar e gerir as RM's.

A mudança no comando e gestão da RM's, passando da União para os estados sem fontes específicas de financiamento, ao tempo que era reconhecida a crescente autonomia e receitas dos municípios, criaram barreiras e impasses ao projeto sob o novo comando dos estados, resultando em poucas inovações e sem avanços significativos nas FPICs dos municípios metropolitanos. Outros fatores como a ausência de recursos federais, onda de privatizações e maior protagonismo dos municípios na execução de políticas sociais garantidas pela nova constituição impedem o planejamento e

desenvolvimento efetivo. Tal situação foi observada em um estudo detalhado de 25 RM's (Spink, 2005). O referido estudo se baseou na análise da legislação, encontrando evidências de que as estruturas institucionais, em raras exceções, se prestavam as funções de articulação e planejamento, mas com ausência ou capacidade efetiva de alavancar e executar atividades relacionadas às Funções Públicas de Interesse Comum - FPICs.

Na década de 90, as mudanças carreadas pela Constituição de 1988, como a democratização e autonomia municipal, favoreceram projetos de associativismo e cooperação entre os municípios e estados, visando investimentos públicos e privados em qualidade de vida, desenvolvimento econômico, após estudos e execução de projetos em várias RM's. Por outro lado, dados apontaram que estas ações se deram em 59,4% dos municípios, todos localizados nas regiões Sul e Sudeste, com projetos de associativismo voltados apenas para a área de saúde. Em outras áreas como da habitação e desenvolvimento urbano e transportes, os percentuais caem para 24,5% e 17,9% respectivamente, segundo dados do ano de 2003 do IBGE. Tais números retratam a pequena institucionalização e investimentos, apesar de sua importância.

O tema das RM's volta à agenda de políticas e investimentos públicos da União, durante o Governo Lula (2003-2011). Foram contempladas as RM's de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Campinas, Baixada Santista, Curitiba e a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE/DF, com recursos do PAC – Plano de Aceleração de Crescimento, com objetivo de criar Grupos de Trabalho Interfederativo – GTI, estes vinculados à Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. A proposta buscava nortear as RM's, AUMs⁷ e Microrregiões e posteriormente investimentos na área habitacional.

⁷AUMs – Aglomerados Urbanos Metropolitanos. Correspondem a uma mancha contínua de ocupação constituída por mais de uma unidade municipal, envolvendo intensos fluxos intermunicipais com comutação diária, complementaridade funcional, agregadas por integração socioeconômica decorrente de especialização, complementação e/ou suplementação funcional. Podem derivar de periferização de um centro principal por sobre municípios vizinhos; da conurbação entre núcleos de tamanho equivalente ou não, mesmo sem periferia, polarizada por estes centros urbanos; da incorporação de municípios próximos, independentemente de continuidade de mancha, desde que mantenham relações intensas (IPARDES, 2000); ou ainda resultante do “sítio geográfico (cidades geminadas)” (DAVIDOVICH; LIMA, 1975). Pode ter caráter metropolitano ou não-metropolitano.

1.3 – BREVE HISTÓRICO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

Historicamente, os municípios eram dependentes e submissos financeiramente aos governos estaduais desde a Constituição de 1891. Assuntos como atribuições, fontes de recursos e competência tributária eram inexistente até 1934. A Revolução de 1930 impôs nova ordem política, rompendo com o sistema político oligárquico vigente e fortalecendo financeiramente os municípios, estabelecendo a competência sobre cinco tributos: Imposto de Licença, Imposto Predial e Territorial Urbano, sobre Diversões Públicas, Cedula sobre a Renda de Imóveis Rurais e Taxas. Garantia também participação igualitária na arrecadação do Imposto sobre Indústrias e Profissões.

A Constituição de 1937, originada de um regime autoritário perdurou até 1945, período conhecido como Estado Novo e que manteve a estrutura de competências tributárias dos estados e municípios, exceto por retirar o imposto Cedula sobre a Renda de Imóveis Rurais, que passou a integrar a base do Imposto de Renda Geral, de competência da União. A principal mudança relacionada a estrutura das relações federativas e competência tributária foi a criação em 1940 do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes - IUCL, vigorando até 1945 e que se destinava a compor o Fundo rodoviário dos Estados e Municípios. Foi considerado o primeiro instrumento de cooperação financeira entre os entes federativos no Brasil de transferências intergovernamentais.

A Constituição de 1946 ficou conhecida pelo forte viés municipalista, ao fortalecer e aperfeiçoar o sistema de transferências em favor dos municípios. Regulamentou o Imposto sobre Indústrias e Profissões, o Imposto do Selo e a Contribuição de Melhoria, destinação de parcela do IUCL e 10% da arrecadação do Imposto de Renda (exceto os municípios das capitais), que tinha os recursos divididos igualmente em cota-parte, porém com a exigência que 50% fossem aplicados em favor da zona rural.

Quanto aos estados, a constituição estabelecia que se a arrecadação estadual superasse a arrecadação municipal (exceto os municípios das capitais), o estado deveria transferir 30% do excesso arrecadado. Este arranjo em vigor, Segundo Arretche (2005), as regras relativas às transferências constitucionais implicam que a União opere como

arrecadadora substitutiva para estados e municípios, bem como os estados para os seus municípios (Arretche, 2005, p.79).

Tais mudanças advindas da Constituição de 1946 não foram suficientes a ponto de suprir as demandas municipais. O intenso processo de industrialização vivido no Brasil na década de 50 acarretou problemas sociais e demandas por serviços públicos e de infraestrutura. Assim, a emenda Constitucional nº 05 de 1961, destinava 15% do Imposto de Consumo e transferia a competência dos municípios o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR e o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis – ITBI.

No final da década de 50 até a década de 60, a economia passava por crise, dificultando todos os níveis de governo, impactando a capacidade de arrecadação, impondo dificuldades na governabilidade. Abria assim, o caminho para reformas políticas que viabilizaria o golpe militar ocorrido em 1964. Dentre as mudanças com a reforma concluída em 1966, o sistema tributário e federativo é reconfigurado, discriminando receitas e competências com a aprovação da Lei 5172, de 25 de outubro que criava o Código Tributário Nacional – CTN.

O novo código dava nova redação quanto as competências tributárias na repartição das receitas entre a União, estados e municípios: aos estados competiam o ITBI – imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e o ICM – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias. Aos municípios, o IPTU- imposto Predial e Territorial Urbano e o ISS – imposto Sobre Serviços e as taxas de contribuição de melhoria.

Ao mesmo tempo, tratava da estrutura de transferências de recursos federais aos governos subnacionais. Parte do IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados, recém criado e do IR – Imposto de Renda seriam responsáveis por compor o FPE – Fundo de Participação dos Estados e do FPM – Fundo de Participação dos Municípios, a ser aplicado em setores determinados pelo Governo Federal. Do ICM – imposto sobre a Circulação de Mercadorias, de competência estadual, 20% deveria ser transferidos aos municípios, conforme índice do valor adicionado pela atividade produtiva no território.

Por outro lado, o sistema estruturado de repasses e a competência de legislar sobre determinadas áreas e do controle do destino dos gastos, fez surgir por parte dos municípios recorrentes renúncias de receitas, especificamente na falta de empenho em ampliar as bases de arrecadação própria, devido ao custo político. Os critérios de transferência do FPM – Fundo de Participação dos Municípios destinava 90% aos municípios do interior, dentre eles, conforme um coeficiente que beneficiava os de menor população. Ao mesmo tempo, 10% do fundo eram distribuídos aos municípios das capitais, com critérios que influenciados pelo tamanho da população e o inverso da renda per capita, que limitava a participação no fundo. Aos municípios com maior atividade industrial e geralmente com maior população, seriam compensados no rateio de 20% da transferência do ICM, conforme valor adicionado gerado em seus territórios.

Dentro deste contexto de crise econômica, renúncia fiscal e um regime político com decisões centralizadas no campo federativo, onde estados e municípios perderam autonomia em regulação e legislação, surgiram as RM's. Na década de 70, o regime militar, com o objetivo de integrar a economia e urbanização do país, não incluiu na discussão e planejamento os atores diretamente interessados – os municípios, sendo as RM's, resultado do estado autoritário vigente à época. O sistema institucional tanto federal quanto estadual, funcionava especificamente como uma extensão do governo central e estadual, financiando obras e projetos que impactavam os municípios.

A ausência de participação dos municípios e a crise econômica e fiscal da década de 80 determinaram o fim do predomínio do governo central e estadual e seu sistema de financiamento em projetos que consideravam prioritários. Concomitante a crise, conflitos já existentes entre os órgãos responsáveis e os municípios integrantes das RM's vieram à tona com o processo de descentralização ocorrido no final da década de 70.

Em seguida, cai o regime militar no ano de 1985, iniciando a redemocratização no Brasil, com a elaboração e promulgação da Constituição de 1988. Mudanças nas relações federativas, dando início a uma nova era de cooperação entre os entes federados e uma nova visão da questão metropolitana. A nova constituição promoveu uma forte redistribuição de receitas ampliando as competências dos estados, ao incluir no rol de seus tributos o Imposto sobre Heranças e Doações e incorporando na base do

ICMS os impostos únicos e especiais IUCL – Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes, IUEE – Imposto Único sobre Energia Elétrica, IUM – Imposto Único sobre Minerais, ISTR – Imposto sobre Serviço de Transporte Rodoviário e ISC – Imposto Sobre Consumo, antes de competência da União e agregando na base de competências dos municípios o ITBI – Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e o IVC – Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis, extinto em 1994. Retirou também a prerrogativa que a União dispunha de administrar impostos das esferas subnacionais.

Com a Constituição de 1988, ampliou os percentuais de transferências do FPE, que passou de 14% para 21,5% e do FPM, passando de 17% para 22,5%. Destinou também mais 3% da arrecadação do IR e do IPI para os fundos das Regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste. Da arrecadação do IPI seriam repassados mais 10% aos estados para rateio entre os municípios como compensação pela perda do ICMS sobre a exportação de produtos manufaturados. O aumento dos repasses beneficiava os municípios de menor porte em detrimento aos de maior porte – no caso, que enfrentam maiores demandas estruturais e sociais do setor público. Revisão de critérios de distribuição foi debatida na elaboração da constituição, porém, o assunto foi delegado a legislação infraconstitucional, conforme Art. 34, § 2º da ADCT, o que acabou por preservar distorções que prejudicam o equilíbrio federativo até os dias atuais.

A Constituição de 1988, com o objetivo de fortalecer a federação, concedeu status de ente federativo aos municípios, ampliando a autonomia dos mesmos. Por outro lado, diminuiu a influência e o poder de coordenação do principal ator - os estados, que perdiam espaço político e financeiro frente aos municípios. Ao mesmo tempo, a crise financeira forçava a união a reverter queda de suas receitas na década de 90.

O novo contexto da nova rede de proteção social, com assistência universal de saúde e benefícios sociais advindos da nova constituição, foi o embrião do novo sistema de transferências de recursos aos estados e municípios, de forma a financiar as políticas sociais e de saúde. Assim, a união lança mão de um novo sistema de impostos na forma de contribuições, repassando diretamente aos municípios e com critérios diferentes do sistema de impostos já existentes (ver quadro 03).

O sistema de repasses de contribuições provocou efeitos colaterais negativos ao sistema fiscal dos municípios. A crescente dependência de transferências de recursos advindos de contribuições tornou os municípios, em especial, os de menor porte, dependentes financeiramente da união. Ao mesmo tempo, reforça a hipótese de prática da não expansão e de melhor aproveitamento da base de arrecadação própria, com os gestores recusando a investir na ampliação e modernização de atualizações de mapas de valores do IPTU/ITBI e da área construída de imóveis, revisões de alíquotas, fiscalizações de prestadores de serviços e até mesmo modernização da estrutura física, equipamentos e recursos humanos, dentre outras atitudes que configuram renúncia de receitas, devido ao ônus político pela proximidade do contribuinte e o gestor municipal. Tal contexto dificulta ainda mais os investimentos nas demandas dos munícipes, uma vez que o orçamento alimentado por repasses e dependente de receitas vinculadas torna-se extremamente engessado e escasso de recursos para livre investimento (ver quadros 02 e 03).

Quadro 02 – Estrutura atual das receitas dos municípios brasileiros:

Receita	Tipo de Receita*
Própria	
IPTU	
ISSQN	
ITBI	
Taxas	
Transferências dos Estados	
Cota- parte do ICMS	Devolutiva e lei estadual
Cota- parte do IPVA	Devolutiva
Transferências da União	
Cota-parte do salário educação	Distributiva
SUS	Distributiva
FPM	Redistributiva
FUNDEF/FUNDEB	Redistributiva
IRPF retidos dos servidores	Devolutiva
Cota-parte do IOF	Devolutiva
ITR	Devolutiva
Seguro- receitas ICMS	Compensação
Royalties do petróleo, gás e recursos hídricos	Compensação
CIDE - combustíveis	Devolutiva

Fonte: Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH. Estudos Setoriais integrados. Volume 5 abril de 2010.

(*) Para essa classificação, ver o trabalho de Prado (2003).

Quadro 03 – principais transferências repassadas aos estados e municípios:

Fonte	Descrição
IR retido na Fonte	O IR retido de funcionários estaduais e municipais pertence aos estados e municípios.
<i>Royalties</i> do petróleo, gás e recursos hídricos	Divisão de receita dos <i>royalties</i> com base em critérios definidos em lei privilegiando o critério territorial.
Cota-parte do IOF-ouro	30% da arrecadação distribuídos aos estados e 70% aos municípios, com base na origem da produção.
Cota-parte do ITR	50% da arrecadação são distribuídos aos municípios proporcionalmente à localização dos imóveis rurais.
Cota-parte do IPVA	50% da arrecadação são distribuídos aos municípios com base na origem do recolhimento do imposto.
Cota-parte do ICMS	25% do imposto distribuídos aos municípios, sendo: 3/4 conforme valor adicionado do município e 1/4 disposto em lei estadual.
Fundo de participação dos Municípios (FPM)	Corresponde a 22,5% da arrecadação do IR e do IPI. 10% são repartidos entre as capitais conforme população (razão direta) e a renda <i>per capita</i> municipal (razão inversa); 90% são repartidos entre os demais municípios conforme definido em 1989 privilegiando os de pequeno porte.
Fundo de Participação dos Estados (FPE)	21,5% arrecadado com IR e IPI são repartidos entre os estados em razão direta da população e inversa da renda <i>per capita</i> . Coeficientes congelados a partir de 1989.
Fundo de Compensação de Exportações (FPEX)	10% da receita do IPI distribuída aos estados conforme contribuição de cada um nas exportações nacionais; 25% da cota dos estados nesse fundo é repassada aos municípios conforme critérios de repartição da cota-parte do ICMS.
Transferências aos Estados por conta da Lei Kandir	Montante anual definido no orçamento federal é repassado aos estados conforme exportações primárias e semielaborados. 25% recebidos pelos estados pertencem aos municípios conforme critérios de divisão da cota-parte do ICMS.
Transferências do SUS	Recursos federais transferidos aos estados e municípios conforme critérios definidos em lei conforme a população e natureza dos serviços prestados. Valor fixo <i>per capita</i> é transferido aos municípios para ações básicas de saúde.
FUNDEF	15% das transferências do FPE; do FPM; das compensações por exportações e ICMS são redistribuídos entre estados e municípios com base nas matrículas no ensino fundamental.
Transferências negociadas ou voluntárias	Recursos do orçamento da União repartidos por meio de convênios para finalidades diversas.

Fonte: Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades - Fernanda Magalhães, editora.

A distribuição de receitas via transferência favorece os municípios de menor desenvolvimento e também os com menor população. Este sistema vigente acaba por canalizar recursos de municípios mais desenvolvidos e mais populosos para os de situação inversa: menos desenvolvidos e com menor população, o que acaba por terem uma receita própria, principalmente de IPTU e ISS inferior aos repasses na composição do seu PIB.

CAPÍTULO 2

AS REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL

Neste capítulo apresentamos um panorama atual das regiões metropolitanas constituídas no Brasil, destacando aspectos demográficos, econômicos e fiscais. Neste conjunto, iremos destacar as profundas assimetrias que podemos perceber entre as RM's, bem como entre os municípios que pertencem à uma mesma RM.

Inicialmente pode-se notar que as 26 RM's apresentam população superior a um milhão de habitantes⁸, somam 94,2 milhões de habitantes no seu conjunto e representam 45,7% da população brasileira. A RM de São Paulo lidera com aproximadamente 21,2 milhões de habitantes; a do Rio de Janeiro está em segundo lugar com 12,3 milhões; em terceiro, a de Belo Horizonte com 5,8 milhões; seguida pela RIDE do Distrito Federal e Entorno, com 4,3 milhões de habitantes, conforme quadro 04:

⁸ Considerando a composição das RM's em 31/12/2015.

Quadro 04 - População das RM's, RIDE's e AUM's acima de 01 milhão de habitantes:

Ordem	RM/AU/RIDE	População 2016	% População total
1 ^a	RM São Paulo	21.242,939	10,3
2 ^a	RM Rio de Janeiro	12.330,186	6,0
3 ^a	RM Belo Horizonte (2)	5.873,841	2,9
5 ^a	RIDE DF e Entorno	4.284,676	2,1
5 ^a	RM Porto Alegre	4.276,475	2,1
6 ^a	RM Fortaleza	4.019,213	2,0
7 ^a	RM Salvador	3.984,583	1,9
8 ^a	RM Recife	3.940,456	1,9
9 ^a	RM Curitiba	3.537,894	1,7
10 ^a	RM Campinas	3.131,528	1,5
11 ^a	RM Manaus	2.568,817	1,2
12 ^a	RM Vale do Paraíba e Litoral Norte	2.475,879	1,2
13 ^a	RM Goiânia	2.458,504	1,2
14 ^a	RM Belém	2.422,481	1,2
15 ^a	RM Grande Vitória	1.935,483	0,9
16 ^a	RM de Sorocaba	1.908,425	0,9
17 ^a	RM Baixada Santista	1.813,033	0,9
18 ^a	RM Grande São Luís	1.605,305	0,8
19 ^a	RM Natal	1.537,211	0,7
20 ^a	AU Piracicaba	1.452,691	0,7
21 ^a	RM Norte/Nordeste Catarinense (3)	1.363,854	0,7
22 ^a	RM Maceió	1.314,254	0,6
23 ^a	RM João Pessoa	1.268,360	0,6
24 ^a	RIDE Teresina	1.199,941	0,6
25 ^a	RM Florianópolis (3)	1.152,115	0,6
26 ^a	RM Londrina	1.085,479	0,5
Total		94.183,623	45,7
Total Brasil		206.081,432	100,0

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas – DPE, Coordenação de População e Indicadores Sociais – COPIS.

Notas: (1) Composição das Regiões Metropolitanas vigente em 31/12/2015; (2) Inclui Colar Metropolitano; (3) Inclui Área de Expansão Metropolitana.

Desde 2013, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE tem atualizado semestralmente, em seu site⁹, a configuração das RM's, Regiões Integradas de Desenvolvimento - RIDE's e Aglomerações Urbanas Metropolitanas - AUM's brasileiras instituídas pelos estados e a União. Em meados de 2015 constavam 66 RM's, três RIDE's e quatro AUM's. Dos estados que possuem maior número de RM's em seus territórios, a Paraíba liderava o ranking com 12; seguido por Santa Catarina com nove e

⁹ http://downloads.ibge.gov.br/downloads_geociencias.htm

Alagoas com oito. Não ocorreram mudanças no número de RIDE's, constituídas por Petrolina/Juazeiro; Grande Teresina e do Distrito Federal e Entorno. Da mesma forma, o número de AUM's se manteve em quatro, Jundiaí/SP; Piracicaba/SP; Sul-RS e Litoral Norte - RS.

A integração entre os municípios constituintes destas 66 RMs deveria resultar em políticas públicas específicas que permitissem enfrentar problemas comuns. Problemas estes de dimensões complexas, dentre os quais o do transporte público, da saúde, do saneamento ambiental, da habitação e diversos outros, não menos importantes, mas cuja solução requer ações mitigadoras dispendiosas, exigindo ações coordenadas e cooperação entre os gestores envolvidos.

Entretanto, a cooperação e coordenação, necessárias para a solução ou enfrentamento destes problemas, vão de encontro a barreiras como a diversidade e assimetrias entre os municípios constituintes das RMs, tanto em termos de desenvolvimento econômico, social e de capacidade fiscal dos municípios, como também à ausência de instituições que atuem no contexto das RMs. Tamanho desafio requer políticas e instrumentos que vão além daquelas tipicamente promovidas pelos governos locais. Investimentos nestas áreas demandam, em muitos casos, parcerias com níveis de governo mais abrangentes – Estados ou União – ou com o setor privado e ultrapassam limites geográficos municipais. Por exemplo, muitas das ações e políticas em áreas como saúde e meio ambiente, para que sejam eficientes e eficazes, devem contar com estratégias que promovam a coordenação da União, estados ou municípios e o envolvimento da sociedade, bem como dos setores produtivos, uma vez que o problema poderá iniciar em uma cidade e afetar diversas outras, como no caso da falta de tratamento de esgoto em uma cidade acarretar danos ambientais e de saúde pública em cidades próximas.

As mencionadas assimetrias entre municípios se mostram como entraves, de acordo com grande parte da literatura que trata das RM's (Garson, 2007; Garson, Gomes e Ribeiro, 2010), quando a cooperação entre eles é exigida ou quando as ações coordenadas demandam contrapartida de recursos e extrapolam jurisdições e limites geográficos. Tais assimetrias – demográficas, econômicas ou fiscais, por exemplo - impactariam na disposição ou interesse dos municípios para formatarem uma agenda comum para as RM's.

Inicialmente, cabe notar, em estudo elaborado pela Rede Observatório das Metrôpoles¹⁰, a pedido do Ministério das Cidades, como ficam evidentes as discrepâncias no perfil populacional entre os municípios que pertencem ou não às RM's, conforme quadro 05 abaixo:

Quadro 05 – municípios metropolitanos* e não metropolitanos no Brasil por classe e tamanho populacional em 2005 (em 1.000 Hab):

Classe de Tamanho de População	Total Brasil		Municípios							
			Metropolitanos*				Não Metropolitanos			
	Nº Mun.	Pop.	Nº Mun.	% BR	Pop.	% BR	Nº Mun.	% BR	Pop.	% BR
De 0 a 5.000	1.362	4.540	35	2,6	126	2,8	1.327	97,4	4.414	97,2
De 5.001 a 10.000	1.310	9.435	58	4,4	420	4,5	1.252	95,6	9.015	95,5
De 10.001 a 20.000	1.298	18.679	76	5,9	1.069	5,7	1.222	94,1	17.610	94
De 20.001 a 50.000	1.026	31.001	103	10	3.238	10,4	923	90	27.763	89,6
De 50.001 a 100.000	313	22.132	70	22,4	5.334	24,1	243	77,6	16.798	75,9
De 100.001 a 500.000	220	45.625	96	43,6	22.959	50,3	124	56,4	22.666	49,7
De 500.001 a 1.000.000	21	14.756	12	57,1	9.354	63,4	9	42,9	5.403	36,6
De 1.000.0001 a 2.000.000	08	11.236	7	87,5	9.591	85,4	1	12,5	1.645	14,6
Acima de 2.000.000	06	26.779	6	100	26.779	100,0				
Total	5.564	184.184	463	8,3	78.869	42,8	5.101	91,7	105.315	57,2

*Incluindo os municípios das 29 RM's e RIDE DF e Entorno criadas por leis federais e estaduais até 31/12/2005 inclusive a Cidade de Brasília

Fonte: IBGE, Assembléias Legislativas Estaduais e Legislação Federal.

Elaboração: Pinto, Sol Garson Braule.

Segundo o estudo, do total de 5.564 dos municípios brasileiros, 463 pertenciam às RM's, ou seja, 8,3% concentrando aproximadamente 43% da população brasileira. Nas classes populacionais com até 100.000 habitantes nas RM's, estão presentes 73,9% dos municípios, porém concentrando somente 12,9% da população, indicando forte presença de assimetria. Nos extremos, com até 20.000 habitantes estão 36,5% do total dos municípios e aproximadamente 2,05% da população das RM's. Por outro lado, com população acima de 500.000 habitantes, temos 5,4% dos municípios, respondendo por 58% do total da população das RM's.

¹⁰ A Rede Observatório das Metrôpoles concentra pesquisadores de instituições dos campos universitários (pós-graduação), governamental (fundações estaduais e prefeituras) e não-governamental, coordenados pelo IPPUR – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro e pela FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional. Disponível em www.observatoriodasmetroplones.net

Já um estudo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE¹¹, publicado em 2007¹², indicou que aproximadamente 40% da população Brasileira concentravam nas RM's. As cinco maiores populações metropolitanas estavam nos Estados de São Paulo; Rio de Janeiro; Belo Horizonte; Porto Alegre e Salvador, com aproximadamente 60% da população distribuída em 147 municípios. Ao comparar com a população do Estado, as RM's de Macapá; Rio de Janeiro; Manaus; Recife; Grande Vitória; São Paulo; Fortaleza; Natal e Aracajú que estão entre as nove mais populosas, atingindo por volta de 39% da população estadual. Estes dados sugerem que, além da urbanização, também ocorreu um processo de concentração populacional dentro das próprias RM's. Dai é perceptível que as cidades pólos das RM's são predominantemente mais desenvolvidas, e não apenas mais populosas, reforçando assimetrias em relação aos demais municípios.

Do total de municípios integrantes das RM's, aproximadamente 37% concentravam uma população de até 20.000 habitantes e 59% até 50.000 habitantes em 2005. Geralmente, municípios com este porte populacional são dependentes de repasses do FPM. Maior que a concentração populacional, a concentração econômica merece destaque: O município núcleo movimentava mais de 60% do PIB em 15 situações e mais de 50% em 20 outras.

Além do fator populacional, as capacidades econômicas e fiscais são variáveis importantes, uma vez que estavam localizadas nas RM's algo em torno de 80% das maiores empresas brasileiras e 48% das agências bancárias do país.

As assimetrias entre os municípios no campo econômico acabam se estendendo para a questão da exclusão social da segmentação sócio-territorial (BRANCO ET al, p.4). A importância econômica das RM's não é o suficiente para erradicar ou atenuar problemas sociais ou relativos à ausência de infraestrutura. A atuação coordenada entre os entes da federação, sociedade civil e a iniciativa privada ganha grande importância frente aos desafios da magnitude dos investimentos necessários, oriundos de recursos deficientes, em políticas urbanas de longo alcance territorial e prazos de execução a

¹¹ Será denominado IBGE no decorrer do trabalho.

¹² Dados de 2003.

serem financiados por municípios com capacidade fiscal assimétrica e interesses nem sempre convergentes.

De acordo com o quadro 06, aproximadamente 60% dos municípios núcleo eram responsáveis pelo PIB superior aos demais municípios das RM's. Por meio da análise do PIB *per capita* dos municípios pertencentes às RM's em 2003, podemos verificar a discrepância entre o potencial o município núcleo e a média simples dos demais municípios das RMs, considerando a dispersão em torno da média. Podemos inferir que tais diferenças não existem somente entre os estados e regiões da Federação, mas também internamente nas RMs.

Na maioria das RMs, o município núcleo percebe um PIB *per capita* superior à média simples dos restantes dos municípios integrantes, e estes, em geral apresentam características homogêneas. Quando este cenário não se apresenta, ocorre geralmente entre um e dois municípios além do núcleo, que detém uma média simples superior aos demais.

A composição do PIB impacta diretamente na receita própria e conseqüentemente, na capacidade de investimento do município. A atividade de prestação de serviços geralmente predomina nos municípios-núcleos, gerando arrecadação do Imposto Sobre Serviços – ISS e maior liberdade de investimentos ao gestor.

Quadro 06 - Regiões Metropolitanas. Produto Interno Bruto e PIB per capita entre o Município Núcleo e Demais Municípios em 2003:

Região Metropolitana	PIB em Milhões (R\$)			PIB per capita		
	Total RM	Município Núcleo	Demais municípios	Município núcleo	Demais Municípios	
					Média	Coef. Var. (%) ¹³
Aracajú	4.732	3.898	834	8.034	4.334	55,8
Baixada Santista/SP	18.540	5.602	12.937	13.396	12.592	158,1
Belém/PA	9.013	7.287	1.726	5.355	2.801	12,5
Belo Horizonte/MG	54.459	21.566	32.893	9.272	7.601	82,6
Campinas/SP	44.955	13.006	31.950	12.774	27.301	150,4
Carbonífera/SC	3.356	1.515	1.841	8.413	12.964	40,1
Curitiba	32.930	15.445	17.485	9.105	9.567	115,2
Florianópolis	7.385	3.738	3.648	9.912	7.744	59,2
Fortaleza	17.732	12.884	4.848	5.625	5.061	76,1
Foz do Itajaí	3.233	1.867	1.366	11.766	5.268	22,4
Goiânia/GO	11.082	7.671	3.411	6.601	5.975	61,0
Grande São Luís	5.376	5.140	237	5.470	1.030	5,0
Grande Vitória	18.577	8.112	10.465	26.534	7.355	48,1
João Pessoa	6.103	3.868	2.235	6.062	5.583	50,5
Londrina/PR	6.221	4.081	2.140	8.620	8.546	30,5
Macapá	2.496	1.980	516	6.010	5.612	0,0
Maceió/AL	6.578	5.806	772	6.710	3.047	63,3
Maringá/PR	4.454	2.958	1.496	9.603	8.599	35,6
Natal/RN	6.787	4.783	2.003	6.340	3.935	39,7
Norte/Nordeste Catarinense/SC	13.932	6.163	7.769	13.142	11.450	79,8
Porto Alegre/RS	50.412	14.655	35.757	10.437	19.011	195,2
Recife/PE	26.792	12.747	14.044	8.655	9.101	122,3
RIDE DF	41.986	37.753	4.233	16.920	5.328	59,5
Rio de Janeiro/RJ	106.039	67.604	38.436	11.251	6.413	59,5
Salvador/BA	38.052	11.968	26.085	4.624	49.071	182,7
São Paulo	244.358	146.855	97.503	13.661	10.688	78,0
Sudoeste do Maranhão	810	624	187	2.692	1.978	32,3
Tubarão/SC	2.440	729	1.712	7.902	7.860	51,7
Vale do Aço/MG	6.759	3.886	2.874	17.233	4.801	119,7
Vale do Itajaí	7.514	3.514	4.000	12.473	10.881	29,4
Total RM	803.103	437.705	365.403			

Fonte primária: IBGE – Produto Interno dos Municípios 1999-2003, em Garson, Sol, 1949 - Regiões metropolitanas: por que não cooperam? / Sol Garson. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte, MG: PUC, 2009. Elaboração: Pinto, Sol Garson Braule

¹³ Após o cálculo do PIB per capita de cada município periférico, foi extraído a média simples e o coeficiente de variação.

Por outro lado, o desempenho econômico e a expressiva população dos municípios pertencentes às RM's impactam na arrecadação, com destaque para a situação dos municípios- núcleos. Dados de 2007, fornecidos pela STN - Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, e complementados por outras fontes¹⁴, nos permitem afirmar que 43% da receita corrente e 68% dos tributos arrecadados no Brasil são de responsabilidade dos municípios¹⁵ das RM's (Quadro 07).

Internamente às RM's, a estrutura fiscal se assemelha à estrutura populacional, com o município núcleo sediando e concentrando a atividade de prestação de serviços e concentrando a arrecadação do ISS – Imposto Sobre Serviços. Fatores como porte populacional, composição e tamanho da base econômica, ser núcleo ou não da RM, além da capacidade de organização para cumprir os requisitos para receber transferências estaduais e federais, afetam a capacidade fiscal do município (Rezende e Garson, 2006) e, conseqüentemente, sua política de investimentos.

Conforme a composição das receitas dos municípios núcleo, periféricos e os demais não metropolitanos, serão traçados as prioridades de investimentos e a estratégia política na obtenção de outros recursos. Alavancados pela atividade econômica, os municípios núcleos apresentam destaque na arrecadação do ISS e ICMS, o que permite maior liberdade nos investimentos, exceto no caso dos repasses do ICMS que obrigatoriamente 40% serão destinados a área de saúde e educação, como repasses do FUNDEB e SUS que são no totalmente destinados.

No caso dos municípios de porte médio, comuns nas periferias metropolitanas, a situação é ainda mais desfavorável. Geralmente não possuem unidades econômicas; tem base tributária própria fraca e quando localizados nas regiões Sudeste ou Sul, não são beneficiados por redistribuição do FPM. Por outro lado, possuem fortes demandas por investimentos devido à carência em infraestrutura e transportes, dentre outros.

¹⁴ Fonte primária: Base Finbra disponível em: <www.stn.fazenda.gov.br>, último acesso em: 30 de maio 2008. As contas de 21 municípios metropolitanos não disponíveis no Finbra em 2007 foram estimadas a partir de informações da própria STN, de sites de Tribunais de Contas de estados e municípios, de secretarias estaduais de fazenda e do DataSus/Ministério da Saúde. A base de dados contém informações de todos os municípios metropolitanos. Em todo o Brasil, estão presentes 94,5% dos 5.564 municípios e 97,1% da população. Elaboração: Garson, Sol, 1949 - Regiões metropolitanas: por que não cooperam? / Sol Garson. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpolis; Belo Horizonte, MG: PUC, 2009.

¹⁵ Pequenos municípios de pouca expressão fiscal foram suprimidos do banco de dados.

Já nos municípios periféricos, além de possuírem uma base tributária menor, é comum a sub exploração das existentes, onde o destaque na arrecadação é a transferência de repasses do ICMS, quando, por ventura sediarem alguma atividade produtiva, o município é beneficiado. Geralmente, recorrem às transferências redistributivas do FPM para se financiarem, além das transferências vinculadas de recursos do SUS e FUNDEB.

A arrecadação própria (IPTU, ISS e Outras receitas tributárias) apresenta disparidades entre os municípios metropolitanos, particularmente entre o núcleo das RM's e sua periferia. Comparando as receitas com os demais municípios do Brasil, ficam evidentes as assimetrias, o que trás consequências para as políticas de investimentos e gestão.

Dentre os municípios das RM's, destacamos a seguir as receitas do ISS – Imposto Sobre Serviços, o IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano e repasses do ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (quadro 07), que permitem maior liberdade de investimentos, exceto no caso do ICMS¹⁶. Já as transferências governamentais do SUS – Sistema Único de Saúde e FUNDEB – Fundo para Desenvolvimento da Educação Básica referem-se a recursos que são vinculados na sua totalidade, apresentando alto índice de rigidez e pouca margem de manobra pelos gestores municipais.

O perfil fiscal dos municípios periféricos nas RM's geralmente aponta para uma menor base de arrecadação própria que, com raras exceções, são sub exploradas. A maioria destes municípios se mantém via transferência da cota parte do ICMS/FPM¹⁷, Salvo quando existirem unidades produtivas localizadas dentro dos seus limites, que lhes permitem ampliar sua arrecadação diretamente. Os municípios de porte médio e

¹⁶ 40% são destinados à saúde e à educação, ficando o restante, a princípio, para decisão do gestor.

¹⁷ Critérios para distribuição entre os municípios do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS): dos 25% da receita estadual do ICMS partilhados com os municípios, 75% são distribuídos de acordo com a atividade econômica e 25%, de acordo com lei estadual, que, em geral, prioriza a redistribuição.

periféricos das RM's, que não sediam unidades produtivas e com uma base tributária própria fraca, são penalizados na redistribuição da cota parte do FPM, com o agravante de sofrerem fortes demandas por investimentos, devido a grande concentração populacional.

Quadro 07- composição da arrecadação dos municípios núcleos e periféricos das RM's em R\$ milhões (2007):

Rubrica	Total Brasil	Metropolitanos			Demais municípios
		Total	Núcleo	Periferia	
Receita total*	216.345	43,0	28,0	15,0	57,0
Receita corrente	209.426	43,5	28,4	15,1	56,5
Receita tributária	46.064	68,0	54,5	13,6	32,0
IPTU	11.835	66,66	51,3	15,4	33,4
ISS	19.576	68,5	54,2	14,3	31,5
Outras receitas tributárias	14.653	68,6	57,5	11,1	31,4
Transferências intergovernamentais	133.688	32,7	17,3	15,4	67,3
FPM	33.069	16,6	6,3	10,4	83,4
SUS	17.820	38,3	27,0	11,3	61,7
ICMS	37.359	42,2	20,2	22,1	57,8
FUNDEB	24.734	32,3	17,7	14,6	67,7
Outras transferências intergovernamentais	20.705	36,7	21,1	15,7	63,3
Demais receitas correntes	29.674	53,8	37,8	16,0	46,2
Receita de capital	6.919	30,6	17,2	13,4	69,4
Operações de crédito	1.170	38,6	25,7	12,9	61,4
Transferência de capital	4.854	24,0	10,7	13,3	76,0
Outras receitas de capital	895	55,6	41,3	14,2	44,4

Fonte primária: STN/Ministério da Fazenda. Em Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades - Fernanda Magalhães, editora.

*Exclui despesas intraorçamentárias.

A constituição de 1967 reformou o sistema tributário e fiscal brasileiro, originando as bases do sistema atual¹⁸. Ocorreram mudanças também no financiamento da previdência e saúde, com regime exclusivo para manutenção da universalização do

¹⁸ Dentre elas, repasse de 20% do IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados e do IR – Imposto de Renda aos estados e municípios. Dos 50% do montante a ser transferido era depositado no FPE – Fundo de Participação dos Estados e repassados através de uma fórmula que beneficiava o de menor desenvolvimento e os outros 50% era direcionada aos municípios via FPM – Fundo de Participação dos Municípios, buscando privilegiar os de menor população. Municípios de maior população auferiam 1/5 do VAF/ICM – Valor adicionado Fiscal do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias. Com o fim do regime militar vigente à época do Constituição de 1967 e com a elaboração da Constituição de 1988, estados e municípios passaram a auferir 43%, sendo 21,5% para os estados e 22,5% para os municípios. Na prática, dobrou o percentual anterior, ocorrendo também mudanças no rateio com opção por índices fixos.

serviço mantido pelos estados, através da tributação sobre compra e vendas das empresas e de uma contribuição adicional sobre o lucro empresarial (Rezende, 2007b). Por outro lado, as mudanças oriundas da constituição de 1988 trouxeram consequências negativas para o financiamento metropolitano¹⁹.

Quanto à análise da rubrica Despesas Correntes e Despesas de Capital, não ocorre distinção entre municípios metropolitanos e não metropolitanos, de acordo com dados da Secretaria do Tesouro Nacional demonstrados no quadro 08. Por outro lado, a Despesa de Capital destinada aos investimentos nos municípios núcleos representa aproximadamente 10%, porém, cerca de 6% são destinados aos Encargos da Dívida pública. Nos demais municípios, este percentual se aproxima de 2,2%.

Quadro 08 - despesas municipais das RM's e demais municípios em 2007 (em R\$ milhões):

Rubrica	Total Brasil	Metropolitano			Demais municípios
		Total	Núcleo	Periferia	
Despesa total*	210.545	43,5	28,3	15,2	56,5
Despesa corrente	183.063	43,3	28,4	14,8	56,7
Pessoal	88.076	40,6	25,2	15,4	59,4
Juros e encargos da dívida	3.518	85,5	79,6	5,9	14,5
Demais despesas correntes	91.469	44,2	29,6	14,7	55,8
Despesas de capital	27.482	45,0	27,1	17,9	55,0
Investimento + inversão	23.618	45,1	26,6	18,5	54,9
Amortização da dívida	3.864	44,3	29,8	14,5	55,7

Fonte primária: STN/Ministério da Fazenda. Em Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades - Fernanda Magalhães, editora.

*Exclui despesas intraorçamentárias.

Ao detalhar as despesas por função (quadro 09), os municípios núcleo das RM's se destacam nos gastos com a previdência, devido a sua fundação remontar longa data. Por outro lado, o ensino fundamental é de competência municipal, acarretando grande número de servidores aposentados, com o sistema previdenciário demandando encargos e uma parcela considerável dos recursos disponíveis. Reflexo do processo de

¹⁹ Uma delas foi a descentralização fiscal. A União aumentou a tributação para ajuste das contas públicas e financiamento dos gastos sociais elencados na nova constituição. No mesmo sentido, a vinculação constitucional de receitas tornava o orçamento engessado, medida necessária como forma de garantir os novos benefícios sociais, impactando sobre o orçamento. Como consequência, diminuiu a capacidade de investimento em infraestrutura urbana, afetando negativamente a qualidade de vida das metrópoles e municípios e estados de uma forma geral.

urbanização experimentado no Brasil a partir da década de 80, os municípios núcleo investem aproximadamente 13% dos recursos disponíveis em urbanização (coleta de lixo, iluminação pública, pavimentação, dentre outros), com os demais municípios brasileiros e os periféricos das RM's investindo cerca de 10% e 12% respectivamente.

Quadro 09 - despesas municipais das RM's e demais municípios em 2007 por função (em R\$ milhões):

Rubrica	Total Brasil	Metropolitano			Demais municípios
		Total	Núcleo	Periferia	
Despesa por função*	215.629	94.843	61.975	32.868	120.786
	100	100,0	100	100	100
Legislativa, judiciária	3,2	3,1	3,2	2,9	3,2
Administração	13,8	11,3	8,6	16,2	15,7
Defesa nac. e seg. pública	0,7	1,0	1,1	0,9	0,5
Assistência social	3,0	2,4	2,4	2,6	3,4
Previdência social	5,6	9,1	11,8	3,8	2,9
Saúde	21,9	20,7	20,3	21,3	22,8
Trabalho	0,3	0,4	0,3	0,7	0,2
Educação	24,7	21,6	19,2	26,0	27,1
Cultura, esporte e lazer	2,1	2,0	1,9	2,1	2,1
Urbanismo	11,2	12,6	12,8	12,1	10,1
Habitação	0,7	0,9	1,1	0,5	0,5
Saneamento gest. ambiental	3,5	3,7	3,2	4,4	3,4
Transporte	3,1	3,2	3,9	1,8	3,0
Encargos especiais	4,4	6,8	8,5	3,6	2,6
Demais funções	2,0	1,4	1,6	1,0	2,5

Fonte primária: STN/Ministério da Fazenda. Em Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades - Fernanda Magalhães, editora.

*Inclui despesas intraorçamentárias.

Os recursos destinados ao investimento são apresentados no quadro 10, após dedução das Despesas de custeio do serviço público e Encargos da Dívida e, acrescentando recursos provenientes da Alienação de Bens; Despesas de Capital (operações de crédito e transferências de capital). Do total dos recursos provenientes de fontes internas e externas, parte é classificada como superávit no exercício e parte destinada aos investimentos.

Tantos os municípios das RM's, quanto os não metropolitanos são dependentes do desempenho das contas das fontes internas para suprirem as demandas de investimentos. No caso dos municípios núcleo, estes sofrem pressões orçamentárias devido ao custo da previdência e encargos da dívida. Os demais municípios das RM's

sofrem desvantagens nas transferências intergovernamentais de capitais em relação aos municípios não metropolitanos, totalizando 12,4% e 14,3% da Receita Corrente provenientes de fontes internas e externas, respectivamente.

Quadro 10 – disponibilidade de recursos e financiamento dos investimentos municipais das RM's e demais municípios em 2007 por função (em R\$ milhões):

Rubricas**	Total Brasil	Metropolitano			Demais municípios
		Total	Núcleo	Periferia	
Receita corrente (A)	209.426	90.997	59.473	31.524	118.428
	100	100,0	100,0	100,0	100,0
Despesa de pessoal + outras desp. Correntes (B)	86.3	84.8	83.9	86.4	87.5
Serviço da dívida (C)	3.5	5.2	6.6	2.4	2.2
Alienação de bens (D)**	0.4	0.5	0.6	0.4	0.3
Fontes internas para investim. (E) = (A) - (B) - (C) + (D)	10.6	10.6	10.0	11.6	10.6
Fontes externas (F) = (G) + (H)	2.9	1.8	1.4	2.5	3.7
Operações de crédito (G)	0.6	0.5	0.5	0.5	0.6
Transferências interg. capital (H)	2.3	1.3	0.9	2.1	3.1
Superávit do exercício fiscal	2.2	0.6	0.8	0.3	3.3
Investimentos e inversões finan. no exercício (J)=(E)+(F)-(I)	11.3	11.7	10.6	13.8	11.0

Fonte: STN/Ministério da Fazenda – Em Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades - Fernanda Magalhães, editora. *Inclui (despesas – receitas intraorçamentárias), em média 0,6% da receita corrente. **inclui outras receitas de capital.

As assimetrias entre as RM's estão presentes também nas características de infraestrutura e prestação de serviços urbanos, reflexo das condições socioeconômicas de cada região do País. No quadro 11, dados do fornecimento de água, coleta de esgoto, iluminação pública, pavimentação e coleta de lixo, serviços estes indispensáveis é notadamente precário em determinadas RM's.

Quadro 11 - deficiência de serviços urbanos nas RM's (2000):

RM	Nº de domicílios	Deficiência* (%)				
		Água	Esgoto	Iluminação pública	Calçamento/pavimentação	Coleta de lixo
Belém	416.305	37,0	25,0	7,9	56,0	9,6
Belo Horizonte	1.173.224	3,8	19,3	3,0	16,4	7,2
Brasília-RIDE DF	779.392	21,4	31,7	6,9	34,2	12,0
Campinas	659.519	4,9	9,9	5,3	17,6	2,0
Curitiba	787.649	7,9	18,0	7,7	32,2	5,1
Florianópolis	236.303	14,9	16,1	5,1	32,5	6,6
Fortaleza	723.336	21,5	41,7	3,7	21,0	11,1
Goiânia	471.329	25,4	40,7	2,9	28,6	4,6
Grande Vitória	400.700	3,8	21,1	4,7	33,3	9,4
Porto Alegre	1.132.043	11,3	11,1	6,7	28,7	2,4
Recife	859.657	15,3	50,6	4,3	40,3	13,8
Rio de Janeiro	3.200.435	12,1	12,3	6,4	21,8	5,4
Salvador	796.456	5,5	20,5	3,8	20,8	9,4
São Paulo	4.994.933	3,4	12,4	6,8	12,6	1,5

Fonte: IBGE. Em Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades - Fernanda Magalhães, editora.

*Condição deficiente quando: Água – poço ou nascente na propriedade ou outra forma; Esgotamento sanitário – fossa rudimentar ou jogada diretamente em vala, rio, lago ou mar, ou ausência de instalações sanitárias; Iluminação pública – não existe; Calçamento e pavimentação – não existe.

Quanto ao fornecimento de água, coleta de esgoto, iluminação pública, pavimentação e coleta de lixo, as RM's do Norte e Nordeste do país apresentavam os piores índices. Na RM de Belém, o abastecimento de água, iluminação pública e pavimentação estão entre os serviços públicos mais deficientes. Já na RM de Fortaleza, o destaque negativo vai para o saneamento básico – esgoto sanitário e coleta de lixo e na de Recife, apresentou mais de 50% dos domicílios com coleta de esgoto em condições inadequadas e alta ausência de pavimentação e coleta de lixo.

Na RM de Goiânia, o abastecimento de água e coleta de esgoto é deficiente, mas possuindo coleta de lixo e iluminação pública razoavelmente aceitável. Situação parecida ocorre na RIDE – DF com relação ao fornecimento de água e coleta de esgoto, acrescentando-se ainda aqui a coleta de lixo precária.

As RM's da região Sudeste apresentam um cenário melhor. As RM's de Belo Horizonte, Campinas, São Paulo estão em situação de infraestrutura parecida com as RM's da Região Sul do País.

Descrito o cenário acima, podemos concluir que o pressuposto da igualdade entre os membros das RM's se distanciava da prática, evidenciado pela forte diversidade dos diversos atores e assimetrias inter-regionais e intrarregionais, apontados por estudiosos da questão (Observatório, 2005 a; Garson, 2009). Por outro lado, a ausência da União na discussão pode ter agravado a situação, presente na falta de instrumentos que buscassem a convergência, cooperação, financiamento e desenvolvimento comum de uma agenda política entre os membros das RM's.

As enormes assimetrias presentes nas RM's conflitavam com a estruturação de regras construídas para regular as associações entre atores assimétricos. A grande diversidade populacional, econômica e capacidades fiscais presentes nas RM's dificulta a cooperação, formatando diferentes preferências em termos de prioridades para a construção de uma agenda unificada. A transferência institucional da iniciativa de criação de RM's para os estados, possivelmente levou ao aumento do seu número pelo Brasil sem os devidos critérios, estrutura e regime factível de desenvolvimento para as mesmas. O sistema federalista brasileiro considera os municípios iguais, independente do tamanho, características econômicas, populacional e regional. Ao estabelecer um tratamento fiscal, tributário e de vinculação de receitas que não atenda as peculiaridades de cada município, por vezes tornam a administração de certa forma engessada e inviável. Por outro lado, a busca individualizada de soluções pelos municípios das RM's, por certo, incorrerá em uso inadequado ou mesmo desperdício dos recursos escassos.

A grande importância econômica, fiscal e populacional das RM's requer uma estrutura de governança capaz de coordenar iniciativas entre os entes do setor público, mobilizando inclusive agentes do setor privado e agências de desenvolvimento regionais sempre que necessário, a depender dos problemas envolvidos. O atual sistema de financiamento e fontes de receitas é inadequado para a execução de projetos em infraestrutura urbana demandados nos grandes centros urbanos, que geralmente demandam planejamento e execução à longo prazo, necessariamente com a participação

dos três entes federados e não apenas a nível local, por exemplo na área de transportes e saneamento, dentre outros. A literatura consultada sobre o tema demonstra que iniciativas fragmentadas e paralelas dos municípios das RM's, sem uma efetiva cooperação na busca de soluções frente a complexidade da questão, tendem a uma baixa efetividade e ineficiência na solução de problemas distintos de infraestrutura.

Diante deste quadro, torna-se importante conhecer de que formas tem se buscado a integração entre os municípios que compõem as RMs, adotando políticas públicas que faça frente aos problemas comuns. Até que ponto as RM's, nos termos da Constituição Federal de 1988, tem efetivamente funcionado? Outras alternativas de coordenação ou cooperação metropolitana tem sido buscadas? Neste estudo exploratório, buscamos entender melhor, com base no conhecimento da realidade da Região Metropolitana de Belo Horizonte, que mecanismos institucionais tem sido mobilizados neste esforço de solução, o que é o tema do próximo capítulo.

CAPÍTULO 3

A REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

A RMBH e as RM's de São Paulo, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza foram instituídas através da Lei Complementar 14 de 1973. No início, a RMBH era composta por 14 municípios, sendo eles: a capital Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibitaré, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano. A gestão da Região foi atribuída a uma autarquia denominada PLAMBEL – Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, vinculada ao Estado de Minas Gerais e instituída após estudos de um grupo técnico da FJP – Fundação João Pinheiro, responsável pela elaboração do Plano Metropolitano.

Após a experiência bem sucedida, com resultados positivos no planejamento integrado e na elaboração de diagnósticos da RMBH, a PLAMBEL foi extinta, porém deixando um legado composto por técnicos com papel ativo na questão metropolitana. No entanto, a estrutura rígida da Superintendência recebeu críticas pela atuação centralizada e autoritária, com pouco espaço para o diálogo entre os municípios e a sociedade civil, reflexos do sistema político do Regime Militar e da organização institucional, uma vez que as RM's ainda eram organizadas pela União.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, ocorreu a descentralização da estrutura administrativa e política da federação, com estados e municípios alcançando maior protagonismo e autonomia. Neste sentido, a Constituição Estadual de Minas Gerais, aprovada em 1989, na subseção II, legislou sobre o tema conforme redação do Artigo 42:

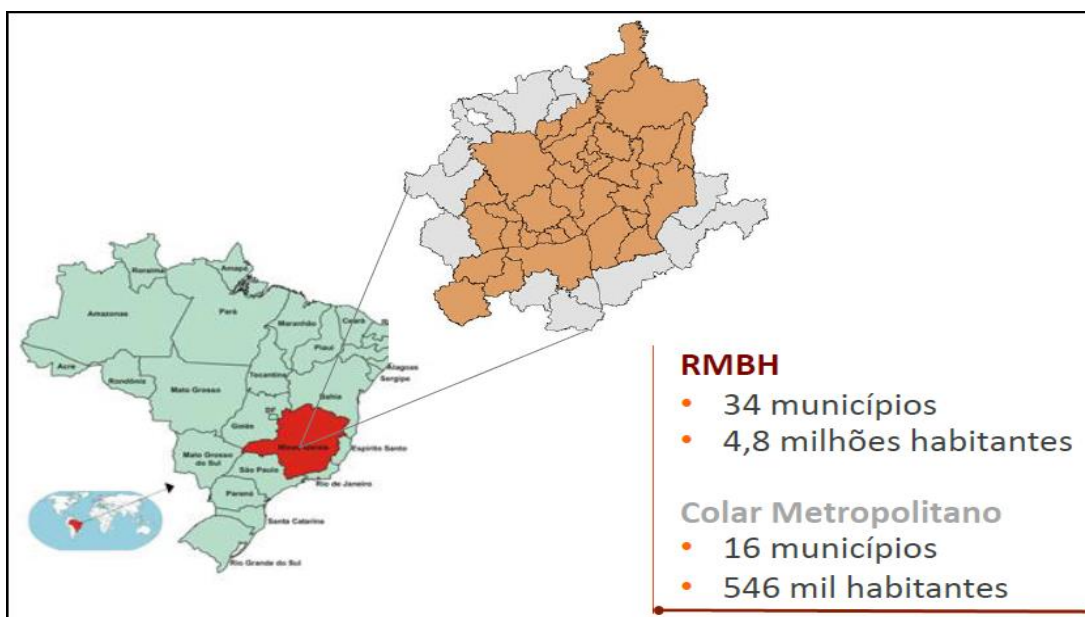
Art. 42 – O Estado poderá instituir, mediante lei complementar, região metropolitana, aglomeração urbana e microrregião constituídas por agrupamento de Municípios limítrofes, para integrar o planejamento, a organização e a execução de funções públicas de interesse comum.

No Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado de Minas Gerais, o Artigo 50 ratificou a RMBH no termos do Artigo 42 e incluiu mais quatro Municípios, sendo eles: Brumadinho, Esmeraldas, Igarapé e Mateus Leme. O parágrafo I do Artigo 50 considerava que caso ocorressem emancipação de distritos de municípios que pertencessem à RMBH, estes também seriam integrados à Região, fato

acontecido com Juatuba, emancipado de Mateus Leme e São José da Lapa, emancipado de Vespasiano, ambos em 27/04/1992.

Em 1997 a RMBH passou a integrar os Municípios de Florestal, Rio Manso e os recém-emancipados, Confins (desmembrado de Lagoa Santa); Mário Campos (de Ibirité); São Joaquim de Bicas (de Igarapé) e Sarzedo (de Ibirité). Novamente, em 2000, os Municípios de Baldim, Capim Branco, Itaguara, Jaboticatubas, Matozinhos, Nova União e Taquaraçu de Minas também foram integrados à RMBH. Por fim, em 2002 o Município de Itatiaiuçu foi integrado à RMBH. Atualmente, a RMBH conta com 34 municípios e uma população²⁰ superior a 4,8 milhões de habitantes, tendo o Colar Metropolitano, com 16 municípios, aproximadamente 546 mil habitantes. A divisão geográfica e a evolução cronológica da região estão representadas nas figuras 01 e 02:

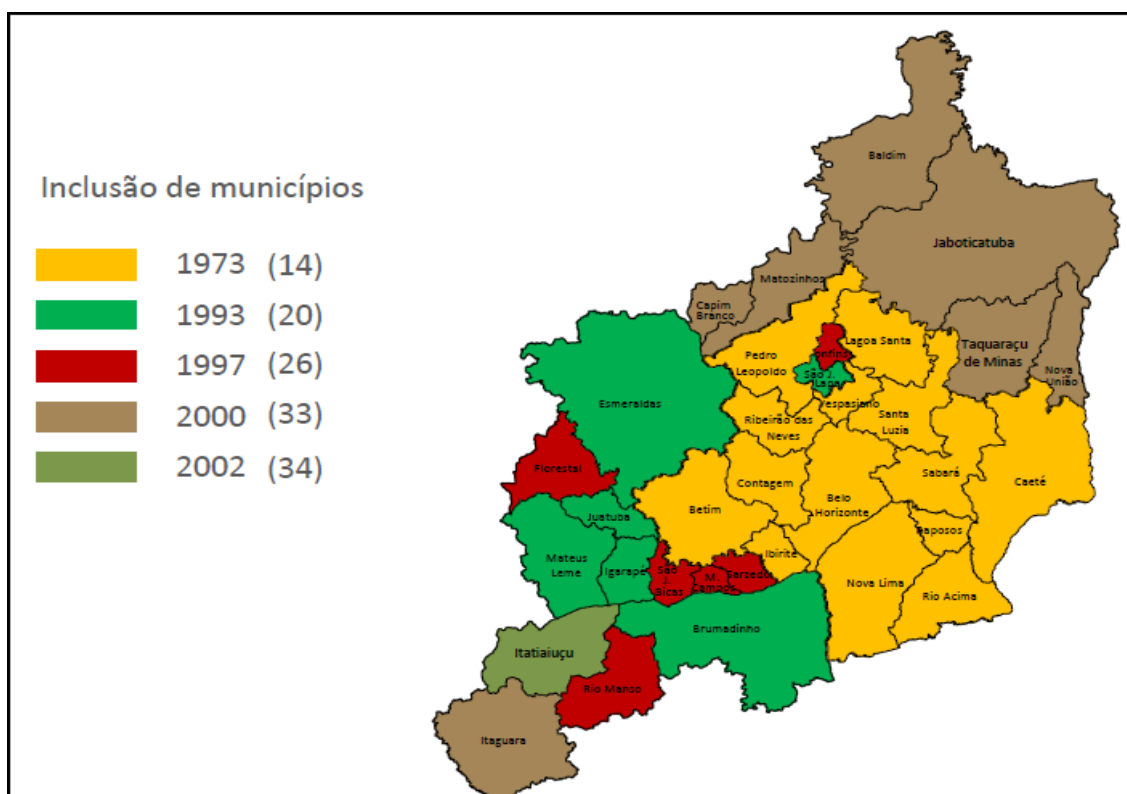
Figura 01- representação geográfica da RMBH:



Fonte: Agência RMBH. Estatuto da MetrÓpole e Região Metropolitana de Belo Horizonte, em 11/08/2010.

²⁰ Agência RMBH. Estatuto da MetrÓpole e Região Metropolitana de Belo Horizonte, em 11/08/2010

Figura 02 - evolução cronológica da RMBH:



Fonte: Agência RMBH. Estatuto da Metrópole e a Região Metropolitana de Belo Horizonte. 11/08/2010.

As RM's viveram dois momentos distintos e importantes, referente à institucionalização: a década de 70 e o pós Constituição de 1988. Os anos 70 foram marcados pelo desenvolvimento industrial e urbano, o qual consolidou as metrópoles brasileiras. Assim, foram criadas as primeiras nove RM's, com as capitais dos estados e municípios limítrofes abrangidos pela polarização e conurbação do núcleo e capital, no caso de Minas Gerais, Belo Horizonte e a RMBH. O objetivo principal era a realização de serviços comuns de interesse metropolitano²¹, constituindo uma unidade de planejamento organizado sob um arcabouço padrão, estruturado em dois conselhos, o deliberativo e o consultivo (MOURA et al., 2004).

²¹ Segundo a Lei Complementar 14/73: I - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;

II - saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviços de limpeza pública;

III - uso do solo metropolitano;

IV - transportes e sistema viário;

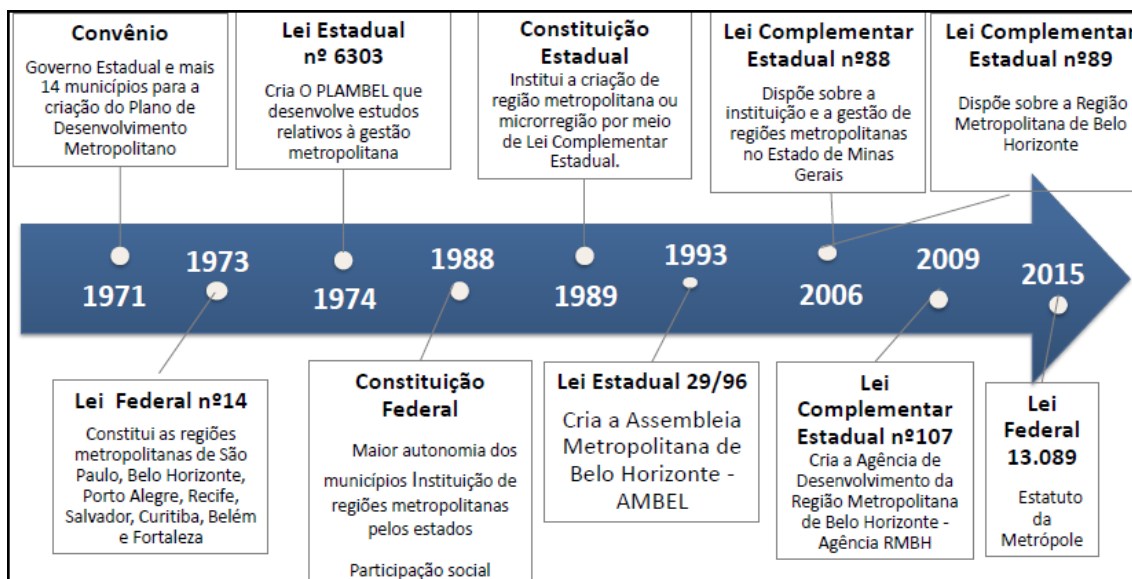
V - produção e distribuição do gás combustível canalizado;

VI - aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma do que dispuser a lei federal;

VII - outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, a organização e institucionalização das RM's foi facultada aos estados. A mudança institucional foi nítida: encerrava-se o modelo de decisões centralizado, considerado autoritário, passando a autonomia, criação e de legislar sobre o tema aos estados. A figura 03 demonstra a evolução da legislação descrita acima:

Figura 03 - histórico da legislação da RMBH:



Fonte: Agência RMBH. Estatuto da Metrôpole e a Região Metropolitana de Belo Horizonte. 11/08/2010.

Outra mudança que implicou maior diversidade e número de atores foi o Artigo 51 da Constituição do Estado de Minas Gerais, que institui o Colar Metropolitano com a seguinte redação:

Art. 51 – Fica instituído o Colar Metropolitano formado por Municípios do entorno da Região Metropolitana de Belo Horizonte afetados pelo processo de metropolização, para integrar o planejamento, a organização e a execução de funções públicas de interesse comum.

O parágrafo único do Artigo 51 estabeleceu que a composição e participação dos municípios do colar metropolitano seriam definidas através de Lei Complementar. Assim, a Lei Complementar nº 89 de 12/01/2006 regulamentou a questão. O Colar Metropolitano atualmente conta com 16 municípios, conforme quadro 12.

Quadro 12 - Colar Metropolitano da RMBH:

Colar Metropolitano								
Municípios	População						Area/ Km2	Hab/Km2
	Residente		2010			Total		
	2000	2010	Urbana	Sede	Rural			
Barão de Cocais	23.391	28.442	25.786	24.007	2.656	28.442	340,6	83,51
Belo Vale	7.429	7.536	3.295	3.182	4.241	7.536	365,9	20,59
Bom Jesus do Amparo	4.817	5.491	2.516	2.516	2.975	5.491	195,06	28,07
Bonfim	6.866	6.818	3.332	3.043	3.486	6.818	301,9	22,59
Fortuna de Minas	2.437	2.705	1.865	1.865	840	2.705	198,7	13,61
Funilândia	3.281	3.855	2.029	2.029	1.826	3.855	199,8	19,29
Inhaúma	5.195	5.760	4.206	4.206	1.554	5.760	245,0	23,51
Itabirito	37.901	45.449	43.566	41.832	1.883	45.449	542,6	83,76
Itaúna	76.862	85.463	80.451	80.451	5.012	85.463	495,8	172,39
Moeda	4.469	4.689	1.789	1.614	2.900	4.689	155,1	30,23
Pará de Minas	73.007	84.215	79.599	74.720	4.616	84.215	551,2	152,77
Prudente de Morais	8.232	9.573	9.199	9.199	374	9.573	124,2	77,08
Santa Bárbara	24.180	27.876	24.794	21.809	3.082	27.876	684,1	40,75
São Gonçalo do Rio abaixo	8.462	9.777	4.649	4.649	5.128	9.777	363,8	26,87
São José da Varginha	3.225	4.198	2.372	2.372	1.826	4.198	205,5	20,43
Sete Lagoas	184.871	214.152	208.956	205.256	5.196	214.152	537,6	398,32

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

O objetivo do Colar Metropolitano, de acordo com o Artigo 3º, parágrafos 1º e 2º da Lei 89/2006, seria de assegurar a participação no planejamento, organização e na execução das funções públicas de interesse comum aos Municípios que integram o Colar e que são alcançados diretamente pelo processo de metropolização. Os municípios que compõem a RMBH foram incorporados do colar Metropolitano ou resultaram de emancipação de distrito pertencentes a seus municípios, exceto Baldim e Itaguara, em 1999. Ao se organizarem, os Municípios do Colar Metropolitano buscam reduzir os custos de transação, seja na execução ou no cumprimento de acordos mútuos, com ganhos de escala ou compensação de externalidades.

Tentativas recentes, como os Projetos de Lei Complementar (PLC) 45/2013, 50/2013 e 01/2015 que tramitaram na Assembleia Legislativa de Minas Gerais – ALMG, tratavam da inclusão dos Municípios de Jequitibá, Itabira, João Monlevade, Catas Altas e Santana do Riacho ao Colar Metropolitano da RMBH. Foi aprovado em

primeiro e segundo turno, transformado na Proposição de Lei Complementar Nº 145 e vetado totalmente em 16/03/2016, pelo Governador de Minas Gerais, Fernando Damata Pimentel. Caso fosse aprovado, o colar Metropolitano passaria de 16 para 21 municípios. A título de exemplo, o Município de Jequitibá está distante 110 km de Belo Horizonte e possui população de 5.156 habitantes²².

Considerando que o Colar Metropolitano deverá ser composto por municípios limítrofes afetados pelo processo de metropolização, e que não são integrantes da RMBH, mas que poderão ser no futuro, fica clara a não observância dos critérios básicos como a conurbação, dentre outros, e a ausência de normatização ao tratar da questão das RM's. O que podemos inferir das fontes e materiais consultados até aqui na elaboração do presente trabalho, é que o encaminhamento da questão metropolitana não tem produzido efeitos práticos, podendo prejudicar a elaboração de políticas de enfrentamento dos problemas comuns. O baixo grau de cooperação na RMBH pode estar relacionado ao elevado número de envolvidos - com os 34 municípios e 16 do colar Metropolitano - sem avanços significativos na coordenação da solução de problemas de mobilidade, destinação de resíduos sólidos, dentre outros. Caso o projeto vetado fosse aprovado sem o devido embasamento técnico, aumentaria o número de atores decisórios e conseqüentemente as assimetrias.

²² Dados do Censo 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

3.1 – PERFIL DOS MUNICÍPIOS: A DINÂMICA ECONÔMICA, GEOGRÁFICA, FISCAL E SOCIAL

No caso da RMBH (quadro 04), assim como em outras RM's conforme análise no capítulo anterior, a grande diversidade populacional, econômica e fiscal também comparece. A conurbação ou sua ausência, a alta densidade populacional, a concentração econômica e a ausência de limites geográficos são também questões que tornaram e tornam bastante complexas as soluções comuns para os grandes aglomerados urbanos no Brasil.

Ao analisar os dados populacionais do Censo Demográfico de 2010 (quadro 13), o contraste populacional entre os municípios da RMBH é mais bem entendido. Naquele ano aproximadamente 40% dos municípios possuíam uma população de até 20 mil habitantes e apenas 6% tinha uma população acima de 500 mil habitantes. Em outras palavras, a diversidade de porte entre tais municípios sugere também uma diversidade de demandas sociais e capacidades fiscais, econômicas e de investimentos, aspectos que podem dificultar a construção de uma agenda comum na RM.

Quadro 13 – RMBH População residente em 2000 e 2010, por situação do domicílio e indicação da população urbana residente na sede, área total e densidade demográfica:

Municípios	População					Total	Área Km2	Hab/Km2
	Residente		2010					
	2000	2010	Urbana	Na Sede	Rural			
Belo Horizonte	2.238.526	2.375.151	2.375.151	1.433.290	0	2.375.151	331,4	7.167,02
Baldim	8.155	7.913	5.067	2.920	2.846	7.913	556,3	14,23
Betim	306.675	378.089	375.331	375.331	2.758	378.089	342,8	1.102,80
Brumadinho	26.614	33.973	28.642	12.975	5.331	33.973	639,4	53,13
Caeté	36.299	40.750	35.436	32.816	5.314	40.750	542,6	75,11
Capim Branco	7.900	8.881	8.090	8.090	791	8.881	95,3	93,16
Confins	4.880	5.936	5.936	5.936	0	5.936	42,4	140,15
Contagem	538.017	603.442	601.400	332.699	2.042	603.442	195,3	3.090,33
Esmeraldas	47.090	60.271	56.215	13.630	4.056	60.271	911,4	66,13
Florestal	5.647	6.600	5.504	5.050	1.096	6.600	191,4	34,48
Ibirité	133.044	158.954	158.590	84.017	364	158.954	72,6	2.190,26
Igarapé	24.838	34.851	32.661	32.661	2.190	34.851	110,3	316,07
Itaguara	11.302	12.372	9.526	9.526	2.846	12.372	410,5	30,14
Itatiaiuçu	8.517	9.928	6.221	4.812	3.707	9.928	295,1	33,64
Jaboticatubas	13.530	17.134	10.740	6.847	6.394	17.134	1.114,2	15,38
Juatuba	16.389	22.202	21.827	19.650	375	22.202	99,5	223,18
Lagoa Santa	37.872	52.520	48.949	45.279	3.571	52.520	230,1	228,27
Mário Campos	11.817	12.611	11.010	7.449	1.601	12.611	1.048,1	12,03
Mateus Leme	24.144	27.856	24.679	20.003	3.177	27.856	302,8	92,00
Matozinhos	30.164	33.955	30.877	28.558	3.078	33.955	252,3	134,59
Nova Lima	64.387	80.998	79.232	79.232	1.766	80.998	429,1	188,78
Nova União	5.427	5.555	2.872	1.443	2.683	5.555	172,1	32,27
Pedro Leopoldo	53.957	58.740	49.953	20.006	8.787	58.740	293,0	200,49
Raposos	14.289	15.342	14.552	14.552	790	15.342	72,2	212,58
Ribeirão das Neves	246.846	296.317	294.153	134.444	2.164	296.317	154,5	1.917,90
Rio Acima	7.658	9.090	7.944	7.944	1.146	9.090	229,8	39,55
Rio Manso	4.646	5.276	2.810	1.565	2.466	5.276	231,5	22,79
Sabará	115.352	126.269	123.084	40.384	3.185	126.269	302,2	417,87
Santa Luzia	184.903	202.942	202.378	71.988	564	202.942	235,3	862,38
São Joaquim de Bicas	18.152	25.537	18.599	18.599	6.938	25.537	71,6	356,88
São José da Lapa	15.000	19.799					47,93	413,08
Sarzedo	17.274	25.814	25.532	25.532	282	25.814	62,1	415,46
Taquaraçu de Minas	3.491	3.794	1.755	1.460	2.039	3.794	329,2	11,52
Vespasiano	76.422	104.527	104.527	104.527	0	104.527	71,2	1.468,49

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Utilizando o PIB²³ a preço de mercado e *per capita* como indicador de desenvolvimento, novamente o contraste na RMBH fica evidente (ver quadro 14). Apenas três municípios detêm aproximadamente 85% do PIB total da região e, mesmo dentre estes municípios, a distribuição é assimétrica: o núcleo da região e capital do estado, a cidade de Belo Horizonte é responsável por 45%; em segundo lugar a cidade de Betim com aproximadamente 25% e em terceiro, a cidade de Contagem, com aproximadamente 15% do PIB. Os demais municípios respondem por aproximadamente 16% da riqueza gerada na RMBH.

Ao considerar o PIB *per capita*, novamente podemos confirmar a forte assimetria entre os municípios integrantes da região RMBH. Destes, 20 estão abaixo de 50% da média *per capita* da região e 20 abaixo de 70%. Comparando com a média estadual para o PIB *per capita*, 10 municípios da região não atingiram 50% desta, além de 15 outros municípios estando abaixo de 70%. Nos piores desempenhos de PIB *per capita*, estão os Municípios de Ribeirão das Neves, Raposos, Esmeraldas, Capim Branco, Jaboticatubas, Caeté, Rio Manso, Ibirité e Nova União, abaixo de 35% da média da RMBH.

²³ O cálculo do PIB é feito através da fórmula: PIB = consumo privado + investimentos totais feitos na região + gastos do governo + exportações. Para calcular o PIB ou renda per capita de uma região, dividimos o valor PIB pelo número de habitantes da área em estudo. No Brasil, o cálculo foi realizado pela Faculdade Getúlio Vargas até 1990 e após, passou a ser realizado pelo IBGE. No PIB a preços de mercado está incluído no cálculo impostos indiretos cobrados sobre a produção ou comercialização que impactam indiretamente o consumo, pois são repassados ao consumidor final, dentre eles o ICMS, ISS, IPI

Quadro 14 - Região Metropolitana de Belo Horizonte: População, PIB a preços de mercado e PIB per capita dos municípios em 2007:

Município	População	%	PIB pm em R\$ milhões	%	PIB per capita em R\$
Baldim	8.274	0,2	54,2	0,1	6.551,51
Belo horizonte	2412,937	48,8	38.209,4	44,9	15.835,26
Betim	415.098	8,4	21.536,5	25,3	51.883,08
Brumadinho	31.965	0,6	580,2	0,7	18.150,70
Caeté	39.039	0,8	196,9	0,2	5.043,83
Capim Branco	8.763	0,2	39,9	0,1	4.562,20
Confins	5.680	0,1	907,9	1,1	159.856,44
Contagem	608.650	12,3	12.364,3	14,5	20.314,33
Esmeraldas	55.436	1,1	237,5	0,3	4.284,32
Florestal	5.928	0,1	40,0	0,1	6.761,74
Ibirité	148.535	3,0	826,8	1,0	5.556,69
Igarapé	31.135	0,6	209,4	0,2	6.726,15
Itaguara	12.292	0,3	104,8	0,1	8.528,76
Itatiaiuçu	8.953	0,2	192,9	0,2	21.549,48
Jaboticatubas	15.496	0,3	78,0	0,1	5.033,28
Juatuba	5.461	0,1	629,0	0,7	32.311,45
Lagoa Santa	19.528	0,4	551,5	0,6	12.277,04
Mário Campos	44.922	0,9	54,4	0,1	4.766,59
Mateus Leme	11.421	0,2	262,2	0,3	10.230,94
Matozinhos	25.627	0,5	422,3	0,5	12.675,39
Nova Lima	33.317	0,7	1.916,7	2,2	26.544,62
Nova União	72.207	1,6	32,6	0,0	5.971,54
Pedro Leopoldo	56.518	1,1	637,8	1,4	11.285,52
Raposos	14.874	0,3	60,0	0,1	4.033,35
Ribeirão das Neves	329.112	6,7	1.221,5	1,4	3.711,59
Rio Acima	8.257	0,2	60,3	0,1	7.305,40
Rio Manso	5.007	0,1	26,0	0,1	5.185,99
Sabará	120.770	2,5	748,1	0,9	6.194,53
Santa Luzia	222.507	4,5	1.448,9	1,7	6.511,67
São Joaquim de Bicas	22.214	0,4	204,9	0,2	9.224,07
São José da Lapa	17.900	0,3	217,5	0,2	12.147,76
Sarzedo	23.282	0,5	186,2	0,2	7.996,98
Taquaraçu de Minas	3.757	0,1	23,3	0,1	6.202,33
Vespasiano	94.191	1,9	803,2	0,9	8.527,48
RMBH	4.939.053	100,0	85.085,1	100,0	17.225,33
Minas Gerais	19.273.533		241.293,0		12.519,40
RMBH (%)		25,6	35,3	35,3	137,82

Fonte dos dados primários: IBGE. Elaboração: Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH. Estudos Setoriais integrados. Volume 5 abril de 2010.

Em relação às questões fiscais, sabe-se que geralmente os municípios que possuem bases produtivas em seus territórios auferem uma parcela significativa de repasses do ICMS, o que levam a não explorarem eficientemente a base de receitas próprias, por exemplo, os municípios de Betim, Confins, Contagem, Juatuba e Pedro Leopoldo (ver quadro 15). O mesmo quadro indica que os Municípios de Caeté e Sabará apresentam um equilíbrio entre receita própria e receita total. Por outro lado, os municípios menos desenvolvidos de Baldim, Capim Branco, Confins, Florestal, Itatiaiuçu, Mário Campos, Nova União, Raposos, Rio Manso, São José da Lapa e Taquaraçu de Minas possuem arrecadação própria irrelevante.

Crerios redistributivos presentes nos repasses do FPM; crerios estaduais de repasses do ICMS e devolutivos presentes na cota-parte do ICMS-VAF, IPVA, Lei Kandir ou como forma de compensação por gasto na saúde via SUS e FUNDEB acabam por amenizar as deficiências tributárias próprias no orçamento dos municípios. Tal contexto explica a dependência de recursos de transferências e repasses e o não investimento em políticas que melhore a base própria de arrecadação.

Quadro 15 - distribuição do PIB, receita total e receita própria em 2007:

Município	Distribuição do PIB (%)	Distribuição da receita total (%)	Distribuição da receita própria (%)
Baldim	0,1	0,14	0,02
Belo horizonte	44,9	55,34	72,02
Betim	25,3	12,42	5,78
Brumadinho	0,7	1,05	0,34
Caeté	0,2	0,56	0,56
Capim Branco	0,1	0,11	0,03
Confins	1,1	0,14	0,04
Contagem	14,5	10,47	9,66
Esmeraldas	0,3	0,59	0,36
Florestal	0,1	0,13	0,05
Ibirité	1,0	2,05	0,85
Igarapé	0,2	0,42	0,25
Itaguara	0,1	0,21	0,15
Itatiaiuçu	0,2	0,26	0,04
Jaboticatubas	0,1	0,23	0,11
Juatuba	0,7	0,60	0,15
Lagoa Santa	0,6	0,80	0,78
Mário Campos	0,1	0,17	0,05
Mateus Leme	0,3	0,40	0,09

Matozinhos	0,5	0,52	0,17
Nova Lima	2,2	3,04	3,18
Nova União	0,0	0,11	0,01
Pedro Leopoldo	1,4	1,11	0,50
Raposos	0,1	0,17	0,06
Ribeirão das Neves	1,4	2,13	1,00
Rio Acima	0,1	0,40	0,25
Rio Manso	0,1	0,11	0,02
Sabará	0,9	1,51	0,89
Santa Luzia	1,7	2,33	1,46
São Joaquim de Bicas	0,2	0,31	0,10
São José da Lapa	0,2	0,37	0,08
Sarzedo	0,0	0,48	0,24
Taquaraçu de Minas	0,1	0,12	0,02
Vespasiano	0,9	1,20	0,69
RMBH	100,00	100,00	100,00

Fonte dos dados primários: TCE-MG. Fundação João Pinheiro. *Índice Mineiro de Responsabilidade Social*. 2009. Elaboração: Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Estudos setoriais Integrados, Volume 5 Abril de 2010.

Analisando os dados da arrecadação *per capita* do IPTU na RMBH no ano de 2007 presentes no quadro 15, destacam os Municípios de Belo Horizonte, Lagoa Santa, Nova Lima e Juatuba. Dentre os piores em arrecadação deste tributo, estão os Municípios de Baldim, Itatiaiuçu, Mário Campos, Nova União, Ribeirão das Neves, São José da Lapa. Percebe-se também fraca presença do tributo nos Municípios de Betim e Contagem, que figuram entre os mais desenvolvidos da região. Pelos dados, inferimos que não é dada a devida importância do IPTU como fonte de recursos nas finanças municipais, pois o mesmo é subexplorado e relegado pelos gestores.

Em se tratando do ISS (ver quadro 16), outra importante fonte de arrecadação própria, a situação é semelhante ao IPTU. A média de arrecadação *per capita* deste tributo para a RMBH é de 81,40, com destaque para os Municípios de Nova Lima, Rio Acima, Lagoa Santa Belo Horizonte e Juatuba, comparecendo com aproximadamente 4,35 vezes a média da região. Os demais municípios arrecadam aproximadamente 46% da média da região, sendo que os Municípios de Nova União, Mário Campos, Rio Manso, Baldim e Ribeirão das Neves apresentam resultados irrisórios na participação deste tributo em seu orçamento, com apenas 4,74%.

Quadro 16- receita *per capita* do IPTU e ISS da RMBH em 2007 (em R\$ correntes):

Município	IPTU <i>per capita</i>	ISS <i>per capita</i>
Baldim	2,40	7,01
Belo horizonte	153,89	174,80
Betim	32,62	91,28
Brumadinho	22,32	103,69
Caeté	18,48	37,72
Capim Branco	9,95	21,85
Confins	17,18	65,98
Contagem	32,47	79,54
Esmeraldas	22,85	10,00
Florestal	12,29	12,28
Ibirité	21,79	26,82
Igarapé	34,01	20,31
Itaguara	11,46	15,25
Itatiaiuçu	4,05	24,41
Jaboticatubas	31,26	25,98
Juatuba	88,77	164,12
Lagoa Santa	156,22	202,09
Mário Campos	2,38	1,49
Mateus Leme	20,25	34,28
Matozinhos	13,79	77,14
Nova Lima	478,74	906,63
Nova União	0,01	0,28
Pedro Leopoldo	37,06	65,24
Raposos	20,57	11,53
Ribeirão da Neves	7,71	7,71
Rio Acima	36,77	324,69
Rio Manso	12,12	2,83
Sabará	22,00	33,86
Santa Luzia	14,66	18,37
São Joaquim de Bicas	10,59	17,87
São José da Lapa	4,34	35,73
Sarzedo	9,21	67,83
Taquaraçu de Minas	20,59	38,54
Vespasiano	16,68	40,55

Fonte dos dados primários: TCE-MG. Fundação João Pinheiro. *Índice Mineiro de Responsabilidade Social*. 2009. Elaboração: Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Estudos setoriais Integrados, Volume 5 Abril de 2010.

Quando confrontamos as principais fontes que compõem a receita corrente dos municípios da RMBH (quadro 17), inferimos que existe margem de crescimento de receita própria a ser explorada, seja IPTU ou ISS. Casos como dos Municípios de Rio

Acima, com destaque na arrecadação do ISS, mas com fraco desempenho do IPTU *per capita*; ou do Município de Contagem, que apresenta equilíbrio entre receita própria e receita corrente total, porém, por razões políticas, a arrecadação do IPTU é pouco explorada e que também não figura entre os cinco maiores da RMBH na arrecadação do ISS.

Ainda sobre a forte assimetria fiscal refletida na receita própria auferida pelos Municípios de Baldim, com 5,1%; Capim Branco, com 10,3%; Confins, com 11,6%; Itatiaiuçu com 5,2%; Juatuba, com 10%; Mário Campos, com 10%; Mateus Leme, com 8,7%; Nova união, com 4,3%; Rio Manso, com 7,5%; São José da Lapa, com 8,1% e Taquaraçu de Minas, com 8%, conseqüentemente afetará a capacidade de investimentos em áreas de interesse comuns, dificultando a cooperação entre os municípios e o desenvolvimento da RMBH.

Quadro 17 - Principais fontes da composição das Receitas Correntes dos municípios da RMBH em 2007 (%):

Município	Receitas correntes	Receita própria	Transferências			Outras receitas correntes
			ICMS	FPM	Royalties	
Baldim	100,0	5,1	14,4	57,8	1,0	21,7
Belo horizonte	100,0	48,4	13,3	5,8	0,2	32,3
Betim	100,0	18,0	57,2	4,7	0,1	20,0
Brumadinho	100,0	11,9	36,4	14,5	17,4	19,8
Caeté	100,0	36,0	9,6	30,5	0,7	23,2
Capim Branco	100,0	10,3	12,8	52,5	1,0	23,4
Confins	100,0	11,6	21,9	42,2	0,8	23,5
Contagem	100,0	34,3	31,0	5,4	0,3	29,0
Esmeraldas	100,0	21,5	7,9	38,0	0,8	31,7
Florestal	100,0	15,1	18,7	46,1	0,9	19,3
Ibirité	100,0	17,3	21,7	31,4	0,7	28,9
Igarapé	100,0	20,9	17,8	35,8	1,6	23,9
Itaguara	100,0	27,0	15,4	37,2	0,9	19,5
Itatiaiuçu	100,0	5,2	37,8	21,3	15,8	19,9
Jaboticatubas	100,0	17,7	12,6	41,0	0,8	27,9
Juatuba	100,0	10,0	49,6	19,6	0,6	20,2
Lagoa Santa	100,0	34,2	17,6	23,0	1,1	21,1
Mário Campos	100,0	10,1	11,4	56,7	1,9	19,9
Mateus Leme	100,0	8,7	30,8	34,2	2,2	24,1
Matozinhos	100,0	11,9	34,3	24,6	1,7	27,5
Nova Lima	100,0	38,0	30,6	8,6	11,9	10,9
Nova União	100,0	4,3	15,7	56,1	1,0	12,9
Pedro Leopoldo	100,0	18,9	26,7	23,8	1,0	29,6

Raposos	100,0	12,2	10,3	56,2	0,4	20,9
Ribeirão das Neves	100,0	18,7	10,9	28,2	0,8	41,4
Rio Acima	100,0	23,4	47,6	14,9	0,7	13,4
Rio Manso	100,0	7,5	16,7	54,2	0,9	20,7
Sabará	100,0	21,8	22,2	37,4	1,7	25,6
Santa Luzia	100,0	22,9	19,1	24,9	0,2	32,9
São Joaquim de Bicas	100,0	12,4	22,9	37,4	1,7	25,6
São José da Lapa	100,0	8,1	35,9	31,0	2,0	23,0
Sarzedo	100,0	18,9	34,4	24,7	0,4	20,6
Taquaraçu de Minas	100,0	8,0	13,7	52,1	2,4	23,8
Vespasiano	100,0	21,8	21,7	24,9	0,3	31,3
RMBH	100,0	37,4	22,7	9,9	0,9	29,1
Minas Gerais	100,0	27,9	21,0	23,2	1,6	26,3

Fonte primária dos dados: TCE-MG. Fundação João Pinheiro. Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), 2009. Elaboração: Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Estudos setoriais Integrados, Volume 5 Abril de 2010.

3.2 - ESTRUTURA DE GOVERNANÇA E PROJETOS

Segundo Lefèvre (2003), um cenário ideal para as RM's deveria ser dotado de ferramentas, mecanismos, instrumentos e ordenamentos que lhes permitam desenvolver ações coletivas capazes de resolver problemas e contribuir para o desenvolvimento integrado das mesmas.

A RMBH foi estruturada conforme arcabouço legal iniciado com a descentralização da Constituição Federal de 1988, seguido pelo Art. 42 da Constituição Estadual de Minas Gerais, pelas Leis Complementar Estadual 88/2006, 89/2006 e 107/2009.

Através da LC 88/2006, o Estado de Minas Gerais instituiu a RMBH, de acordo com critérios técnicos, econômicos, populacionais, FPICs e outros inerentes às questões dos municípios integrantes e de instrumentos de gestão, dentre eles, o PDDI – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

A LC 89/2006 deu nova redação a LC 26/1993, referente à gestão da RMBH, passando a competência para a Assembleia Metropolitana, ao Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, à Agência de Desenvolvimento Metropolitano (figura 04) e demais instituições estaduais, municipais e intermunicipais vinculadas às funções

públicas de interesse comum da região metropolitana, no nível do planejamento estratégico, operacional e de execução. A Assembleia Metropolitana passou a ser o órgão de decisão superior na representação do estado e municípios na RMBH.

A partir de 2009, o planejamento e desenvolvimento da RMBH, bem como a articulação dos atores envolvidos na busca de soluções para as chamadas Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC) passaram a ser de responsabilidade da Agência RMBH (figura 04). A Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte - ARMBH foi de fato regulamentada pelo Estado de Minas Gerais por meio da Lei Complementar 107, de 12/01/2009, com o objetivo de viabilizar investimentos previstos nos planos, programas e projetos estabelecidos no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI, bem como propor estudos técnicos compatíveis com interesses do estado e da RMBH, além de propor normas, diretrizes e critérios de forma a compatibilizar os planos diretores dos municípios da RMBH com o PDDI.

As FPICs, já previstas na Lei Complementar 89 de 12/01//2006, conforme Art. 8º, abrangiam os seguintes pontos de atuação:

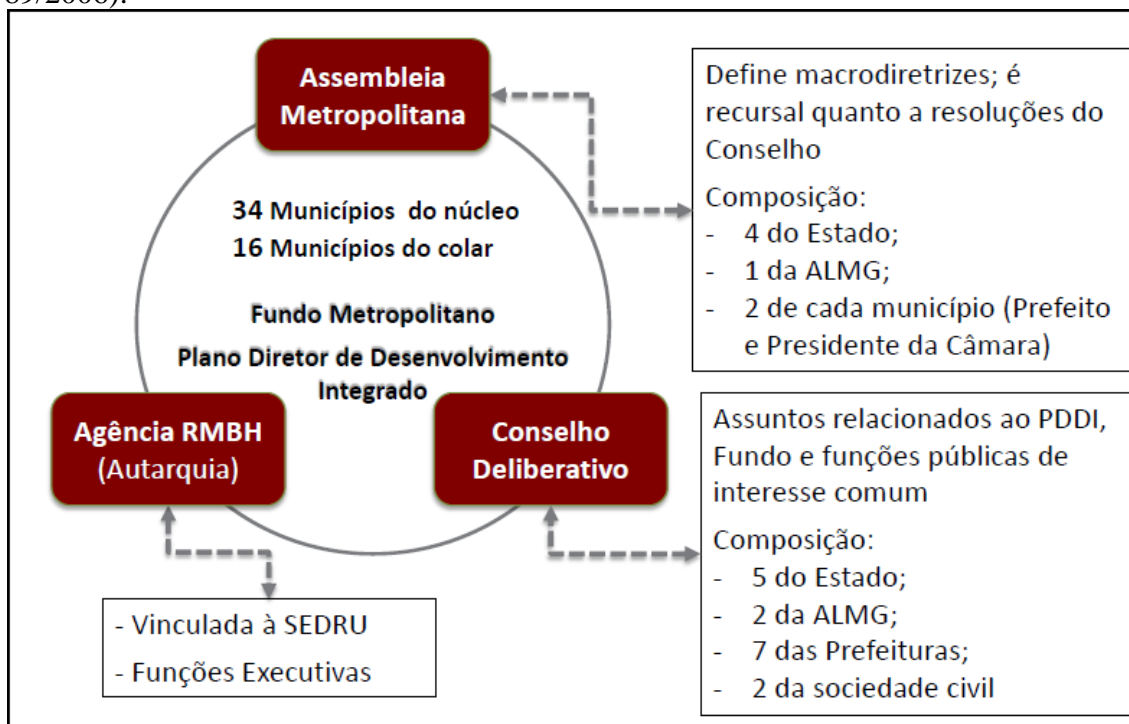
- I - transporte intermunicipal;
- II - sistema viário de âmbito metropolitano, o controle de trânsito, tráfego e infra-estrutura da rede de vias arteriais e coletoras, compostas por eixos que exerçam a função de ligação entre os Municípios da RMBH;
- III - funções relacionadas com a defesa contra sinistro e a defesa civil;
- IV - saneamento básico;
- V - uso do solo metropolitano, as ações que assegurem a utilização do espaço metropolitano sem conflitos e sem prejuízo à proteção do meio ambiente;
- VI - aproveitamento dos recursos hídricos;
- VII - distribuição de gás canalizado, a produção e comercialização por sistema direto de canalização;
- VIII - cartografia e informações básicas, o mapeamento da região metropolitana e o subsídio ao planejamento das funções públicas de interesse comum;
- IX - preservação e proteção do meio ambiente e no combate à poluição;
- X - habitação, a definição de diretrizes para localização habitacional e programas de habitação;
- XI - 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 - desenvolvimento socioeconômico, as funções públicas estabelecidas nos planos, programas e projetos contidos no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.

Coube também à ARMBH a articulação entre instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais, com o objetivo de captar recursos para investimento e/ou financiamento, de forma a desenvolver a integração da RMBH, fornecendo suporte técnico e administrativo à Assembleia Metropolitana e ao Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, estabelecendo intercâmbio de informações com organizações públicas ou privadas, nacionais ou internacionais; desenvolver e manter banco de dados com informações necessárias ao planejamento e à elaboração dos programas e planos a serem desenvolvidos; colaborar para o desenvolvimento institucional dos municípios integrantes da RMBH; apoiar os municípios na elaboração de projetos de desenvolvimento metropolitano para fins da habilitação a recursos do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano e exercer poder de polícia administrativa, notadamente no tocante à regulação urbana metropolitana.

Operacionalmente, a ARMBH busca ordenar o uso e a ocupação do solo metropolitano, contribuindo efetivamente para a realização das FPICs na RMBH; induzir a sustentabilidade das novas centralidades metropolitanas, otimizando a distribuição da oferta de bens e serviços públicos e privados; desenvolver a infraestrutura de saneamento básico nos territórios metropolitanos, com enfoque na gestão de resíduos sólidos e formulando e implementando soluções intermodais de mobilidade e acessibilidade em parceria com os sistemas de transporte municipais, estadual e federal.

A ARMBH tem 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 Metropolitana de Belo Horizonte/RMBH e apoio à execução de funções públicas de interesse comum, com autonomia administrativa e financeira, personalidade jurídica de direito público. Tem prazo de duração indeterminado e é vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana - SEDRU.

Figura 04 – estrutura de gestão e planejamento da RMBH (conforme LCs 88 e 89/2006):



Fonte: sitio Agência da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Disponível em <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/institucional/agencia-rmbh/>

A ARMBH, no âmbito de suas competências, desenvolve planos, programas e ações elencadas nas FPIC's e no PDDI, como a regulação do solo; o macrozoneamento metropolitano (abrangendo zonas e áreas de interesse metropolitano, aprovação de parcelamentos, ocupação e destinação do solo, intervenções sujeitas as deliberações urbanísticas do Estatuto das Cidades); a elaboração dos planos de expansão urbana e revisão de planos diretores (como o plano metropolitano de gerenciamento de resíduos sólidos urbanos de serviços de saúde e de resíduos de construção civil volumosos); elaboração do plano metropolitano de mobilidade; estruturação do sistema compartilhado de informações metropolitanas; estruturação de programa de recuperação ambiental de áreas de recarga hídrica e implementação de atas de registro de preços.

Dentre os projetos desenvolvidos na RMBH, o PDDI – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, elaborado pela ARMBH em parceria com a UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais, PUC – Pontifícia Universidade Católica, UEMG - Universidade do Estado de Minas Gerais e a SEDRU - Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana, busca planejar e desenvolver a região em parceria com os municípios da RMBH e do Colar Metropolitano, incluindo o governo

estadual, Federal, o terceiro setor e o setor privado. O PDDI busca reestruturar a RMBH a partir de quatro Eixos temáticos: acessibilidade, seguridade, urbanidade e sustentabilidade.

Elaborado entre os anos de 2009 e 2010, o PDDI foi concebido para orientar o planejamento dos 34 municípios da RMBH durante as próximas décadas. A etapa seguinte é o macrozoneamento da região, organizando os pontos de interesses comuns metropolitanos, com base em diretrizes para uso e ocupação. No espaço metropolitano foram identificadas as ZIMs – Zonas de Interesse Metropolitano, onde o interesse metropolitano prevalece sobre o interesse local, e as AIMs – Áreas de Interesse Metropolitano, que serão espaços específicos para implementação de políticas do PDDI. O macrozoneamento objetiva a descentralização através do conceito de centralidade de redes, substituindo uma estrutura monocêntrica por uma policêntrica, descentralizando e ampliando vários centros de fomento e desenvolvimento pelo território metropolitano, criando um ambiente urbano acessível com diversidade de comércio, serviços públicos e privados, habitação e espaços de convivência cultural e de lazer na RMBH.

Dentre os projetos prioritários desenvolvidos pela ARMBH está a revisão dos planos diretores de 11 municípios²⁴ da RMBH, sob coordenação do CEDEPLAR – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da UFMG. Este projeto prevê a concepção de espaços físicos e digitais em cada um dos municípios envolvidos, previstos para divulgar e buscar a participação da população no processo de revisão do Plano Diretor (figura 05). A ideia é que estes espaços funcionem como canais permanentes de comunicação e de troca de informações entre o corpo técnico responsável pelos trabalhos e a sociedade em geral, além de funcionar como espaço que capacite, divulgue e condense informações e propostas relacionadas ao processo.

²⁴ Municípios que foram assessorados na revisão dos planos diretores: Baldim, Caeté, Capim Branco, Itatiaiuçú, Juatuba, Mateus Leme, Nova União, Rio Manso, São Joaquim de Bicas, Sarzedo e Vespasiano.

Figura 05 – Canal de participação na revisão do Plano Diretor ARMBH/RMBH:

Participe da revisão do Plano Diretor do seu município: deixe aqui sua contribuição

Nome *

Email *

Município *

Tema *

Comentário *

Selecionar arquivo... Nenhum arquivo selecionado.

ENVIAR

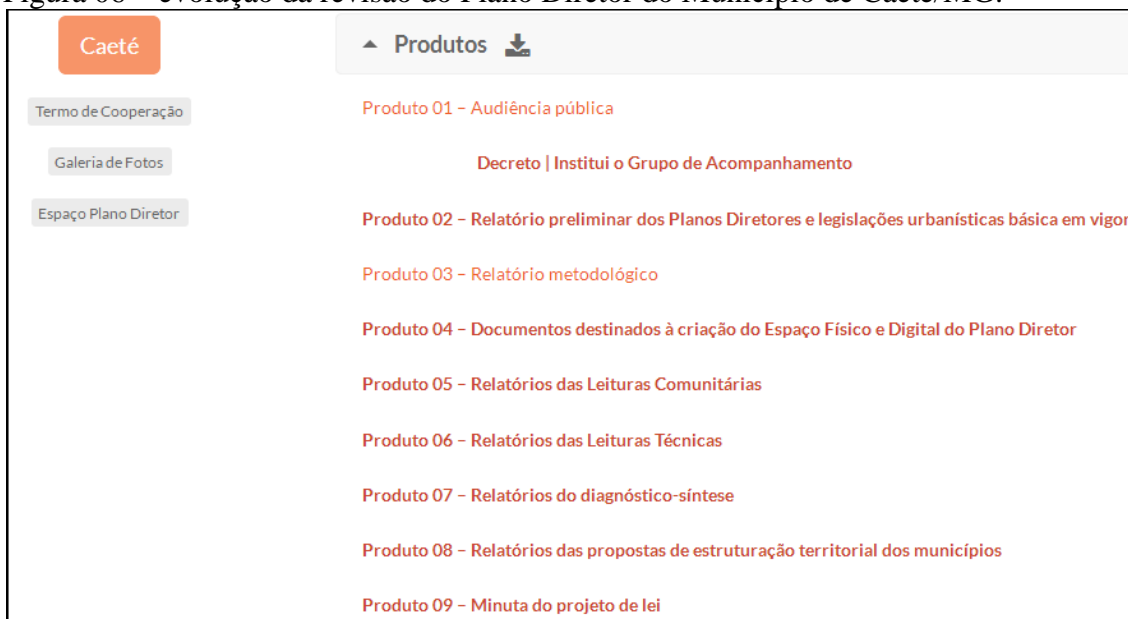
Caso prefira, pode enviar as suas contribuições via e-mail sabrina.rocha@agenciarmbh.mg.gov.br

Fonte: sitio Agência da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Disponível em <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/revisao-dos-planos-diretores/#1486991619318-f1bb0992-3058>

Participam do contrato assinado em outubro de 2016 a ARMBH e IPEAD/UFMG para assessoramento na revisão dos Planos Diretores, os Municípios de Baldim, Caeté, Capim Branco, Itatiaiuçu, Juatuba, Mateus Leme, Nova União, Rio Manso, São Joaquim de Bicas, Sarzedo e Vespasiano com cronograma previsto de quinze meses para a entrega de nove produtos²⁵ para cada um dos municípios. O produto final será entregue em forma de minuta do projeto de lei com os onze planos diretores dos municípios participantes.

²⁵O Produto 1 foi finalizado em dezembro de 2016 com a formação dos Grupos de Acompanhamento (GAs), e lançamento oficial do projeto por meio de audiências públicas. O Produto 2 está em fase final, compreende um levantamento dos planos diretores atuais e da legislação urbanística e ambiental em vigor. O Produto 3, baseou-se na realização do Seminário de Capacitação dos Grupos de Acompanhamento (GAs), nos dias 13 e 14/12/2016, para definir, de forma participativa, a metodologia e o cronograma de todo o projeto. O Produto 4, que inclui a reunião e a primeira apreciação de dados e informações pertinentes à revisão dos onze planos diretores vigentes e a implantação dos espaços físico e digital desses planos, com conclusão prevista para meados de abril de 2017. O Produto 5 se refere às leituras comunitárias e à mobilização social para se conhecer a realidade, potencialidades e conflitos dos municípios tem previsão de entrega nos meses de maio e junho deste ano. O Produto 6 estão previstas as leituras técnicas/estudos setoriais que envolvam aspectos ambientais, sociais e econômicos do município e a sua relação e inserção na região metropolitana. A entrega está programada para os meses de julho e agosto de 2017. O Produto 7, com apresentação prevista para setembro de 2017, abrangerá o diagnóstico e a síntese das leituras técnicas e comunitárias sobre o município e as análises com propostas territoriais municipais, observando-se o Macrozoneamento Metropolitano e o PDDI. O Produto 8, que inicia a fase de propostas em relação aos planos diretores, serão realizadas oficinas e apresentado o diagnóstico/síntese do plano diretor, além da definição coletiva das diretrizes para a proposta de reestruturação territorial de cada um dos onze municípios. A entrega da última etapa do projeto de revisão, o Produto 9, contendo a minuta do projeto de lei e a proposta de revisão dos planos diretores, está prevista para janeiro de 2018.

Figura 06 – evolução da revisão do Plano Diretor do Município de Caeté/MG:



Fonte: sitio Agência da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Disponível em <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/revisao-dos-planos-diretores/#1486991619318-f1bb0992-3058>

Merece menção, ainda, o projeto LUMES²⁶ – Lugares de Urbanidade Metropolitana, que propõe criar ambientes de gestão compartilhada entre atores políticos, centros de pesquisas acadêmicas, corpos técnicos, sociedade civil organizada e de classes, conselhos e demais atores que desempenham atividades sociais, de forma a replicar e fortalecer os debates acerca do macro zoneamento.

Especificamente em relação à cidade de Belo Horizonte, Capital do Estado de Minas Gerais e cidade pólo da RMBH, são desenvolvidos programas e ações de governança com o objetivo de aperfeiçoar sua articulação com os municípios da RMBH. Estes programas e ações envolvem a regulamentação de transporte integrado de táxis entre a cidade Belo Horizonte, aeroporto de Confins e cidade de Lagoa Santa, ocupação do solo entre municípios limítrofes, descentralização entre os vetores norte, sul e oeste da RMBH, elaborados e concluídos até 2014 e projeto de uso da malha ferroviária para transporte de passageiros concluído até 2015.

²⁶ Para mais informações, acessar <http://www.rmbh.org.br/lumes.php>

3.3 - A QUESTÃO DA COORDENAÇÃO E COOPERAÇÃO PELA VIA DA ARMBH

Se, como visto anteriormente, a estrutura federativa tripartite no Brasil não favorece a cooperação metropolitana, especialmente pela a ascensão e protagonismo dos municípios, que com a CF/88, se tornaram autônomos, a experiência desenvolvida na RMBH aponta para alguns aspectos que merecem reflexão. Por outro lado, é verdade que os estados perderam a legitimidade de ação nas RM's, inexistindo na legislação desde 1988 uma instância de governança metropolitana supra municipal. Por outro, as RM's organizadas com base na auto gestão dos municípios membros não se tornou uma realidade, o que é o caso da RMBH.

As assimetrias sociais, econômicas e fiscais destacadas pela literatura, bem como o elevado número de atores envolvidos, o tamanho da população e heterogeneidade do grupo de municípios são fatores presentes na RMBH, restringindo a construção de uma agenda comum a partir dos próprios municípios.

Porém, se os municípios integrantes da RMBH não possuem uma organização ou instância auto organizada para o tratamento das questões metropolitanas, este papel vem sendo desenvolvido pela ARMBH, uma estrutura do Governo Estadual. Pelas informações reunidas neste trabalho, podemos perceber que a ARMBH é que tem assumido este papel de protagonismo na articulação com outras organizações – envolvendo não apenas os municípios mas outros órgãos como as universidades – na busca da construção de estudos, ações e programas voltados para a resolução de problemas e para o desenvolvimento metropolitano

Deste modo, tem sido ARMBH, portanto o Governo Estadual, o ator central na liderança do desenvolvimento de importantes projetos sobre a questão metropolitana na RMBH, diante da ausência de um órgão ou instância autônoma que represente os municípios. A seguir, apresentamos nossas considerações finais a título de síntese deste trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os subsídios obtidos no decorrer do presente trabalho, na busca de esclarecimentos sobre as dificuldades de cooperação e coordenação entre os municípios nas RM's, foram concentrados no caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH. No esforço para sua institucionalização, em vez de uma estrutura de organização autônoma de municípios, prevista pela Constituição Federal de 1988, encontramos o papel articulador e estruturante desempenhado por uma Agência pertencente ao Governo Estadual.

Dentre as dificuldades previstas pela literatura sobre RM's, podemos afirmar que basicamente estão presentes na RMBH: as fortes assimetrias entre os municípios integrantes; a falta de critérios técnicos na inserção de novos municípios nas RM's e no Colar Metropolitano e inadequada estrutura fiscal presentes na maioria dos municípios, aspectos dificultadores no desenvolvimento e na cooperação para enfrentamento de problemas vividos nas RM's, em especial, relacionados às FPIC's - Funções Públicas de Interesse Comum.

A extinção de órgãos como a autarquia PLAMBEL – Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, vinculada ao Estado de Minas Gerais e instituída após estudos de um grupo técnico da FJP – Fundação João Pinheiro, e responsável pela elaboração do Plano Metropolitano, deixou um legado composto por técnicos com papel ativo na questão metropolitana.

Pode ser verdade que a PLAMBEL tivesse uma estrutura rígida, pelo que foi criticada pela atuação centralizada e autoritária, com pouco espaço para o diálogo entre os municípios e a sociedade civil. Tal postura refletia o sistema político do Regime Militar e da organização institucional, uma vez que as RM's ainda eram organizadas pela União. Entretanto o planejamento da RMBH só veio a ser retomado, décadas após tal extinção, com o papel protagonizado pela ARMBH, que tem liderado o desenvolvimento de importantes projetos sobre a questão metropolitana. Na ausência da consolidação de um órgão ou instância que representasse os municípios de forma coordenada, a ARMBH, órgão ligado ao governo Estado, é que tem possibilitado o desenvolvimento das questões que envolvem a RMBH.

A Constituição Federal de 1988 descentralizou a estrutura administrativa e política da federação, conferindo maior protagonismo e autonomia aos estados e municípios. Assim, os governos municipais passaram a entes federativos, fazendo jus ao aumento de transferências constitucionais e expandindo as receitas próprias e assumindo responsabilidades substantivas na implementação das políticas públicas previstas constitucionalmente.

Nos anos 70, ainda durante o Regime Militar, desenvolvimento das RM's avançou devido a ações da União, garantindo recursos para investimentos em infraestrutura, como exemplo, nas áreas de transportes, habitação, saneamento, indústria de base, dentre outras. Já na década de 80, a economia entrou em crise, impactando diretamente na capacidade de manutenção dos investimentos. Além disso, com a redemocratização em curso no Brasil e a Constituição de 1988, os municípios, que deveriam influenciar e gerir as RM's, herdaram um sem número de problemas e carência sociais e de infraestrutura, porém divididos em termos de uma agenda comum de prioridades metropolitanas.

A mudança no comando e gestão da RM's, que passou da União para os estados sem fontes específicas de financiamento e mecanismos de governança que contrabalançassem a crescente autonomia dos municípios, fragmentados em torno de interesses distintos, uma vez se posicionando como municípios núcleo ou periféricos nas RM's, e ainda, outros fatores como a ausência de recursos federais, as crises econômicas e fiscais, a onda de privatizações e a agudização dos problemas sociais tornaram estes cenário ainda mais desfavorável, impedindo o planejamento e desenvolvimento efetivo em 25 RM's (Spink, 2005).

A RMBH apresenta quadro semelhante a outras RM's referente às assimetrias - diversidade populacional, econômica e fiscal. A conurbação ou sua ausência, a alta densidade populacional, a concentração econômica e a ausência de limites geográficos são também questões que dificultam a busca de soluções comuns para os grandes aglomerados urbanos no Brasil. Os dados populacionais do Censo Demográfico de 2010 (quadro 10) citados anteriormente demonstram o contraste populacional entre os municípios da RMBH. Aproximadamente 40% dos municípios possuíam uma população de até 20 mil habitantes e apenas 6% tinha uma população acima de 500 mil

habitantes. Em outras palavras, a diversidade de porte entre tais municípios sugere também uma diversidade de demandas sociais e capacidades fiscais, econômicas e de investimentos, aspectos que podem dificultar a construção de uma agenda comum na RM.

Sobre a falta de critérios que aumentam as assimetrias, o caso do Colar Metropolitano é um exemplo. O processo de metropolização nem sempre alcança verdadeiramente os municípios integrantes do Colar. Em se tratando dos critérios básicos que caracterizam as RM's, nem sempre são observados, tais como: conjunto de municípios limítrofes como ocorrência ou mesmo tendência de continuidade do tecido urbano; funções urbanas complementares e que tenha a capital do Estado ou metrópole regional como núcleo; grau de conurbação e movimentos populacional pendulares; forte atividade econômica, com perspectivas de desenvolvimento; fatores de polarização e deficiência de serviços públicos em um ou mais Municípios, que implique de maneira negativa no desenvolvimento da RM.

Ainda sobre o Colar Metropolitano, existe um projeto de Lei Complementar em tramitação na Assembleia Legislativa de Minas Gerais propondo a inclusão de mais cinco municípios no Colar Metropolitano: Jequitibá, Itabira, João Monlevade, Catas Altas e Santana do Riacho. A inclusão destas cinco cidades não é unanimidade. De um lado, parlamentares e prefeitos são favoráveis à proposta, com a justificativa de facilitar os serviços de transportes coletivo, da área de saúde, dentre outras, como forma de se habilitarem a receber programas sociais como o Minha Casa minha vida. Por outro lado, a ARMBH e a Associação dos Municípios da Região Metropolitana – GRANBEL são contrários e criticam a inclusão de mais municípios a RM, entendendo a proposta como de mero interesse político. Grandes problemas seguem sem solução na RMBH, dentre eles, podemos citar a mobilidade urbana, violência, saneamento básico e destinação de resíduos sólidos.

Com 34 municípios na RMBH e 16 no Colar Metropolitano, a cooperação para a solução dos problemas existentes se torna ainda mais difícil, além de não beneficiar efetivamente na prática os novos municípios integrantes, que apesar da proximidade da

capital, não participam da mancha de conurbação urbana²⁷. A inclusão de novos municípios somente deveria ser aprovada após constatado, através de estudos técnicos especializados constatando dentre outros fatores, a conurbação urbana como uma das justificativas.

Considerando que o Colar Metropolitano deverá ser composto por municípios limítrofes afetados pelo processo de metropolização e que não são integrantes da RMBH, mas que poderão ser no futuro, fica claro a não observância dos critérios básicos como a conurbação, dentre outros, e a ausência de normatização ao tratar da questão das RM's.

O que podemos inferir das fontes e materiais consultados na elaboração do presente trabalho, é que o encaminhamento da questão metropolitana não se deu nos termos previstos pela Constituição Federal de 1988. A elaboração de políticas de enfrentamento dos problemas comuns não tem se constituído a partir de uma administração da RMBH pelos próprios municípios. O baixo grau de cooperação autônoma, na RMBH, poderia estar relacionado ao elevado número de envolvidos - com os 34 municípios e 16 do colar Metropolitano - sem avanços significativos na coordenação da solução de problemas de mobilidade, destinação de resíduos sólidos, dentre outros. Caso o projeto vetado fosse aprovado sem o devido embasamento técnico, aumentaria o número de atores decisórios e conseqüentemente as assimetrias.

Não menos importante, a capacidade fiscal dos municípios é fator importante na questão metropolitana. Internamente às RM's, a estrutura fiscal se assemelha à estrutura populacional, com o município núcleo sediando e concentrando a atividade de prestação de serviços e concentrando a arrecadação do ISS – Imposto Sobre Serviços. Fatores como porte populacional, composição e tamanho da base econômica, ser núcleo ou não da RM, além da capacidade de organização para cumprir requisitos para receber transferências estaduais e federais, afetam a capacidade fiscal do município (Rezende e Garson, 2006) e, conseqüentemente, sua política de investimentos. Conforme a composição das receitas do município núcleo, periféricos e os demais não metropolitanos, serão traçados as prioridades de investimentos e a estratégia política na

²⁷Conurbação urbana é o processo entendido como a fusão entre as áreas urbanas de municípios limítrofes, no qual há a constituição de uma mancha urbana contínua, transcendendo os limites municipais (FREITAS, 2009).

obtenção de outros recursos. Alavancados pela atividade econômica, o município núcleo apresenta destaque na arrecadação do ISS e ICMS, o que permite maior liberdade nos investimentos, exceto no caso dos repasses do ICMS que obrigatoriamente 40% serão destinados a área de saúde e educação, como repasses do FUNDEB e SUS que são no totalmente destinados. No caso dos municípios de porte médio, comuns nas periferias metropolitanas, a situação é ainda mais desfavorável por não possuírem unidades econômicas; tem base tributária própria fraca e quando localizados nas regiões Sudeste ou Sul, não são beneficiados por redistribuição do FPM. Por outro lado, possuem fortes demandas por investimentos devido à carência em infraestrutura e transportes, dentre outros. Já nos municípios periféricos, além de possuírem uma base tributária menor, é comum a sub-exploração das existentes, onde o destaque na arrecadação é a transferência de repasses do ICMS, quando, por ventura sediarem alguma atividade produtiva, o município é beneficiado. Geralmente, recorrem às transferências redistributivas do FPM para se financiarem, além das transferências vinculadas de recursos dos SUS e FUNDEB. Este quadro, conforme dados levantados neste trabalho, está presente na RMBH, e contribui para a fragmentação das prioridades e dificuldades de construir uma agenda comum de soluções metropolitanas. É diante de tais dificuldades que se torna compreensível que seja, a partir da ação do nível estadual de governo, por meio da ARMBH, que tenha sido possível ao menos retornar um esforço relativamente bem sucedido de formular e articular ações e programas voltados para soluções metropolitanas.

Vale destacar que o trabalho realizado neste estudo não permite avaliar o sucesso da cooperação e o impacto das ações e programas desenvolvidas pela ARMBH, o que poderá constituir uma agenda futura para novos estudos. Também não identificamos estudos ou relatos sobre o desenvolvimento de experiências similares em outros estados. Entretanto o resultado a que chegamos, por ora, parece importante para que possamos estabelecer novas metas e passos que nos permita aprofundar nossos estudos sobre a governança metropolitana no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituições Brasileiras - conheça as 7 que o Brasil já teve. Disponível em <http://senadofederal.tumblr.com/post/97135737317/constitui%C3%A7%C3%B5es-brasileiras-conhe%C3%A7a-as-7-que-o> Acesso em: 11 set. 2016.

BRASIL. Destaques do Portal Federativo da Secretaria de Governo. Mais municípios passam a integrar regiões metropolitanas no País. Disponível em <http://www.portalfederativo.gov.br/noticias/destaques/mais-municipios-passam-a-integrar-regioes-metropolitanas-no-pais> Acesso em: 19 out. 2016.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Censo Demográfico 2010. População residente em 2000 e 2010, por situação do domicílio, com indicação da população urbana residente na sede municipal, área total e densidade demográfica, segundo as mesorregiões, as microrregiões e os municípios. Disponível em <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=29&uf=31> Acesso em: 24 out. 2016.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. População dos municípios das capitais (população presente e residente). Disponível em <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=CD79> Acesso em: 1 Jul. 2017.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. População das Regiões Metropolitanas, Regiões Integradas de Desenvolvimento e Aglomerações Urbanas com mais de 01 milhão de habitantes. Disponível em <http://saladeprensa.ibge.gov.br/noticias.html?view=noticia&id=1&idnoticia=3244&busca=1&t=ibge-divulga-estimativas-populacionais-municipios-2016>, Acesso em: 13 nov. 2016.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Conferência do Desenvolvimento (Code). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), e Governo da Bahia, realizado no Pavilhão de Aulas III da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=10794 Acesso em: 09 jan. 2017.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Governança Metropolitana no Brasil: O Arranjo Institucional da RMBH. Disponível em http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/apresentacao_rmbh_oficial1.pdf, Acesso em: 26 out. 2016.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Rede IPEA. Governança Metropolitana. Disponível em http://www.ipea.gov.br/redeipea/index.php?option=com_content&view=article&id=97:governanca-metropolitana&catid=89:projetos-de-pesquisa&Itemid=206 Acesso em: 26 out. 2016.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Governança Metropolitana no Brasil. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/pdfs/rbelohorizonte> Acesso em: 26 out. 2016.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Instrumentos clássicos de arrecadação tributária municipal. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110920_comunicadoipea112.pdf Acesso em: 28 mai. 2017.

BRASIL. Prefeitura de Belo Horizonte. Desenvolvimento integrado da RMBH. Disponível em <https://bhmetaseresultados.pbh.gov.br/category/%C3%A1reas-de-resultado/integra%C3%A7%C3%A3o-metropolitana> Acesso em: 06 mar. 2017.

BRASIL. Saneamento e coleta de lixo avançam, segundo PNAD. Disponível em <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2016/11/saneamento-e-coleta-de-lixo-avancam-segundo-pnad> Acesso em: 08 dez. 2016

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Censo Demográfico 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010. População recenseada. População residente. Disponível em <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=9&uf=00> Acesso em 24 out. 2016.

Breve Histórico da Gestão Metropolitana da RMBH. Disponível em <http://www.rmbh.org.br/pt-br/content/rmbh> Acesso em: 28 set. 2016.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - FGV CPDOC. Fatos e fotos: artigos ilustrados de fatos e conjunturas do Brasil. Disponível em <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/AI5> Acesso em: 11 set. 2016.

GOUVÊA, R. G. Autonomia Municipal em Regiões Metropolitanas: as questões administrativas e políticas. XXIII International Congress of the Latin American Studies Association, LASA 2001 – Washington, D.C.

MAGALHÃES, F. Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010. p. 51-75, 201-227.

MINAS GERAIS. Agência Metropolitana de Belo Horizonte. Arranjo da Agência Metropolitana de Belo Horizonte. Disponível em <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/institucional/agencia-rmbh/> Acesso em: 30 jan. 2017.

MINAS GERAIS. Agência Metropolitana de Belo Horizonte. ARMBH e UFMG assessoram revisão dos Planos Diretores da RMBH. Disponível em <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/agencia-rmbh-e-ufmg-assessoram-revisao-de-planos-diretores-de-municipios-da-regiao-metropolitana/> e <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/agencia-rmbh-e-ufmg-capacitam-municipios-para-acompanhamento-da-revisao-de-seus-planos-diretores/> Acesso em: 25 jun. 2017.

MINAS GERAIS. Assembléia Legislativa de Minas Gerais. Consulta Projeto de Lei Complementar 01/2015. Disponível em https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?a=2015&n=1&t=PLC&aba=js_tabTramitacao Acesso em: 09 jan. 2017.

MINAS GERAIS. Assembléia Legislativa de Minas Gerais. Lei Complementar 88/2006 de 21/01/2006. Disponível em http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?co1=e&d=NJMG&p=1&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&l=20&r=1&f=G&s1=LCP.TIPO.+e+88.NUME.+e+2006.ANO.&SECT8=SOCONS Acesso em: 21 mai. 2017.

MINAS GERAIS. Assembléia Legislativa de Minas Gerais. Lei Complementar 89//2006 de 12/01/2006. Disponível em http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?co1=e&d=NJMG&p=1&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&l=20&r=1&f=G&s1=LCP.TIPO.+e+89.NUME.+e+2006.ANO.&SECT8=SOCONS Acesso em: 21 mai. 2017.

MINAS GERAIS. Assembléia Legislativa de Minas Gerais. Lei Complementar 107/2009 de 12/01/2009. Disponível em http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?co1=e&d=NJMG&p=1&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&l=20&r=1&f=G&s1=LCP.TIPO.+e+107.NUME.+e+2009.ANO.&SECT8=SOTEXTO Acesso em: 21 mai. 2017.

MINAS GERAIS. Companhia de Habitação do Estado De Minas Gerais - COHAB/MG. História. Disponível em <http://www.cohab.mg.gov.br/cohab/historia/> Acesso em: 24 out. 2016.

REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE. Entenda melhor o macrozoneamento da RMBH. Disponível em <http://www.rmbh.org.br/mzrmbh/pt-br.htm> Acesso em: 05 mar. 2017.

REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE. Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH. Disponível em http://www.rmbh.org.br/sites/default/files/PDDI-RMBH_Produto_4_Volume_1_-_versao_final.pdf Acesso em: 26 out. 2016.

TOLEDO, C. N. 1964: O golpe contra as reformas e a democracia. Revista Brasileira de História. São Paulo, v. 24, nº 47, p.13-28 – 2004.