

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

JOSADAC FIGUEIRA DE MATOS

ASPECTOS POLÍTICOS E INSTITUCIONAIS DA
ADMINISTRAÇÃO METROPOLITANA NO BRASIL:
O CASO DE BELO HORIZONTE

MONOGRAFIA APRESENTADA À
ESCOLA BRASILEIRA DE AD-
MINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA
A OBTENÇÃO DO GRAU DE
MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA

RIO DE JANEIRO, 1982

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

198207 1216

T/EBAP M433as



1000021335

ASPECTOS POLÍTICOS E INSTITUCIONAIS
DA ADMINISTRAÇÃO METROPOLITANA NO
BRASIL: O CASO DE BELO HORIZONTE

MONOGRAFIA DE MESTRADO PRESENTADA POR
JOSADAC FIGUEIRA DE MATOS

E APROVADA EM 21.05.1982
PELA COMISSÃO JULGADORA

DIOGO LORDELLO DE MELLO
Mestre em Administração Pública

ANA MARIA DE FREITAS BRASILEIRO
Ph.D em Ciência Política

BEATRIZ MARQUES DE SOUZA WAHRLICH
Mestre em Administração Pública (MPA)

RESUMO

Esta monografia analisa os obstáculos políticos e institucionais para a criação e sobrevivência de uma organização de planejamento e administração na região metropolitana de Belo Horizonte, desde as primeiras idéias sobre a necessidade de um plano para a região até o surgimento de uma autarquia: Superintendência de Desenvolvimento Metropolitano - PLAMBEL -, ressaltando-se os mecanismos de sobrevivência e adaptação em ambiente, não raro, adverso.

Como se trata de uma entidade cujo campo de ação é uma região metropolitana, achou-se oportuno, antes de iniciar a análise de seus antecedentes e realizações, buscar alguns conceitos mais correntes sobre regiões metropolitanas, inclusive para identificar os parâmetros, variáveis e características adotadas no Brasil para a delimitação das regiões metropolitanas.

Assim, toda a primeira parte do trabalho é dedicada ao quadro de referência teórico e institucional, incluindo uma digressão sobre formas encontradas em outros países onde o fenômeno metropolitano tem merecido maior atenção do poder público, na tentativa de eliminar ou minimizar os efeitos perversos da metropolização.

Depois de analisar a organização e seus principais trabalhos mesmo antes de oficialmente criada, o autor conclui que, tendo em vista a situação de irreversibilidade em que atualmente se encontram as entidades metropolitanas de planejamento e administração, pode-se prever que o PLAMBEL, se conseguir manter uma liderança institucional que defenda seus programas e objetivos, se imporá como uma organização indispensável como instrumento de planejamento e coordenação das ações governa -

mentais na região metropolitana de Belo Horizonte. Ressalta também a necessidade de uma aliança confiável entre a entidade e os Municípios, a fim de que os interesses metropolitanos, tais como definidos no texto da monografia, possam efetivamente se sobrepor aos interesses meramente locais ou apenas setoriais de órgãos de outros níveis de governo, que eventualmente possam tentar agir sem observância dos planos globais da região.

SUMMARY

This monograph analyzes the political and institutional hindrances to the implementation and survival of a planning and administrative organization located in the metropolitan region of Belo Horizonte, since the inception of the first ideas which have identified the need for an urban plan for the region up to the creation of a public authority, namely the Superintendência de Desenvolvimento Metropolitano - PLAMBEL. The surviving and adaptative mechanisms necessary to face an often hostile milieu have been stressed herein.

The object of this study is an agency whose area of activities is a metropolitan region. In view of this fact, the author found it convenient, prior to beginning an analysis of the previous background and accomplishments, to determine some concepts which were more usual among those concerned with metropolitan regions, aiming at identifying the parameters, variables and characteristics used in Brazil for a definition of metropolitan regions.

Therefore the first part of the paper is entirely focused upon the pertinent theoretical and institutional reference background, including a discussion of the forms found to exist in other countries where metropolitan phenomenon has received more attention on the part of the public power, who has thus been attempting to eliminate or minimize the distorting effects of metropolitanizing.

After analyzing the organization and its major accomplishments, including those performed before its formal implementation, the author concludes that, considering the current irreversible situation of metropolitan planning and administrative agencies, it can be expected that PLAMBEL will impose itself as an

indispensable organization which will act as a planning and coordinating instrument for governamental action in the metropolitan area of Belo Horizonte. The author stresses, also, the need for a reliable association between PLAMBEL and the municipalities so that metropolitan interests, as defined in the monograph, can effectively overcome the interests of local governments and the sectorial interests for other governmental agencies which eventually might try to operate without taking into consideration the overall plans for the region.

Dedico à Tê, esposa, amiga e companheira, pois sem seu apoio emocional, compreensão e otimismo, dificilmente eu teria concluído este trabalho, tão pequeno para a grandeza de sua alma.

A
Federico e Cristina
pequenos seres metropolitanos.

AGRADECIMENTOS

Em 1977 e 1978 fiz o curso de Mestrado em Administração Pública na Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas. Este era um dos objetivos profissionais e acadêmicos que eu tinha e cuja realização me foi muito gratificante. Esta etapa foi possível porque a Fundação João Pinheiro, na qual trabalhava desde 1973, me concedeu uma licença reumerada para esta finalidade. Quatro pessoas me ajudaram a obtê-la e às quais quero agradecer: Dr. Teodoro Alves Lamounier e Dr. Rodrigo Andrade, enquanto diretores do Centro de Desenvolvimento Urbano da Fundação João Pinheiro; Dr. Carlos Armando Gontijo César, enquanto Secretário Geral da Fundação João Pinheiro e, finalmente, aquele que autorizou a licença, mesmo sem me conhecer pessoalmente, Prof. José Israel Vargas.

Na fase de elaboração da Monografia agradeço ao meu orientador, Prof. Diogo Lordello de Mello com quem conversei por telefone, às vezes antes do sol nascer; ao Dr. Carlos Maurício de Carvalho Ferreira, ao Dr. Luiz Cláudio Junqueira Henrique e ao Dr. Carlos Jorge Magalhães Ferreira, respectivamente, Presidente da Fundação João Pinheiro, diretor e diretor-adjunto do Centro de Desenvolvimento em Administração dessa Fundação, que me autorizaram a utilizar recursos organizacionais, inclusive tempo para pesquisa e levantamentos.

Ao Dr. Teodoro Alves Lamounier (novamente), Dr. Zenilton Kleber Gonçalves do Patrocínio, Dr. Benício de Assis Araújo (Presidente do PLAMBEL) e Dr. Ney Werneck, principalmente a este último, pelas ricas e extensas entrevistas que me concederam sobre a criação e os trabalhos do PLAMBEL.

Agradeço à Comissão Julgadora, composta pelo Prof. Diogo Lordello de Mello, Ana Maria Brasileiro e Beatriz Marques de Souza Wahrlich, pelas sugestões que me deu para inclusão na versão fi-

nal da Monografia.

Ao Prof. Jaime Tobias Blay e à Profa. Georgina Alves Vieira da Silva pela leitura crítica que fizeram na versão preliminar. À Profa. Maria de Lourdes Soares agradeço a tradução que fez do resumo para o inglês, bem como a uma leitura de revisão, que muito me ajudou. Agradeço ainda a Maria Aparecida Barreto Ciscotto pela organização e datilografia do material.

ÍNDICE

<u>Conteúdo</u>	<u>Página</u>
RESUMO	2
SUMMARY	4

PRIMEIRA PARTE

QUADRO DE REFERÊNCIA TEÓRICA E INSTITUCIONAL

I- INTRODUÇÃO	17
1- Importância do Problema	17
2- Objetivos e Limites do Estudo	18
3- Metodologia do Estudo	19
4- Conteúdo da Monografia	20
II- PROBLEMAS TEÓRICOS	22
1- Em busca de um Conceito de Região	22
2- Em busca de um Conceito de Região Metro- politana	30
3- Problemas Institucionais e de Governo	48
III- ALGUMAS EXPERIÊNCIAS ESTRANGEIRAS	63
IV- AS FORMAS DE ADMINISTRAÇÃO METROPOLITANA NO BRA SIL	78
1- Comentário ao parágrafo 10 do Artigo 157 da Cons	

tituição de 1967 e ao Artigo 164 da Emenda Constitucional nº 1 de 1969	78
2- As Entidades Metropolitanas Antes da Lei Complementar nº 14	83
3- As Leis Complementares nºs 14, 20 e 27	94
4- As Entidades Metropolitanas após as Leis Complementares nºs 14 e 20	101

SEGUNDA PARTE

O ÓRGÃO DE ADMINISTRAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE - ESTUDO DE CASO

I- ANTECEDENTES ORGANIZACIONAIS	104
1- Descrição da Região Metropolitana de Belo Horizonte	105
2- Primeiras Idéias e Ações Relacionadas com o Planejamento Metropolitano de Belo Horizonte	106
3- Criação da Fundação João Pinheiro e do PLAMBEL	116
4- Primeiros Estudos	122
II- A TRANSFORMAÇÃO EM AUTARQUIA	125
1- Organização	129
2- Novas Fontes de Recursos Financeiros	133
3- Relações com os Governos Federal, Estadual e Municipais e os Obstáculos Políticos e Institucionais a atuação do Órgão	135
4- Formas Organizacionais e Administrativas : Algumas Comparações	143
5- Realizações do PLAMBEL	147

III- CONCLUSÕES 165

BIBLIOGRAFIA 168

LISTA DE QUADROS

<u>Nº</u>	<u>Página</u>
1- Planejamento Metropolitano - Realização Anteriores à Lei Complementar nº 14 - 1967/1973	89
2- Entidades Metropolitanas Brasileiras após as Leis Complementares nºs 14 e 20	102

LISTA DAS FIGURAS

<u>Nº</u>	<u>Página</u>
1- Exemplo de Regiões Funcionais e Nodais	29
2- Localização da Região Metropolitana de Belo Horizonte	107
3- Principais Áreas de Concentração Urbana	108
4- Esquema Metropolitano de Estruturas - Divisão Municipal	109
5- Sequência do Planejamento Metropolitano	149
6- Síntese do Plano Metropolitano de Transporte	155
7- Síntese do Plano de Ocupação do Solo da Aglomeração Metropolitana	160
8- O Programa de Estudos Econômicos e Sociais e suas relações com os demais componentes do PDIES	162

LISTA DE ANEXOS

<u>Nº</u>	<u>Página</u>
1- Organograma da Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana, em março de 1981	179
2- Legislação Básica da Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte	181

PRIMEIRA PARTE

QUADRO DE REFERÊNCIA TEÓRICO E INSTITUCIONAL

QUADRO DE REFERÊNCIA TEÓRICO E INSTITUCIONAL

I- INTRODUÇÃO

1- Importância do Problema

Na maioria dos estudos desenvolvidos sobre as regiões metropolitanas brasileiras, predominam os enfoques econômicos, espaciais e de natureza institucional quanto à forma com que foram reconhecidas legalmente, para fins de planejamento e tratamento diferenciado dentro das políticas de desenvolvimento urbano.

Pouco interesse têm despertado, para fins de pesquisa e análise, os condicionamentos e o desempenho das organizações criadas para o planejamento e a administração das regiões metropolitanas.

Sabe-se, no entanto, que os condicionantes políticos e institucionais, combinados com a ambiência sócio-cultural de cada uma dessas regiões, são de significativa relevância para as tomadas de decisões e formulações de diretrizes que poderão, ou não, viabilizar o planejamento e a administração dos bens e serviços que estariam sob a competência ou coordenação das organizações metropolitanas.

Além de serem um tipo novo de organização no espaço administrativo nacional, as organizações metropolitanas, por seu caráter ambíguo no que diz respeito às suas funções, poderiam se tornar, em algumas regiões, o centro de convergência das pressões dos vários grupos e segmentos sociais que procurariam orientar a atuação do órgão no sentido de favorecer seus interesses.

Sendo estas organizações, também, possíveis receptoras das reivindicações dos diversos governos locais existentes no espaço territorial que constitui as regiões metropolitanas, poderiam se tornar em pontos centrípetos das relações intergovernamentais.

2- Objetivos e Limites do Estudo

Um dos objetivos do estudo é verificar e analisar em que níveis e de que formas o órgão de planejamento e administração da região metropolitana de Belo Horizonte estaria absorvendo estes problemas, criando mecanismos eficazes de administrá-los, quais os obstáculos políticos e institucionais que estaria encontrando para a consecução de suas metas e as mutações e relevância do ambiente sócio-econômico em que opera. A análise, no ambiente atual, sem uma retrospectiva que contemplasse as condições histórico-políticas em que surgiram as primeiras idéias e iniciativas para a realização de um plano metropolitano e a organização de um grupo de trabalho para esta finalidade, poderia tornar incompreensíveis algumas peculiaridades de que o órgão é portador, pois alguns fatores que se constituíram em obstáculo a tais objetivos no passado, embora atenuados, ainda persistem, na medida em que a maioria dos atores permanece presente no cenário político e administrativo do Estado.

As transações com o ambiente político e interorganizacional aqui apresentadas têm mais como base o quadro das relações intergovernamentais do qual faz parte a organização em estudo, mesmo assim, sem a pretensão de esgotar em todos os seus aspectos a multiplicidade de variáveis que comportaria a análise, se este fosse o escopo do trabalho. Também a discussão empreendida sobre os

conceitos de região em geografia, estendeu-se apenas até o limite em que foi preciso mostrar a utilidade do conceito de regiões funcionais e nodais para o desenvolvimento dos conceitos ou explicações das regiões metropolitanas. Teve-se o cuidado, todavia, de sempre remeter o leitor à bibliografia básica consultada, bem como explicitar os conceitos e pressupostos teóricos, como se verá a partir do capítulo II.

3- Metodologia do Estudo

A própria natureza da monografia indica que, como método de trabalho, predomina a pesquisa bibliográfica. Foram também consultados e analisados documentos relacionados com a criação e desenvolvimento, bem como realização de trabalhos, de todas as organizações de planejamento e administração metropolitanas brasileiras, exceto as de Fortaleza e São Paulo, que não atenderam ao pedido de fornecimento do material desejado. Também para embasar os comentários feitos no capítulo III, da primeira parte, sobre algumas experiências de outros países, foram solicitadas às embaixadas publicações pertinentes ao tema. Infelizmente, das oito embaixadas (Estados Unidos, União Soviética, Canadá, França, Japão, Inglaterra, México e Argentina), apenas as do Canadá e Estados Unidos atenderam ao pedido, mas enviando material sem nenhuma relação com o assunto.

Também foi consultada toda a legislação federal sobre regiões metropolitanas e a legislação estadual específica sobre o PLAMBEL. Esta última compõe um dos anexos à monografia.

Realizaram-se algumas entrevistas informais com técnicos

cos e ex-articuladores para a criação do órgão. Entrevistas formais foram realizadas duas, com cerca de cinco horas de gravação, que serviram para reconstituir a história da organização, como está sintetizada nos dois primeiros capítulos da segunda parte. Os trabalhos realizados e as atuações mais recentes foram conferidos com documentos técnicos produzidos pelo PLAMBEL e alguns relatórios de atividades.

4- Conteúdo da Monografia

A monografia foi dividida em duas partes. A primeira parte contém quatro capítulos, incluindo esta introdução. O capítulo II começa por buscar na geografia um conceito de região que seja útil para explicar as diversas tentativas de estabelecer parâmetros para conceituação e delimitação das regiões metropolitanas. O interesse principal era saber se as delimitações das regiões metropolitanas brasileiras teriam partido de algum modelo teórico consensualmente aceito, ou se teria sido empiricamente determinado, embora abrigando as variáveis urbanas já definidas espacial, econômica e socialmente, bem como considerando as realidades político-administrativas já existentes e consolidadas. Para isto, foi necessária a revisão da literatura também nos aspectos institucionais e de governo, tanto dos estudiosos nacionais como de outros países onde o fenômeno metropolitano tem propiciado a discussão e até teorização, a nível econômico e político, de novas formas de organização econômica e de governo. O capítulo III mostra, em síntese feita a partir da bibliografia conseguida, as diversas alternativas experimentadas por outros países (Estados Unidos, Inglaterra, Canadá, Japão, União Soviética e França) para facilitar a busca de soluções para os

problemas metropolitanos. O capítulo IV trata das formas de administração metropolitana antes e depois das Leis Complementares 14, 20 e 27.

A segunda parte é toda dedicada ao estudo da região metropolitana de Belo Horizonte e seu órgão de planejamento e administração - PLAMBEL - desde as primeiras idéias sobre o plano metropolitano até a atuação mais recente da Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana, incluindo aí uma análise de suas relações com outras organizações dos governos federal, estadual e municipais. O último capítulo da segunda parte dedica-se a mostrar o papel de Belo Horizonte para a região, como núcleo urbano mais importante.

II- PROBLEMAS TEÓRICOS

1- Em busca de um Conceito de Região

A necessidade de buscar um conceito de região, ou tipos de região, para uso neste trabalho tornou-se imperativa na medida em que, revisando a literatura sobre regiões metropolitanas, encontrou-se em muitos autores o emprego dos termos região e área como se fossem recorrentes. Alguns chegam a confundir polo de crescimento e ponto central com área metropolitana. Neste sentido, vale lembrar a observação de Vapñarsky quando diz que a expressão "área metropolitana", tal como é correntemente usada para designar uma grande cidade, é errônea e tem contribuído para dificultar o emprego do conceito para fins de pesquisa e planejamento. Segundo o autor, uma metrópole é um tipo específico de configuração urbana, característica de determinada época histórica, que exerce uma clara preeminência funcional sobre um "hinterland" incomparavelmente maior que um mero povoado ou cidade, por grande que seja, não se devendo também confundir polo de crescimento e ponto central com área metropolitana. Uma área metropolitana pode continuar tendo preeminência sobre determinada região, estando, por outro lado, estancada. Não se confunde com lugares centrais porque uma área metropolitana pode ter vários lugares centrais.¹

Comentando a inclusão do termo regiões metropolitanas no texto da Constituição de 1967, Eurico Azevedo diz:

1- VAPÑARSKY, César A. *El Concepto de "Área Metropolitana" como Herramienta de Investigación y Planificación en América Latina. Revista Interamericana de Planificación.* 8(32): 126-144

"A primeira crítica que se faz é à expressão 'regiões metropolitanas', pois, segundo os planejadores urbanos, a terminologia correta seria 'áreas metropolitanas'. A região compreende um círculo territorial maior, profundamente influenciada pela 'metrópole', mas que não chega a constituir uma unidade que exija governo próprio para enfrentar seus problemas".²

Maria Therezinha de Segadas Soares, referindo-se aos critérios propostos para delimitação de áreas metropolitanas (na verdade os critérios procuravam delimitar o que foi chamado de regiões metropolitanas) afirma que:

"A expressão área metropolitana foi considerada como aplicável ao Brasil, no sentido de cidade de qualquer tamanho, desde que expanda suas atividades sobre as unidades vizinhas, com elas formando um todo integrado".³

É possível que os primeiros escritos sobre regiões metropolitanas no Brasil, a partir da Constituição de 1967 e antes da definição orientada pelos estudos que antecederam a Lei Complementar nº 14/74, tenham recebido influência do conceito desenvolvido pelo "Standard Statistical Metropolitan Area", do Censo dos Estados Unidos.

2 AZEVEDO, Eurico de Andrade. *Instituição e Administração de Regiões Metropolitanas*. *Revista de Administração Municipal*. 22(129): 5-23, mar./abril, 1975. P. 9

3 SOARES, Maria Therezinha de Segadas. *Delimitação de Áreas Metropolitanas*. *Revista de Administração Municipal*. N. 129 (maio/junho, 1969) p. 253-271. *Citação da página 268. O grifo é nosso.*

Nos Estados Unidos, o conteúdo da expressão "área metropolitana" foi bastante ampliado e definido pelo "Standard Statistical Metropolitan Area" do Censo. Assim, são consideradas como área metropolitana todas aquelas que abrangem um grupo de condados contíguos que constituam uma cidade com uma população total de no mínimo, 50.000 habitantes. A elas se agregam os condados vizinhos, desde que apresentem caráter metropolitano ou estejam econômica e socialmente integrados com o condado central. Define-se o caráter metropolitano desde que pelo menos 75% da força de trabalho de cada condado vizinho estejam empregados em atividade não agrícola e, pelo menos, uma das três seguintes condições se verifique: no mínimo 50% de sua população residam em bairros com densidade demográfica não inferior a 150 habitantes por milha quadrada; o número de seus trabalhadores nos setores secundário e terciário seja igual, pelo menos, a 10% do número de trabalhadores nos mesmos setores no condado central ou, de outra parte, seja superior a 10.000 pessoas; o número de seus trabalhadores nos setores secundário e terciário seja igual, pelo menos, a 10% do número de trabalhadores nos mesmos setores residindo no condado central ou, de outra parte, seja o condado lugar de residência de trabalhadores nos setores secundário e terciário em número não inferior a 10.000 pessoas.

A integração econômica com o condado central existirá desde que 15% dos trabalhadores que nele residam trabalhem no condado central, e 25% dos que nele trabalham residam no condado central; ou ainda, desde que outras peculiaridades, tais como ligações telefônicas por assinante, circulação de periódicos, etc. indiquem aquela integração.

4- GRAU, Eros Roberto. Regiões Metropolitanas: Regime Jurídico. São Paulo, José Bushatsky Editor, 1974, p. 24-26.

Segundo Lysia Bernardes, adotando-se os critérios que dizem respeito à massa da população, à sua estrutura profissional e ao grau de integração na metrópole, admitindo-se uma população mínima de 50.000 habitantes na cidade e de 100.000 habitantes no conjunto metropolitano, no Brasil teríamos, pelo menos, trinta áreas metropolitanas. Isto porque seriam consideradas áreas metropolitanas tanto as formações urbanas complexas geradas pelas grandes metrópoles como aquelas constituídas a partir de núcleos centrais menores, ou pela simples conurbação de duas cidades vizinhas, também com função metropolitana.⁵

Assim, antes de se chegar ao conceito de metrópole, área metropolitana e região metropolitana, bem como discutir os critérios adotados no Brasil para a delimitação e posterior institucionalização das regiões metropolitanas, recorreu-se à geografia para verificar, através da evolução dos estudos, que tipos de regiões são tratados mais correntemente naquela ciência. Estes conceitos poderão ser úteis para se considerar em que sentido as regiões metropolitanas são um tipo especial de região.

1.1- O Desenvolvimento do Conceito Regional em Geografia

Ainda permanecem sérias dúvidas entre os geógrafos quanto à validade dos conceitos de região e quanto aos métodos que levam à regionalização, embora as primeiras apresentações sistemáticas do conceito tenham surgido no

5- BERNARDES, Lysia. Áreas Metropolitanas e seu Planejamento. In: KARCOWICZ, Mateus (Org.). Desenvolvimento e Política Urbana. Rio de Janeiro, IBAM, 1976. p. 153-164

século dezoito quando os geógrafos consideraram as unidades políticas como sendo uma base inadequada para descrição e procuraram áreas "mais naturais". Afirma Grigg que "não há uma definição exata do termo 'região' quando usado sem ser qualificado por um adjetivo, mas parece que o termo é usado em geral para significar uma parte da terra que se distingue de alguma forma definida das áreas ao redor".⁶

No princípio deste século desenvolveu-se na França o conceito de pays querendo significar uma região onde se mantinha o mesmo tipo de vida, costume, cultura, etc. . Este conceito embora inadequado para as sociedades industrializadas, foi de alguma utilidade para o estudo de comunidades rurais localizadas.

Outro conceito surgido na primeira década do século vinte foi o de região natural. Este conceito privilegiava os aspectos físicos tais como vegetação, configuração e clima. Posteriormente foi sugerida a inclusão de características culturais para o estudo das sociedades humanas.

Posteriormente surgiu a idéia da região de características únicas. As delimitações dessas regiões baseavam-se principalmente em uma única característica da região que a diferenciava das áreas ao redor. Mais tarde, no entanto, verificou-se que essas regiões não eram de características únicas. A uniformidade dependia muito mais do estudioso interessado na região. Se fosse um fitogeógrafo, a característica adotada seria uma. Outra se

6- GRIGG, David. *Regiões, Modelos e Classes*. In: CHORLEY, Richard J. & HAGGET, Peter (Org.). Modelos Integrados em Geografia. Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos, 1974. p. 23-66 cit. p. 26

ria se o interessado fosse, por exemplo, um zoogeógrafo.

Assim, os conceitos de regionalização passaram, no entender de alguns geógrafos, a ser um problema de classificação. A classificação pode ser definida como o agrupamento dos objetos em classes com fundamento em alguma semelhança, quer de suas propriedades, quer de suas relações. Os objetos classificados são chamados de indivíduos. Todos os indivíduos têm um certo número de propriedades, e o número total de indivíduos classificados chama-se universo. Na classificação, é selecionada uma propriedade comum a todos os indivíduos para o processo de agrupamento e esta propriedade é chamada de característica diferenciadora. Com base nesta característica, os indivíduos podem ser agrupados em certo número de classes. Estas classes, sendo todas do mesmo nível, são chamadas de conjunto de classes ou categorias. Se este agrupamento inicial não for suficiente, as classes de primeira ordem podem, elas próprias, ser agrupadas num segundo conjunto de classes com base numa segunda característica diferenciadora; o processo pode ser repetido outra vez formando-se, assim, uma hierarquia de classes.⁷

Considerando a metodologia exposta por Grigg pode-se perguntar se as regiões, sendo classes de áreas, com propriedades escolhidas pelo estudioso para determinado fim, não seriam, ao mesmo tempo, modelos. Sendo modelos, não serviriam simultaneamente para muitos objetivos. Ter-se-ia, pois, regiões definidas para fins de planejamento, para investimento, para saneamento, etc. .

7- Para uma metodologia de classificação em geografia para fins de regionalização veja-se GRIGG, David.
Op. cit. nota 6

A evolução dos conceitos de região e os métodos de regionalização em geografia facilitaram também a inclusão de variáveis de interesse de outras ciências, diversificando os campos da própria geografia. Hoje, existem a geografia econômica, a geografia humana e até a geografia urbana. Desta expansão do campo de estudos, surgiram novos conceitos de região que interessam de perto aos estudos metropolitanos. São, por exemplo, os de região funcional, região nodal, polo de crescimento e centro de crescimento.

São regiões funcionais aquelas em que as áreas têm maior interação entre si do que com áreas exteriores e apresentam características diferentes o suficiente para se tornarem complementares.

As regiões nodais são vistas como um caso especial de região funcional que possui um único focal e nas quais é introduzida a noção de domínio e ordem.

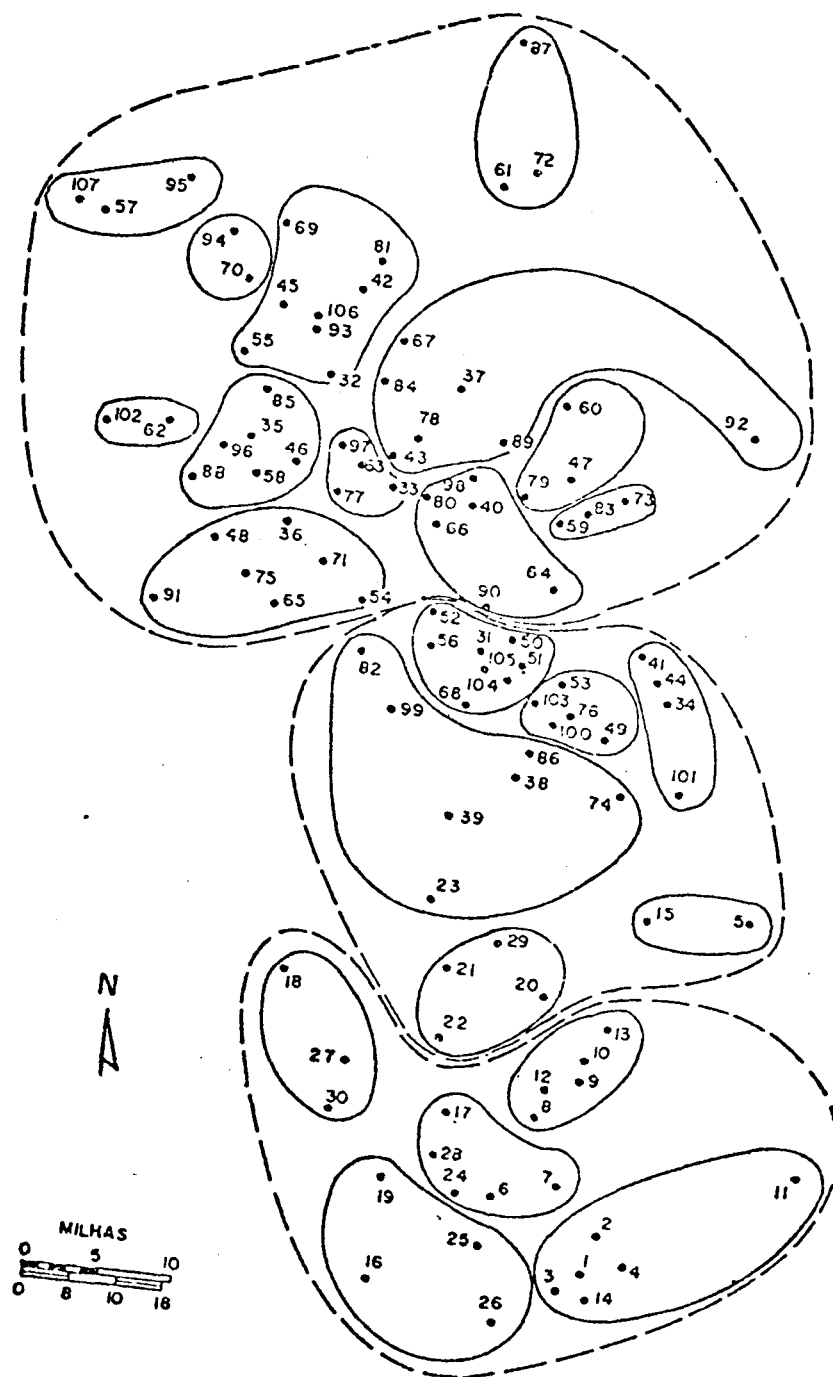
Pode ocorrer a integração entre várias regiões nodais constituindo-se uma região funcional, sendo que cada região nodal, ela própria, compreende uma região funcional. Exemplos destes tipos de regiões foram dados por Brown & Holmes a partir de estudos das seguintes regiões funcionais:

- Nottingham-Derby-Matbock-Mansfield (North Middles)
 - Chesterfield-Sheffield-Doncaster-Barnsley-Workshop (South Yorkshire)
 - Leeds-Bradford-Huddersfield-Halifax-Wakefield (West Riding)

Conforme mostrado na Figura 1.

Figura 1

EXEMPLO DE REGIÕES FUNCIONAIS E NODAIS



FONTE: BROWN, Lawrence A. e HOLMES, John. *Op. cit.* Nota 8
p. 239

As principais variáveis utilizadas pelos autores foram:

- viagens para trabalho
- viagens para compras
- venda de jornais
- chamadas telefônicas
- fluxo de migração
- rotas de ônibus⁸

Quanto aos conceitos de polo de crescimento e centro de crescimento, apesar de haver quem os use como sinônimos, Barat e Geiger mostram que o polo de crescimento (espaço abstrato) se caracteriza mais pela interação setorial, ao passo que o centro de crescimento (espaço geográfico) caracteriza-se pela interação intersetorial. Embora nenhum dos dois conceitos se identifique necessariamente com o fenômeno urbano, os aglomerados urbanos contêm ambos os conceitos devido à chamada economia de escala. Assim, a integração do conceito geográfico de polo de crescimento com os de centralidade industrial leva ao conceito de região metropolitana: espaço urbanizado gerador de inovações e com capacidade de transmissão e dinamismo em escala regional e nacional.⁹

2- Em Busca de um Conceito de Região Metropolitana

Diferentemente do conceito de região em geografia, cuja

8- BROWN, Lawrence A. & HOLMES, John. Delimitação de Regiões Funcionais, Nodais e Hierarquia para uma Média Funcional. In: FAISSOL, Speredião (Org.) Urbanização e Regionalização: Relações com o Desenvolvimento Econômico. Rio de Janeiro, IBGE, 1975. P. 229-246

9- BARAT, Josef & GEIGER, Pedro Pinchas. Estrutura Econômica das Áreas Metropolitanas Brasileiras. Pesquisa e Planejamento Econômico. 3(3): 645-714 (outubro 1973).

aceitação depende principalmente da aceitação por parte da comunidade científica e acadêmica dos parâmetros e da metodologia que a defina, o conceito de região metropolitana envolve aspectos sociais, econômicos e políticos de mais difícil caracterização e, portanto, de maior dificuldade de consenso. Há, por exemplo, autores que, fundamentando-se na explicação econômica para o surgimento das regiões metropolitanas, atingem o nível de teorização política, apontando a necessidade de criação de governos metropolitanos ou organizações que desempenhem as funções administrativas nessas regiões como forma de controle dos fenômenos sócio-econômicos surgidos nessas conurbações.

Entre estes, encontram-se Vincent Ostrom, Charles Tiebout e Robert Warren.¹⁰ Mas talvez seja a necessidade de coordenação para a prestação de serviços comuns a mais de uma unidade político-administrativa que se encontre subjacente à maioria das definições de região metropolitana. Estas necessidades são criadas pelo processo acelerado de urbanização que, no caso brasileiro, trouxe em seu bojo tanto a concentração demográfica como a concentração econômica, provocando um crescimento da malha urbana que não respeita limites intermunicipais ou interestaduais. Este aspecto, aliás, foi reconhecido constitucionalmente.

Quanto ao reconhecimento de necessidades de coordenação de serviços comuns a mais de uma unidade político-administrativa, deve ser lembrado que já a Constituição de

10- OSTROM, Vincent; TIEBOUT, Charles e WARREN, Robert. *The Organization of Government in Metropolitan Areas: a theoretical inquiry*. In: FRIEDMAN, John e ALONSO, William (Org.). *Regional Development and Planning*. Cambridge, The MIT Press, 1972. P. 542-553. No item 3 deste capítulo, quando tratarmos dos problemas institucionais e de governo nas regiões metropolitanas, faremos um resumo das idéias propostas pelos autores.

1937 em seu artigo 29 "previa que os municípios poderiam agrupar-se para realização de serviços comuns, desta aglutinação nascendo uma entidade dotada de personalidade jurídica limitada a seus fins".¹¹ Mas foi na Constituição de 1967 (art. 157 §10) que, pela primeira vez, foi reconhecida a realidade metropolitana como fenômeno passível de atenção no que se refere ao seu planejamento e coordenação de serviços comuns. Com a Emenda nº 1 de 1969, este parágrafo da Constituição foi transformado no artigo 164, ainda no capítulo sobre a Ordem Econômica e Social, mas de maneira compulsória, e se assim não o fosse seria inútil, pois o parágrafo 3º do art. 13 da Constituição já prevê a solução de problemas metropolitanos por meio de consórcios. E a compulsoriedade aos Estados e Municípios para a aceitação do planejamento metropolitano estaria no art. 10, V, "c" da Constituição.¹²

Mas o art. 164 da Constituição vigente não cria as regiões metropolitanas, não as delimita, transferindo este papel a uma Lei Complementar. Assim está redigido o artigo constitucional:

"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".

11- Citado por FERRAZ, Sérgio. *As Regiões Metropolitanas no Direito Brasileiro. Revista da Consultoria Geral do Estado*, Porto Alegre, 6(16): 11-21 (1976).
Cit. p. 16.

12- Uma profícua discussão sobre os aspectos jurídicos das regiões metropolitanas é desenvolvida por FERRAZ, Sérgio. Op. cit. nota 11.

A partir de então até à aprovação da Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, empreenderam-se alguns estudos para fins de delimitação das regiões metropolitanas, foram escritos e publicados vários artigos por estudiosos dos problemas urbanos e institucionais brasileiros e, a nível ministerial, apresentaram-se ante-projetos para a Lei Complementar. Todos estes documentos contribuíram para uma conceituação do que seja região metropolitana, tal como reconhecida no Brasil.

Dos estudos para delimitação das regiões metropolitanas destaca-se o realizado pelo Grupo de Áreas Metropolitanas da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística que tinha por objetivo estabelecer os critérios com base nos quais se faria a delimitação das áreas que seriam objeto de uma pesquisa especial no Censo de 1970.

Foram três os critérios propostos para a pesquisa:

- demográficos
- estruturais
- de integração

Os municípios deveriam atender, integral ou parcialmente, a dois dos critérios acima mencionados para serem incluídos na área de pesquisa. As características seriam as seguintes:

- Características demográficas:

- . A cidade central deve ter uma população de pelo menos 400.000 habitantes;
- . A densidade do distrito sede da cidade central deve ser de 500 habitantes ou mais por km²;

- . A densidade de população dos municípios vizinhos deve, no mínimo, ser de 60 habitantes por km^2 . Quando o município não possuir tal densidade, deverá apresentá-la pelo menos em um distrito que seja contíguo a outro município da área;
- . A variação da população no período 1950/1960 deve ser, no mínimo, de 45%, no município ou em um distrito contíguo, conforme mencionado no item anterior.

● Características estruturais:

Um município será incluído na área de pesquisa:

- . quando tiver pelo menos 10% de sua população potencialmente ativa ocupada em atividades industriais;
- . no caso dos chamados núcleos dormitórios, esta percentagem é substituída por um índice de movimento pendular igual ou superior a 20% da população, deslocando-se diariamente para qualquer ponto da área;
- . quando o valor da produção industrial for três vezes maior que o da produção agrícola.

● Características de integração:

Um município será incluído na área de pesquisa:

- . quando tiver pelo menos 10% de sua população total deslocando-se diariamente, em viagens intermunicipais, para o município que contém a cidade central ou outros municípios da área. O critério poderá ser aplicado apenas à população urbana do distrito sede ou distrito contíguo a outro município da área;

- . quando tiver um índice de ligações telefônicas para a cidade central superior a 80, por aparelho, durante um ano.¹³

Com base nestes critérios identificaram-se 9 regiões metropolitanas, com os seguintes municípios:

- BELÉM

- . Anannindeua
- . Belém

- FORTALEZA

- . Caucaia
- . Fortaleza
- . Maranguape

- RECIFE

- . Cabo
- . Jaboatão
- . Olinda
- . Paulista
- . Recife
- . São Lourenço da Mata

- SALVADOR

- . Candeias
- . Lauro de Freitas

13- Cf. GALVÃO, Marília Velloso (et. alli). Áreas de pesquisa para Determinação de Áreas Metropolitanas. Revista Brasileira de Geografia. 31(4):53-126, 1969. Vejam-se as semelhanças dos critérios aqui propostos com usados pelo "Standard Statistical Metropolitan Area" do Censo dos Estados Unidos, já citados neste trabalho, e com os utilizados para definição de regiões funcionais e nodais por HOLMES & BROWN, referidos na nota 9.

- . Salvador
- . São Francisco do Conde
- . Simões Filho

● BELO HORIZONTE

- . Belo Horizonte
- . Betim
- . Caeté
- . Contagem
- . Ibirité
- . Igarapé
- . Lagoa Santa
- . Nova Lima
- . Pedro Leopoldo
- . Raposos
- . Rio Acima
- . Ribeirão das Neves
- . Sabará
- . Santa Luzia
- . Vespasiano

● RIO DE JANEIRO

- . Estado da Guanabara
- . Duque de Caxias
- . Engenheiro Paulo de Frontin
- . Itaboraí
- . Itaguaí
- . Magé
- . Maricá
- . Mendes
- . Nilópolis
- . Niterói
- . Nova Iguaçu
- . Paracambi
- . Petrópolis
- . São Gonçalo
- . São João do Meriti

● SÃO PAULO

- . Arujá
- . Barueri
- . Caieiras
- . Cajamar
- . Carapicuíba
- . Cotia
- . Diadema
- . Embu
- . Embu-Guaçu
- . Ferraz de Vasconcelos
- . Francisco Morato
- . Franco da Rocha
- . Guarulhos
- . Itapecerica da Serra
- . Itapevi
- . Itaquaquetuba
- . Jandira
- . Mauá
- . Mogi das Cruzes
- . Osasco
- . Pirapora do Bom Jesus
- . Poá
- . Ribeirão Pires
- . Rio Grande da Serra
- . Santana da Parnaíba
- . Santo André
- . São Bernardo do Campo
- . São Caetano do Sul
- . São Paulo
- . Suzano
- . Taboão da Serra

● CURITIBA

- . Almirante Tamandaré
- . Araucária

- . Bocaiúba do Sul
- . Campo Largo
- . Colombo
- . Contenda
- . Curitiba
- . Piraquara
- . São José dos Pinhais

● PORTO ALEGRE

- . Alvorada
- . Cachoeirinha
- . Campo Bom
- . Canoas
- . Estância Velha
- . Esteio
- . Gravataí
- . Guaíba
- . Novo Hamburgo
- . Porto Alegre
- . São Leopoldo
- . Sapiranga
- . Sapucaia do Sul
- . Viamão

Comparando a proposta de áreas de pesquisa para delimitação de áreas metropolitanas feita pelo Grupo de Áreas Metropolitanas da Fundação IBGE com a configuração instituída pela Lei Complementar 14 de 8 de junho de 1973, verificam-se as seguintes modificações:

- SALVADOR: foram acrescentados os municípios de Camaçari, Itaparica e Vera Cruz.
- SÃO PAULO: incluíram-se os municípios de Biritiva-Mirim, Guararema, Juquitiba, Mairiporã, Salesópolis e Santa Isabel.

- BELO HORIZONTE: foi excluído o município de Igarapé.
- RECIFE: foram acrescentados os municípios de Igarassu, Itamaracá e Moreno.
- CURITIBA: acrescentaram-se os municípios de Rio Branco, Campina Grande do Sul, Quatro Barras, Mandirituba e Balsa Nova.
- FORTALEZA: incluíram-se os municípios de Pacatuba e Aquiraz.

Nas regiões de Belém e Porto Alegre não houve modificações. Na região do Rio de Janeiro, que somente foi criada pela Lei Complementar nº 20, de 1 de julho de 1974, foram excluídos os municípios de Mendes e Engenheiro Paulo de Frontin e acrescentado o município de Mangaratiba.

Além desta proposta quanto aos critérios para definição das Regiões Metropolitanas feita pelo Grupo de Regiões Metropolitanas da FIBGE, ocorreram outras que, por sua origem, merecem ser registradas. Para os anteprojetos em discussão no primeiro trimestre de 1972, elaborados, respectivamente, pelo Ministério da Justiça, pelo Ministério do Interior e pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, seriam elementos caracterizadores das regiões metropolitanas:

- Para o Ministério da Justiça

"I- número de 800.000 habitantes, certificado pelo IBGE

II- mobilidade populacional permanente, dentro da região

III- serviços públicos de interesse comum ou necessidade de seu estabelecimento".

● Para o Ministério do Interior

"I- existência, no território considerado, de uma metrópole de importância nacional

II- ocorrência de aglomeração urbana constituída pela área edificada de um núcleo metropolitano principal e por outras áreas, edificadas, pertencentes a unidades distantes, mas àquela vinculadas pela interação de suas funções sócio-econômicas

III- população urbana e suburbana, conjunta, superior a 1% (hum por cento) da população do país, da qual, pelo menos, 0,5% (zero vírgula cinco por cento) no núcleo metropolitano principal".

● Para o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral

"I- serviços básicos comuns a realizar

II- aglomeração urbana que se estenda a mais de um deles - municípios - seja por contigüidade da área edificada, seja pela integração das atividades urbanas

III- população urbana e suburbana, conjunta, igual ou superior a 800.000 habitantes, dos quais pelo menos 500.000 no município-núcleo".

Utilizando critérios próximos daqueles adotados pelo "Standard Statistical Metropolitan Area", do Censo dos Estados Unidos, e em consequência, semelhantes aos critérios propostos pelo Grupo de Áreas Metropolitanas da Fundação IBGE, Maria Therezinha de Segadas Soares pro-

pôs a conceituação de área metropolitana a partir dos seguintes critérios:

- Critérios de População

- . densidade corrigida por distrito
- . densidade corrigida por anéis

- Critérios de atividades da população

- . 65% da população ativa da unidade exercer atividade não-agrícola
- . a unidade ser local de emprego de 10.000 trabalhadores não-agrícolas ou o mínimo de trabalhadores não-agrícolas da unidade ser igual ou superior a 10% dos não-agrícolas da cidade principal

- Critérios de Integração

- . porcentagem da população ativa que trabalha fora da cidade
- . existência e frequência de trens e ônibus que sirvam e atestem as migrações alternantes
- . taxa de crescimento num período relativamente extenso (vinte anos aproximadamente).

Estes critérios seriam baseados em dados estatísticos oficiais ou outros existentes. Segundo a autora, esta proposta, adequada à realidade brasileira, seria uma integração dos modelos usados nos Estados Unidos, Inglaterra e França. Maria Therezinha de Segadas Soares justifica estes critérios dizendo que "tendo em vista que a noção

de áreas metropolitanas surgiu da necessidade de se avaliar corretamente o fenômeno da concentração urbana, pois os dados estatísticos enunciados por unidades administrativas, não davam uma noção exata, chegou-se à conclusão de que desde que a cidade, qualquer que seja seu tamanho, expanda sua população sobre as unidades vizinhas com elas formando um todo integrado, a expressão área metropolitana se aplica, pois essa expansão revela um dinamismo da cidade principal, assim como a integração das unidades vizinhas a ela".¹⁴

Baseado neste critério e conceito emitidos por Maria Therezinha de Segadas Soares, bem como no estudo realizado pelo IBGE sobre Regiões Funcionais Urbanas, Aliomar Baleeiro Filho propôs a criação de áreas metropolitanas de nível médio, consideradas polos regionais, apesar de subordinadas às regiões metropolitanas estudadas anteriormente. Seriam as seguintes:

- Subordinada à Região Funcional Urbana de Belém:
 - . 2.a- Manaus
- RFU de Fortaleza:
 - . 2.a- São Luiz, Terezina
 - . 2.b- Sobral, Crato e Juazeiro do Norte
- RFU de Recife:
 - . 2.a- Natal, João Pessoa, Maceió, Campina Grande
- RFU de Salvador:
 - . Aracajú, Feira de Santana, Ilhéus, Itabuna

14- SOARES, Maria Therezinha de Segadas. *Op. cit.* nota

- RFU do Rio de Janeiro
 - . 2.a- Niterói, Vitória, Juiz de Fora
- RFU de Belo Horizonte:
 - . 2.a- Governador Valadares
 - . 2.b- Divinópolis, Montes Claros, Teófilo Otoni
- RFU de São Paulo:
 - . 2.a- Campinas, Ribeirão Preto, Bauru, São José do Rio Preto, Londrina, Uberlândia, Campo Grande
- RFU de Curitiba:
 - . 2.a- Ponta Grossa, Blumenau, Florianópolis
- RFU de Goiânia:
 - . 2.a- Anápolis
 - . 2.b- Brasília ¹⁵

Esta proposta de Baleeiro Filho, de algum modo, coincide com a concepção de Lysia Bernardes de que deveria haver dois tipos de áreas metropolitanas:

- Áreas metropolitanas estruturadas em torno de cidades reconhecidas como metrôpoles - podendo-se distinguir, neste caso, aquelas que se integram a metrôpoles nacionais ou regionais, completas ou incompletas;
- Áreas metropolitanas estruturadas em decorrência de aglutinação de unidades periféricas a um núcleo central que não se qualifica como metrôpole; ou resultando

15- BALEEIRO FILHO, Aliomar. Áreas Metropolitanas a Nível Médio. Revista de Administração Municipal. Nº 113 (jul./ago., 1972) p. 5-29

te da integração entre dois ou mais centros médios metropolitanos.¹⁶

Rodrigo Mayo, tratando da estrutura espacial das regiões metropolitanas, no entanto, considera a definição do Standard Statistical Metropolitan Area, do Censo dos Estados Unidos, tradicional, porque, baseada apenas na densidade demográfica e atividade de seus habitantes, não é operacionalizável para fins de planejamento, agravando esta dificuldade o fato de ser a definição tratada independentemente do sistema urbano regional e dissociada dos problemas e implicações destas regiões metropolitanas para o contexto onde se opera o desenvolvimento econômico e social. Afirma ainda que não tem utilidade prática indicar que certa cidade é área metropolitana, só para cumprir uma série de requisitos quantitativos e qualitativos. Eis sua definição de região metropolitana:

"A região metropolitana pode ser definida como sistema espacial composto de área metropolitana, diferentes centros secundários, zona rural e um conjunto de eixos de comunicação unindo os centros secundários e as zonas rurais, tanto entre si quanto com as áreas metropolitanas".¹⁷

Vê-se nesta definição de Rodrigo Mayo a distinção que se procura fazer entre área e região metropolitana. Sérgio Boisier deixa mais claras estas definições quando

16- BERNARDES, Lysia. *Op. cit.* nota 5 p. 154.

17- MAYO, Rodrigo. *A Estrutura Espacial das Regiões Metropolitanas*. *Revista de Administração Municipal* 22(133): 5-25 (nov./dez., 1975) p. 9 e 10.

trata das características funcionais das regiões metropolitanas e destas como um subsistema do sistema inter-regional:

- **Metrópole:** uma cidade excepcionalmente grande em relação ao meio geográfico e sócio-econômico em que se insere.
- **Área Metropolitana:** um aglomerado constituído pelo núcleo central metropolitano e os centros urbanos incorporados a ele mediante processo de suburbanização; inclui também os espaços rurais contíguos e imediatos ao casco urbano.
- **Região Metropolitana:** sistema econômico espacial composto por uma área metropolitana, por uma periferia metropolitana, por centros metropolitanos e por um conjunto de eixos de comunicação e desenvolvimento unindo os centros e a área.

E as principais características funcionais destas regiões seriam:

- maior acumulação de capital social básico;
- geração de elevado grau de interação interna, devido a facilidade de transporte, comunicação telefônica e outros;
- tipos diferentes de propriedade agropecuária (minifúndios, maior produtividade, aspectos mais urbanos que rurais);
- estrutura de complementariedade entre as atividades;
- crescimento econômico endógeno;

- maior mobilidade social em virtude de os papéis serem adquiridos e variáveis;
- focos de inovação em virtude de seu maior contato com as economias desenvolvidas do que com as outras regiões do país;
- estrutura social flexível e poder político relativamente difuso;
- expansão.¹⁸

Eros Roberto Grau chega a um conceito de região metropolitana depois das definições de:

- infra-estrutura, que são os canais de comunicação de bens, pessoas e serviços;
- funções, que são atividades desempenhadas no espaço físico;
- fluxos, que são os movimentos na rede de comunicações formada pela infra-estrutura;
- polo de atividade econômica, que é o núcleo urbanizado onde se concentra um volume relevante de atividade industrial e, conseqüentemente, de serviços condicionantes do comportamento econômico no espaço que polariza;

18- BOISIER, Sérgio. *Algunas Consideraciones en Torno al Concepto de Región Metropolitana. Planeamiento Metropolitano. Anais do II Curso de Planejamento Urbano e Local. SERFHAU/GEGRAN/GOCEP/OEA, São Paulo, 1972. V.1, p.81-103*

- funções metropolitanas, que são as atividades e serviços urbanos, ou parte destes, que, pela natureza de sua disciplina, implantação ou operação resultaram em conexões e interferência entre os diferentes municípios, exigindo ação unificada e planejada que ultrapasse seus limites institucionais;
- faixa de interesse metropolitano, que são atividades e serviços públicos desempenhados por órgãos estatais que, embora não se enquadrando no conceito de função metropolitana, exigem coordenação ao nível metropolitano, pelas relações que guardem com o desenvolvimento integrado da área.

Assim o conceito de região metropolitana apresenta-se como uma condensação destas definições, indicando que a região metropolitana abriga todas estas características; sendo

"O conjunto territorial intensamente urbanizado com marcante densidade demográfica que constitui um polo de atividade econômica, apresentando uma estrutura própria definida por funções privadas e fluxo peculiares, formando em razão disto, uma mesma comunidade sócio-econômica em que as necessidades específicas somente podem ser, de modo satisfatório, atendidas através de funções governamentais coordenada e planejadamente exercidas".¹⁹

Dos diferentes conceitos até aqui expostos e das diver-

19- GRAU, Eros Roberto. *Op. cit.* nota 4 p. 5 a 26

sas características, sejam estas econômicas, sociais, políticas, institucionais ou administrativas, enfatizadas por cada autor, verifica-se a dificuldade até agora encontrada pelos estudiosos e pesquisadores para um consenso quanto aos critérios que realmente delimitariam as regiões metropolitanas. De qualquer modo, nestes aglomerados localizam-se 117 dos 3.952 municípios brasileiros, com uma população de cerca de 30.000.000, o que representa aproximadamente 25% da população brasileira e mais de 45% de sua população urbana. Em 1970, enquanto a população urbana do Brasil era de 55,9%, a população urbana das regiões metropolitanas era de 94,4%. Além disto, enquanto a população brasileira está crescendo a uma média de 3%, a população das regiões metropolitanas tem crescido cerca de 5,5%, sendo que este percentual aproxima-se de 7% em São Paulo e Belo Horizonte.²⁰ É com esta realidade em mente que se passará a estudar os problemas institucionais e de governo nas regiões metropolitanas.

3- Problemas Institucionais e de Governo

A partir dos principais conceitos ou características da região metropolitana descritas no item 2 deste trabalho, parece lícito inferir que o próprio modo da ocupação do espaço físico, "locus" do fenômeno metropolitano e urbano de uma maneira geral, é consequência da interrelação de variáveis que tem origem no modelo e processo de

20- Para um estudo demográfico das regiões metropolitanas brasileiras vejam-se BREMAECKER, François E.J.. As Regiões Metropolitanas. Revista Brasileira de Estatística. 36 (143): 447-484 (jul./set. 1975) e COSTA, Manoel Augusto. Estudos de Demografia Urbana. Rio de Janeiro, IPEA/INPS, 1975.

desenvolvimento a nível nacional. Entre estas variáveis preponderam as de natureza política, pois derivam-se da importância que, na região metropolitana, assumem os interesses econômicos e sociais que merecem e devem ser objeto da orientação e do controle governamental.²¹

Por ser a região metropolitana o palco onde o cruzamento das relações intergovernamentais se torna mais evidente é que não faltam estudiosos que, diante dos problemas aparentemente insolúveis, presentes nas regiões metropolitanas, têm proposto a criação de governos metropolitanos.

Baseando-se principalmente na experiência americana, mas que em certos aspectos não deixa de coincidir com as de outros países, Halsey Luther Gulick é de opinião que a maioria dos fracassos na solução dos problemas urbanos e, em especial, os metropolitanos, se deve à maneira tradicional da abordagem. A maneira tradicional de abordar estes problemas viria diretamente do pensamento clássico, desde Adam Smith, segundo o qual cada proprietário, cada industrial, cada fazendeiro, cada administrador, cada trabalhador, sempre tomaria decisões para os melhores resultados e a soma destas decisões seria o que de melhor poderia se conseguir no interesse de todos. No entanto a necessidade da intervenção e de controles foram reconhecidos desde Hamurabi (1965 A.C.). Não a

21- Sobre os aspectos políticos da cidade vejam-se: BRA SILEIRO, Ana Maria. Cidade: Aspectos Políticos. In: Kacowicz, Mateus (org.) Desenvolvimento e Política Urbana. Rio de Janeiro, IBAM, 1976, p. 19 a 40. E BAHIA, Luiz Alberto. A Cidade Política: Mudanças e Perspectivas. Revista de Administração Pública. 12: (2) 33-50 (abril/junho 1978).

partir de uma teoria, mas como fruto de duras experiências. As teorias vieram depois, e somente agora começam a influenciar a ação e frequentemente são citadas como justificativas de determinadas diretrizes de política. Gulick se diz convicto de que dois dos principais pontos da abordagem tradicional entraram em colapso: são os mecanismos de mercado e as tradicionais ações municipais locais. Os pontos de fracasso dos mecanismos de mercado seriam:

- problemas de propriedade privada dos transportes coletivos de massa;
- problemas da propriedade e uso do solo;
- renovação urbana através dos proprietários de áreas;
- construção através de particulares para classes de baixa e média renda;
- serviços hospitalares, de saúde e de bem estar de propriedade privada;
- educação, cultura, lazer, museus, bibliotecas, etc..

Estes pontos, segundo o autor, claramente identificáveis, mostram que o "laissez-faire" não pode produzir o tipo de estrutura e vida urbana desejáveis, o que amplia e justifica a frase: "os mecanismos de mercado não podem nos salvar".

"Se os mecanismos de mercado não podem nos salvar", pergunta o autor, "podem os governos locais?" Novamente a resposta é "não". A prova seriam as evidências acumuladas de fracassos em toda parte, apesar dos muitos e heróicos esforços. Os motivos apontados, pelos quais os

governos locais não tem sido capazes de tratar dos problemas de favelas, tráfego, transporte de massas, obsolescência urbana, educação, poluição do ar, recreação, água ou necessidades culturais, seriam três e interrelacionados:

- todos os problemas extrapolam os limites dos governos locais em questão. E uma vez que um problema indivisivel é dividido, nada de eficaz pode ser feito para resolvê-lo;
- dificuldades financeiras para arcar com projetos de grande envergadura e porque, também não sendo locais, a maioria dos problemas locais tornam-se nacionais;
- problemas de natureza política que extrapolam os interesses locais.

Quanto à opinião geral de que a intervenção e controle governamentais extra-locais nas áreas metropolitanas feririam o sistema federalista, Gulick responde que "a idéia de federalismo tenta esconder o fato de que realmente há uma hierarquia de precedência entre as três esferas de governo, chamando-os de níveis, esferas, etc.. O termo mais apropriado seria "extensões de governo".²²

Em outro trabalho, Gulick sugere alternativas para operacionalização das suas idéias de interferência nas atribuições ou responsabilidade dos governos locais, tendo como finalidade a busca de melhores soluções para os problemas metropolitanos. Segundo ele, poder-se-ia inovar do ponto de vista governamental nas áreas metropolita -

22- GULICK, Luther Halsey. The Metropolitan Problems and American Ideas. New York, AA. Knopf, 1962.

nas optando por qualquer uma das seguintes alternativas:

- criação de um Departamento Estadual para assuntos locais, com uma repartição independente para cada área metropolitana do Estado. Estas repartições ou escritórios não substituiriam os departamentos especializados, tais como educação, transporte, etc., apenas coordenariam suas atividades em cada área;
- reconstrução do condado, de modo que passasse a ser o governo metropolitano;
- criação de agência com mais amplas competências que a do item primeiro, incluindo, neste caso, a prestação de alguns serviços;
- conselho metropolitano de cunho legislativo com a incumbência de baixar normas pertinentes a área.²³

Contrapondo-se à assertiva corrente de que as áreas metropolitanas são "não-entidades legais" formadas por superposição de governo e, em decorrência, constituem um caos organizado, Vincent Ostrom, Charles Tiebout e Robert Warren se propuseram a estudar a organização de um governo metropolitano como um sistema político policêntrico, cuja principal função é a produção de serviços e bens públicos.²⁴

23- GULICK, Luther Halsey. *Inovative Techniques in Government*. In: ELIAS Jr. C.E.; GILLIES, James e RIEMER, Svend. (org.) *Metropolis: Values in Conflict*. Belmont (Cal.) Wadsworth Publishing, 1964. pp. 269-276.

24- OSTROM, Vincent, TIEBOUT, Charles. WARREN, Robert *op cit.* nota 10.

A fim de melhor se entender o propósito dos autores, talvez seja interessante lembrar resumidamente alguns conceitos implícitos no enunciado dos objetivos do trabalho.

A afirmativa dos autores de que a formação de um governo metropolitano como um sistema político policêntrico tem como função principal a produção de serviços e bens públicos, deixa implícito que o estudo de alguns mecanismos de economia pública urbana tem papel significativo na formulação das proposições.

Assim, a compreensão do que seja economia pública e bens públicos parece ser de alguma ajuda.

● Economia Pública:

Nas décadas recentes, o campo das finanças públicas tem-se transformado e, com o insumo de diversas áreas, está dando surgimento a um campo ainda sem nome que alguns têm chamado de Economia Pública. A preocupação anterior com a incidência e instituição de impostos tem sido substituída pelo enfoque no comportamento governamental. Esta mudança não se baseia numa lógica interna da disciplina, mas é uma resposta ao dramático crescimento do governo e o envolvimento dos economistas em operações de programas governamentais.²⁵

Falar em economia pública é focalizar um dos mecanismos do sistema econômico em função do qual ela existe: a internalização das externalidades como forma de produção de bens públicos.

25- Vide, por exemplo, SILVA, Fernando Rezende da. Finanças Públicas. São Paulo, Atlas, 1978. Fi-

- Bens Públicos:

Quando há um investimento privado em determinada área é possível que dali originem-se consequências (positivas ou negativas) quase sempre não assumidas pelo setor privado, principalmente quando são negativas. Nessas condições surge o poder público arcando com as consequências, ou seja, internalizando as externalidades. Por exemplo: a instalação de um supermercado em determinado local onde não haja nível suficiente de economias criará algumas externalidades em forma de necessidade de melhor transporte urbano, coleta de lixo, melhoramento das vias de acesso etc., que deverão ser providas pelo poder público. Na medida em que o poder público assume estes encargos, está produzindo bens públicos.

Uma das características dos bens públicos é que, em sua maioria, são utilizados pelos que contribuem para o retorno de seus custos e também por aqueles que não o fazem. Este é um dos motivos pelos quais a iniciativa privada não se interessa em investimentos desta natureza. Daí, também, não se poder aplicar o "princípio da exclusão" utilizado na economia privada. De acordo com este princípio, os indivíduos que não podem ou não se dispõem a pagar por determinado bem estão automaticamente excluídos de seu consumo. Portanto, a clientela destes bens é o público. O público consiste naqueles afetados pelas consequências indiretas de transações em tal extensão que merecem que estas consequências sejam sistematicamente controladas.

Os limites de abrangência das consequências indiretas de transações em tal extensão que estas consequências merecem ser sistematicamente controladas estão claramente se dilatando com a conurbação urbana e outros fenômenos que têm orientado o surgimento das regiões

metropolitanas.

Estes fatos indicam a necessidade de um novo tipo de organização pública capaz de, tendo em vista a nova realidade, desempenhar funções que possam tornar exequível o que Ostrom, Tiebout e Warren caracterizam como:

- Controle
 - Eficiência
 - Representação Política
 - Autodeterminação Local.
- Controle:

Quando as consequências de um evento ultrapassam os limites de jurisdição de determinada organização pública (uma prefeitura, por exemplo) significa que esta não pode manter o controle sobre as causas, nem internalizar as externalidades. A responsabilidade deve passar para a competência de outra organização pública com jurisdição mais abrangente.
 - Eficiência:

A solução mais eficiente muitas vezes requer que se alterem os limites onde ocorrem certas condições a fim de assegurar ao produtor de bens e serviços públicos economia de escala mais favorável, bem como eficiência e controle.²⁶

26- Elucidativo estudo sobre o critério das escalas constitui parte do capítulo IV do trabalho desenvolvido pelo INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL sob coordenação de Ana Maria Brasileiro. Vide: BRASIL. Instituto de Planejamento Econômico e Social. Instituto de Planejamento/Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana. Região Metropolitana do Grande Rio: Serviços de Interesse Comum. Brasília, 1976.

- Representação Pública:

Devem ser incluídos nos processos de decisão os interesses políticos pertinentes a cada decisão. Os participantes diretos numa transação devem negociar apenas seus próprios interesses, deixando para a organização a solução de problemas de terceiros que brotem como consequência da transação.

- Autodeterminação Local:

A escolha de serviços públicos locais implícita em qualquer sistema de autogoverno pressupõe que deva existir uma variedade significativa de padrões de organização pública e de bens públicos oferecidos entre as diferentes comunidades locais numa Região Metropolitana. Os padrões de legislação e autonomia local constituem-se em responsabilidades substanciais num sistema de governo policêntrico.²⁷

Observa-se, nos critérios propostos pelos autores, o interesse na formação de uma organização pública que venhá a governar ou administrar os negócios da região metropolitana sem excluir a participação e cooperação entre os governos locais. Este raciocínio leva à proposição do sistema político policêntrico. Antes, no entanto, apontam o que seria o contrário do governo policêntrico, ou o que se chama de "Gargântua".

"Gargântua" seria o governo metropolitano centralizado, formando uma organização pública de vastas proporções. Concordam que algumas decisões quanto à produção de bens e serviços públicos, tais como a construção e manutenção de portos e aeroportos seriam, talvez, tomadas

27- OSTRUM, Vincent, etc.. *Op. cit.* nota 10.

de melhor maneira centralizadamente. No entanto, argumentam que o governo policêntrico dá mais oportunidade de participação e que um governo com uma máquina burocrática muito complexa se torna altamente oneroso e ineficaz, perdendo a capacidade de controle em algumas situações.

A principal justificativa dos autores para a organização de um sistema político policêntrico é que a multiplicidade de interesses nos vários bens públicos procurados pelo povo numa região metropolitana só pode ser manejada num contexto de diferentes níveis de organização. A jurisdição única, por sua vez, confronta-se com o problema de reconhecer e organizar vários conjuntos subsidiários de interesse dentro de um grande sistema.

Os problemas mais significativos que se colocam a um sistema policêntrico são a competição, o conflito e a solução de conflitos.

- **Competição:**

Certo grau de competição entre as unidades produtoras de bens e serviços públicos pode ser até benéfico, criando-se uma situação de "quase-mercado", no sentido em que, de certa forma, seria regulada a oferta de bens e serviços nas várias unidades da região em relação aos encargos dos contribuintes. Tal competição, no entanto, somente é benéfica quando as externalidades estão sendo adequadamente internalizadas dentro dos limites políticos de cada jurisdição.

- **Conflito e Solução de Conflito:**

Situações mais delicadas surgem quando os efeitos de algumas externalidades extrapolam os limites das unidades de governo. Estes casos podem provocar sérios conflitos entre as unidades do sistema, e alguma for-

ma de acordo deve ser buscada se o sistema policêntrico quiser manter o equilíbrio, pois nenhuma unidade isoladamente estará disposta a absorver os custos de controlar consequências adversas que atingem um público mais amplo.

Uma solução seria a distribuição justa e equitativa dos custos e benefícios entre as várias unidades da região metropolitana. No entanto, nos casos de regiões metropolitanas onde, na periferia de um centro hegemônico, subexistem pequenas unidades político-administrativas sem condições de internalizar suas próprias externalidades e, muitas vezes, sem meios para prover os serviços mínimos necessários ao seu próprio público, o ponto de equanimidade da distribuição destes custos seria muito difícil de ser encontrado.

Em todo caso conclui-se que estas concepções indicam uma tendência mais simpática à formação de um governo metropolitano que assuma em larga escala os problemas da região sem, contudo, extinguir ou subordinar as unidades de governo local existentes. A intenção parece ser a de alto grau de eficiência e controle, com a quiescência das unidades competentes.

Além destes comentários, é razoável inferir que as proposições aqui esposadas pelos autores contêm de maneira subjacente toda a concepção de governo que faz parte do quadro de referência da democracia norte-americana, onde o respeito aos três níveis de poder é algo consagrado. Na verdade quando se referem a "governo metropolitano" ou "poder público policêntrico" estão se referindo mais a um tipo de associação de governos locais para solução de problemas comuns. Aliás, esta tem sido a forma mais usada nos Estados Unidos quando se

procurou dar coerência ao planejamento e ao investimento públicos nas regiões metropolitanas. Outro aspecto que parece implícito na abordagem e nas proposições quando se referem ao que chamaram de "gargântua" como governo demasiadamente abrangente em suas funções administrativas e controle territorial, é o caso da região metropolitana de Nova Iorque que inclui três governos estaduais e 550 governos locais. Deve-se reconhecer que um único governo para uma região dessas dimensões e complexidade de funções poderia ser denominado, realmente, de "gargântua".

No entanto, o raciocínio não merece ser generalizado. A experiência internacional tem mostrado a viabilidade de governos metropolitanos sem que a "burocratização" tenha impedido de serem bem sucedidos. Hans Blumenfeld reconhece que:

"É portanto, óbvio que a implementação de um planejamento regional racional impõe :

1- a criação de um governo único para toda a metrópole; 2- propriedade pública da maior parte da área a ser desenvolvida ; 3- impostos suficientemente altos para permitir ao Governo metropolitano adquirir terras e realizar as obras necessárias ao seu desenvolvimento; 4- uma política habitacional nacional que elimine a segregação provendo as pessoas de níveis salariais diferentes com a liberdade de escolher o local de suas residências."²⁸

28- BLUMENFELD, Hans. *A Metrópole Moderna*. In: DAVIS , Kinsley. *Cidades: A Urbanização da Humanidade*. Rio de Janeiro, Zahar, 1972. Cit. p. 69.

Em termos do atual sistema de organização política dos Estados Unidos, essas seriam medidas radicais. Entretanto, cada uma delas tem sido executada de diversas formas e em diversos graus por alguns países europeus capitalistas e pelo Canadá, talvez não em regiões metropolitanas das dimensões da de Nova Iorque.

As formas político-institucionais que devam tomar as organizações de administração metropolitana têm sido uma preocupação constante em todos os países onde se manifesta o fenômeno. Considerando as dificuldades encontradas para a implantação do Plano Diretor da Região Metropolitana de Buenos Aires, Carlos Mouchet, indicava, já há algum tempo, que o principal objetivo desta organização seria "a coordenação dos diferentes níveis de governo e um moderado aumento da ação e do controle federais a fim de que, caso esta coordenação não se produza voluntariamente, o governo federal possa assumir integralmente as funções administrativas das áreas metropolitanas, sem o que advirá o caos e a desintegração".²⁹

No Brasil, antes da Emenda Constitucional nº 1 de 1969, quando o governo parecia interessado em melhorar o dispositivo constitucional (art. 157, parágrafo 10 da Constituição de 1967) o Instituto Brasileiro de Administração Municipal apresentou ao Vice-Presidente da República texto "propondo a institucionalização das regiões metropolitanas sob a forma de governos próprios cujos poderes deliberativo e executivo teriam representação obrigatória da União, do estado-membro e dos municípios abrangidos. Como entidades do sistema político-governamental".

29- MOUCHET, Carlos. Governo Metropolitano para Buenos Aires. *Revista de Administração Municipal*. 14 (82): 173-181 (maio/jun. 1967) p. 175.

mental brasileiro, as regiões metropolitanas participariam da competência nacional, inclusive para legislar e tributar, nos termos que fossem definidos pela Lei Complementar".³⁰

De qualquer forma, a opção brasileira não foi de criação de um 4º nível de governo. A própria inserção do dispositivo constitucional no Título III - Da Ordem Econômica e Social - não pretende nem mesmo deixar aberta esta possibilidade.

Ao não se incluir as regiões metropolitanas entre os entes com poder público, reforçou-se a consagração, pelo menos formal, da autonomia estadual e municipal, considerando o princípio federativo que, tal como definido na própria constituição, é impossível de ser abolido, mesmo por emenda constitucional.

Também contra a formação de um 4º nível de governo há o argumento do alto grau de concentração populacional e econômica e o que isto significa em termos de receitas públicas. É de se supor que um ente governamental com o poder de legislar e tributar, juridicamente localizado entre o município e o estado, viria esfacelar o poder deste último e, em consequência, a própria federação, em virtude do alto percentual de dependência que tem o estado das receitas geradas nas regiões metropolitanas. Basta imaginar a insignificância política e econômica do governo do Estado de São Paulo se lhe fossem retira-

30- LORDELLO DE MELLO, Diogo. Planejamento Metropolitano: Competências das três esferas de Governo. Revista de Administração Pública. 6(4):5-15 (out. dez. 1972) p.7

das as receitas públicas que têm seus fatos geradores localizados na região metropolitana.³¹

Finalmente a Lei Complementar nº 14 que estabeleceu ou reconheceu as regiões metropolitanas brasileiras deixou a cargo dos respectivos estados a opção pela forma organizacional e jurídica, obrigando apenas a existência de conselhos consultivo e deliberativo e sua composição. O que se percebe é o caráter eminentemente planejador dos órgãos metropolitanos, sem muita preocupação quanto a prestação de serviços ou execução de projetos. Os mais bem sucedidos têm assumido funções de coordenação de investimentos, assim mesmo no que se refere a obras urbanas.

A alternativa brasileira não se distancia muito da escolhida para maioria de outros países, como se verá a seguir.

31- Argumentos neste sentido encontram-se em: FERRAZ, Sérgio. As Regiões Metropolitanas no Direito Brasileiro. Revista da Consultoria Geral do Estado. (Porto Alegre) 6(16): 11-21 e

MENDONÇA, Luiz Eduardo Carvalheira de. A Consolidação das Regiões Metropolitanas: Problemática Jurídico-Institucional. Revista Pernambucana de Desenvolvimento. 3(2): 285-317

III- ALGUMAS EXPERIÊNCIAS ESTRANGEIRAS

O problema da formação de governos ou formas de administração e planejamento metropolitano já assumiu um caráter mundial. Quase todos os países desenvolvidos e muitos em desenvolvimento, de uma forma ou de outra, têm tentado uma solução para a nova realidade da administração pública urbana. No entanto, as experiências quanto às formas e aos graus de sucesso de cada uma delas têm dependido muito da estrutura institucional, das tradições de organizações governamentais, dos interesses políticos em jogo e do sistema sócio-econômico onde são experimentadas.

Nesta seção apresentar-se-ão as experiências de seis países. Sabe-se que muito mais países estão buscando meios institucionais e administrativos para organização de suas regiões metropolitanas. No entanto, a escolha não foi arbitrária. A amostra deixa verificar que experiências diferentes se dão em países com, praticamente, as mesmas formas de estrutura política e econômica, ao passo que também experiências semelhantes ocorrem em países onde não só diferem a forma de governo, como o sistema econômico. Lembrar-se-ão, principalmente, os casos dos Estados Unidos, Canadá e Inglaterra, de um lado, e de outro, União Soviética e França.

A título de esclarecimento, pretende-se deixar, desde logo, explícito que apenas se mostrarão formas gerais de cada um dos países escolhidos. Não cabe aqui entrar em minúcias sobre organização administrativa, tipos de autoridades que administram e outros detalhes.

Duas limitações orientaram este comportamento. Primeiro não cabe no escopo do trabalho a análise pormenorizada sobre cada um dos países e suas experiências. Segundo, mesmo

que se quisesse descer a tais detalhes, o nível da pesquisa bibliográfica não forneceu elementos suficientes e, em alguns casos, como o de Moscou e de Tóquio, a obtenção destes dados estaria além do esforço reservado para este capítulo.

● Estados Unidos

Em documento elaborado em 1960 pelo Committee for Economic Development motivos semelhantes aos dos autores aqui citados eram evocados para concluir pela criação de governos metropolitanos nos Estados Unidos. Segundo o Comitê, esta unidade de governo deveria ter a abrangência para ver os problemas como um todo; um mecanismo para formulação de políticas; competência para chegar a decisões concretas; poder para agir através da regulamentação, administração e taxaço.³²

Mas, como em outros países, a criação de governos metropolitanos autônomos encontra obstáculos políticos e institucionais de difícil transposição. A autonomia dos governos locais nos Estados Unidos está bastante arraigada para que uma solução a este nível tivesse sucesso. O que se pode considerar são reformulações das funções de algumas agências federais e estaduais que atuam nas áreas metropolitanas no sentido da integração e coordenação das atividades de planejamento e solução de problemas de caráter metropolitano.

Uma solução semelhante à que foi escolhida em Ontário, em 1953 para a Região Metropolitana de Toronto, seria inviável nos Estados Unidos. Na Região Metropolitana de Toron

32- USA. Committee for Economic Development. Guiding Metropolitan Growth. New York, 1960.

to foi criada uma federação de governos locais, representados num Conselho Metropolitano que tem autoridade sobre todos os assuntos que afetam a região metropolitana.³³

Assim, a organização das regiões metropolitanas nos Estados Unidos se faz, na maioria das vezes, a nível de Associação de Governo. Estas associações têm funções mais indicativas de planejamento, mas a aceitação é espontânea por parte de cada governo. Como exemplo, tomou-se a região metropolitana de Nova Iorque que abrange três Estados: Nova Iorque, Nova Jersey e Connecticut. Contam com o Conselho da Região Metropolitana, mas não há um órgão que tenha autoridade para um planejamento global da região. A tentativa de uma Lei que conferia a este conselho poderes definidos e apoio financeiro foi violentamente combatida sob a alegação de que o órgão se tornaria um Supergoverno e que o plano era "made in Moscou"(1965). Contudo, a Comissão de Planejamento da Prefeitura de Nova Iorque, embora tenha incumbência de planejamento apenas para a cidade de Nova Iorque, tem tido algumas de suas diretrizes aceitas por cidades vizinhas a título espontâneo, principalmente no que se refere a investimentos integrados. Considerando sob este aspecto, apesar de nos Estados Unidos haver um grande respeito pela autonomia dos governos locais, o fato de muitos dos recursos destes governos provirem das áreas estadual e federal, os influencia a ponto de muitos deles poderem ser vistos como meras unidades administrativas das outras esferas de governo. Quanto aos demais aspectos, principalmente os de participação política e planejamento, ao contrário do

33- Cf. FISER, Webb S.. Mastery of the Metropolis. Englewood Cliffs (NJ) Prentice Hall, 1962.

que ocorre nos países europeus, que consideram os problemas metropolitanos dentro de uma política nacional, nos Estados Unidos os problemas são abordados e, às vezes, resolvidos através de barganhas e arranjos locais. Estes tipos de arranjos ou coalizões sócio-espaciais, nos Estados Unidos substituem, muitas vezes, os movimentos de comunidades. A diferença entre comunidade e coalização é que, na primeira, os indivíduos estão ligados a um mesmo destino e o acesso social e político, para solução de problemas comuns, só pode ser conseguido de forma coletiva. Nas coalizações os indivíduos são livres para se retirarem ou formarem novas coalizões. Daí encontrarem-se numa mesma coalização banqueiros, comerciantes, construtores e industriais.

Daí também a instabilidade das coalizações e sua importância como variável política na moldagem da formação sócio-política nas regiões metropolitanas.³⁴

Mas há indicação de que nem sempre foi assim. Nos fins do século XIX e princípios do século XX, várias vezes a resposta aos problemas metropolitanos foi a anexação das áreas e governos circunvizinhos em uma única unidade político-administrativa. Em 1854, Filadélfia anexou à sua área mais de 127 milhas quadradas. Em 1856, São Francis-

34- Sobre a crescente dependência dos governos locais nos Estados Unidos e as formas de acesso político para a solução de problemas metropolitanos, vejam-se:

WILLIAMS, Oliver P.. Metropolitan Political Analysis : A Social Access Approach. N.Y. The Free Press, 1971 (principalment- pag. 23 a 96) e

BOLLENS, John Constantin & SCHAMANDT, Henry J.. The Metropolis, its People, Politics and Economic Life. N.Y. Harper Row, 1965 (principalmente o cap. 7: Politics and Power in the Metropolis.).

co ganhou 34,5 milhas quadradas. Em 1876, Saint Louis cresceu aproximadamente 43 milhas. Em 1898, o Brooklin , parte do Queens Country e Staten Island foram consolidados com a cidade de Nova Iorque, acrescentando à sua área 255 milhas quadradas.

Desde o término da II Guerra Mundial, esta alternativa tornou-se cada vez mais difícil porque a legislação de quase todos os Estados-membros estabelece que as áreas periféricas de uma metrópole somente podem ser anexadas depois de um plebiscito no qual a anexação seja aprovada pelos eleitores da periferia e da cidade central. Exceções a esta norma são encontradas apenas nos Estados da Virgínia, do Colorado, da Califórnia e Texas. Na Virgínia a anexação pode ser feita por via judicial. No Colorado e na Califórnia as cidades centrais exercem coerção através do fornecimento de água. No Texas a anexação ainda é permitida, desde que prevista na legislação local. De qualquer modo, a anexação como prática para a solução dos problemas metropolitanos é uma medida muito impopular. Outro motivo que dificulta a anexação é que muitas regiões metropolitanas têm seus limites além de um único estado, o que praticamente impossibilita combinações políticas a nível local. Além disto as regiões metropolitanas nos Estados Unidos estão entre as que envolvem maior número de governos locais, em comparação com as principais regiões metropolitanas do mundo:³⁵

Paris	1.312
Filadélfia	963

35- Cf. PUERTO, Miguel Montoro. *Areas Metropolitanas y Ejecutivos Municipales*. *Revista Del Instituto de Ciencias Sociales*. (Barcelona) nº 19 (1972) p. 149-162

Nova Iorque	555
Detroit	200
Tóquio	38
São Paulo	37
Calcutá	36
Londres	34
Lima	30
Madri	23
Rio de Janeiro	14

Por estes e outros motivos, as soluções mais encontradas nos Estados Unidos, a nível institucional, têm sido a autarquia (Public Authority) e o Distrito Especial. A diferença entre as duas formas é que o Distrito Especial, tem competência para tributar e a Autarquia mantém-se com receita de serviços. Mas há também descontentamento com estas soluções. Alegam-se motivos territoriais, super-governos, e falta de uma visão global dos problemas metropolitanos por parte, tanto das autarquias, como dos Distritos Especiais, pois na maioria das vezes são criados para serviços específicos.³⁶

● Canadá

O Canadá é um país que vem tomando decisões arrojadas para a formação de governos metropolitanos. Em alguns casos, como a criação da Municipalidade Regional de Ottawa-Carleton, na Província de Ontário, em 1968, foram eliminadas algumas municipalidades para facilitar a forma -

36- Detalhes quanto a tentativas de soluções para problemas metropolitanos nos Estados Unidos encontram-se em: LEHMAN, Max Well (et alii) "Home Rule" vs. "Super Government". N.Y. Metropolitan Regional Council, 1961

FISER, Webb S.. Op. cit. nota 33.

ção do governo municipal-regional. Um documento de política previamente publicado sob o nome de "Proposta para Desenvolvimento", indicava que as estruturas dos governos locais estavam intimamente interrelacionadas e deveriam prever sua interação em unidade político-administrativa e comunitária.

Alguns princípios de política de regionalização e institucionalização foram estabelecidos.³⁷

Os princípios para criação dos "governos regionais" na Província de Ontário, segundo o referido documento, são os seguintes:

- a região deverá ter um equilíbrio entre os grupos de interesses, de tal forma que nenhum grupo possa dominar completamente a região;
- a região deverá demonstrar e atingir um sentido de identificação comunitária, não só econômica como social;
- é necessário que haja uma adequada base financeira para amparar os programas regionais a um nível satisfatório e operacional;
- a região deverá ser suficientemente grande, de tal forma que as tarefas e responsabilidades locais possam ser realizadas eficientemente, para isso se servindo das "economias de escala";
- as fronteiras ou divisas regionais deverão facilitar

37- Os princípios aqui relacionados baseiam-se no trabalho de:

COLE, Harry. Regionalização de Governos Locais. *Revista de Administração Municipal*. 16(96): 527-531 (set. / out. 1969).

ao máximo a cooperação inter-regional e intra-regional;

- deverá haver participação e também aceitação pela comunidade desta nova forma de governos regionais. É evidente que a responsabilidade final é da Administração e do Legislativo;
- novas fronteiras ou divisas dos governos regionais deveriam ser usados também por outras entidades ou instituições. Exemplo: os departamentos estaduais e as unidades locais de educação, saúde, saneamento, deverão reorganizar suas regiões, zonas ou áreas de ação em função das novas áreas de governo regional;
- onde venha a ser necessária a existência de dois níveis de governo dentro de uma mesma região (divisão de responsabilidades funcionais entre a municipalidade regional e o grupo de municipalidades locais), ambos os níveis deverão ser projetados dentro dos mesmos critérios e de forma compatível a atingir otimização em eficiência e economia.

Quanto aos aspectos institucionais, o Ministro Provincial de Assuntos Municipais disse em 02/12/68, perante a Assembleia de Ontário, que os governos regionais, como concebidos dentro do referido programa, teriam a população mínima de aproximadamente 150 mil habitantes. Governos municipais locais, no caso de haver dois níveis de governo, teriam um mínimo de 8 mil a 10 mil habitantes. Outras características que os governos regionais deverão ter:

- a região deverá cobrir áreas urbanas e rurais;

- a região terá um nível de governo ou dois níveis de governo, dependendo dos problemas locais existentes. Teríamos assim governos municipais regionais, no nível superior, e governos municipais locais, como subdivisão da região municipal;
- no sistema de dois níveis de governo, a municipalidade regional terá jurisdição sobre o total da área e das funções específicas de planejamento, combate a incêndio, serviços de segurança policial, assim como saúde e bem-estar social, assistência social, abastecimento de água e sua distribuição, serviços de esgotos, coleta e eliminação de lixo e seus resíduos;
- os conselhos municipais poderão ser fortalecidos pela transferência de algum dos poderes que hoje estão em 'mãos de distritos especiais, que têm regalias por tradição, sem razão de ordem lógica ou técnica.

Como se vê, no Canadá, desde as primeiras iniciativas de organização das regiões metropolitanas, o governo preferiu tomar decisões radicais em relação à estrutura tradicional de divisão territorial-administrativa existente, a favor de uma solução realmente regional para o problema do desenvolvimento.

E como exemplo das atribuições de um órgão de administração metropolitana canadense, podem-se citar as de Toronto:

- Regulamentação uniforme sobre o uso do solo e construções industriais, comerciais e residenciais;
- Construção e manutenção do sistema de água e sua distribuição para as municipalidades;

- Construção e manutenção do sistema de coleta de lixo e seu tratamento;
- Controle das regulamentações de poluição;
- Indicação e estabelecimento do sistema de estradas;
- Provisão de sistema de transporte público para a área metropolitana, tendo a Comissão de Trânsito de Toronto o monopólio e a responsabilidade pelo transporte público;
- Responsabilidades de planejamento e financiamento no campo da educação, em cooperação com o Metropolitan School Board;
- Hospitalização de indigentes, abrigo para os velhos e ajuda às sociedades de amparo à criança;
- Provisão e manutenção de forum e cadeia;
- Provisão de habitação pública e de casas a baixo custo para os idosos;
- Exercício da jurisdição sobre todos os aspectos relacionados com licenciamentos;
- Provisão de uma força policial unificada;
- Preparação de planos oficiais para toda a área metropolitana e vilas adjacentes, incluindo uso do solo, comunicação, saneamento, áreas verdes, parques e transportes públicos;
- Estabelecimento de parques metropolitanos;

- Organização, administração e operação de todos os serviços de defesa civil;
- Competência para cobrança de uma taxa metropolitana para manutenção de seus serviços e administração dos recursos de capital das municipalidades.³⁸

- Inglaterra

A Inglaterra é outro país que vem tomando decisões e executando programas bastante incisivos ao enfrentar os problemas metropolitanos, principalmente no que se refere à região de Londres.³⁹

Alguns atos atribuindo ao governo de Londres a prestação de serviços de interesse metropolitano, tais como coleta e disposição do lixo e drenagem, datam de 1855. Os atos parlamentares de 1888 e 1899 expandiram o Condado de Londres não apenas em termos de serviços, mas também geográfica e administrativamente. Em 1888 foi criado o Condado Administrativo de Londres, governado pelo Conselho do Condado de Londres. Daí até 1965, várias reformas foram realizadas, quer para atribuir, quer para retirar funções dos burgos que permaneceram no Condado de Londres.

Passo a passo chegou-se à reforma de 1965 que, seguindo em parte as recomendações da Herbert Commission, reduziu

38- Cf. FISER, Webb S.. *Op. cit.* Nota 33

39- Para uma análise da política econômica que orientou as decisões governamentais para a região metropolitana de Londres, veja-se:

RODWIN, Lloyd. *Estratégias Britânicas e Francesas de Crescimento*. In: MOYNIHAN, Daniel. P. (org.) O Desafio Urbano. São Paulo, Cultrix, 1972.

os 92 governos locais a apenas 34, sendo 32 burgos, o Grande Condado de Londres e a Cidade de Londres. Os serviços foram distribuídos entre as responsabilidades dos conselhos dos burgos e do Conselho da Grande Londres.

Cada burgo tem seu conselho eleito, além do Conselho da Grande Londres, composto de 100 conselheiros e 12 aldermen. As decisões do Conselho são executadas através de 12 Comitês, cada um deles responsável por determinado setor de serviços. A falta de um coordenador que fosse intermediário entre o Conselho e os Comitês estava provocando algumas fricções entre os Comitês. Por isto, em 1967 foi criado o cargo de Diretor Geral para o Conselho da Grande Londres que, além de assessor do Conselho, é responsável pela compatibilização e consistência das diversas políticas. Como a representação partidária é bastante respeitada, os Conselhos, tanto nos burgos como no Condado da Grande Londres, funcionam como verdadeiros parlamentos.⁴⁰

● União Soviética

Os motivos que orientaram o governo soviético a adotar uma política rígida e de alta integração com os diversos órgãos atuantes na região metropolitana de Moscou são semelhantes aos motivos também verificados na Inglaterra e na França: o controle do crescimento da capital.

Em termos de planejamento e administração, a região metropolitana de Moscou logrou alto grau de integração. O Mossoviet é um Município Metropolitano composto de 18

40- Cf. FOLEY, Donald P.. Governing the London Region: Reorganization and planning in the 1960's. Berkley, University of California Press, 1972.

Distritos. Governa-o um Conselho (o Gorodskoi Mossoviet) integrado por 1.120 membros, eleitos por sufrágio universal. Os programas e projetos metropolitanos estão sob sua responsabilidade, além do controle dos diversos órgãos executivos atuantes na região. O planejamento metropolitano, no entanto, é definido a nível de Conselho de Ministros, devido à necessidade de sua compatibilização com o planejamento centralizado e a política urbana nacional.

- Japão

Sobre a administração de regiões metropolitanas no Japão, as informações colhidas para este trabalho referem-se apenas à região metropolitana de Tóquio. As diretrizes de planejamento para a região metropolitana são elaboradas pela Comissão Nacional de Desenvolvimento da Capital. Esta Comissão é subordinada diretamente ao Primeiro-Ministro e não tem qualquer ação executiva. Os aspectos executivos estão a cargo do Governo Metropolitano de Tóquio.

Este governo desempenha funções semelhantes às de um governo de Estado e de Município, simultaneamente. Vinculado ao governo metropolitano, existe o Escritório de Desenvolvimento Urbano, que elabora o orçamento da capital em coerência com as diretrizes da Comissão Nacional.

- França

A França talvez seja o país onde há mais tempo se tem consciência da necessidade da integração do planejamento regional com o planejamento nacional. Logo depois da II Guerra desenvolveu-se uma política de reorganização territorial da população com o objetivo de controlar o crescimento da cidade de Paris. Em 1960 já existia na França um Comitê Interministerial, ligado ao primeiro-ministro, com ação relacionada com problemas urbanísticos

da região. Em 1961 foi criada a Delegação nomeada pelo Primeiro-Ministro. Esta Delegação compunha-se de 28, e logo após, de 54 membros representativos dos Departamentos da Região. A principal incumbência deste órgão era a elaboração dos planos e administração dos programas regionais, coordenando o desenvolvimento da região como um todo. Em 1965 procedeu-se à reorganização administrativa de toda a região metropolitana, em função da qual os oito Departamentos componentes foram unificados em apenas um: o Distrito da Região de Paris, junto a ele funcionando o Conselho de Administração composto por 54 membros eleitos, além de um Conselho Consultivo, composto por técnicos e representantes de entidades cívicas. Há na Região de Paris dois Prefeitos. Um Prefeito da Região Metropolitana, nomeado pelo Governo Central, e um Prefeito da Cidade de Paris, eleito e controlado por um Conselho também eleito. Tanto o Distrito da Região de Paris como a Cidade de Paris possuem órgãos de planejamento autônomos, instituídos sob a forma de entidades de administração indireta. As atribuições são distribuídas da seguinte maneira: as de caráter regional estão sob a responsabilidade do Prefeito da Região e as funções de caráter local ficam a cargo do Prefeito da Cidade de Paris. Acima destas duas autoridades há ainda o Comitê Interministerial' de Organização do Território, funcionando como encarregado de examinar os problemas gerais da região e elaborar propostas relativas ao desenvolvimento urbano e oferecê-las às decisões do governo central a serem tomadas para toda a área.⁴¹

A seguir serão examinadas as várias formas que os órgãos

41- As informações sobre a organização das regiões metropolitanas da França, União Soviética e Japão basearam-se em:

GRAU, Eros Roberto. *Op. cit.* Nota 4.

de planejamento metropolitano no Brasil têm tomado desde o reconhecimento constitucional das regiões metropolitanas. Ver-se-á que, apesar dos obstáculos institucionais e de caráter econômico, em algumas das regiões metropolitanas, pelo menos a nível de intenção, alguns resultados já se fazem notar. Mas como recomendou o V Congresso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municípios, realizado no Chile, de 20 a 29 de novembro de 1969, no seu art. 4º, em documento sobre a organização administrativa de regiões metropolitanas,

"é necessário haver uma etapa transitória na qual se estabeleçam sistemas de coordenação e integração administrativa em todos os níveis, criando condições para a implantação definitiva de uma verdadeira administração metropolitana".⁴²

42- Citado por DALLARI, Adílso Abreu. *O Uso do Solo Metropolitano. Revista de Administração Municipal*. 17(101): 29-40 (jul./ago. 1970) cit. pag. 33.

IV- AS FORMAS DE ADMINISTRAÇÃO METROPOLITANA NO BRASIL

- 1- Comentário ao parágrafo 10 do Artigo 157 da Constituição de 1967 e ao Artigo 164 da Emenda Constitucional nº 1 de 1969

"As regiões metropolitanas constituem, hoje em dia, uma realidade urbanista que não pode ser desconhecida das administrações modernas, nem omitidas no planejamento regional. Por regiões metropolitanas, entendem-se aqueles Municípios que gravitam em torno da grande cidade, formando com esta uma unidade sócio-econômica, com recíprocas implicações nos seus serviços urbanos e interurbanos. Assim sendo, tais serviços deixam de ser do exclusivo interesse local, por vinculados estarem a toda a comunidade metropolitana. Passam a constituir a tessitura intermunicipal daquelas localidades, e, por isso mesmo, devem ser planejados e executados em conjunto por uma administração unificada e autônoma, mantida por todos os Municípios da região, na proporção de seus recursos, e, se estes forem insuficientes, hão de ser complementados pelo Estado e até mesmo pela União, porque os seus benefícios também se estendem aos Governos estadual e federal. Eis porque a Emenda propõe o reconhecimento constitucional dessa realidade, possibilitando a unificação dos serviços intermunicipais de regiões metropolitanas, subvenção estadual e federal, se

necessário, para o pleno atendimento da intensa população que se concentra nessas regiões.

Nações civilizadas já adotaram essa técnica administrativa, com excelentes resultados, como é o caso de Toronto, Londres e Nova Delhi". ⁴³

Com esta justificativa o Senador Eurico Rezende apresentou a Emenda nº 848 à Constituição de 1967, que, aprovada na íntegra, foi incorporada à Constituição na forma de seu parágrafo 10 do art. 157 com a seguinte redação:

"A União, mediante Lei Complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando a realização de serviços de interesses comum".

Estava reconhecida constitucionalmente, pela primeira vez no Brasil, a realidade sócio-econômica das regiões metropolitanas. Com a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, este parágrafo recebeu uma alteração topológica, elevando-se à categoria de artigo: o 164. Além da referida alteração, também se transpôs a expressão "realização de serviços comuns" para o início do dispositivo, como a querer enfatizar o principal objetivo do instituto.

43- Justificativa da Emenda nº 848 apresentada pelo Senador Eurico Rezende para inclusão do §10 do art. 157 na Constituição de 1967. Citado por MENDONÇA, Luiz Eduardo Carvalheira de. Op. cit., p. 289, Nota 31.

A nova redação teve a seguinte forma:

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

A inserção do dispositivo constitucional sobre as regiões metropolitanas no Título III - Da Ordem Econômica e Social - parece ter sido feita com a intenção de obrigar à vinculação todos os entes políticos da Federação, pois tendo a Ordem Econômica e Social, conforme o art. 160, a finalidade de realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, nenhuma pessoa jurídica, quer privada ou pública, poderá contrariar seus propósitos. Esta foi a inovação principal, do ponto de vista jurídico, que trouxe o artigo 164, principalmente no que diz respeito ao planejamento metropolitano. Isto porque o maior problema para o planejamento integrado das regiões metropolitanas tem sido a impossibilidade de torná-lo vinculatório. A execução dos serviços comuns não tem sido problema, haja vista os órgãos ou organizações públicas e semi-públicas que prestam serviços a nível regional ou estadual, tais como água, saneamento, telecomunicações, etc.. Mesmo do ponto de vista constitucional, a formação de consórcios ou autarquias intermunicipais já estava prevista no art. 29 da Constituição de 1937 e no parágrafo 3º do artigo 13 da Constituição de 1967. Ocorre, no entanto, que tais consórcios são voluntários, podendo um ou mais convenientes se desvincularem a qualquer tempo. Já o art. 164 da Constituição vigente torna o relacionamento dos municípios das regiões metro

politanas compulsório . Esta referência ao planejamento metropolitano em comentário ao artigo 164 pode parecer impertinente, uma vez que o referido dispositivo não o menciona como serviço comum. Mas o raciocínio é que, embora o planejamento metropolitano não esteja explicitado como serviço comum, o fato de haver a intenção de realizarem-se serviços de natureza física e outros, torna imprescindível a previsão e o delineamento geral das atividades, ou seja, o planejamento.

Outro aspecto que se apresenta é que os municípios não estão obrigados a executar os serviços previstos pelo planejamento metropolitano, pois estivessem, estaria violada a autonomia garantida pelo artigo 15 da vigente Constituição. Isto quer dizer que os municípios não estão obrigados a realizar os serviços definidos no plano metropolitano com a aplicação de suas rendas, mas se vierem a fazê-lo, deve ser de acordo com o que estiver estabelecido no plano.

Observando as disposições do artigo 164, Eros Roberto 'Grau alinha as seguintes conclusões:

"a- institui uma modalidade de relacionamento originário e subsistentemente compulsório entre as unidades político-administrativas integrantes das regiões metropolitanas;

b- o estabelecimento das regiões metropolitanas depende, para se efetivar, de lei complementar à Constituição federal, que a institua;

c- as regiões metropolitanas, que serão

estabelecidas privativamente pela União, constituirão unidades territoriais integradas por mais de um município, independentemente de suas vinculações administrativas, desde que façam parte de uma mesma comunidade sócio-econômica;

d- o objetivo do seu estabelecimento está limitado à realização de serviços comuns, podendo a entidade a ser criada em consequência àquele estabelecimento, não apenas promover a execução de serviços comuns, integrada e coordenadamente, mas também executá-las diretamente;

e- a disposição constitucional não permite a criação de um quarto nível político-administrativo, sendo de respeitar-se, ademais, a autonomia municipal, garantida pela própria constituição;

f- não há impedimento à participação de outras unidades político-administrativas, que não os municípios - a União e os Estados - na entidade administrativa responsável pela execução dos objetivos metropolitanos".⁴⁴

Como a Lei Complementar que estabeleceria as regiões metropolitanas somente seria aprovada em 1973, ou seja, seis anos depois do primeiro dispositivo Constitucional, neste ínterim algumas iniciativas foram tomadas, princ

44- GRAU, Eros Roberto. *Op. cit.* p. 108-109. Nota 4

palmente a nível de estudos preliminares para planejamento, em alguns Estados que sabiam virem a ser contemplados com regiões metropolitanas pela Lei Complementar ou porque a existência efetiva destas e de seus problemas não suportariam esperas mais longas.

2- As Entidades Metropolitanas Antes da Lei Complementar nº 14

Nos Estados onde, no entender das autoridades, havia condições para ser criada uma região metropolitana, iniciaram-se várias tentativas de estruturar órgãos metropolitanos. Estas tentativas tomaram diferentes formas que incluíram grupos de trabalho, convênios intermunicipais, comissões de plano e outras. Abordam-se aqui as experiências de quatro regiões. Não que outras não tenham tentado se organizar nessa época, mas porque estas pareceram ser as mais relevantes.

Trata-se de São Paulo, Porto Alegre, Rio de Janeiro e Belo Horizonte.

● São Paulo

O Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRAN), subordinado à Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo, foi criado em março de 1967. Sua organização compreendia:

- a)- um colegiado integrado por representantes de algumas Secretarias de Estado e por um representante da Prefeitura Municipal de São Paulo, com um coordenador designado pelo Governador, entre os seus membros;
- b)- uma equipe técnica, integrada por elementos de reconhecida competência, orientada por um coorde-

nador;

c)- subgrupos executivos, criados por indicação do colegiado para orientar o tratamento integrado de problemas específicos. Os objetivos principais eram:

- . elaboração do Plano Estadual da Região e, em consequência, a elaboração do Plano Integrado de Desenvolvimento Metropolitano
- . estudo e elaboração de um projeto jurídico-administrativo da entidade metropolitana a ser criada na região da Grande São Paulo, em consonân-cia com a Constituição e legislação federal, tendo em vista as particularidades de sua atuação.

Também, na mesma ocasião, criou-se o Conselho de De-senvolvimento da Grande São Paulo (CODEGRAN), órgão ' consultivo para assuntos relativos ao desenvolvimento da área metropolitana, composto por representantes do governo estadual, dos municípios integrantes da re-gião, do governo federal, Universidade de São Paulo, do Instituto dos Arquitetos do Brasil, do Instituto ' de Engenharia e da Sociedade de Amigos da Cidade de São Paulo.

Mais tarde pelo Decreto nº 50.096, de 30 de julho de 1967, esta estrutura organizacional foi modificada no que respeita à sua composição e subordinação. No en-tanto, o GEGRAN nunca atuou como grupo executivo. Sempre desempenhou o papel de órgão de assessoramento através de estudos. O I Plano Metropolitano de Desen-volvimento Integrado foi, sob sua coordenação, elaborado por escritório particular, constituindo-se num

quadro de referência geral com o intuito apenas de orientar as atividades estaduais e os planos dos municípios da região.

● Porto Alegre

Em Porto Alegre os estudos para a criação de uma região metropolitana tiveram início desde 1967, mas somente em 1970 foi possível a elaboração de um convênio entre os 14 municípios integrantes da região, o Governo Estadual e o Governo Federal, através da SUDESUL, do Ministério do Interior. Deste documento resultou a criação do Conselho Metropolitano de Municípios e do Grupo Executivo da Região Metropolitana. O Conselho era composto dos representantes dos Municípios da região, de um representante do governo do Estado e de um representante do Ministério do Interior. Suas atribuições básicas eram:

- a)- formulação de política de desenvolvimento para a região metropolitana;
- b)- aprovação de seu plano diretor;
- c)- acompanhamento da execução e apresentação de sugestões sobre adequação, a ele, dos planos estaduais e federais;
- d)- aprovação dos projetos de interesse para a região e de convênios e acordos;
- e)- a aprovação de seu orçamento e dos programas de aplicação de dotações;
- f)- nomeação dos membros do grupo executivo.

O Grupo Executivo era constituído de uma Diretoria , uma Equipe Técnica e uma Equipe Administrativa. Sua competência principal era a execução das determinações do Conselho Metropolitano quanto a programas e obras. Além das dotações recebidas do governo federal e estadual, o Conselho Metropolitano, por força de convênio, tinha 0,5% do valor do orçamento anual dos municípios membros.

- Rio de Janeiro

No Estado da Guanabara, não se pode dizer que havia um órgão metropolitano, no sentido em que foi empregado para os outros Estados, onde iniciativas desta natureza foram tomadas. Este órgão somente surgiria depois da Lei Complementar nº 20/74. Mas já em 1964 era criada, subordinada diretamente ao Gabinete do Governador, a Comissão Executiva de Desenvolvimento Urbano da Guanabara - CEDUG - cujo principal resultado foi o Plano Dioxiadis. Em 1966 a CEDUG foi substituída em suas funções pelo Conselho de Desenvolvimento e posteriormente pela Secretaria de Planejamento. No entanto, dos Estados que tentaram organizar uma entidade de planejamento e administração de regiões metropolitanas, antes de promulgada a Lei Complementar 14/73, foi o mais bem assistido pelo Governo Federal. Vários órgãos foram criados em convênios ou iniciativa do Governo Federal, para tratar de assuntos relacionados com habitação, saneamento, transporte, etc.. Mas a mais importante entidade de atuação na área, do ponto de vista metropolitano, foi o Grupo de Estudos da Região Metropolitana - GERMET - sob os auspícios do Ministério do Interior e subordinado à Secretaria Geral Adjunta do Ministério, na Guanabara.

- Belo Horizonte

Outra experiência de organização de entidade de planejamento e administração metropolitana que merece ser aqui citada é a de Belo Horizonte. Talvez seja a única região metropolitana no Brasil que já dispunha de Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana antes da Lei Complementar nº 14/73. Em 1971, o governo do Estado através do Conselho Estadual de Desenvolvimento, assinou Convênio com os Municípios integrantes da Região para elaboração de um plano. Este convênio foi assinado em 30/06/71, e em dezembro de 1972 estava pronto e entregue o Plano elaborado pela Fundação João Pinheiro em seu então setor específico para estudos metropolitanos - PLAMBEL, ou Plano Metropolitano da Região de Belo Horizonte.

O PLAMBEL teve início com o convênio assinado entre o governo do Estado e os municípios da região, pois, a partir da assinatura do convênio, o então Conselho Estadual de Desenvolvimento assinou o convênio com a Fundação João Pinheiro para elaboração de um Plano para a região, tendo a referida Fundação criado um setor específico para elaboração do Plano.

Depois de regulamentado o artigo 164 da Constituição Federal pela Lei Complementar nº 14/73, foi criado um grupo de estudos para apresentar documento a partir do qual pudesse se formalizar um órgão de planejamento para a região metropolitana, em cumprimento à referida Lei Complementar. Depois de estudo que contemplou a região metropolitana de Belo Horizonte em seus aspectos econômicos, sociais, políticos e institucionais e sua relação com o resto do Estado, foi elaborado o documento que propiciou a transformação do PLAMBEL em autarquia com as funções e organização previstas de

acordo com a Lei 6.303, de 30 de abril de 1974. Detalhes sobre as primeiras idéias e ações relacionadas com o Planejamento Metropolitano em Belo Horizonte , até a criação do PLAMBEL e sua transformação em autarquia, serão objetos dos capítulos I e II da Segunda Parte da monografia.

O Quadro 1 resume as iniciativas de planejamento e alguns serviços específicos desenvolvidos por estas e as outras entidades metropolitanas, entre 1967 e 1973.

QUADRO 1

PLANEJAMENTO METROPOLITANO - REALIZAÇÕES ANTERIORES À LEI COMPLEMENTAR Nº 14

1967/1973

REGIÃO METROPOLITANA	ASPECTOS METROPOLITANOS GLOBAIS	ASPECTOS METROPOLITANOS LOCAIS OU SETORIAIS
BELÉM	<ul style="list-style-type: none"> • Relatório sobre a Região Metropolitana de Belém (Doc. base para Seminário Internacional sobre Planejamento Metropolitano) • Termos de Referência para o Plano Metropolitano Integrado 	<ul style="list-style-type: none"> • Termos de Referência para o Cadastro Técnico de Belém.
FORTALEZA	<ul style="list-style-type: none"> • Relatório sobre a Região Metropolitana de Fortaleza (Doc. base para Seminário Internacional sobre Planejamento Metropolitano). • Estudo Preliminar de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza. • Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza. 	
RECIFE	<ul style="list-style-type: none"> • Relatório sobre a Região Metropolitana de Recife (Doc. base para Seminário Internacional sobre Planejamento Metropolitano). 	

REGIÃO METROPOLITANA	ASPECTOS METROPOLITANOS GLOBAIS	ASPECTOS METROPOLITANOS LOCAIS OU SETORIAIS
RECIFE	<ul style="list-style-type: none"> ● Estudo Preliminar para o Plano Local Integrado de Recife, com enfoque metropolitano. ● Assistência Técnica à equipe de planejamento metropolitano local para a montagem do Plano Metropolitano. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Fotocadastro Imobiliário do Recife. ● Termos de Referência para o Plano de Desenvolvimento Local Integrado de Olinda. ● Plano de Desenvolvimento Local Integrado e Cadastro Técnico Municipal de Olinda. ● Plano Local de Moreno.
SALVADOR	<ul style="list-style-type: none"> ● Relatório sobre a Região Metropolitana de Salvador (Doc. base para Seminário Internacional). ● Assistência Técnica ao Estudo Preliminar para o Plano Metropolitano de Salvador. 	
BELO HORIZONTE	<ul style="list-style-type: none"> ● Relatório sobre a Região Metropolitana de Be- 	

REGIÃO METROPOLITANA	ASPECTOS METROPOLITANOS GLOBAIS	ASPECTOS METROPOLITANOS LOCAIS OU SETORIAIS
BELO HORIZONTE	<p>lo Horizonte (Doc. base para Seminário Interna<u>cional sobre Planejamento Metropolitano</u>).</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Estudo Preliminar da Região Metropolitana. ● Termos de Referência para o Planejamento (planos e projetos) da Região Metropolitana. ● Plano Metropolitano de Belo Horizonte. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Estudo de Viabilidade do Sistema de Abastecimento da Região Metropolitana. ● Cadastro Técnico Municipal de Belo Horizonte.
RIO DE JANEIRO	<ul style="list-style-type: none"> ● Relatório sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Doc. base para Seminário Internacional sobre Planejamento Metropolitano). 	<ul style="list-style-type: none"> ● Cadastro Técnico Municipal de Niterói. ● Plano de Desenvolvimento Local Integrado de Duque de Caxias. ● Estudo Preliminar e Cadastro Técnico de Nova Igua<u>çu</u>.

REGIÕES METROPOLITANAS	ASPECTOS METROPOLITANOS GLOBAIS	ASPECTOS METROPOLITANOS LOCAIS OU SETORIAIS
SÃO PAULO	<ul style="list-style-type: none"> ● Relatório sobre a Região Metropolitana de São Paulo (Doc. base para Seminário Internacional sobre Planejamento Metropolitano). ● Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado. ● Implantação do Sistema de Planejamento na Região Metropolitana. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Plano de Desenvolvimento Local Integrado de Diadema. ● Projeto Cartográfico Básico da Região Metropolitana.
CURITIBA	<ul style="list-style-type: none"> ● Relatório sobre a Região Metropolitana de Curitiba (Doc. base para Seminário Internacional sobre Planejamento Metropolitano). 	
PORTO ALEGRE	<ul style="list-style-type: none"> ● Relatório sobre a Região Metropolitana de Porto Alegre (Doc. base para Seminário Internacional sobre Planejamento Metropolitano). 	<ul style="list-style-type: none"> ● Termos de Referência para Plano de Desenvolvimento Local Integrado de Novo Hamburgo. ● Plano de Desenvolvimento

REGIÕES METROPOLITANAS	ASPECTOS METROPOLITANOS GLOBAIS	ASPECTOS METROPOLITANOS LOCAIS OU SETORIAIS
PORTO ALEGRE		<p>Local Integrado e Cadastr<u>o</u> Técnico Municipal ' de Novo Hamburgo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Termos de Referência de planos locais, programas e projetos.

FONTE: BRONSTEIN, Olga. Implantação das Entidades Metropolitanas.
mineografado s/d.

3- As Leis Complementares nºs 14, 20 e 27

Antes da discussão no Congresso Nacional do projeto que finalmente se tornaria a Lei Complementar nº 14, já se haviam registrado na Câmara Federal 12 projetos sobre a matéria, sendo o primeiro datado de 3 de junho de 1967. Destes, no entanto, apenas um chegou à apreciação do Senado. Embora nada tenha resultado destas iniciativas, serviu para mostrar que o assunto não era alheio aos interesses do Poder Legislativo. Foi somente depois de trabalho desenvolvido no Ministério da Justiça, pela sua Comissão de Estudos Legislativos, que a matéria ganhou impulso e proporcionou os debates que se prolongariam até 1973.

O primeiro anteprojeto originado do Ministério da Justiça baseava-se, em sua parte substantiva, nas recomendações do Simpósio sobre Regiões Metropolitanas promovido pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU - do Ministério do Interior, realizado entre 26 e 28 de julho de 1967. Neste simpósio, uma das questões que ganhou relevo foi a forma legislativa que deveria ser adotada para a criação das Regiões Metropolitanas. A questão era: uma lei complementar contendo as diretrizes básicas, ficando cada região a ser criada através de decreto ou lei federal, ou fazer uma lei complementar para cada região. A conclusão foi a de que a lei complementar ditaria apenas as normas gerais para a instituição das regiões metropolitanas. Assim, o primeiro anteprojeto dedicou-se, principalmente, a fornecer as características que deveriam ter as regiões para serem reconhecidas como metropolitanas.

Posteriormente uma comissão formada no âmbito do Ministério do Interior mas com a participação do Ministério do Planejamento e do Ministério da Justiça, tratou do

assunto, tendo cada Ministério suas próprias idéias, quanto aos critérios para identificação das regiões metropolitanas. Algumas das propostas coincidem, e por isto, merecem alguns comentários:

- a- Quanto à população, tanto o Ministério da Justiça como o do Planejamento estabeleciam o número de 800.000 habitantes, sendo que o Ministério do Planejamento e exigia que, pelo menos, 500.000 pessoas residissem "no município-núcleo". O Ministério do Interior propunha que este número correspondesse a 1% da população do país, para a região, e 0,5% para o "núcleo metropolitano básico".

Observa-se que, basicamente, não há diferenças entre as três propostas, pois conforme o Anuário Estatístico do Brasil de 1970, todas as capitais que viriam a ser "municípios-núcleos" ou "núcleo metropolitano básico" estudadas pelo Grupo de Áreas Metropolitanas do IBGE, em 1967, já tinham população estimada superior a 500.000 habitantes. Por outro lado, sendo a população do país estimada em 86.580.000 habitantes, 0,5% corresponderia a pouco menos de 500.000. Quanto à população da região, talvez a única que não poderia ser considerada, com base nestes critérios, seria a de Belém. Em 1967, o município de Belém contava com uma população estimada de 546.000 habitantes e o segundo município mais populoso do Estado do Pará era Santarém, com 111.606. Ananindeua, o único Município da Região Metropolitana de Belém, além da capital, contava com menos de 50.000 habitantes.

- b- Apenas o Ministério da Justiça não exigia aglomeração urbana. O Ministério do Interior exigia a "ocorrência de aglomeração urbana constituída pela área edificada de um núcleo metropolitano principal e por

outras áreas edificadas, pertencentes a unidades distantes, mas àquela vinculadas pela interação de suas funções sócio-econômicas". O Ministério do Planejamento exigia "aglomeração urbana que se estenda a mais de um deles - (municípios) seja por contiguidade da área edificada, seja pela integração das atividades urbanas".

- c- Embora apenas o Ministério da Justiça se refira expressamente a "mobilidade populacional permanente, dentro da região", nos requisitos referentes à aglomeração urbana está implícito o critério da mobilidade nas expressões "... integração das atividades urbanas" e "... vinculadas pela interação de suas funções sócio-econômicas".
- d- Talvez o critério da "existência no território considerado de uma metrópole de importância nacional", proposto pelo Ministério do Interior, viesse a excluir, pelo menos, Belém e Fortaleza do número de regiões metropolitanas objeto dos estudos do IBGE.

Enquanto se procurava uma solução conceitual e jurídica, a nível de Ministério, outros projetos eram discutidos no Legislativo. A maioria destes projetos tratava da criação de regiões metropolitanas isoladas. Concomitante às discussões das comissões ministerial e legislativa, o Ministério da Justiça fez publicar no Diário Oficial da União em 12 de dezembro de 1967 um outro anteprojeto, que, levado à Presidência da República, foi submetido à apreciação do Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA), do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral.

Este anteprojeto abordava, entre outros, os aspectos relacionados com os critérios para identificação das re-

giões metropolitanas; serviços de interesse comum (sem especificá-los); as atribuições que deveriam ter as entidades de administração metropolitana; as fontes de receita e, num dos últimos artigos (art.8º), a forma como a União deveria participar na organização da entidade, nos casos em que a região metropolitana abrangesse mais de um Estado-membro.

A análise do IPEA, fez as seguintes considerações:

- a- Os requisitos propostos para determinação das regiões metropolitanas eram insatisfatórios dada a imprecisão com que foram colocados, pela dificuldade de conceituação de alguns e pela indistinção de fenômenos que são comuns a qualquer cidade acima de determinado tamanho;
- b- Não estabelecia quais os serviços de interesse comum;
- c- A maneira como foi fixada a dotação que a União deveria transferir à entidade metropolitana não assegurava a eficácia do sistema, pois estabelecia que esta dotação não poderia ser inferior à metade das dotações especiais destinadas pelo Estado e Municípios no exercício anterior. Isto significava que, quanto menores fossem as contribuições do Estado e Municípios, mais insignificante seria a da União.
- d- A entidade metropolitana, no caso de regiões que abrangessem mais de um Estado, não deveria ser organizada nos moldes das demais.

Com as modificações originadas da análise do IPEA, foi elaborado um novo anteprojeto. As discussões continua-

ram tanto no âmbito do Executivo, quanto nas casas do Legislativo, bem como nos meios técnicos, dentro e fora do Governo. Mas a 17 de abril de 1973, o Executivo Federal enviou ao Congresso Nacional o anteprojeto, que em quase nada se assemelha aos anteriores e que, aprovado com a inclusão de cinco emendas das 42 apresentadas, se tornaria a Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973.

As seguintes Emendas propunham criação de novas Regiões Metropolitanas. A Emenda nº 1 propunha a criação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, integrada pela cidade do Rio de Janeiro (ou Cidade-Estado da Guanabara), Nova Iguaçu, São João do Meriti, Duque de Caxias, Nilópolis, Itaguaí, Mangaratiba, Niterói, São Gonçalo, Itaboraí, Magé, Maricá e Rio Bonito.

As Emendas 2 e 16 propunham a criação da Região Metropolitana de Vitória.

A Emenda 3 indicava a criação das Regiões Metropolitanas de Niterói e Nova Iguaçu.

As Emendas 4 e 17 criavam a Região Metropolitana de Florianópolis.

A Emenda 5 criava a Região Metropolitana de Santos.

Foram incluídas no anteprojeto as Emendas 11 (acrescentando Municípios à Região Metropolitana de Recife); 12 e 13 (acrescentando Municípios à Região Metropolitana de Curitiba); 15 (excluindo o Município de Igarapé da Região Metropolitana de Belo Horizonte) e 18 (estabelecendo que o salário mínimo dos Municípios das Regiões Metropolitanas fosse igual ao da Capital do Estado a que pertencessem).⁴⁵

45- Mais detalhes dos antecedentes da elaboração da Lei Complementar nº 14, encontram-se em BRASIL, IPEA. *A Institucionalização das Regiões Metropolitanas. Revista de Administração Pública*. 5(1):117-148 (jan./jun. 1971); MENDONÇA, Luiz Eduardo Carvalheira de. *Op. cit.* nota 31, p. 293-298 e GRAU, Eros Roberto. *Op. cit.* nota 4, Cap. 7.

Diferentemente dos anteprojetos sugeridos anteriormente, a Lei Complementar não apenas criou de uma só vez as oito regiões metropolitanas como estabeleceu os Municípios integrantes. Além disto, estabeleceu que cada região teria um conselho deliberativo e um conselho consultivo, indicando sua composição e funções; e definiu os seguintes serviços como sendo de interesse comum:

- "I- Planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;
- II- Saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgoto e serviço de limpeza pública;
- III- Uso do solo metropolitano;
- IV- Transporte e sistema viário;
- V- Produção e distribuição de gás combustível canalizado;
- VI- Aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a Lei Federal;
- VII- Outros serviços incluídos na área de competência do Conselho deliberativo por lei federal".

A forma encontrada para motivar ou coagir os municípios a participarem da execução do planejamento metropolitano integrado, sem ferir sua autonomia, está no artigo 6º:

"Os municípios da região metropolitana que participarem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns, terão preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive sob forma de financiamento, bem como de garantias para empréstimos".

A Lei Complementar nº 20, de 3 de novembro de 1975 alterou o artigo 2º da Lei Complementar nº 14 para estabelecer que o Governador do Estado deverá ser o Presidente do Conselho Deliberativo. A Lei Complementar nº 27, cuja parte substantiva são as normas para criação de Estados e Territórios, também promoveu a fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara e criou a região metropolitana do Rio de Janeiro.

Como se verifica no texto da Lei Complementar nº 14, todas as responsabilidades são transferidas aos governos estaduais. Esta omissão da participação do Governo Federal pode ser justificada pela grande contribuição financeira que o governo federal já presta às regiões metropolitanas, mas, por outro lado, a presença de um representante federal nos órgãos de administração metropolitana, com autoridade para coordenar os vários serviços dessa esfera de governo, poderia ser de maior relevância.

A Lei Complementar também não proveu instrumentos para sua efetiva aplicação. Por este motivo os Estados, alguns timidamente, passaram a organizar, dentro das diretrizes da Lei Complementar (às vezes quase copiando-a) as respectivas entidades de planejamento e administração metropolitana.

4- As Entidades Metropolitanas após as Leis Complementares nºs 14 e 20

A análise dos recursos humanos e das lideranças existentes nas diversas entidades de planejamento e administração metropolitana poderia ser um dado relevante para a compreensão das atuações positivas e negativas nas regiões metropolitanas após o início da organização e possível institucionalização das organizações criadas.⁴⁶

Deixou-se de apresentar algo semelhante neste trabalho por dois motivos: a)- um trabalho mais profundo nessa área seria motivo de uma outra monografia; b)- os recursos humanos e as lideranças nas organizações públicas brasileiras no nível em que se localizam as entidades metropolitanas comportam um grau de instabilidade tal que uma pesquisa realizada em determinada época dificilmente pode servir de base segura para projeções, e exceto em raríssimos casos. Assim, preferiu-se apresentar, para cada região metropolitana, a caracterização de sua entidade, conforme quadro 2.⁴⁷

46- Uma descrição resumida de um estudo dessa natureza foi apresentado BRASIL. IPEA. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Estudos e Proposições Alternativas. Brasília, 1976, p. 157-161.

47- As informações contidas no Quadro 2 baseam-se num quadro apresentado por BRONSTEIN, Olga. Implantação das Entidades Metropolitanas. Mineografado, s/d. Atualização a partir de documentos recebidos até fevereiro de 1981, das respectivas entidades metropolitanas.

QUADRO 2
ENTIDADES METROPOLITANAS BRASILEIRAS APÓS AS LEIS COMPLEMENTARES 14 E 20

REGIÃO METROPOLITANA	ENTIDADES METROPOLITANAS	INTRUMENTO DE CRIAÇÃO	TIPO DE ENTIDADE	VINCULAÇÃO SUPERIOR	RECURSOS FINANCEIROS ESPECIAIS
• BELÉM	Conselho Deliberativo Conselho Consultivo	Lei nº 4.496 de 03/12/73		Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral.	Fundo Metropolitano
• BELO HORIZONTE	Conselho Deliberativo Conselho Consultivo Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte - PLAMBEL	Lei nº 6.303 de 30/04/74	Autarquia Estadual	Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral	
• CURITIBA	Conselho Deliberativo Conselho Consultivo Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba - COMEC Instituto de Pesquisa de Planejamento Urbano de Curitiba - IPPUC	Lei nº 6.680 de 28/12/76 Lei nº 6.517 de 02/01/74 Convênio	Órgão de regime especial da Secretaria de Estado do Planejamento Entidade Municipal	Secretaria de Estado do Planejamento	
• FORTALEZA	Autarquia da Região Metropolitana de Fortaleza - AUMEF Conselho Deliberativo Conselho Consultivo	Lei nº 9.800 de 12/12/73	Autarquia Estadual	Secretaria de Planejamento e Coordenação	
• PORTO ALEGRE	Conselho Deliberativo Conselho Consultivo Fundação Metropolitana do Planejamento - METROPLAN	Lei nº 6.749 de 29/10/74 Decreto nº 23.856 de 08/05/75	 Fundação	Secretaria do Desenvolvimento Regional e Obras Públicas	
• RIO DE JANEIRO	Conselho Deliberativo Conselho Consultivo Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro	Decreto-Lei 13 de 15/03/75 Decreto-Lei nº 14 de 15/05/75	 Fundação	 Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral	Fundo Contábil para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro
• RECIFE	Conselho Deliberativo Conselho Consultivo Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana - FIDEM	Lei nº 6.708 de 07/06/74	Fundação	Secretaria de Planejamento	Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana - FUNDERM
• SALVADOR	Conselho Deliberativo Conselho Consultivo Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador - CONDER	Lei nº 3.192 de 22/11/73 Lei-Delegada nº 8	 Empresa Pública	Casa Civil do Gabinete do Governador Governador do Estado	Fundo Especial de Equipamento da Região Metropolitana de Salvador
• SÃO PAULO	Conselho Consultivo Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo - CONSULT (Unidade Consultiva) Conselho Deliberativo da Grande São Paulo - CODEGRAN (Unidade Deliberativa e Normativa) Secretaria de Estado dos Negócios Metropolitanos (Unidade Coordenadora e Operadora) Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S/A - EMPLASA (Unidade Técnica e Executiva)	Lei Complementar nº 94 de 20/05/74 Decreto nº 6.111 de 05/05/75 Lei Complementar nº 94 de 20/05/74	 Secretaria de Estado Sociedade por ações	Secretaria de Estado dos Negócios Metropolitanos Governador Secretaria de Estado dos Negócios Metropolitanos	Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento (Unidade Financiadora)

SEGUNDA PARTE

O ÓRGÃO DE ADMINISTRAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA
DE BELO HORIZONTE - ESTUDO DE CASO

SEGUNDA PARTE

O ÓRGÃO DE ADMINISTRAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE - ESTUDO DE CASO

I- ANTECEDENTES ORGANIZACIONAIS

Nesta parte da monografia pretende-se estudar o órgão de administração da Região Metropolitana de Belo Horizonte, partindo das primeiras idéias e ações relacionadas com o planejamento metropolitano até a criação de um órgão específico para esta finalidade, na figura de uma autarquia estadual.⁴⁹ Ver-se-á como se realizaram em Minas Gerais os esforços para o reconhecimento do problema metropolitano e as tentativas para seu equacionamento. Essas ações enquadram-se num contexto político-administrativo e numa época em que esforços no mesmo sentido eram dispendidos em outros lugares e em outras esferas de governo, como descritos em capítulos anteriores. Antes, no entanto, se fará breve descrição da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

49- Este capítulo e o seguinte baseiam-se em informações colhidas em documentos oficiais, e em duas entrevistas gravadas. Uma prestada pelo Dr. Ney Werneck, um dos primeiros interessados no planejamento metropolitano, em Belo Horizonte, e até recentemente Diretor de Planejamento do PLAMBEL - Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana. Outra concedida pelo Dr. Teodoro Alves Lamounier, idealizador e dirigente do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano, depois Centro de Desenvolvimento Urbano da Fundação João Pinheiro, que apoiou Ney Werneck em seus esforços pelo planejamento metropolitano. Hoje o Dr. Teodoro Alves Lamounier é um dos superintendentes do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais.

1- Descrição da Região Metropolitana de Belo Horizonte⁵⁰

A Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) está situada próxima ao centro geográfico do Estado de Minas Gerais, na denominada Zona Metalúrgica.

As distâncias rodoviárias entre a RMBH e as outras duas principais aglomerações urbano-industriais do País - Rio de Janeiro e São Paulo - são da ordem de 450 e 570 km, respectivamente.

O processo de ocupação do território metropolitano resultou numa configuração em que se distinguem claramente uma grande área de urbanização contínua - a denominada Aglomeração Metropolitana - e diversos núcleos urbanos isolados. Na Aglomeração inclui-se a Área Central, parte de ocupação mais antiga e densa, onde estão localizadas as principais funções comerciais.

Atualmente, a área da Aglomeração cobre toda a cidade de Belo Horizonte, estendendo-se a partes dos municípios de Contagem, Sabará, Ibirité, Santa Luzia, Ribeirão das Neves e Betim.

Do ponto de vista geomorfológico, o sítio natural da RMBH se define em três tipos bem caracterizados:

- Quadrilátero Ferrífero (sul-sudeste);
- Depressão de Belo Horizonte (área central da região W - SW - NE);
- Bacia Sedimentar (norte).

50- Cf. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Belo Horizonte. PLAMBEL. A Região Metropolitana de Belo Horizonte. 1974.*

O Quadrilátero Ferrífero está representado por um conjunto de relevo muito acidentado que ocupa a parte sul da região, penetrando também em direção sudoeste. Trata-se de uma área onde estão localizadas algumas das principais reservas nacionais de minerais ferrosos e outros (quartzitos, filitos, dolomitos, itabirito, hematita, mármore, etc.). Nas atividades extrativas dessa área apoiam-se importantes segmentos da economia regional.

O solo na Depressão de Belo Horizonte aproxima-se dos tipos lateríticos, com inúmeras formações de depósitos aluviais economicamente aproveitáveis para a instalação de indústria cerâmica conjugada com a atividade extrativa de minerais não metálicos de uso difundido na indústria de materiais de construção.

Finalmente, na área da Bacia Sedimentar, situada ao norte da RMBH, encontra-se um potencial turístico destacado nas grutas e lagoas, hoje ainda pouco aproveitado como atividade econômica. Outras partes da Bacia Sedimentar, incluem-se entre as poucas áreas com possibilidades de aproveitamento agrícola moderado na região.

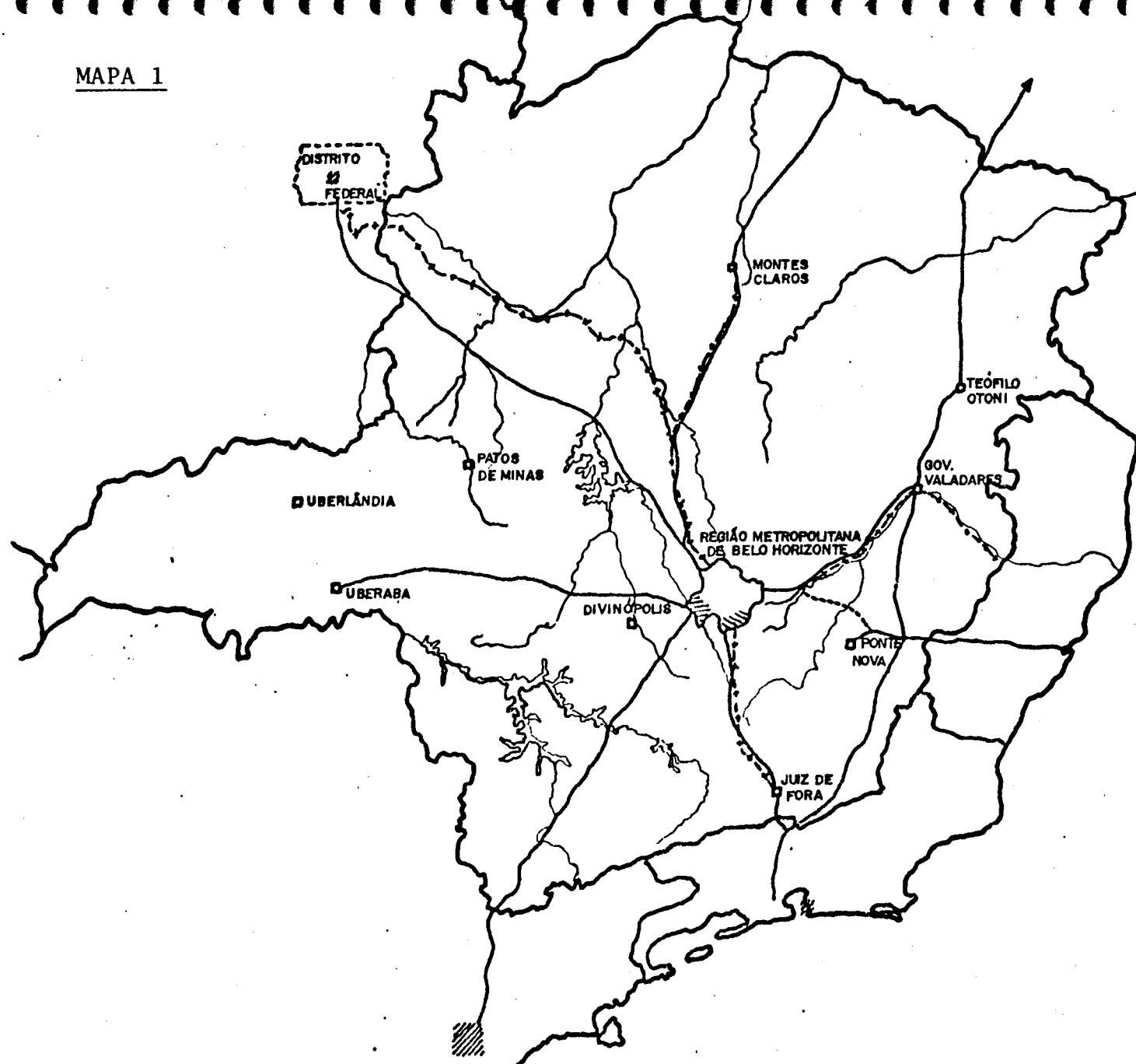
Os Mapas 1, 2 e 3 a seguir, apresentam respectivamente:

- Localização da Região Metropolitana;
- Principais áreas de concentração urbana;
- Divisão municipal.

2- Primeiras Idéias e Ações Relacionadas com o Planejamento Metropolitano em Belo Horizonte

A metropolização de Belo Horizonte já havia sido indicada em estudo realizado em 1958 por um grupo de técnicos ligados ao Padre Lebrecht. No entanto, o estudo não

MAPA 1

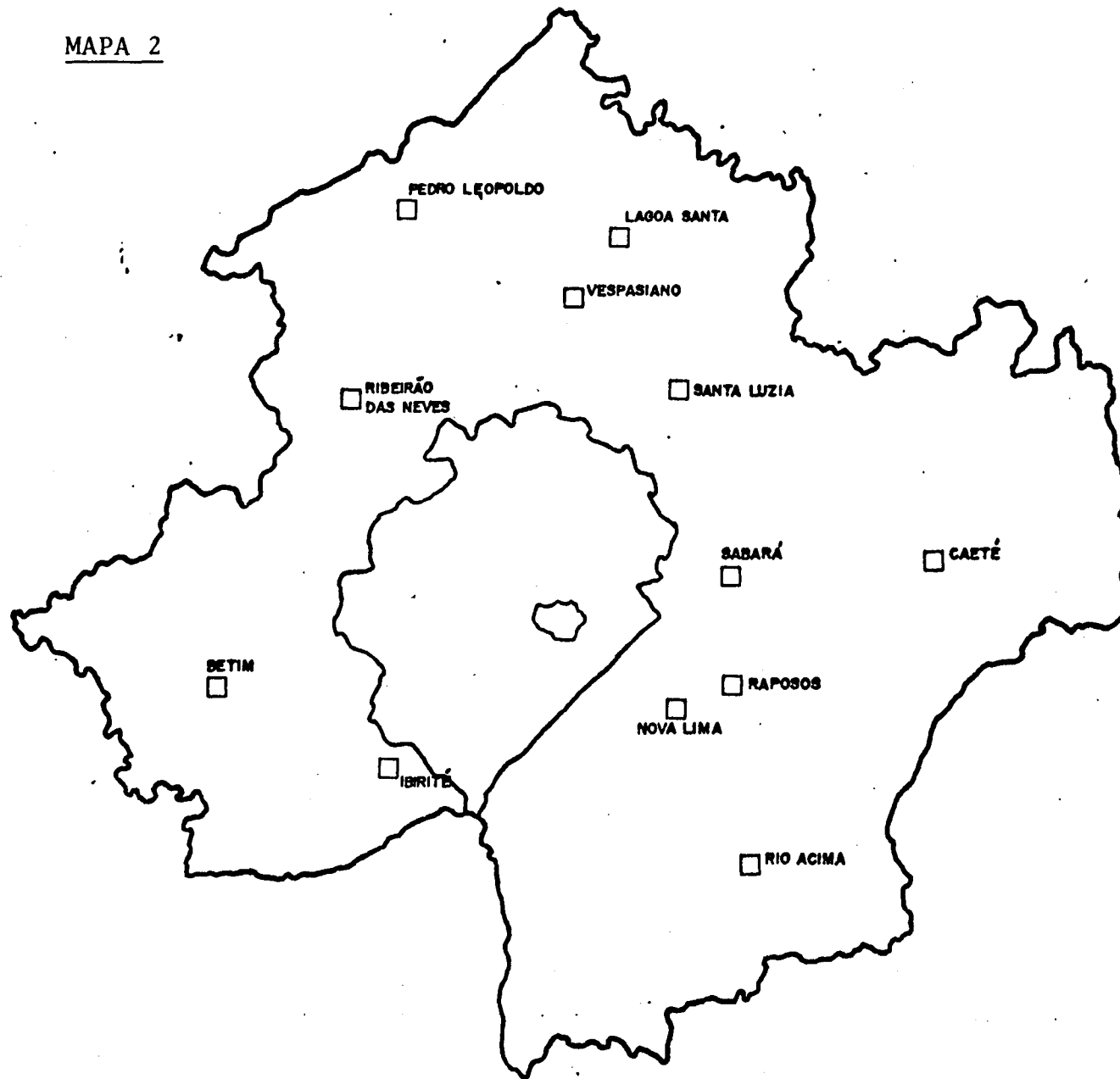


LOCALIZAÇÃO DA REGIÃO
METROPOLITANA DE BELO
HORIZONTE

PLAMBEL

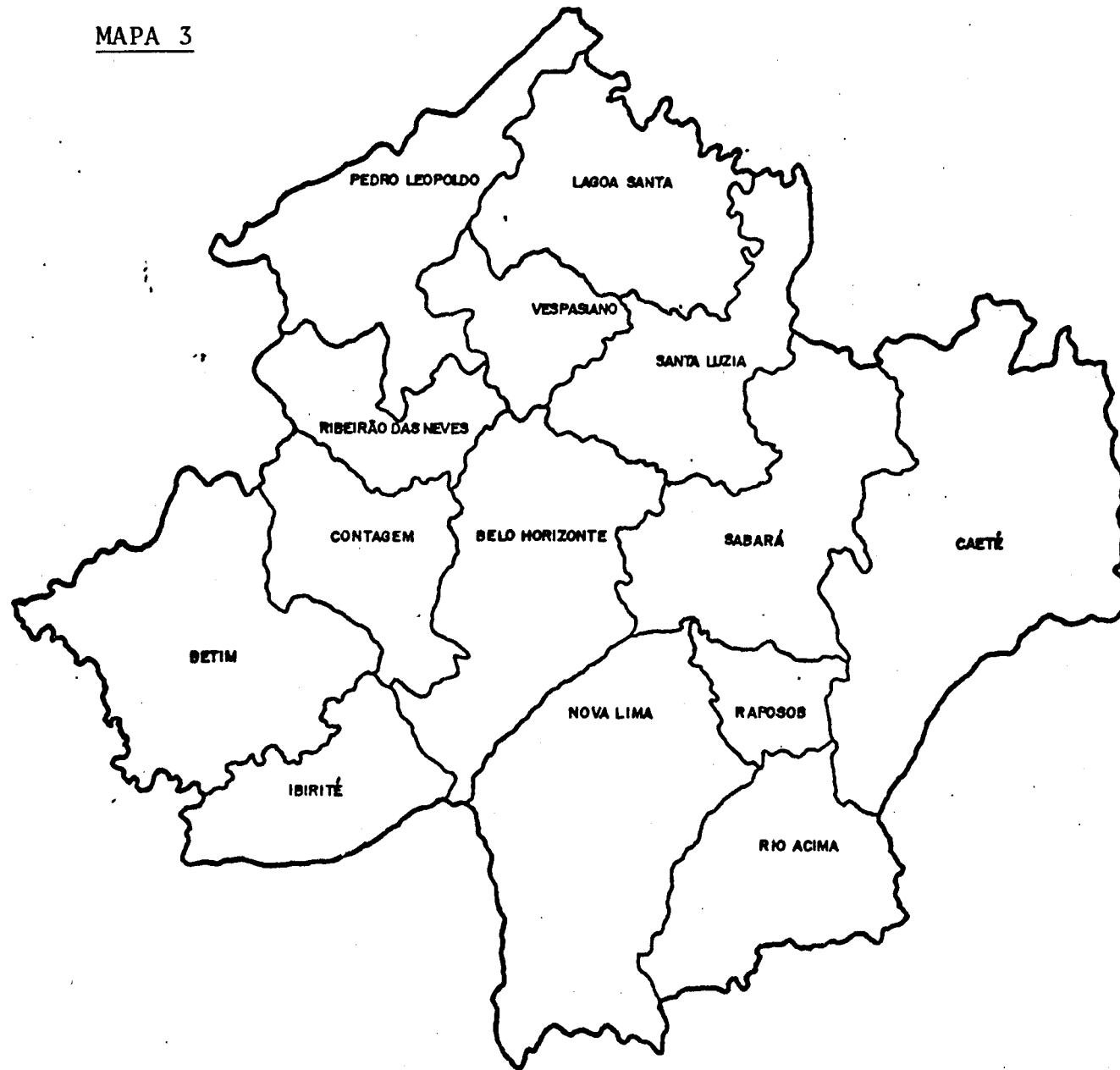
PLANO METROPOLITANO DE BELO HORIZONTE

ESQUEMA METROPOLITANO DE ESTRUTURAS



- LIMITE DA REGIÃO METROPOLITANA
- LIMITE DA AGLOMERAÇÃO METROPOLITANA
- LIMITE DA ÁREA CENTRAL
- NÚCLEOS URBANOS ISOLADOS

PRINCIPAIS ÁREAS DE
CONCENTRAÇÃO URBANA



PLAMBEL

PLANO METROPOLITANO DE BELO HORIZONTE

ESQUEMA METROPOLITANO
DE ESTRUTURAS

DIVISÃO MUNICIPAL

mereceu a atenção do poder público, e até 1966 eram raras as idéias sobre planejamento urbano nos meios técnicos ou políticos de Minas Gerais. O interesse sobre os aspectos urbanos do planejamento somente seria despertado mais tarde. Em 1964 já existia uma Secretaria de Trabalho e Cultura Popular (hoje Secretaria de Trabalho, Ação Social e Desportos) que contava com um Departamento de Habitação Popular. A equipe técnica deste Departamento era composta por alguns arquitetos e sociólogos que realizaram dois estudos relacionados com a realidade urbana local: um sobre habitações populares e outro sobre as favelas de Belo Horizonte. Depois de 1964, com a saída do então Secretário, Professor Edgar da Matta Machado, este Departamento passou a ter mais um caráter assistencial, distribuindo tijolos, telhas e outros materiais de construção, principalmente para favelados. Esta nova orientação imprimida ao Departamento de Habitação Popular não coincidia com a adotada pela equipe que vinha desenvolvendo estudos e trabalhos enfocando o problema habitacional como parte de um problema urbano mais geral. Assim, em princípios de 1965, alguns destes técnicos conseguiram sua transferência para o Conselho Estadual de Desenvolvimento com o intuito de ali conseguirem a criação de um setor dirigido para o planejamento urbano.

O Conselho Estadual de Desenvolvimento tinha um processo decisório complicado. Era formado por todos os Secretários de Estado, mais alguns representantes de outros órgãos de relevância no cenário institucional. Seu Presidente era o Governador, e havia um Vice-Presidente com o título de Secretário do Planejamento e Coordenação. Deste modo, demorou algum tempo até que o grupo de técnicos vindos da Secretaria de Trabalho e Cultura Popular conseguisse seu objetivo. Mesmo assim, conseguiu-o parcialmente, pois o que aconteceu foi a criação de um

órgão chamado Grupo de Planejamento Integrado, onde pre dominavam os economistas, em sua maioria cedidos pelo Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais e de cujas preocupações não constava o planejamento urbano. O próprio Prefeito de Belo Horizonte, na época, manifestou - se contra a idéia de um plano para Belo Horizonte ou para a região metropolitana.

Foi somente a partir de 1968 que a idéia de um plano pa ra a região metropolitana de Belo Horizonte começou a fazer parte das cogitações oficiais, mesmo assim, como componente não desejado de outros objetivos. Isto não significa, todavia, que durante todo este tempo não hou vesse pessoas interessadas neste planejamento.

Ney Werneck, por exemplo, um dos arquitetos remanescentes da equipe do Departamento de Habitação Popular da Secretaria de Trabalho e Cultura Popular, transferido para o Conselho Estadual de Desenvolvimento, de várias formas tentou atrair a atenção das autoridades para a necessidade de um plano, pelo menos preliminar, para a região metropolitana, mas sem sucesso, até que, em 1968, o Governador Israel Pinheiro conseguiu sensibilizar o Ministério da Agricultura para a necessidade da constru ção de uma central de abastecimento na região metropolitana de Belo Horizonte. O projeto, no entanto, precisava de financiamento. A FINEP se dispôs a financiá-lo, desde que houvesse previamente um estudo de viabilidade. Como o Estado não dispunha de recursos para a reali zação deste estudo, foi lembrado o SERFHAU - Serviço Fe deral de Habitação e Urbanismo, embora esse órgão normalmente não financiasse este tipo de projeto. Mesmo as sim, o Estado tomou a iniciativa de tentar o financiamento junto ao SERFHAU e, por suas relações pessoais com o então Superintendente do SERFHAU, Ney Werneck foi indicado para participar das negociações. Então, o mes-

estudos e b)- os condicionantes de natureza institucional e política.

Sobre este último fator interessa o comentário seguinte: a pouca importância de alguns destes Municípios para permanecerem como unidades autônomas, com governos próprios, dentro de uma região metropolitana de planejamento relativamente complexo, até hoje é evidente.

Mas no Brasil, ao contrário do que é permitido em alguns Estados americanos, problemas metropolitanos não podem ser resolvidos através da anexação usando-se apenas de plebiscito. Aqui, isto somente pode ocorrer por Lei Complementar. Um dos poucos casos conhecidos na História republicana é o da fusão do Estado da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro para formar a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, mesmo assim num período em que a opinião pública tinha pouca força de sensibilização junto ao poder político, em virtude do alto grau de autoritarismo com que agia o Estado.

Na França e na Inglaterra também a anexação foi usada para facilitar a organização administrativa das regiões metropolitanas de Paris e de Londres.

Na França, em 1965, os 8 Departamentos existentes na Região Metropolitana de Paris foram unificados.

Na Inglaterra, com a reforma de 1965, os 92 burgos existentes na Região de Londres foram reduzidos a 34, sendo 32 burgos, o Grande Condado de Londres e a Cidade de Londres.⁵¹

51- Cf. LEHMAN, Max Well. Nota 36 e FOLEY, Donald P. .
Nota 40.

Voltando ao caso de Belo Horizonte: terminados os dois estudos, o Estado concentrou sua atenção e recursos no projeto executivo da central de abastecimentos, considerando que o Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana era apenas um livro que o haviam obrigado a fazer, apesar de já haver a nível nacional, inclusive no Congresso, relevantes discussões sobre os problemas metropolitanos.

Ao entregar os trabalhos, a HIDROSERVICE havia sugerido a continuação dos estudos metropolitanos com um Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana. Em 1969, esta proposta é levada por Ney Werneck ao Secretário de Planejamento, mas ressaltando que o Plano deveria ser realizado por técnicos de Minas, e não mais por uma consultora. Sua justificativa era a de que existia uma dicotomia pouco benéfica entre elaboração e implantação dos Planos quando estas atividades são realizadas por equipes diferentes. As consultoras, segundo ele, costumam não deixar qualquer know-how com a equipe local e, muitas vezes, perde-se o Plano ou é executado de maneira distorcida.

Sua proposta era a de que a equipe constituída para elaborar e implantar o Plano da Região Metropolitana seria o primeiro embrião de um órgão que futuramente assumiria as funções de planejamento e administração metropolitana. Esta proposta encontrou diversos adversários, entre eles, a própria HIDROSERVICE. Alguns eram de opinião que um Plano desta envergadura somente poderia ser elaborado por uma consultora estrangeira. Mas, apesar dos obstáculos, foi criado o Grupo da Grande BH. Por esta época, o antigo Grupo de Planejamento Integrado do Conselho Estadual de Desenvolvimento, que havia mudado de nome para Grupo de Planejamento e Coordenação, criara uma Coordenação de Planejamento Urbano que foi entre

gue ao sociólogo Teodoro Alves Lamounier. Ney Werneck e seu grupo ganhavam assim, um aliado, e os economistas reconheciam a existência do problema urbano.

Persistia a intenção de se fazer o Plano Metropolitano com pessoal técnico de Minas Gerais, mas alguns obstáculos foram encontrados. Um deles era a falta de pessoal técnico qualificado nos quadros do Estado.

A alternativa, neste caso, seria contratar técnicos sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho, mas o Estado não tinha condições de pagar pessoal no nível que o projeto requeria. Uma fonte de recursos poderia ser o SERFHAU, mas este não financiava órgãos públicos de administração direta. Tentou-se, então, um convênio entre a Fundação Escritório Técnico de Racionalização Administrativa, uma fundação estadual, e a SUDECAP - Superintendência de Desenvolvimento da Capital, autarquia recentemente criada pela Prefeitura de Belo Horizonte, com a finalidade de descentralizar o planejamento e execução de obras. Por estes meios esperava-se conseguir o apoio financeiro do SERFHAU. Mais uma vez o obstáculo encontrava-se na Prefeitura de Belo Horizonte. A SUDECAP foi impedida de celebrar qualquer convênio que tivesse como objetivo o planejamento da cidade ou da região metropolitana.

Faltava ainda ao Grupo da Grande BH o locus institucional e o apoio financeiro para que suas idéias se concretizassem. Esta oportunidade iria surgir, apesar de algumas oposições, com a criação da Fundação João Pinheiro.

Percebe-se, através deste breve relato sobre a busca dos meios e da forma para a criação de um órgão de planejamento e administração da Região Metropolitana de Belo Horizonte, a completa ausência de qualquer mobiliza-

ção comunitária, tentativa de coalizão do grupo técnico com governos municipais, ou outras maneiras de tornar pública a necessidade do planejamento metropolitano. Todas as tentativas, barganhas e mesmo a difusão da idéia, não ultrapassavam os limites dos próprios técnicos do Governo Estadual localizados nas suas diferentes agências. Este fenômeno não foi específico de Belo Horizonte. Parece ter ocorrido na maioria das regiões metropolitanas brasileiras. Sem prejuízo de outros fatores, pode-se considerar que a) o momento político não era em nada motivador para a mobilização de comunidades com o objetivo de conscientização sócio-política; b) os problemas urbanos, mesmo os que incomodavam mais agudamente, não eram vistos como decorrência da metropolização. As reivindicações, quando as havia, para a solução ou amenização destes problemas, eram sempre de caráter local. Apenas em círculos técnicos muito restritos havia a consciência de que os problemas somente teriam soluções regionais metropolitanas, uma vez que sua origem estava no fenômeno conhecido como spill-overs ou externalidades.⁵² Assim, na formação das regiões metropolitanas brasileiras faltou a contribuição de coalizões sócio-espaciais que, segundo Oliver Williams, apesar da instabilidade dessas coalizões, são variáveis importantes na moldagem da formação sócio-política das regiões metropolitanas.⁵³

3- Criação da Fundação João Pinheiro e do PLAMBEL

Em 1962 foi criado o Banco de Desenvolvimento de Minas

52- *Vejam-se OSTROM, Vincent et alli. Op.cit. nota 10.*

53- *WILLIAMS, Oliver P.. Op.cit. nota 34.*

Gerais, uma autarquia estadual, nos moldes do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e mais ou menos com os mesmos objetivos, ou seja, o financiamento de projetos públicos e privados de interesse do desenvolvimento estadual. Na falta de um plano de diretrizes que orientasse uma análise dos projetos apresentados para financiamento, sentiu-se a necessidade de se criar um departamento dentro do Banco que iniciasse uma série de estudos que levasse ao melhor conhecimento da realidade econômica e social do Estado. Criou-se, então, o Departamento de Estudos e Projetos (DEP), composto de profissionais das áreas de economia e sociologia, principalmente.

As indagações quanto ao estado e à estrutura das atividades econômicas de Minas Gerais levaram este grupo de técnicos à elaboração de um documento conhecido como Diagnóstico da Economia Mineira. O resultado deste estudo, que teve uma abordagem macro-econômica, mostrou um quadro tão desolador que seus autores foram chamados de "profetas da catástrofe". A partir de então, foi crescendo a tomada de consciência de que o Estado necessitava de um órgão central de planejamento e que esta função fugia aos objetivos e à estrutura organizacional do BDMG. Na medida em que o Banco expandia suas atividades substantivas, este grupo de trabalho do DEP passou a ser visto como um "ser estranho" dentro do organismo. Assim, criou-se o Conselho Estadual de Desenvolvimento para onde foram transferidos os técnicos componentes do DEP. O papel do CED era centralizar e controlar o planejamento estadual, mantendo para isto uma Assessoria de Planejamento e Controle em cada Secretaria de Estado, ou seja, em cada um dos sistemas operacionais, sendo estas APCs coordenadas pelo Gabinete de Planejamento e Controle do Conselho Estadual de Desenvolvimento. Como

se vê, o CED estava a desempenhar o papel de Secretaria de Planejamento, já que não existia uma na estrutura organizacional do governo do Estado. Até mesmo o nome de Secretário de Planejamento era dado ao Vice-Presidente do Conselho, sendo que o presidente era o próprio Governador do Estado.

O funcionamento do CED, apesar de louváveis trabalhos e estudos setoriais ali realizados, começou a encontrar uma série de obstáculos. Alguns de natureza política, outros de natureza institucional. Os Secretários de Estado viam as APCs como órgãos "espiões" dentro das suas Secretarias e quase sempre às APCs eram negadas informações, além de nunca serem consultadas para qualquer decisão. Por outro lado, havia sérios empecilhos legais quanto à contratação de pessoal qualificado para compor uma equipe capaz de levar adiante a idéia de elaboração de um plano de diretrizes para o Estado. Este Plano somente seria elaborado mais tarde, em convênio com a Fundação João Pinheiro e com apoio de um grupo de técnicos do Instituto Latino Americano de Pesquisa Econômica e Social - ILPES.

Foi dentro deste quadro que surgiu no CED a idéia de criação de um órgão relativamente autônomo que pudesse levar a cabo as proposições ali originadas. O "projeto" inicial do órgão tinha duas alternativas: o modelo da Fundação Getúlio Vargas (uma instituição de ensino e pesquisa) ou o do IPEA, em virtude de sua proximidade e dependência do poder. A idéia entusiasmou Hindemburgo Pereira Diniz, Presidente do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais e genro do Governador do Estado, Israel Pinheiro. Estava-se no final de 1968.

No crescendo das discussões em torno da idéia inicial ,

logo o projeto tomou outra forma. Hindemburgo Diniz propôs a formação de uma espécie de organização "holding" de quase todos os órgãos de administração indireta já existentes no Estado. Pretendia-se, então, que se incorporariam ou se subordinariam à futura Fundação João Pinheiro, entre outros órgãos de menor relevância, os seguintes:

- Instituto de Geo-Ciências Aplicadas;
- Conselho Estadual de Desenvolvimento;
- Instituto de Desenvolvimento Industrial;
- Escritório Técnico de Racionalização Administrativa;
- Instituto Técnico Industrial;
- Instituto Estadual de Estatística.

Todos estes órgãos já dispunham, bem ou mal, de objetivos definidos, de um quadro de pessoal nos mais diversos regimes (estatutário, CLT, por tempo determinado, consultoria, etc.). Logo a idéia de encampação transformou-se em disputa.

Apesar de todos os obstáculos apresentados, Hindemburgo Diniz, apoiado por um grupo de técnicos, exercia contínua pressão junto ao governador e continuava tentando persuadir, cooptar e barganhar. Parecia ter em mente a sugestão de Philip Selznick de que "o problema é sempre explorar e testar as aparentes restrições, verificar quais as que devem ser aceitas como inevitáveis, como áreas de verdadeira reincidência, e quais as que podem ser alteradas para criar condições institucionais capazes de assegurar a realização dos objetivos visados".⁵⁴

54- SELZNICK, Philip. A Liderança na Administração: uma Interpretação Sociológica. Rio de Janeiro, FGV, 1972, p. 78.

Assim, em 12 de dezembro de 1969, a Assembléia Legislativa aprovava e o governador sancionava a Lei 5.399 autorizando a "instituição de Fundação destinada à pesquisa aplicada nos campos da economia, da administração e da tecnologia básica e social".

Hindemburgo foi nomeado Presidente da Fundação.

A partir de 1971, com as mudanças no comando político do Estado de Minas Gerais, a Fundação João Pinheiro, em decorrência de diversos fatores, internos e externos à organização, começou a sofrer uma queda acentuada quanto ao seu prestígio junto ao Governo. Este fato se refletiria financeiramente.

Os técnicos começaram a se preocupar com o futuro da organização e alguns deles, os mais influentes, quer pela reconhecida competência ou por ligações políticas, passaram a se movimentar a fim de dar uma solução ao problema, pois se continuasse o isolamento, os projetos seriam paralisados por falta de recursos e por falta de interesse governamental. Precisava-se de um grande projeto de interesse público e político incontestável que sensibilizasse o governo a apoiá-lo.

É na busca deste projeto que se encontram Ney Werneck e Teodoro Alves Lamounier. Lamounier, como Diretor do Instituto de Planejamento e Pesquisa Urbana (Órgão da Fundação João Pinheiro), tentando a sobrevivência da Fundação João Pinheiro, e Werneck continuando sua busca dos meios necessários para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte, através de seu Grupo da Grande BH.

Ocorre que o Secretário de Planejamento nomeado por Ron

don Pacheco, Paulo Lima Vieira, amigo pessoal de Ney Werneck e a quem este apresentara a proposta do Plano Metropolitano, interessa-se pela idéia, bem como concorda que seja contratada a Fundação João Pinheiro para a elaboração do Plano. Mesmo assim, ainda surgiram dois obstáculos: o primeiro foi a indisposição do Superintendente da SUDECAP em aceitar que o Plano fosse elaborado pela Fundação João Pinheiro. Achava ele que o órgão próprio para este trabalho era a SUDECAP. O segundo obstáculo era a posição do Presidente da Fundação João Pinheiro, Dr. Paulo Valladares, que achava que o Plano deveria ser feito por uma consultora canadense. Apesar destes obstáculos, em 30/06/1971 foi celebrado Convênio entre o Conselho Estadual de Desenvolvimento (representando o Estado de Minas Gerais), os Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte e a Fundação João Pinheiro, para a elaboração do Plano Metropolitano. Cria-se então o PLAMBEL - Plano Metropolitano de Belo Horizonte, que passa a funcionar dentro da Fundação João Pinheiro, numa situação até um pouco ambígua, pois ao mesmo tempo que fazia parte da estrutura organizacional da Fundação, vinculava-se mais à Secretaria de Planejamento, bem como recebia recursos que somente poderiam ser aplicados no Plano Metropolitano, visto que conseguiram-se recursos do SERFHAU para a elaboração de parte do Plano.

Em outubro de 1971 foi nomeado para Presidente da Fundação um engenheiro de minas, Luiz de Castro, formado pela Escola de Minas de Ouro Preto, de reconhecido prestígio profissional, que, então, trabalhava como consultor na implantação do projeto do CETEC - Centro Tecnológico de Minas Gerais.

Ao assumir, Luiz de Castro promoveu a organização interna da Fundação e foi implantado o método de administra-

ção por projeto. A área técnica da Fundação ficou dividida em sete setores:

- Centro de Desenvolvimento em Administração;
- Centro de Economia Aplicada;
- Centro de Desenvolvimento Urbano;
- Centro de Projetos de Desenvolvimento;
- Centro Tecnológico de Minas Gerais
- Centro de Recursos Naturais
- PLAMBEL - Plano Metropolitano de Belo Horizonte.

Em 1974, há nova mudança na Secretaria de Planejamento e toda a Fundação foi atingida. O Grupo do PLAMBEL foi reduzido à expressão mais simples. Talvez somente não tenha sido extinto em virtude de já haver a Lei Complementar nº 14/73 que criava no Estado a necessidade de um órgão específico para o planejamento metropolitano. Nessas condições foi aprovada a Lei 6.303, de 30 de abril de 1974, transformando o PLAMBEL em autarquia, mas de tal modo que em tudo continuava dependente da Secretaria de Planejamento e da Fundação João Pinheiro.

4- Primeiros Estudos

Durante o período em que o PLAMBEL funcionou junto à Fundação João Pinheiro foram realizados os seguintes trabalhos:⁵⁵

- Comunicações na Região Metropolitana. Diagnóstico. 1973. 58 p.;

55- FUNDAÇÃO João Pinheiro. Fundação João Pinheiro: Notícia Histórica, Áreas de Atuação, Trabalhos Realizados. Belo Horizonte, 1979, p. 93.

- O Desenvolvimento Econômico e Social da Região Metropolitana de Belo Horizonte. 1974. 7 V.;
- Esquema Metropolitano de Estruturas. 1974. 381 p.;
- Esquema Metropolitano de Estruturas (primeiro esboço) 1973. 91 p.;
- A Estrutura Econômica da Região Metropolitana: Diagnóstico e Proposições (relatório intermediário) 1973. 140 p.;
- Estudo para a Constituição da Companhia Metropolitana de Águas e Esgotos de Belo Horizonte. 1973. 23 p.;
- Informações Básicas da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Caderno 1. 1974. 1 V.;
- Limpeza Pública na Região Metropolitana: diagnóstico. 1973. 59 p.;
- Metodologia da Pesquisa Sócio-Econômica. 1974. 1V.;
- Metodologia da Pesquisa de Transporte e Trânsito. 1974. 1V.;
- Orientações para uma Política Habitacional. 1974. 93 p.;
- Pesquisa de Atividades Econômicas. 1974. 137 p.;
- Pesquisa Sócio-Política . 1974. 4V.;
- Plano de Transportes Coletivos para a Região Metropolitana. 1974. 1V.;

- Plano Metropolitano de Drenagem Urbana. 1975. 115 p.;
- Plano Metropolitano de Transportes. 1974. 4V.;
- Poluição Atmosférica na Região Metropolitana: diagnóstico. 1973. 26 p.;
- A Região Metropolitana de Belo Horizonte. 1974. 24 p.;
- Saneamento Básico na Região Metropolitana: relatório intermediário. 1973. 153 p.;
- O Setor Público na Região Metropolitana de Belo Horizonte: Análise Econômica e Financeira. 1974. 103 p.;
- Sistema Metropolitano de Planejamento: notas sobre sua institucionalização na Região Metropolitana de Belo Horizonte. 1974. 1V.;
- O Sítio Natural da Região Metropolitana de Belo Horizonte. 1973. 69 p..

Destes estudos e planos, cuja análise não cabe neste trabalho, estes segmentos devem ser considerados de maior importância pelos seus desdobramentos em posteriores projetos e planos:

- Esquema metropolitano de estruturas;
- Estrutura econômica da região metropolitana;
- Informações básicas da região metropolitana de Belo Horizonte;
- Plano de Transportes Coletivos para a região metropolitana de Belo Horizonte.

II- A TRANSFORMAÇÃO EM AUTARQUIA

Mesmo antes da Lei Complementar nº 14/73, várias foram as propostas e sugestões que surgiram de congressos, seminários, instituições e estudiosos isolados. Entre estas encontram-se, desde as que se referem à criação de um Governo Metropolitano "cujos poderes deliberativo e executivo teriam representação obrigatória da União, do estado-membro e dos municípios abrangidos" e neste caso "as regiões metropolitanas participariam da competência nacional, inclusive para legislar e tributar, nos termos que fossem definidos pela Lei Complementar",⁵⁶ até aquelas que sugerem apenas coordenações de investimento público nas regiões metropolitanas. Um modelo hipotético apresentado por Eduardo Neira Alva no II Curso de Planejamento Urbano e Local, dizia que "as autoridades metropolitanas seriam entidades com personalidade jurídica de direito público, sem autonomia política, mas com autonomia administrativa e financeira (prof. Eurico de Azevedo). Possivelmente dependeriam de um Conselho Metropolitano constituído por representantes da União, do Estado correspondente e dos municípios que integram cada área. Em todo caso, sob esta cúpula política existiria um Superintendente ou funcionário executivo superior, que cumpriria as funções de "gerente" com a colaboração de uma equipe encarregada de fornecer capacidades técnicas necessárias para a administração da Área".⁵⁷

No V Congresso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municí-

56- Veja LORDELLO DE MELLO, Diogo. *Op. cit.* Nota 30.

57- ALVA, Eduardo Neira. *Implantação de Sistemas de Administração Metropolitana. Anais do II Curso de Planejamento Urbano e Local. SERFHAU/GEGRAN/GDCEP/OEA. São Paulo, 1972, V.I, p. 104-113. Citação p. 106.*

pios, realizado em Santiago do Chile, de 20 a 29 de novembro de 1969, o Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal - CEPAM - apresentou trabalho no qual se aventa a hipótese da criação do município metropolitano, invocando para isto o disposto no artigo 14 da Constituição Federal que dispõe: "A lei complementar estabelecerá os requisitos mínimos de população e renda pública, bem como a forma de consulta prévia às populações, para criação de Municípios". Segundo o referido trabalho, "com base neste artigo, poder-se-ia fazer da metrópole um Município só o Município metropolitano- extinguindo-se os demais".⁵⁸ O mesmo trabalho sugere ainda quatro tipos alternativos de entidades metropolitanas:

- A Entidade Metropolitana como órgão da administração federal. Esta forma parece ser a menos exequível, em virtude de obstáculos de natureza institucional.
- A Entidade Metropolitana como órgão da administração estadual. Segundo o documento, esta "é a solução mais viável entre todas pois, na medida em que os interesses metropolitanos ultrapassem o peculiar interesse de cada Município, passam à competência estadual. Pode, assim, o Estado criar um órgão metropolitano que possibilite a execução de obras e prestação de serviços e regulamentação do uso do solo, com os requisitos e a competência necessários".
- A Entidade Metropolitana como associação de Municípios. Neste caso o documento ressalta a fragilidade da insti -

58- BRASIL. Ministério do Interior. SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Organização Administrativa das Áreas Metropolitanas. Brasília, 1971. Citação p. 27.

tuição, a menos que o Estado, ou a União, assumisse a direção da Entidade, o que poderia dar origem a uma situação paternalista destes poderes em relação aos Municípios.

• A Entidade Metropolitana como Município metropolitano.

Esta solução criaria, nas grandes regiões metropolitanas, a necessidade da descentralização administrativa, certamente com alguma autonomia, o que poderia significar o mesmo que os municípios atuais. O contrário eliminaria a representatividade dos diversos núcleos populacionais.⁵⁹

A Lei Complementar nº 14, no entanto, não definiu a forma que deveria tomar a entidade metropolitana. Talvez baseando-se no princípio de que todas as atribuições que não sejam constitucionalmente específicas da União ou dos Municípios são de competência do Estado, deixou a estes a incumbência de organizar tais entidades. Com funções e atribuições semelhantes, em virtude dos dispositivos da Constituição e das Leis Complementares, as entidades tomaram formas variadas nas diferentes regiões metropolitanas.

Em Belém, conforme carta recebida do Secretário de Estado do Planejamento e Coordenação Geral do Estado do Pará, de novembro de 1980, até então, não havia uma entidade metropolitana, mas existiam estudos no sentido de criá-la. Conforme se depreende dos relatórios de atividades dos exercícios de 1976, 1977, 1978 e 1979, as decisões, no que diz respeito à região metropolitana, são tomadas pelo CONBEL - Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Belém, órgão vinculado à Secretaria de Estado do Planejamento e Co-

59- BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Op. cit. Nota 59. Citação p. 28.

ordenação Geral. As execuções das decisões estão a cargo da própria Secretaria.

Em Curitiba, a entidade metropolitana é a COMEC - Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba, órgão de regime especial vinculado à Secretaria de Estado do Planejamento.

Em São Paulo, há um órgão e uma entidade metropolitanos com funções diferenciadas. O órgão é a Secretaria de Estado dos Negócios Metropolitanos, com funções de coordenação e operação, subordinada ao Governador do Estado. A Entidade é a Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S/A - EMPLASA -, unidade técnica e executiva, uma sociedade por ações, vinculada à Secretaria de Estado dos Negócios Metropolitanos.

Em Salvador, a entidade metropolitana é uma empresa pública, Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador - CONDER - vinculada à Secretaria de Planejamento Ciência e Tecnologia.

Em Recife, a entidade é a Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana - FIDEM -, vinculada à Secretaria de Planejamento.

No Rio de Janeiro, é a Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro - FUNDREM, vinculada à Secretaria do Planejamento e Coordenação Geral.

Em Porto Alegre, a entidade é a Fundação Metropolitana de Planejamento - METROPLAN -, vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Regional e Obras Públicas.

Em Fortaleza, existe a Autarquia da Região Metropolitana de Fortaleza - AUMEF - vinculada à Secretaria de Planeja -

mento e Coordenação.

Em Belo Horizonte, foi criada uma autarquia com o nome de Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte - PLAMBEL -, vinculada à Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. A sigla PLAMBEL, do antigo grupo de Planejamento da Grande Belo Horizonte que pertencia à estrutura organizacional da Fundação João Pinheiro, foi mantida depois de sua transformação em autarquia.

Percebe-se que todas as entidades estão vinculadas às Secretarias estaduais de planejamento, com exceção de São Paulo, que tem uma secretaria específica para negócios metropolitanos. Mesmo no próprio nome da entidade vê-se a palavra planejamento. Isto parece indicar a intenção principal dos objetivos dessas organizações.

Fica claro também a liberdade dada aos Estados para optarem pela forma de organização e pessoa jurídica que mais conviesse a cada um. Apenas uma imposição legal é comum a todos os Estados: os conselhos consultivos e deliberativos. Nota-se também que, de todos os Estados, apenas o Ceará e Minas Gerais optaram pela forma de autarquia.

1- Organização

A transformação do Grupo de Planejamento da Grande Belo Horizonte - PLAMBEL - em autarquia se deu em situação de

crise ou, pelo menos, numa situação em que o Secretário de Planejamento (Vice-Presidente do Conselho Estadual de Desenvolvimento) havia sido derrotado em confronto com o Secretário da Fazenda, numa disputa pelo controle do orçamento estadual. O enfraquecimento do Secretário de Planejamento levou-o à renúncia e foi substituído por Paulo Valladares, o ex-Presidente da Fundação João Pinheiro que apresentara severas restrições a que o Plano Metropolitano fosse desenvolvido por técnicos brasileiros.

O PLAMBEL era um grupo de trabalho localizado na Fundação João Pinheiro mas com vinculação muito estreita com o Secretário de Planejamento, principalmente quanto à dependência de recursos financeiros e outros. A mudança de Secretário criou um ambiente adverso, tanto para a Fundação João Pinheiro como para o PLAMBEL. É provável que a sua sobrevivência se deva ao fato de já haver sido promulgada a Lei Complementar 14/73, que indicava a necessidade de criação nos Estados de um órgão ou entidade de administração e planejamento metropolitanos.

Nestas condições de incerteza e instabilidade institucional foi promulgada a Lei 6.303, de 30 de abril de 1974, cujo artigo 1º declarava:

"Fica instituída a autarquia Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte - PLAMBEL -, com sede na capital do Estado, com personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa, patrimonial e financeira, vinculada ao Conselho Estadual de Desenvolvimento".

Além deste dispositivo, a Lei 6.303 de 30 de abril de 1974 praticamente repete as finalidades previstas na Lei Complementar nº 14/73, cria os Conselhos Deliberativo e Consultivo e determina que a autarquia será administrada por uma Diretoria constituída de um Presidente e dos Diretores previstos no seu regimento interno. (Art. 4º).

É de se notar que, apesar da transformação legal do PLAMBEL (grupo de trabalho) em autarquia com autonomia administrativa, financeira, patrimonial e personalidade jurídica própria, ao nível do funcionamento real o PLAMBEL não mostrou mudanças perceptíveis até o final do governo Rondon Pacheco (1974). A Lei que o transformou em autarquia nem mesmo lhe criou fontes de recursos financeiros. Apenas no artigo 17 autorizava o Poder Executivo a abrir um crédito de Cr\$ 200.000,00 (duzentos mil cruzeiros) para a instalação dos Conselhos Consultivo e Deliberativo.

Na verdade, sua existência como órgão autônomo somente foi possível a partir do Governo Aureliano Chaves (1975).

O Decreto 17.112 de 22 de abril de 1975, que reformulou a estrutura da administração estadual, deu ao PLAMBEL nova denominação: Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana, mantendo a sigla de PLAMBEL. O Regimento Interno de que falava a Lei 6.303, de 30 de abril de 1974, foi aprovado pelo Decreto nº 17.141, de 09 de maio de 1975. Segundo este Decreto, a organização administrativa básica do PLAMBEL ficou assim definida:

- Presidente

- Assessoria Jurídica

- . Secretaria Geral
- . Diretoria de Planejamento
- . Diretoria de Operações.

Aos poucos esta estrutura foi se detalhando e se modificando, de forma que, em março de 1981, ela já se apresentava conforme o desenho do Anexo I. Naquele organograma vêem-se refletidos a nível operacional, em forma de coordenações, os conjuntos de atividades através das quais o PLAMBEL pretende cumprir seus objetivos institucionais:

Na Diretoria de Planejamento encontram-se:

- Coordenação de Expansão Urbana
- Coordenação de Planejamento Metropolitano
- Coordenação de Sistema de Informações e Documentação.

A Coordenação de Expansão Urbana é decorrência da Lei Complementar Estadual nº 10 que, introduzindo um parágrafo no artigo 219 da Lei Complementar Estadual nº 3 de 28 de dezembro de 1972 (Lei de Organização dos Municípios do Estado de Minas Gerais), estabelece:

"A demarcação das áreas urbanas e de expansão urbana, bem como a elaboração de suas normas administrativas e diretrizes de zoneamento, uso e parcelamento do solo de Municípios integrantes da Região Metropolitana, dependerão de prévia anuência de seu Conselho Deliberativo, estabelecido em Lei".

Na Diretoria de Operações encontram-se:

- Coordenação de Habitação
- Coordenação de Projetos e Obras
- Coordenação de Planejamento Integrado
- Coordenação de Apoio aos Municípios.

Assim, verifica-se que foi a partir de 1975 que o PLAMBEL começou a se consolidar, não apenas internamente como organização, mas também no seu ambiente externo de atuação. Este trabalho talvez tenha sido facilitado pela criação da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral e o status que lhe foi dado. Além disto, o respeito político e o prestígio intelectual de seu titular, Professor Paulo Camillo de Oliveira Penna, parecer se espargido por todos os órgãos vinculados ao sistema estadual de planejamento. Talvez um indicativo do prestígio do PLAMBEL no cenário institucional do Estado seja o fato de o seu Presidente, engenheiro Hélio Bráz, ter sido a pessoa indicada para a Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral por ocasião do falecimento de seu titular, Professor Paulo Camillo de Oliveira Penna. Além das oportunidades políticas e institucionais surgidas localmente para a organização, este período de afirmação do PLAMBEL coincide também com o esforço federal para implantação das Regiões Metropolitanas e, em decorrência, a criação de fundos financeiros que vieram propiciar a execução de obras e serviços planejados.

2- Novas Fontes de Recursos Financeiros

Os esforços do Governo Federal na consolidação das Regiões Metropolitanas, no plano financeiro, têm-se refletido na obrigatoriedade de vinculação de parcelas de fundos federais (FPE, FPM) para o desenvolvimento metropolitano ou criação de outros para a mesma finalidade.

Neste processo, foram diminuindo as transferências do tesouro estadual e aumentando os recursos provenientes do governo federal na composição do orçamento do PLAMBEL. Assim, para 1981, mesmo com a extinção da obrigatoriedade de vinculação do FPE e FPM (dos Municípios das Regiões Metropolitanas), o orçamento do PLAMBEL, conforme aparece no Orçamento-Programa do Estado de Minas Gerais, apresenta 82% de recursos transferidos dos seguintes fundos federais:

● Programa de Mobilização Energética (Taxa Rodoviária Única - TRU)	763.953.000,00
● Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDEURB - Adicional de IUCLG)	180.130.000,00
● Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano/Fundo de Desenvolvimento de Transporte Urbano - FNDU/FDTU)	1.200.000.000,00
● Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano/Outros Projetos - FNDU/OP	<u>100.000.000,00</u>
TOTAL	2.244.083.000,00

Ou seja, para uma receita total de Cr\$ 2.707.886.000,00 (dois bilhões, setecentos e sete milhões e oitocentos e oitenta e seis mil cruzeiros) apenas Cr\$ 463.803.000,00 (quatrocentos e sessenta e três milhões e oitocentos e três mil cruzeiros) são participação do Estado, sendo que, deste montante, Cr\$ 305.000.000,00 (trezentos e cinco milhões de cruzeiros) constituem-se de operações de crédito externas.

Grande parte destes recursos é repassada a outros órgãos do Governo envolvidos com execução de projetos e obras. Este repasse, que até bem pouco era feito pelo

próprio PLAMBEL, tende a se centralizar, atualmente, na Secretaria de Planejamento. Esta nova orientação, de certo modo, tem retirado do PLAMBEL a autoridade e a oportunidade de controlar a qualidade e compatibilizar os diversos projetos dos diferentes órgãos que atuam na Região Metropolitana com o plano metropolitano global. Mas parece se justificar na medida que, a partir de 1979, as transferências federais para as regiões metropolitanas sofreram um decréscimo significativo, necessitando, por isto, de um controle centralizado.

3- Relações com os Governos Federal, Estadual e Municipais e os Obstáculos Políticos e Institucionais à atuação do Órgão

a)- Governo Federal

Antes mesmo da constituição do Grupo de Trabalho que depois se transformaria no PLAMBEL, começaram os primeiros contatos com o Governo Federal, através do antigo SERFHAU, quando tiveram início as cogitações sobre o financiamento para elaboração do plano metropolitano de Belo Horizonte, conforme foi relatado no capítulo anterior. A partir de então, estas relações intensificaram-se em virtude do interesse do Governo Federal na consolidação das regiões metropolitanas institucionalizadas a partir de 1973 com a Lei Complementar nº 14, e a consequente criação de órgãos e fundos para apoio, coordenação e financiamento de programas nas regiões metropolitanas.

No item 2 deste capítulo, quando foi feita uma breve análise da composição do orçamento do PLAMBEL, verificase quão dependente é o órgão estadual de administração metropolitana daqueles órgãos e entidades federais.

Atualmente os relacionamentos mais intensos do PLAMBEL, na área federal, são o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU, Empresa Brasileira de Transportes Urbanos - EBTU e Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes - GEIPOT.

Sobre a natureza destas relações, pode-se dizer que são as normalmente existentes entre a União e os Estados desde que o processo político brasileiro encaminhou-se para a alternativa de centralizar as decisões e desconcentrar a execução de suas políticas, planos e programas, o que tem sido possível graças às consequências de uma série de mecanismos tributários que levaram a se concentrar em poder da União a parte substantiva das receitas públicas. Estas relações intergovernamentais, características de um tipo de federalismo, reproduz-se a nível de relações entre organizações localizadas nas diferentes esferas de governo.⁶⁰

60- Sobre estas tendências vejam-se entre outros:

LORDELLO DE MELLO, Diogo. Federalismo e Relações Intergovernamentais. Revista de Administração Municipal, 22(132): 5-20 (set./out. 1975).

MORAES BARRETO, João Luiz. Federalismo Fiscal: as opções do desenvolvimento. Revista de Administração Municipal, 24(144): 39-52 (set./out. 1977).

HORTA, Raul Machado. Tendências do Federalismo Brasileiro. Revista de Estudos Políticos, (28): 9-45 (jan. 1970).

LIMA, Ruy Cirne. Federalismo e Feudalismo. Revista Brasileira de Estudos Políticos, (6): (julho 1959).

BRASILEIRO, Ana Maria. O Federalismo Cooperativo. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. Simpósio sobre Relações Intergovernamentais, Rio de Janeiro, IBAM, 1973.

Além dos elos citados, que se constituem nas relações interorganizacionais mais intensas, outros órgãos e entidades do governo federal atuam na região metropolitana, quer executando obras, quer prestando serviços. Entre estes, podem-se citar o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem e a Rede Ferroviária Federal. Nestes casos, ocorrem eventualmente situações de tensão e, às vezes, de conflito, em virtude da dificuldade de compatibilizar a atuação destas organizações, cujas atividades compreendem a implementação de planos mais globais, com os planos e interesses da região metropolitana. As situações concretas têm demonstrado que a negociação é a melhor forma de a organização metropolitana, PLAMBEL, conviver com esta realidade.

b)- Governo Estadual

Sendo o PLAMBEL uma autarquia estadual vinculada ao sistema operacional de planejamento, explica-se que o relacionamento de maior importância seja a Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral. Aceitando-se o pressuposto sociológico de que quanto mais intensos e frequentes forem os contatos, seja entre pessoas, grupos ou organizações, maior é a possibilidade de conflitos, pode-se inferir que estas relações não estão isentas de tensões, embora, por conveniência, os possíveis conflitos tendam a ser mantidos latentes. Acontecimentos mais recentes que culminaram com algumas modificações na diretoria do PLAMBEL, no entanto, indicam que alguns destes conflitos já se tornaram manifestos. Há indícios de que a Secretaria de Planejamento estaria vendo em certas posições assumidas por uma das diretorias do PLAMBEL uma tendência à autarquia vir a se tornar competitiva em assuntos de planejamento, naturalmente, na região metropolitana.

Segundo informações obtidas no PLAMBEL, um dos motivos de desconforto nas relações entre a autarquia e a Secretaria de Planejamento seria o fato de esta última, mais recentemente, estar imprimindo ao relacionamento um caráter de subordinação hierárquica, e não de vinculação institucional, como seria de se esperar, tratando-se de uma autarquia. Destas informações consta que o tratamento dado ao PLAMBEL é o mesmo dado aos demais órgãos que compõem a estrutura organizacional da Secretaria, que também têm a denominação de Superintendência.

Com outros órgãos e entidades estaduais há divergências mais abertas e localizadas. A região metropolitana é um palco onde as diversas organizações setoriais são atores de um processo cujo desenvolvimento não está sob a coordenação do PLAMBEL. O fato de haver sido retirada do órgão de administração metropolitana a atribuição de repassar os recursos destinados a programas e projetos referentes à região metropolitana, é considerado como a gravante do problema já há muito existente.

A centralização dos recursos para repasse na Secretaria de Planejamento é vista como uma estratégia política de seleção de beneficiários, levando-se em conta menos os aspectos técnicos do planejamento do que os interesses partidários do governo estadual. Assim, grande parte das tentativas do PLAMBEL de compatibilizar ações de outros órgãos estaduais com os planos da região metropolitana frustram-se pela visão desses órgãos de que o interesse do PLAMBEL é o de competir por espaço político, programas e seus respectivos recursos. Na maioria dos conflitos, a Secretaria de Planejamento termina sendo o árbitro, tanto pelo poder institucional e político, como pela autoridade de distribuir os recursos financeiros.

c) Governos Municipais

As relações com os governos municipais são, aparentemente, as menos problemáticas. No entanto, uma análise dos mecanismos político-administrativos que sustentam este equilíbrio poderia resultar na revelação de que esta aceitação quase subserviente é conseguida através de uma repressão bondosa e paternalista exercida sobre os Municípios pelas outras esferas de governo, principalmente pela União, cuja mediação o PLAMBEL exerce como órgão estadual para ação nos Municípios da região metropolitana.

Com exceção de Belo Horizonte que durante algum tempo se opôs ao plano metropolitano e, depois, a algumas ações do PLAMBEL, os demais Municípios raramente se opõem às orientações do PLAMBEL, e quando o fazem é silenciosamente. Uma resistência que consiste mais na não execução das orientações do que na discussão dos motivos da não aceitação. Embora haja o forum para debate dessas diretrizes, raramente essas discussões se realizam com algum grau de eficácia. É possível que o fato de ser o Governador o Presidente do Conselho Deliberativo da região metropolitana contribua para esta inoperância. Dois motivos podem ser invocados. O primeiro é que raramente o Governador está disponível para tais reuniões. O segundo é que, quando ele comparece, as reuniões assumem o caráter de solenidade e não de trabalho. Em Belo Horizonte, quando há um problema que deve ser discutido pelo Conselho, é delegada ao Secretário de Planejamento a função de presidir a reunião. Na maioria das vezes, no entanto, o Conselho é usado apenas para referendar decisões já tomadas, seja a nível estadual, seja a nível federal. Deve-se lembrar que este comportamento com relação aos Municípios da região metropolitana não é recente. O convênio para elaboração do primeiro plano da re-

gião metropolitana, assinado em 30 de junho de 1971 por todos os Municípios e o Estado, é um documento que nunca foi discutido. Os Municípios, de certo modo, foram convocados para a solenidade e assinaram o convênio. Na época, alguns podem tentar explicar, o País vivia um dos períodos de mais forte autoritarismo da República. O que chama a atenção é que o comportamento continua. Agora sob o argumento de que os Municípios não têm capacidade de gerar nem gerir programas inovadores.

Aliás, já se tornou ocioso repetir que a impossibilidade de elaborar e implementar programas inovadores reside nas dificuldades de natureza financeira que alguns imputam a distorções ou desdobramento da reforma tributária e, em consequência, os Municípios não poderem contar com recursos e quadros tecnicamente qualificados para implementação de tais programas. Há também os que debitam à falta de um processo de modernização administrativa a inoperância ou resistência de algumas administrações municipais quando se defrontam com problemas novos a serem resolvidos de forma não ortodoxa. Todos estes argumentos são verdadeiros e pertinentes. Infelizmente referem-se mais aos ramos do que à raiz da árvore chamada sistema político brasileiro.

Não cabe aqui delinear historicamente as várias formas que, ao longo da República, tomou o modelo federalista brasileiro. Mas é bom lembrar que o papel e o grau de autonomia real dos municípios tem variado a cada mudança de constituição e de regime de governo, o que da ótica do analista político é natural, embora também possa parecer não desejável para alguns. Isto equivale a reiterar a afirmativa constatada de que a história da administração brasileira é a história da centralização, desde os primórdios até o discurso fayolista que é a reforma de

1967, pois a descentralização da execução e a centralização das decisões, que no fundo é a proposta do Decreto-Lei 200, já haviam sido preconizadas por Fayol a nível empresarial.⁶¹

Reflexo desta reforma é o sistema de planejamento adotado pelo Decreto 71.353, de 09 de novembro de 1972. Desde então, o planejamento econômico e social passou, na prática, a ser função privativa do governo central, ficando aos governos estaduais e municipais algo que está sendo chamado por técnicos da CEPAL, de "planejamento para negociação".⁶² Ora, como os Estados e Municípios dependem em larga escala dos recursos federais, os seus planos têm de ser consonantes aos interesses do planejamento central para serem objeto de negociação. Claro que a opção por este tipo de reforma e este sistema de planejamento tem sua explicação nos interesses de centralização financeira e política de um tipo de Estado que já foi qualificado de "autoritário-burocrático...". Assim, analisar a administração pública em qualquer de seus níveis sem considerar enfaticamente o sistema político, no mínimo mascara o problema. Aceita esta premissa, pode-se concluir que os problemas ou dificuldades encontrados na implementação de programas inovadores a nível municipal estão, entre outros fatores, no sistema

61- Sobre este aspecto veja-se:

GARCIA, Fernando Coutinho. *Modernização Administrativa no Brasil: uma interpretação dos impasses e um projeto alternativo*. In: *Modernização Administrativa*. Brasília, IPEA, 1978. 7-53

62- HADDAD, Paulo Roberto. *Planejamento para a Negociação?* In: CINTRA, Antônio Octávio e HADDAD, Paulo Roberto (org.). *Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar, 1978, p. 143-156

e no processo de planejamento adotado no Brasil, que é centralizado em função de interesses nacionais mais amplos.

Em decorrência, ao Município, principalmente os de regiões metropolitanas, são entregues programas elaborados sem sua participação efetiva, que muitas vezes não vêm responder a uma necessidade sentida localmente, pois fazem parte de um conjunto maior de políticas, nem sempre compreendidas claramente pelos governos locais.

Além deste possível desconhecimento gerador de resistências ou desinteresse, ocorre, não raro, que alguns desses programas, embora inovadores, contrapõem-se a interesses políticos locais. Evidentemente esta contradição raramente é manifesta em virtude dos recursos financeiros que normalmente acompanham tais programas. Mas é fácil de perceber quando a administração local interessaria outras prioridades. O que se pode argumentar no caso dos Municípios de regiões metropolitanas é que, acima e além dos interesses locais, há os interesses metropolitanos. Mas o que falta, parece, é a discussão prévia destes programas, porque muitas vezes eles não são apenas metropolitanos, mas nacionais.

Nestes casos, às vezes, as comunidades de um ou mais Municípios de região metropolitana têm de se sacrificar para que, a nível estadual ou nacional, uma política seja bem sucedida.

Por estes motivos, ou semelhantes, dos anteprojetos de leis de uso e ocupação do solo, elaborados pelo PLAMBEL para todos os Municípios da região metropolitana, somente o de Belo Horizonte estava aprovado até março de 1982.

Esta digressão sumária de natureza institucional e política pode explicar porque, frequentemente, as políti-

cas governamentais fracassam na sua implementação.⁶³ E pode servir de motivo para reflexão sobre os obstáculos políticos e institucionais do PLAMBEL junto aos Municípios.

4- Formas Organizacionais e Administrativas: Algumas Comparações

Há sempre algumas semelhanças e diferenças entre os modelos de organização metropolitana propostos ou existentes em outros países e o adotado no Brasil. Nem sempre as semelhanças são propositais, mas vale registrar, apenas para lembrar quão variadas têm sido as soluções tentadas para se chegar a maneiras de planejar e administrar as novas aglomerações urbanas do século XX: as regiões metropolitanas. Por exemplo, a idéia de criação de Departamentos Estaduais para assuntos das regiões metropolitanas proposta por Gulick para os Estados Unidos, em alguns pontos aproxima-se das formas adotadas no Brasil (autarquias e fundações, principalmente), embora a idéia não tenha vingado nos Estados Unidos, e no Brasil estas entidades não tenham a competência e a independência, nem hajam conquistado as atribuições e autoridade institucionais imaginadas por Gulick. Outra proposta de Gulick que tangencia o modelo brasileiro para administração metropolitana é a da criação do Conselho Metropolitano. Aqui adotaram-se dois conselhos (consultivo e deliberativo), mas sem o poder legisferante recomendado pelo citado autor.⁶⁴

63- Sobre estes aspectos de implementação de políticas, veja-se:

SMITH, Thomas. *The Policy Implementation Process*. *Policy Science*, New York, 2(4): 197-209, 1973.

64- GULICK, Luther Halsey. *Op. cit.* Nota 23

Na realidade, nos Estados Unidos as soluções têm sido buscadas mais na forma de associações de governos locais. Estas associações, no entanto, são de filiação es pontânea sem obrigação de permanência, fato que leva a acentuado grau de instabilidade e, conseqüentemente, ineficácia nas ações. Além das associações, existem, para serviços específicos, as autarquias (public authority) e os distritos especiais. A diferença entre as duas formas é que o distrito especial tem competência para tributar, enquanto a autarquia mantém-se com receita de ser viços. Há também a experiência da Comissão de Planejamento da Prefeitura de Nova Iorque que, embora tenha in cumbência de planejamento apenas para a cidade de Nova Iorque, tem tido algumas de suas diretrizes aceitas por cidades vizinhas a título espontâneo, principalmente no que se refere a investimentos integrados em virtude de os recursos provirem dos governos federal e estadual.⁶⁵

Distancia-se a opção brasileira da forma adotada no Canadá, França e Inglaterra, para citar dois exemplos europeus. No Canadá, na região de Toronto, algumas muni cipalidades foram extintas para que se criasse uma confederação de governos locais e se constituísse um governo metropolitano. Este governo metropolitano tem atribuições e poderes que vão desde o policiamento e prestação de serviços urbanos e de assistência social até a cobrança de taxas.⁶⁶ No Brasil, como já foi referido, uma solução deste tipo seria traumática para o federalismo formal em vigor. Na Inglaterra, a adoção de várias reformas que vêm desde 1899 quando atos parlamentares expandiram o Condado de Londres geográfica e admi -

65- BOLLENS, John Constantin & SCHAMANDT, Henry J.. Op. cit. nota 33.

66- Cf. FISER, Webb S.. Op. cit. Nota 33.

nistrativamente, culminou com a reforma de 1965. A partir daí, os 92 governos locais foram reduzidos a 34, sendo 32 burgos, o Grande Condado de Londres e a Cidade de Londres. Cada burgo tem seu conselho eleito e existe também o Conselho da Grande Londres, composto de 100 conselheiros e 12 aldermen. As decisões do Conselho são executadas através de 12 comitês, cada um deles responsável por determinado setor de serviços, e coordenados por um Diretor Geral que, com o assessor do Conselho, promove a compatibilização das diversas políticas.⁶⁷ Na França, a partir de 1965, procedeu-se à reorganização administrativa de toda a região metropolitana, em função da qual os 8 Departamentos que compunham a região foram reunidos em apenas 1(um): o Distrito da Região de Paris. Este Distrito é administrado por um Conselho de Administração composto por 54 membros eleitos. Além deste, há também um Conselho Consultivo composto por técnicos e representantes de entidades cívicas. Na Região de Paris existem dois prefeitos: o Prefeito do Distrito de Paris e o Prefeito da Cidade de Paris. O primeiro é nomeado pelo governo central e o segundo é eleito e controlado por um conselho também eleito. Tanto o Distrito como a Cidade de Paris possuem entidades de planejamento instituídas sob forma de administração indireta.

No Brasil o Governo Federal definiu quais seriam as regiões metropolitanas, com os respectivos municípios; definiu quais seriam os serviços metropolitanos de interesse comum; obrigou os Estados a criarem em cada região metropolitana um conselho consultivo e um conselho deliberativo. O conselho deliberativo compõe-se de 5 membros, além dos presidentes, que, em ambos os conselhos, é o pró-

67- Cf. FOLEY, Donald P.. *Op. cit.* nota 40.

prio Governador do Estado. Os membros são de nomeação do Governador do Estado, sendo um deles escolhido em lista tríplice apresentada pelo prefeito da capital e outro indicado pelos prefeitos dos demais municípios da região metropolitana. Sobre este aspecto, é bom lembrar o caso da Região Metropolitana de Belém, onde há apenas o município da capital e mais um. O prefeito de Ananindeua fica na situação de indicar-se a si mesmo. O conselho consultivo compõe-se de um representante de cada município da região metropolitana sob a direção do Presidente do Conselho Deliberativo, ou seja, do Governador do Estado. A própria Lei Complementar também definiu as atribuições de ambos os conselhos, embora deixando ao Estado a competência para criá-los. Para o planejamento e execução das decisões tomadas pelo conselho deliberativo, cada estado criou uma entidade de planejamento e administração metropolitana que funcionaria como órgão técnico e executivo do conselho.

No restante da América Latina não parece haverem sido instituídas regiões metropolitanas, nem seus órgãos de planejamento específicos, embora seja comum a referência à Grande Buenos Aires, à Grande Lima, etc.. Não obstante, algumas tentativas de associação de municípios têm-se verificado. Vale lembrar o caso da Associação dos Municípios do Vale do Aburrá, na Colômbia. Medellin e os 10 municípios vizinhos formaram uma associação e estabeleceram acordos de cooperação metropolitana. Ocorre que o Município de Medellin tem uma organização tão superior às dos outros municípios que os sufoca na associação a tal ponto que, embora os acordos sejam juridicamente perfeitos, nada pode ser produzido, apesar de a associação existir há 6 anos.⁶⁸

68- ALVA, Eduardo Neira.. *Op. cit.* nota 57.

5- Realizações do PLAMBEL

A experiência administrativa na área pública tem mostrado que, para as intenções governamentais se concretizarem em ações e produtos, consolidando o reconhecimento das organizações incumbidas da missão, pelo menos quatro requisitos ou momentos são necessários:

- conhecimento concreto da realidade em que pretende atuar;
- metas factíveis;
- recursos disponíveis;
- apoio do poder.

Em 1973, o PLAMBEL, ainda como Grupo de Trabalho, já tinha, tanto quanto possível, o conhecimento da realidade metropolitana de Belo Horizonte. Tratava-se de amplo diagnóstico denominado Esquema Metropolitano de Estruturas. Faltavam os demais requisitos. O estabelecimento das metas seria possível a partir da identificação dos serviços de interesse metropolitano contida na Lei Complementar 14. O próximo passo foi a escolha dos setores estratégicos para planejamento. Com base no Esquema Metropolitano de Estruturas (EME) foram escolhidos os seguintes setores para fins de planejamento:

- Transporte
- Uso do solo
- Economia Urbana.

O apoio do poder conseguiu-se através da criação dos

Conselhos Deliberativo e Consultivo e da transformação do grupo de trabalho (PLAMBEL) em autarquia estadual em 1974, embora o apoio efetivo, como já foi referido em outra parte deste trabalho, só ocorresse a partir de 1975, no governo de Aureliano Chaves.

Os recursos tornaram-se disponíveis com a criação dos diversos fundos federais para o desenvolvimento urbano.

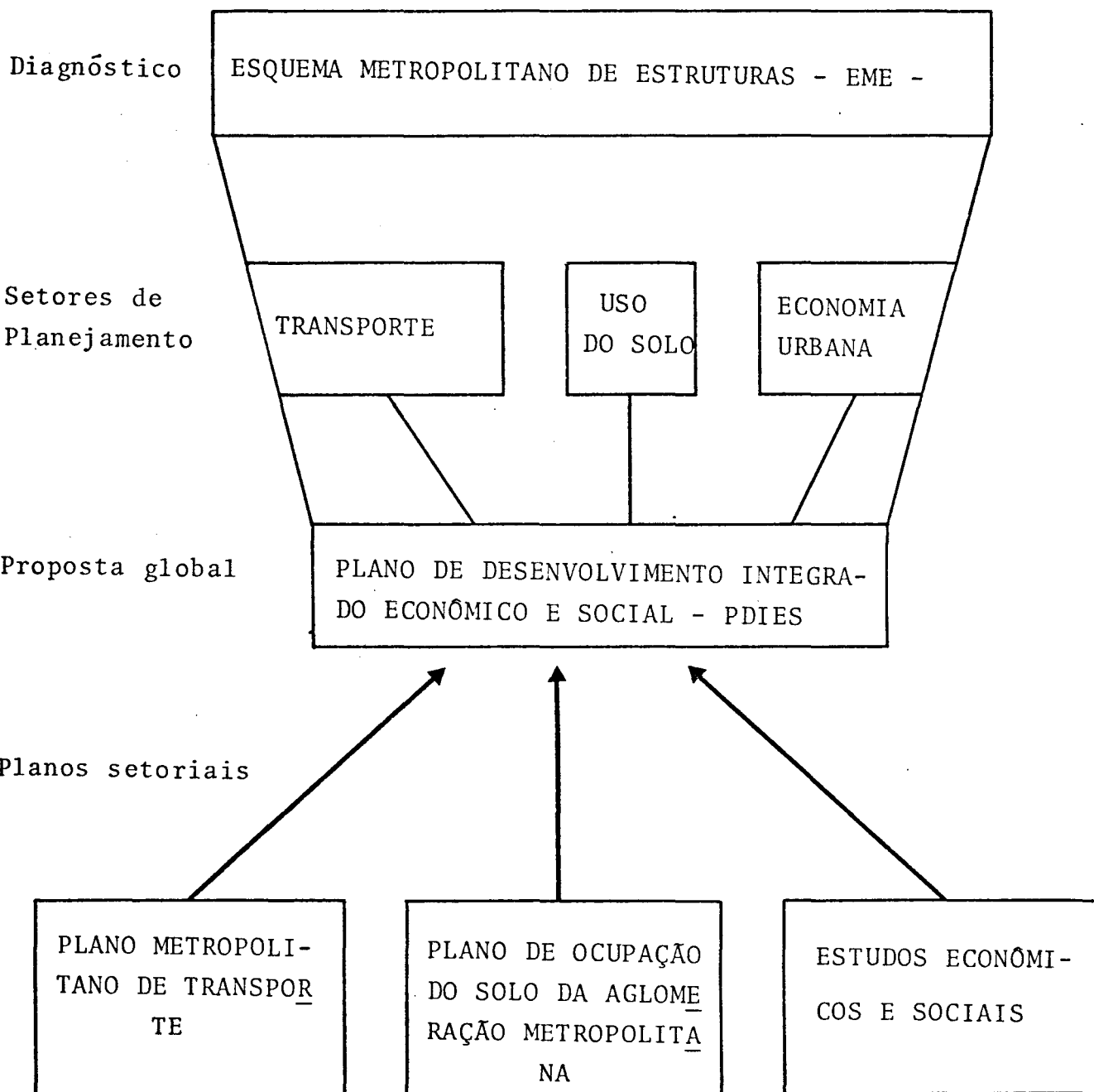
Estavam, assim, criadas as bases para que o PLAMBEL desenvolvesse os trabalhos que tornaram a entidade reconhecida como parte do cenário metropolitano. Na verdade, um dos seus principais atores.

Tendo como suporte esta nova realidade institucional e como fonte os trabalhos realizados e as opções já feitas quanto aos setores estratégicos, a entidade partiu para o planejamento. O documento decorrente chamou-se Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social - PDIES. O PDIES, em coerência com os setores escolhidos (transporte, uso do solo e economia urbana) integra os seguintes planos estratégicos:

- Plano Metropolitano de Transportes
- Plano de Ocupação do Solo da Aglomeração Metropolitana
- Estudos Econômicos e Sociais.

A figura 5 mostra a sequência dos trabalhos até aqui descritos. Feitos os planos setoriais, a nova fase foi a de elaboração dos programas e projetos que viabilizam a execução dos diversos planos. Cada setor desenvolveu seus programas e projetos, porém o conjunto de maior complexidade é o referente a transporte.

FIGURA 5- SEQUÊNCIA DO PLANEJAMENTO METROPOLITANO



a) Plano Metropolitano de Transporte

O Plano Metropolitano de Transporte, basicamente, pretende alcançar três metas:

- ampliação de infraestrutura;
- modernização de sistemas operacionais e recuperação de áreas ambientais;
- aperfeiçoamento e implementação de tecnologia.

A ampliação de infraestruturas tem por finalidade viabilizar na prática o Modelo Metropolitano para o Transporte Integrado - MONTI, através do Programa de Implantação de Sistemas Viários - PROVIA, do Programa de Expansão de Sistemas Operacionais de Transporte e Trânsito - PESOTRAN e do Programa de Terminais de Transporte - TERMITRAN.

Esta meta, consubstanciada no Modelo Metropolitano de Transporte Integrado - MONTI - pretende, através de seus projetos específicos, total ou parcialmente os seguintes produtos:

- Através do PROVIA (Programa de Implantação de Sistemas Viários)
 - . Ligação Barreiro/Pedro II (Projeto executivo de engenharia)
 - . Ligação Assis Chateaubriand/Av. Silviano Brandão (Projeto executivo de engenharia)
 - . Duplicação do Tunel da Lagoinha (Início de implantação)
 - . Duplicação do Viaduto da Floresta (Projeto executivo de engenharia);

- Através do PESOTRAN (Programa de Expansão de Sistemas Operacionais de Transporte e Trânsito)
 - . Apoio gerencial às Empresas de Transporte Coletivo (Formação de recursos humanos);
- Através do TERMITRAN (Programa de Terminais de Transporte)
 - . Terminal de Cargas e Central de Fretes (Projeto de engenharia)
 - . Terminais de Garagem (Projeto executivo de engenharia).

A Modernização de Sistemas Operacionais e Recuperação de Áreas Ambientais, tem por objetivo atuar sobre as infraestruturas e sistemas operacionais disponíveis, buscando ampliar-lhes os níveis de produtividade e sobre as unidades espaciais, recuperando-lhes a qualidade ambiental, visando possibilitar a transição necessária do quadro atual para o quadro futuro preconizado no Modelo Metropolitano para o Transporte Integrado - MONTI.

Esta ação é desenvolvida no contexto do Programa para Aumento da Capacidade Operacional de Transporte e Trânsito - PACOTT, sendo a atuação sobre a infraestrutura e Sistemas Operacionais feita através do Programa de Ação Imediata de Transporte e Trânsito - PAITT, e através do Programa de Implantação de Pavimentação de Baixo Custo - PROPAV, ficando a recuperação da qualidade ambiental atendida através do Programa de Recuperação de Áreas Ambientais - PROÁREA.

Através dos projetos específicos que compõem seu programa principal (Programa para Aumento da Capacidade Operacional de Transporte e Trânsito - PACOTT) esta meta pretende a curto prazo as seguintes realizações:

- Através do PAITT (Programa Imediato de Transporte e Trânsito)
 - . Municípios conurbados: Projeto e Implantação (Contagem, Betim, Ibirité, Sabará, Santa Luzia e Ribeirão das Neves) - PAACS;
 - . Municípios não conurbados: Projeto e Implantação (Pedro Leopoldo, Lagoa Santa, Vespasiano, Caeté, Raposos, Nova Lima e Rio Acima) - PAACS;
 - . Programa Emergencial de Sinalização do Sistema Arterial - PRESSA - Projeto e Implantação (Av. Pedro II/Av. Carlos Luz, Av. Prudente de Moraes, Av. Silviano Brandão, Av. José Cândido da Silveira e Av. Antônio Carlos/Av. Pedro I);
 - . Programa de Organização do Transporte Público por Ônibus - PROBUS (Término de Projeto e Implantação);
 - . Dispersão de Tráfego do Túnel da Lagoinha (Término de Projeto e Implantação).
- Através do PROÁREA (Programa de Recuperação de Áreas Ambientais)
 - . Projeto da Área Central - PACE (Término de Implantação);
 - . Projetos de Áreas de Bairro - PROBAIRRO - Término de projeto e início de implantação envolvendo 39 macro-áreas: nos municípios de Belo Horizonte, Contagem, Betim, Ibirité, Sabará, Santa Luzia e Ribeirão das Neves.
- Através do PROPAV (Programa de Implantação de Pavimen

tação de Baixo Custo)

- . Programa Ordinário de Pavimentação - POP (Projeto e início de implantação de pavimento de baixo custo ao longo dos itinerários de ônibus em bairros de periferia).

O atendimento a demandas específicas, no que se refere a atualizações metodológicas e tecnológicas, se desenvolve através dos Programas e Projetos Especiais de Transporte e Trânsito - PETT, onde as necessidades de atualizações metodológicas são supridas através do Programa de Tecnologia de Transporte e Trânsito - PROTECTT, o acompanhamento e monitoração contínua das ações através do Programa de Avaliação e Acompanhamento de Transportes Urbanos - PAACTU, e o desenvolvimento de mobiliário e sinalização especiais através do Programa de Informação e Comunicação Visual - PROVISUAL.

Assim, com seu programa principal (Programas e Projetos Especiais de Transporte e Trânsito - PETT) e seus projetos específicos, a meta de aperfeiçoamento e implementação de tecnologias pretende conseguir os seguintes produtos:

- Através do PROTECTT (Programas e Projetos Especiais de Transporte e Trânsito)
 - . Projeto de Controle Centralizado de Semáforos- PCCS (início da implantação do sistema de controle computadorizado);
 - . Central de Controle do PCCS (Projeto em Implantação);
 - . Controle Operacional Centralizado de Ônibus - COC /

BUS. (Projeto executivo de engenharia e licitação);

. Sistema de Cobrança e Validação de Tarifa - Sistar
(Projeto executivo de engenharia).

● Através do PAACTU (Programa de Avaliação e Acompanhamento de Transportes Urbanos)

. Sistema de Informação de Transporte e Tráfego - SISTTRAF (em implantação).

● Através do PROVISUAL (Programa de Informação e Comunicação Visual)

. Projeto de Sinalização de Informação (Implantação);

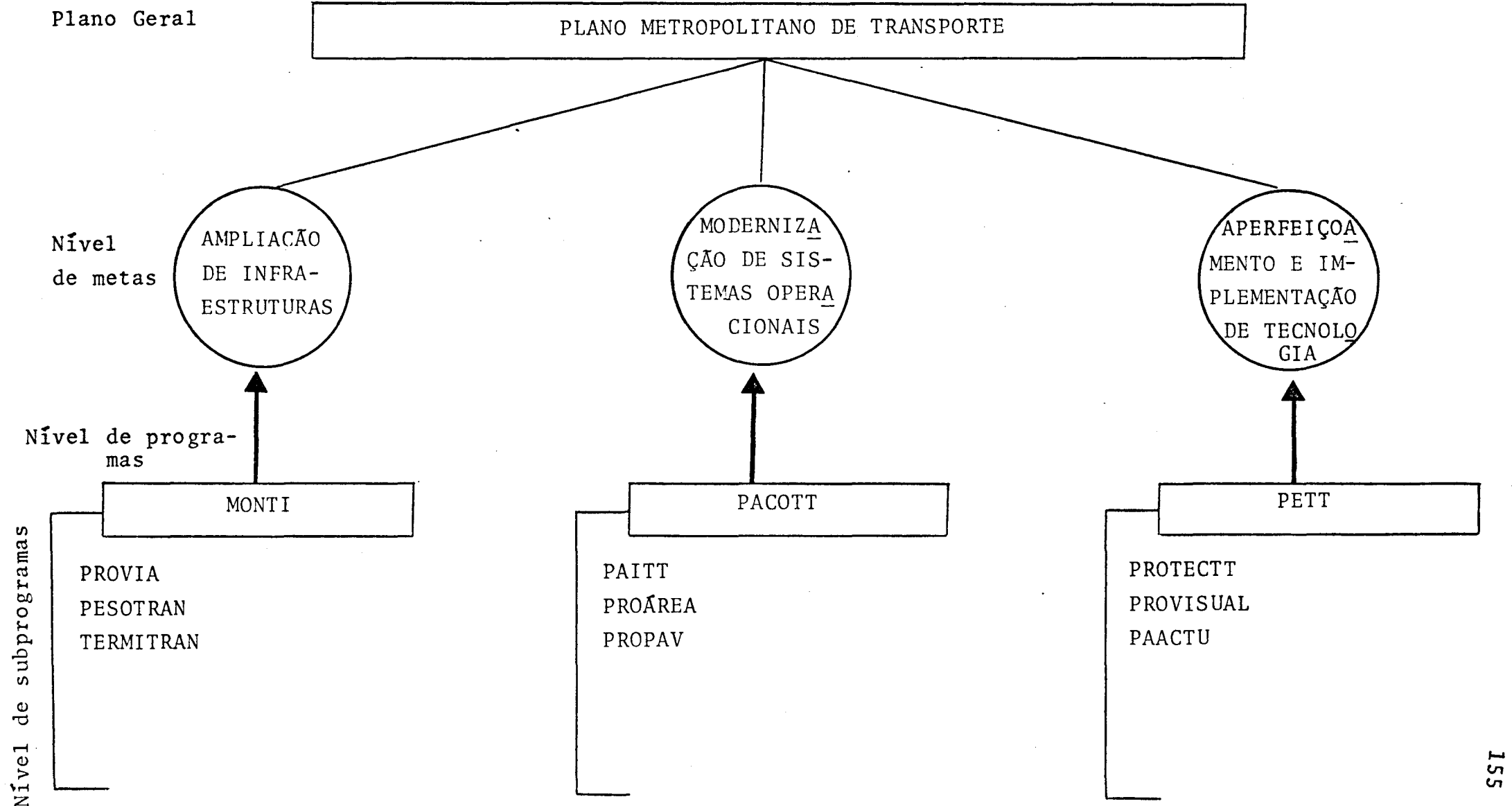
. Projeto de Informação e Mobiliário de Transporte Coletivo (em implantação).

A figura 6 pretende ser uma síntese do Plano Metropolitano de Transportes com seus diversos programas e projetos. As siglas mencionadas no quadro estão descritas logo em seguida ao quadro.

Para viabilizar a execução e/ou coordenação do Plano Metropolitano de Transporte, o PLAMBEL ainda teve de participar na elaboração e negociação do projeto para criar a Companhia de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte - METROBEL -, criada pela Lei 7.275, de 28 de junho de 1978.

A METROBEL tem como finalidade implantar e operar, diretamente ou através de terceiros, o serviço de interesse comum dos Municípios integrantes da Região Metropolitana referente a transportes e sistema viário, mencionado na Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, incumbindo-lhe especialmente:

FIGURA 6- SÍNTESE DO PLANO METROPOLITANO DE TRANSPORTE



S I G L A S
= = = = =

- MONTI - Modelo Metropolitano de Transporte Integrado
- PROVIA - Programa de Implantação de Sistemas Viários
- PESOTRAN - Programa de Expansão de Sistemas Operacionais de Transporte e Trânsito
- TERMITRAN- Programa de Terminais de Transporte
- PACOTT - Programa para Aumento da Capacidade Operacional de Transporte e Trânsito
- PAITT - Programa de Ação Imediata de Transporte e Trânsito
- PROÁREA - Programa de Recuperação de Áreas Ambientais
- PROPAV - Programa de Implantação de Pavimentação de Baixo Custo
- PETT - Programa e Projetos Especiais de Transporte e Trânsito
- PROTECTT - Programa de Tecnologia de Transporte e Trânsito
- PROVISUAL- Programa de Informação e Comunicação Visual
- PAACTU - Programa de Avaliação e Acompanhamento de Transportes Urbanos.

"I- implantar e operar sistema de transporte coletivo metropolitano em sítio próprio, ferroviário ou rodoviário;

II- implantar e operar conexões intermodais de transporte metropolitano, tais como terminais, estacionamento e outros;

III- articular a operação do sistema de transporte metropolitano com as demais modalidades de transporte na Região Metropolitana;

IV- implantar, administrar e operar sistema de transporte coletivo intermunicipal no âmbito da Região Metropolitana e intramunicipal metropolitano, conforme planejamento de transporte aprovado pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana;

V- executar, em virtude de delegação ou convênio, obras e serviços da competência de entidade da Administração Direta ou Indireta da União, Estado ou Município, relacionados com as suas atividades;

VI- elaborar plano de transporte, observado o planejamento metropolitano e coordenar sua implementação na forma da legislação vigente;

VII- praticar todos os atos necessários

ao cumprimento de sua finalidade, observadas as disposições desta Lei, e do seu Estatuto, e as recomendações do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Belo Horizonte". Conforme art. 2º da referida Lei.

No processo de implantação da METROBEL, grande parte dos recursos humanos, tecnológicos e financeiros vinculados ao PLAMBEL já foram incorporados à nova empresa.

b) Plano de Ocupação do Solo da Aglomeração Metropolitana

O Plano de Uso e Ocupação do Solo da Aglomeração Metropolitana, como componente do Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social - PDIES - tem como instrumento de viabilização o Programa de Controle da Expansão Urbana. Este programa tem como suporte legitimador a Lei Complementar Estadual nº 10 que, introduzindo um parágrafo no artigo 219 da Lei Complementar Estadual nº 3 (Lei de Organização dos Municípios do Estado de Minas Gerais), estabelece:

" A demarcação das áreas urbanas e de expansão urbana, bem como a elaboração de suas normas administrativas e diretrizes de zoneamento, uso e parcelamento do solo de Municípios integrantes da Região Metropolitana dependerão de prévia anuência do Conselho Deliberativo , estabelecido em Lei."

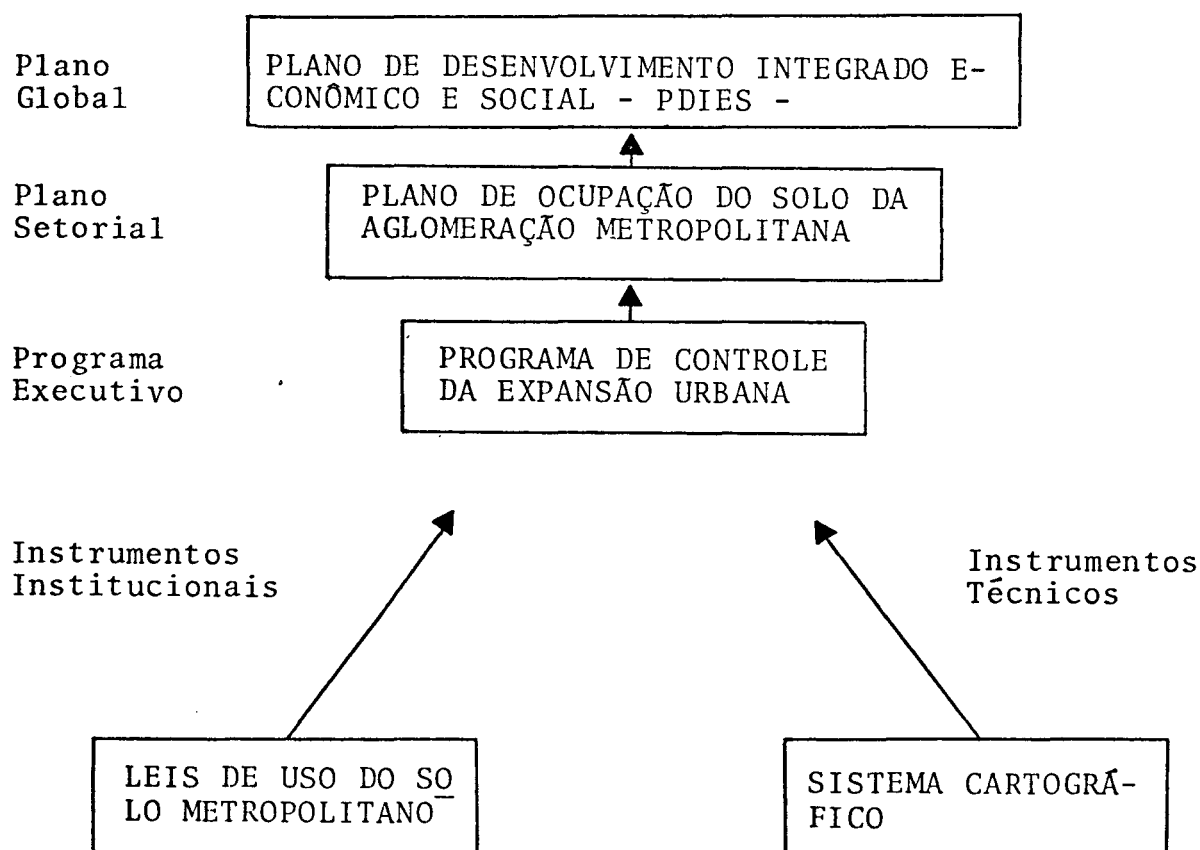
Como órgão de apoio técnico do Conselho Deliberativo , cabe ao PLAMBEL, através de sua Coordenação de Expansão Urbana, proceder à análise e emitir parecer sobre qualquer processo de loteamentos, zoneamento, parcelamento e desmembramento de terrenos na Região Metropolitana. Com a finalidade de instrumentalizar-se para o cumprimento do programa, foi feito o levantamento cartográfico da Região Metropolitana. E para dar aos Municípios meios de eles próprios também participarem ao controle da expansão urbana, o PLAMBEL elaborou anteprojetos de Lei de Uso e Ocupação do Solo para todos os Municípios da Região Metropolitana. Destes anteprojetos até março de 1982, apenas o Município de Belo Horizonte havia transformado o seu em lei, que se encontra em vigor desde 1976.

Não havendo lei que controle a expansão urbana nos demais Municípios, os loteadores simplesmente pediam o descadastramento da parcela a ser loteada ao INCRA e com este documento efetuavam o registro em cartório. Para evitar este fenômeno, que vinha provocando a distorção do Plano de Expansão, o PLAMBEL entrou na justiça , conseguindo anular o registro dos loteamentos irregulares, e firmou convênios com o INCRA, segundo o qual todos os pedidos de descadastramento para loteamentos na Região Metropolitana somente serão deferidos mediante anuência do PLAMBEL.

Com a finalidade de envolver os Municípios neste Programa, o PLAMBEL não está mais procedendo sozinho à análise dos processos. Quando estes chegam ao PLAMBEL, um técnico se dirige ao Município interessado e, junto com servidor da Prefeitura, realiza a análise e dá o parecer. Esta iniciativa tem dois objetivos. O primeiro é conscientizar o Município de sua responsabilidade e apressar a aprovação de sua própria lei de controle da expansão urbana. O segundo é treinar servidores das Pre

feituas para esta tarefa, pois havendo a lei, o PLAMBEL daria apenas o parecer quanto à compatibilidade com o Plano e encaminharia ao Conselho Deliberativo para que este declarasse sua anuência. A figura 7 sintetiza o Plano de Ocupação do Solo da Aglomeração Metropolitana como componente do Plano de Desenvolvimento Integrado E conômico e Social. Este é, pois, um programa permanente e que tem trazido ao PLAMBEL o reconhecimento de autoridade, juntamente com algumas fricções entre ele, loteadores e, às vezes, Municípios. Mas, também este aspecto negativo é inerente ao seu papel.

FIGURA 7 - SÍNTESE DO PLANO DE OCUPAÇÃO DO SOLO DA AGLOMERAÇÃO METROPOLITANA



c) Estudos Econômicos e Sociais

Este terceiro componente do Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social, como o próprio nome indica, não é um plano, mas um programa de estudos e pesquisas, alguns de caráter permanente. Tais estudos, a rigor, servem aos dois planos anteriormente descritos, como fonte de reorientação e origem de novos projetos.

São os seguintes os principais estudos que compõem o programa:

- Mercado da terra
- Alocação de recursos públicos na Região Metropolitana
- Pesquisa sobre processos de morar.

A pesquisa sobre mercado da terra, teve por objetivo a identificação, na Região Metropolitana, dos mecanismos que influenciam as variações de preços dos terrenos. Esta pesquisa é sistematicamente atualizada e orienta o Programa de Controle de Ocupação do Solo na Aglomeração Metropolitana.

A pesquisa sobre alocação de recursos públicos na Região Metropolitana, descobriu superposições, deseconomias e mesmo estímulo à valorização de terrenos em áreas onde o Plano de Ocupação do Solo da Aglomeração Metropolitana previa oferta de terrenos para moradias para a população de baixa renda.

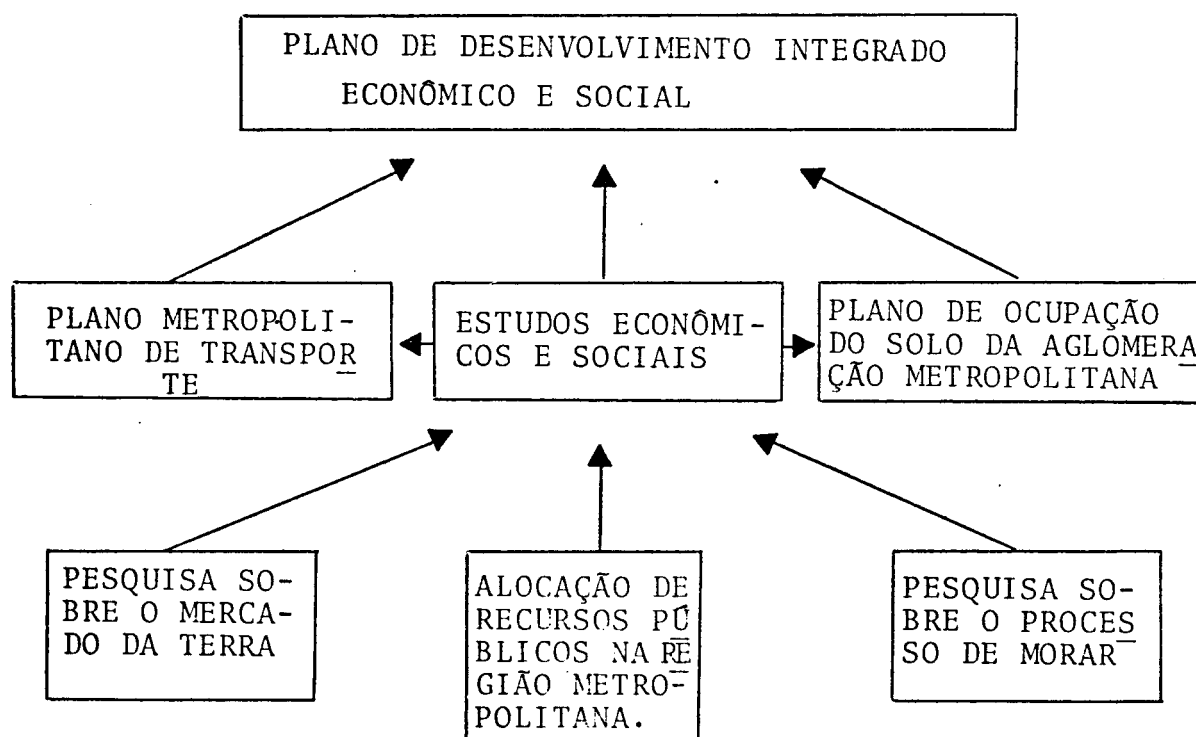
A pesquisa sobre processos de morar propunha-se a conhecer as formas utilizadas pelos diversos segmentos da população para ter acesso a terrenos para moradia.

Os resultados destes três trabalhos subsidiam o PDIES na

reorientação de alguns programas e embasam propostas para criação de mecanismos institucionais que desestimulem investimentos públicos em determinados sítios, a fim de modificar tendências à maxi-valorização de terrenos usados para capitalização, transformando-os em oferta para moradias.

A figura 8 procura mostrar a relação entre este programa e os demais componentes do PDIES.

FIGURA 8- O PROGRAMA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS E SUAS RELAÇÕES COM OS DEMAIS COMPONENTES DO PDIES



Estes são, segundo informações colhidas através de documentos e em entrevistas com técnicos e dirigentes do PLAMBEL, os trabalhos que consolidaram a posição da au

tarquia no cenário institucional metropolitano.⁷⁰ Deve-se notar, no entanto, que junto à população a figura do PLAMBEL é apenas vagamente conhecida, em virtude de seu trabalho ser apenas de planejamento, com pouquíssimos casos de intervenção física ou normativa direta.

Ao contrário do que se poderia supor, o PLAMBEL, como aliás os demais órgãos de planejamento metropolitano, não se tornou o centro de convergência das pressões dos vários grupos e segmentos sociais que procurariam orientar a atuação do órgão no sentido de favorecer seus interesses. Em Belo Horizonte, só se conheceu um ensaio deste tipo de comportamento por um segmento da população. Foi quando o PLAMBEL realizava estudos para a formulação da Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte. Assim mesmo, este segmento constituiu-se praticamente das associações representativas dos arquitetos e empresários da construção civil.

De outro lado, a METROBEL que há pouco mais de um ano é a entidade executora dos planos referentes a transporte, elaborados pelo PLAMBEL, interferindo física e normativamente na vida da Região Metropolitana, já tem sido objeto de denúncias, debates públicos e parlamentares, e até de ameaças de ações judiciais. Este fato vem confirmar que, nas situações em que faltam canais de acesso aos grupos sociais e de interesse para participarem na formulação das políticas e planos, o momento de

70- A maior parte das informações aqui resumidas foram colhidas em entrevistas com o Dr. Benício de Assis Araújo, atual Presidente do PLAMBEL, com o Dr. Ney Werneck, ex-Diretor de Planejamento do PLAMBEL e com o Dr. Zenilton Kleber Gonçalves do Patrocínio, ex-técnico do PLAMBEL e atual Diretor Técnico da METROBEL - Companhia de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

tensão e conflito é transferido para a fase de implementação.⁷¹

O PLAMBEL, como se viu, diante da multiplicidade de problemas existentes na Região Metropolitana, escolheu três setores estratégicos e a partir deles desenvolveu seu trabalho e consolidou sua imagem tanto a nível estadual como a nível federal. Isto porque, como entidade responsável pelo planejamento metropolitano, é, naturalmente, o interlocutor do Estado com os diversos órgãos federais voltados para o desenvolvimento urbano.

71- Veja-se SMITH, Thomas. *Op. cit.* Nota 61.

III- CONCLUSÕES

Neste trabalho tentou-se verificar, através da bibliografia e pesquisas disponíveis, como a organização de planejamento e administração metropolitana de Belo Horizonte - PLAMBEL - vem cumprindo seus objetivos e quais os obstáculos de natureza política e institucional que tem encontrado, bem como as formas de negociação e adaptação que tem buscado para sobreviver em seu ambiente operacional, tendo em vista ser este um tipo novo de organização no espaço administrativo brasileiro.

Como se trata de uma entidade cujo campo de ação é uma região metropolitana, achou-se oportuno, antes de iniciar a análise de seus antecedentes e de suas realizações, buscar alguns conceitos mais correntes de região metropolitana, inclusive para identificar quais os parâmetros, variáveis e características adotados no Brasil para delimitação das regiões metropolitanas. Assim, toda a primeira parte do trabalho é dedicada ao quadro de referência teórico e institucional, incluindo uma digressão sobre formas encontradas em outros países onde o fenômeno metropolitano tem merecido maior atenção do poder público para eliminar ou minimizar os efeitos perversos da metropolização.

Nas exposições contidas no quadro de referência teórico e institucional percebe-se que a maioria das variáveis que caracterizam uma região metropolitana encontram-se nas principais regiões metropolitanas brasileiras, tanto as que se referem a integração e estrutura quanto as de população e setor de emprego da mão-de-obra. Por exemplo, 69% da população economicamente ativa na RMBH está empregada no setor terciário, 27,7% no setor secundário e, apenas 3,3% em atividades agrícolas, ou setor primário.

A concentração do emprego na área central, bem como outras atividades de animação urbana são também características bastante marcantes.

A conclusão quanto a este aspecto é a de que Belo Horizonte já há algum tempo se constitui numa metrópole que polariza tanto uma área como uma região, tal como estes termos foram conceituados no capítulo II da primeira parte.

Quanto à alternativa escolhida para a institucionalização das regiões metropolitanas brasileiras, embora hoje exista um consenso de que um quarto nível de governo seria administrativamente inoportuno e politicamente indesejável, também deixar a organização no âmbito do Estado parece não ter sido alternativa muito feliz, em alguns casos, pelo menos. Embora haja um Conselho Deliberativo e um Conselho Consultivo composto pelos Municípios, onde teoricamente as diretrizes metropolitanas seriam geradas, e uma organização de apoio técnico a estes Conselhos e de execução de suas diretrizes, o que tem ocorrido com maior frequência (e este é o caso de Belo Horizonte), é que tanto os Conselhos como a entidade de apoio técnico são vistos como órgãos do governo estadual, aos quais estariam subordinados os Municípios, e não como um colegiado que orientaria a ação do Estado na Região Metropolitana.

Quanto ao desempenho satisfatório das funções do Conselho Deliberativo, outro fator de inibição é o fato de o Governador ser o seu Presidente. Os Governadores parecem ainda não se terem conscientizado ou não terem conseguido distinguir os diferentes papéis que encarnam.

Como Presidente do Conselho Deliberativo sua atribuição é catalizar e aceitar, para transformar em ação, as decisões do plenário e não trazer, como Governador, decisões tomadas para serem executadas pelos Municípios.

Esta distorção, e até mesmo confusão de papéis, pode ser debitada ao tipo de federalismo brasileiro e à época em que a maioria das organizações metropolitanas foram criadas, período histórico em que a República suportou a forma mais autoritária de governo. Este autoritarismo, como não poderia deixar de ser, se reproduziu, não somente nas demais esferas de governo, mas também nas organizações que dão ossatura ao Estado como aparelhos difusores e mantenedores de sua ideologia e de suas políticas.

Em Belo Horizonte a entidade de planejamento e administração metropolitana não se exclui deste tipo de conduta quanto aos Municípios. Por outro lado, também sofre a ação autoritária do Estado e da União, motivo pelo qual não se pode, sem fugir à verdade, afirmar que ela determina, coordena, ou mesmo induz, ações que concretizem seus planos com a eficácia desejada, embora muitos deles, principalmente os referentes a transporte, estejam em fase de execução.

De qualquer modo, tendo em vista a situação de irreversibilidade em que atualmente se encontram as entidades metropolitanas de planejamento e administração, e no caso de Belo Horizonte, as condições políticas e institucionais adversas a que o PLAMBEL tem sobrevivido adaptando-se ao ambiente e cumprindo seus objetivos no que tem sido possível, pode-se prever que, desde que consiga manter uma liderança institucional capaz de levar avante o seu papel, conseguirá impor-se como organização indispensável como instrumento de planejamento e coordenação das ações governamentais na região metropolitana.

BIBLIOGRAFIA

ALONSO, William. Policy Implications of Intermetropolitan Migration Flows. Berkeley, Califórnia. University of California Press, 1972.

ARAÚJO, Aloísio Barbosa de. Aspectos Fiscais das Áreas Metropolitanas. Rio de Janeiro: IPEA/INPES (monografia ' 15), 1974.

AZEVEDO, Eurico de Andrade. Institucionalização e Administração das Regiões Metropolitanas . Revista de Administração Municipal, nº 129 (mar./abr., 1975) pp.5-23.

BALEEIRO FILHO, Aliomar. Áreas Metropolitanas a Nível Médio . Revista de Administração Municipal, nº 113 , (jul./ago., 1972) pp. 5-29.

BANFIELD, Edward C.. A Crise Urbana: Natureza e Futuro. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974.

BARAT, Josef. Problemas Institucionais do Planejamento Urbano . Desenvolvimento e Política Urbana. Organizado por Mateus Kacowicz. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1976, pp. 120-136.

_____ e GEIGER, Pedro Pinhcas. Estrutura Econômica das Áreas Metropolitanas Brasileiras . Pesquisa e Planejamento Econômico, Vol. 3, nº 3 (out., 1973) pp. 645 - 714.

BERNARDES, Lysia. Áreas Metropolitanas e seu Planejamento . Desenvolvimento e Política Urbana. Organizado por Mateus Kacowicz. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1976, pp. 152-164.

BOISIER, Sérgio. Algunas Consideraciones en Torno al Concepto de Región Metropolitana . Planejamento Metropolitano. Anais do II Curso de Planejamento Urbano e Local. SERFHAU/GOCEP/OEA. São Paulo, 1972, Vol. 1.

BOLLENS, John Constantins. Exploring Metropolitan Community. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1961.

BRASIL. Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana. Diretrizes de Atuação. SEPLAN/Coordenação de Relações Públicas, Brasília, 1974.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. A Institucionalização de Regiões Metropolitanas . Revista Brasileira de Administração Pública, Vol. 1, nº 1 , (jan./jun., 1971), pp. 117-148.

_____. Instituto de Planejamento Econômico e Social/Instituto de Planejamento/Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana. Região Metropolitana do Grande Rio: Serviços de Interesse Comum. Documento' elaborado pela equipe do Centro de Pesquisas Urbanas do Instituto Brasileiro de Administração Municipal, coordenada por Ana Maria Brasileiro. Brasília , 1976.

_____. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Diretrizes e Proposições Alternativas por Jorge Guilherme Francisconi e Maria Adélia de Souza. Brasília, 1976.

_____. Áreas Metropolitanas e Desenvolvimento Integrado no Brasil. Rio de Janeiro, 1967.

BRASILEIRO, Ana Maria. A Cidade: Aspectos Políticos . Desenvolvimento e Política Urbana. Organizado por Mateus

Kacowicz. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1976, pp. 19-40.

_____. Organização das Regiões Metropolitanas . Revista de Administração Municipal, nº 127 (nov./dez., 1974) , pp. 5-21.

BREMAEKER, François E.J.. As Regiões Metropolitanas Brasileiras . Revista de Administração Municipal, nº 130, (maio/jun., 1975), pp. 43-53.

_____. As Regiões Metropolitanas . Revista Brasileira de Estatística, vol. 36, nº 143, pp. 447-484.

BRONSTEIN, Olga. Implantação das Regiões Metropolitanas . Rio de Janeiro, mimeografado, s/d.

BROWN, Lawrence A. & HOLMES, John. Delimitação de Regiões Funcionais, Nodais e Hierarquia para uma Medida Funcional. IN: FAISSOL, Sperdião (org.) Urbanização e Regionalização: Relações com o Desenvolvimento Econômico. Rio de Janeiro, IBGE, 1975, pp. 229-246.

CENTRO DE ESTUDO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL.

Organização Administrativa das Áreas Metropolitanas . Documento apresentado no V Congresso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municípios, Santiago, Chile, 1969. Rio de Janeiro; SERFHAU, 1971.

CINTRA, Antonio Octávio. Planejando as Cidades: Política ou Não-Política . Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil. Organizado por Antonio Octávio Cintra e Paulo Roberto Haddad. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978, pp. 169-253.

DALLARI, Adilson de Abreu. Subsídios para a Criação de Entidades Metropolitanas . Boletim SERFHAU, nº 27.

_____. O Uso do Solo Metropolitano . Revista de Administração Municipal, nº 101 (jul./ago., 1970), pp. 29-40.

DAVIS, Kinsley e outros. Cidades: A Urbanização da Humanidade. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

DAYRELL, Gilson de Assis. Problemas Institucionais na Implantação da Região Metropolitana de Belo Horizonte . Revista de Estudos Políticos. (Belo Horizonte), nº 40, pp. 81-94.

FERRAZ, Sérgio. As Regiões Metropolitanas no Direito Brasileiro . Revista da Consultoria Geral do Estado (Porto Alegre), Vol. 6, nº 16, pp. 11-21.

FISER, Webb S.. Mastery of the Metropolis. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1962.

FOLEY, Donald L.. Governning the London Region: Reorganization and Planning in the 1960's. Berkeley: University of California Press, 1972.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO/PLAMBEL. A Região Metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 1974.

_____. Fundação João Pinheiro: Notícia Histórica, Áreas de Atuação, Trabalhos Realizados. Belo Horizonte, 1979.

GALVÃO, Marília Veloso e outros. Áreas de Pesquisa para Determinação de Áreas Metropolitanas . Revista Brasileira de Geografia, Vol. 4, nº 31, pp. 53-127.

GRAU, Eros Roberto. Aspectos Institucionais das Áreas Metropolitanas. Anais do II Curso de Planejamento Urbano e Local. SERFHAU/GEGRAN/GOCEP/OEA. São Paulo, 1972 , Vol. 1.

_____. Áreas Metropolitanas. Economia Paulista. Vol. 3 , nº 36, (set./1972), pp. 55-62.

_____. Regiões Metropolitanas: Regime Jurídico. São Paulo: José Bushatky Editor, 1974.

GRIGG, David. Regiões, Modelos e Classes. IN: CHORLEY, Richard J. & HAGGET, Peter. (org.) Modelos Integrados em Geografia. Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos, 1974, pp. 23-66.

GULLICK, Luther Haldey. The Metropolitan Problem and American Ideas. New York: A.A. Knopf, 1962.

_____. Inovations Techiques in Government. IN: ELIAS,Jr., GILLIES, James e RIEMER, Svend. (org.) Metropolis: Values in Conflict. Belmont (Cal.) Wadsworth Publishing, 1964, pp. 269-276.

HADDAD, Paulo Roberto. Planejamento Regional: Métodos e Aplicação ao Caso Brasileiro. Rio de Janeiro: IPEA / INPES, 1974.

_____. e SCHWARTSMANN, Jacques. Teoria dos Polos de Desenvolvimento. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1972.

HAWLEY, Amos H.. The Metropolitan Community: Its People and Government. Beverly Hill: Sage Publishing, 1970.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. Simpósio

sobre Relações Intergovernamentais. Rio de Janeiro , 1973.

JUNYENT, José Balcells. Eficacia y Democracia en el Gobierno del Area Metropolitana . Revista del Instituto de Ciências Sociais. (Barcelona), nº 19 (1972), pp. 377-396.

KAIN, John e outros. El Enigma Metropolitano. Buenos Aires: Infinito, 1970.

LANDAU, Martin. Linkage, Coding and Intermediacy: A Strategy for Institution Building . Journal of Comparative Administration. (Feb., 1971), pp. 401-425.

LEHMAN, Maxwell e outros. Home Rule Vs. Super-Government. New York Metropolitan Regional Council. New York, 1961.

LORDELLO DE MELLO, Diogo. Planejamento Metropolitano : Competência das Três Esferas de Governo . Revista de Administração Municipal. Vol. 6, nº 4, (out./dez., 1972) pp. 5-15.

_____. Institucionalização das Áreas Metropolitanas . Revista de Administração Municipal. Nº 86, (jan./fev., 1968), pp. 5-25.

_____. Federalismo e Relações Intergovernamentais . Revista de Administração Municipal, nº 132, (set./out. , 1975), pp. 5-20.

MARCH, J.G. e SIMON, Herbert A. Teoria das Organizações. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas , 1970.

MAYO, Rodrigo. A Estrutura Espacial das Regiões Metropolitanas . Revista de Administração Municipal. Nº 133 (nov./dez., 1975), pp. 5-25.

MEIRELLES, Hely Lopes. Área Metropolitana e sua Administração . Revista de Administração Municipal. Nº 79 , (nov./dez., 1966), pp. 413-433.

MOREIRA, Antônio Cláudio M.L.. Soluções Institucionais A dotadas nas Áreas Metropolitanas do Brasil . Rio de Janeiro: SERFHAU, s/d.

MENDONÇA, Luiz Eduardo Carvalheira de. A Consolidação das Regiões Metropolitanas: Problemática Jurídico-Institucional . Revista Pernambucana de Desenvolvimento. Vol. 3, nº 2, (jul./dez., 1976), pp. 285-317.

MONTORO, Miguel. Áreas Metropolitanas y Ejecutivos Municipales . Revista del Instituto de Ciências Sociales. (Barcelona) nº 19, 1972, pp. 149-162.

MOUCHET, Carlos. Governo Metropolitano para Buenos Aires . Revista de Administração Municipal. Nº 82 (maio/jun., 1967) pp. 173-181.

NEIRA, Eduardo. Implantação de Sistemas de Administração Metropolitana . Anais do II Curso de Planejamento Urbano e Local. SERFHAU/GEGRAN/GOCEP/OEA. São Paulo, 1972, V.1.

OSTROM, Vincent, TIEBOUT, Charles e WARREN, Robert. The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry . Regional Development and Planning. Edited by John Friedman and Willian Alonso. Cambridge: The MIT Press, 1972, pp. 542-553.

PAEZ, Leocádio M. Moreno. Información y Grupos de Presión en el Panorama Político de las Áreas Metropolitanas . Revista del Instituto de Ciências Sociais, (Barcelona) nº 19, pp. 433-466.

PINTO, Aluísio Loureiro. A Institucionalização Organizacional como Estratégia para o Desenvolvimento . Revista de Administração Pública, Vol. 1, nº 1, pp. 7-25.

PLAMBEL, Relatório de Atividades, 1980.

RICHARDSON, Harry. Economia Regional: Teoria da localização, Estrutura Urbana e Crescimento Regional. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

RIGGS, Fred W.. Administração nos Países em Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1968.

RODWIN, Lhoyd. Estratégias Britânicas e Francesas de Crescimento. IN: MOYHIHAN, Daniel P. (org.) O Desafio Urbano. São Paulo: Cultux, 1972.

RUCK, S.K. e outros. The Government of Greater London. London: G. Allen & Unwin, 1970.

SELZNICK, Philip. A Liderança na Administração: Uma Interpretação Sociológica. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1972.

SILVA, Fernando Rezende da. Finanças Públicas. São Paulo: Atlas, 1978.

SIMON, Herbert A., SMITHBURG, Donald, THOMPSON, Victor A. Administración Pública. San Juan (Puerto Rico) Ediciones de la Universidad de Puerto Rico, 1956.

SMITH, Thomas. The Policy Implementation Process . Policy Science. Vol. 4, nº 2, pp. 107-204.

SOARES, Maria Therezinha de Segadas. Delimitação de Áreas Metropolitanas . Revista de Administração Municipal, nº 94 (maio/jun., 1969) pp. 253-271.

TOLOSA, Hamilton. Macroeconomia da Urbanização Brasileira . Pesquisa e Planejamento Econômico. Vol. 3, nº 3, (out./1973), pp. 585-644.

_____. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Uma Visão Econômica . Pesquisa e Planejamento Econômico. Vol. 2, nº 1, pp. 143-156.

USA. Congress House Committee on Government Operations. Government in Metropolitan Areas: Commentaries on a Reporty by the Adisory Commission on Intergovernmental Relations. Washington: U.S. Government Print, 1962.

_____. Committee for Economic Development. Guiding Metropolitan Growth.

VAPÑARSKY, César A.. El Concepto de 'Area Metropolitana' como Herramienta de Investigación y Planificación en América Latina . Revista Interamericana de Planificación (Bogotá) Vol. 8, nº 32, pp. 126-144.

VIOLICH, Francis. A Conceptual Approach to Metropolitan Planning in Latin America . Documento apresentado ao IV Congresso Interamericano da SIAP. Bogotá, Colombia, 1972.

WALDO, Dwight. O Estudo da Administração Pública. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1964.

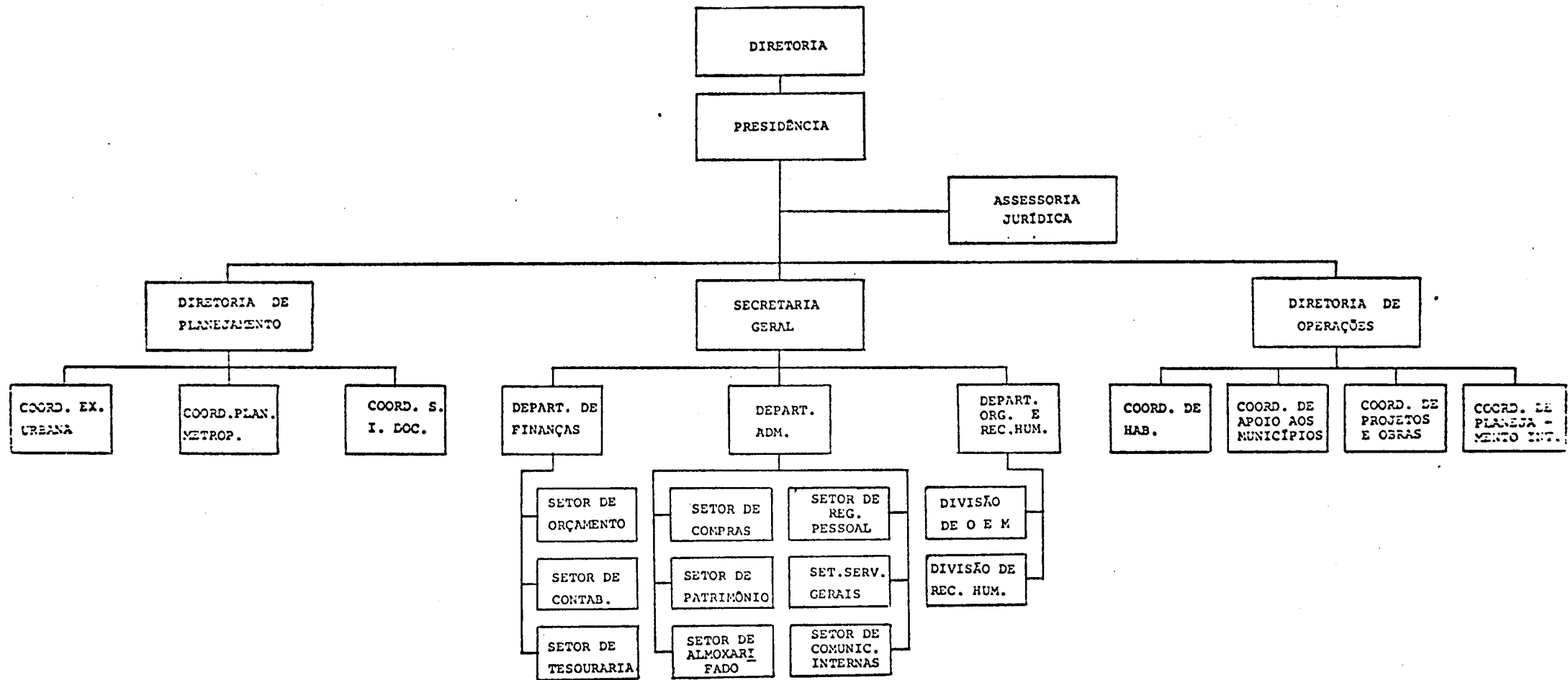
WILLIAMS, Oliver P.. Metropolitan Political Analysis. London: The Free Press, 1971.

WINGO, Lowdon. Adaptação das Instituições Governamentais aos Problemas Metropolitanos . Simpósio sobre o Desenvolvimento Urbano. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Habitação, 1974.

ANEXO 1

ORGANOGRAMA DA SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO
DA REGIÃO METROPOLITANA, EM MARÇO DE 1981

PLAMBEL
ORGANOGRAMA EM MARÇO DE 1981



ANEXO 2

LEGISLAÇÃO BÁSICA DA SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO
DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

LEI nº 6.303, de 30 de abril de 1974

DISPÕE SOBRE A REGIÃO METROPOLITANA
DE BELO HORIZONTE E DÁ OUTRAS PROVI
DÊNCIAS.

O Povo do Estado de Minas Gerais, por seus representantes, decretou e eu, em seu nome, sanciono a seguinte lei:

Art. 1º- Fica instituída a autarquia Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte - PLAMBEL, com sede na Capital do Estado, com personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa, patrimonial e financeira, vinculada ao Conselho Estadual de Desenvolvimento.

Art. 2º- A autarquia tem por finalidade:

- I- cumprir o disposto no artigo 164 da Constituição federal e na legislação complementar;
- II- elaborar o Plano Metropolitano da Região de Belo Horizonte e controlar sua execução;
- III- elaborar estudos, projetos e programas de realização dos serviços de interesse metropolitano e controlar sua execução;
- IV- coordenar a execução dos serviços comuns de interesse metropolitano empreendidos pelo Estado e Municípios;
- V- articular-se com órgãos e entidades federais visando à compatibilização de programas de interesse metropolitano;

VI- fornecer elementos, dados e informações solicitados pelo Conselho Deliberativo e pelo Conselho Consultivo e executar suas deliberações;

VII- exercer outras atribuições estabelecidas em lei e em seu regimento.

Art.3º- A Região Metropolitana de Belo Horizonte, constitui-se dos municípios da Capital, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano e dos que vierem a ser incluídos por lei federal.

Art.4º- A autarquia será administrada por uma Diretoria constituída de um Presidente e dos Diretores previstos no seu regimento interno.

§1º- Os cargos de Presidente e de Diretor são de provimento em comissão, pelo Governador do Estado.

§2º- O Presidente administrará a autarquia, a representará em juízo ou fora dele, sendo substituído na forma do regimento.

Art.5º- Caberá ao Governador do Estado aprovar os orçamentos anual e plurianual e o regimento da autarquia.

Art.6º- O regime de pessoal da autarquia, inclusive da Diretoria, será o da legislação trabalhista.

Parágrafo Único- O servidor público estadual, da Administração direta ou indireta, poderá ser posto à disposição da autarquia, sujeito ao regime da legislação trabalhista, mas contando-se-lhe o tempo de serviço na entidade de origem para todos os efeitos.

Art.7º- Ficam criados, na forma do art. 2º da Lei Complemen-

tar Federal nº 14, de 08 de junho de 1973, o Conselho Deliberativo e o Conselho Consultivo da Região Metropolitana de Belo Horizonte, vinculados ao Conselho Estadual de Desenvolvimento.

Art.8º- O Conselho Deliberativo será presidido pelo Vice-Presidente do Conselho Estadual de Desenvolvimento e terá mais 4 (quatro) membros efetivos e 4 (quatro) suplentes, de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, nomeados pelo Governador do Estado, observado o seguinte:

I- o município de Belo Horizonte terá um representante efetivo e um suplente, indicados em listas tríplices pelo Prefeito;

II- os demais municípios da região metropolitana terão um representante efetivo e um suplente, indicados em listas tríplices pela maioria absoluta dos Prefeitos da Região Metropolitana.

Parágrafo Único- Os suplentes serão convocados e deverão participar das reuniões do Conselho Deliberativo, sem direito a voto, salvo quando ausente o membro efetivo.

Art.9º- Compete ao Conselho Deliberativo:

I- promover a elaboração do Plano de Desenvolvimento integrado da região metropolitana e a programação dos serviços comuns;

II- coordenar a execução de programas e projetos de interesse da região metropolitana, visando, sempre que possível à unificação dos serviços comuns;

III- exercer outras atribuições estabelecidas em lei ou regulamento.

Art.10- Os membros do Conselho Deliberativo são exoneráveis "ad nutum" pelo Governador do Estado.

Art.11- As reuniões do Conselho Deliberativo serão públicas e as respectivas atas deverão ser publicadas no órgão oficial.

Art.12- O Conselho Consultivo constitui-se de um representante de cada município integrante da região metropolitana, sob a direção do Presidente do Conselho Deliberativo.

Art.13- As indicações para o Conselho Consultivo poderão ser revogadas a qualquer tempo pela entidade que as fez.

Art.14- Compete ao Conselho Consultivo:

- I- opinar por solicitação do Conselho Deliberativo, sobre questões de interesse da região metropolitana;
- II- sugerir ao Conselho Deliberativo a elaboração de planos regionais e a adoção de providências relativas à execução dos serviços comuns;
- III- exercer outras atribuições estabelecidas em lei ou regulamento.

Art.15- Fica o Estado de Minas Gerais autorizado a prestar garantia em contratos de empréstimos firmados pela autarquia.

Art.16- Para ocorrer às despesas de instalação do Conselho Deliberativo e do Conselho Consultivo, fica o Poder Executivo autorizado a abrir um crédito especial de Cr\$ 200.000,00 (duzentos mil cruzeiros) a favor do Conselho Estadual de Desenvolvimento, podendo, para tanto, anular total ou parcialmente dotações do orçamento do Estado para o exercício de 1974.

Art.17- Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art.18- Revogam-se as disposições em contrário.

Mando, portanto, a todas as autoridades, a quem o conhecimento e execução desta lei pertencer, que a cumpram e façam cumprir, tão inteiramente como nela se contém.

Rondon Pacheco.

(Publicação: Diário Oficial de Minas Gerais, de 01/05/74
página 7).

DECRETO nº 17.141, de 09 de maio de 1975

APROVA O REGIMENTO INTERNO DA SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA.

O Governador do Estado de Minas Gerais, no uso da atribuição que lhe confere o artigo 76, inciso X, da Constituição do Estado, e tendo em vista o disposto no artigo 5º da Lei 6.303, de 30 de abril de 1974, decreta:

Art.1º- Fica aprovado o Regimento Interno da Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana, que com este se publica e de que é parte integrante.

Art.2º- Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Antônio Aureliano Chaves de Mendonça

(Publicação: Diário Oficial de Minas Gerais, de 10/05/75
página 5).

REGIMENTO INTERNO DA SUPERINTENDÊNCIA DE
DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA

TÍTULO I

Da Superintendência de Desenvolvimento da
Região Metropolitana

Art.1º- A Superintendência de Desenvolvimento da Região Metro

politana, instituída pela Lei nº 6.303, de 30 de abril de 1974, e denominação atribuída pelo Decreto nº 17.112, de 22 de abril de 1975, é uma entidade autárquica, vinculada à Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, dotada de personalidade jurídica de direito público e autonomia administrativa, patrimonial e financeira, com as finalidades definidas na lei e neste Regimento.

Art.2º- A Superintendência tem sede e foro em Belo Horizonte e sua área de atuação abrange o território constituído dos atuais 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.

CAPÍTULO I

Das Finalidades

Art.3º- A Superintendência tem por finalidade:

- I- cumprir o disposto no artigo 164 da Constituição Federal e sua legislação complementar;
- II- elaborar e atualizar o Plano Metropolitano da Região de Belo Horizonte e controlar sua execução;
- III- elaborar estudos, projetos e programas de realização dos serviços de interesse metropolitano e controlar sua execução;
- IV- coordenar a execução dos serviços comuns de interesse metropolitano, empreendimentos pelo Estado e Municípios;

- V- articular-se com órgãos e entidades federais, visando a compatibilização de programas de interesse metropolitano;
- VI- fornecer elementos, dados e informações solicitados pelo Conselho Deliberativo e pelo Conselho Consultivo e executar suas deliberações;
- VII- realizar pesquisas destinadas a fornecer e atualizar os dados necessários ao planejamento integrado da Região;
- VIII- propor aos poderes competentes:
 - a. a alteração na área territorial da Região;
 - b. a expedição de medidas legislativas e administrativas;
 - c. diretrizes e normas para os planos municipais de desenvolvimento, bem como colocar com os Municípios na sua elaboração, visando à sua adequação ao planejamento da Região Metropolitana;
 - d. desapropriações, limitações e servidões administrativas necessárias às suas atividades e finalidades;
 - e. a transferência ou alienação de bens desapropriados para fins de renovação urbana.
- IX- obter e fornecer recursos técnicos e financeiros para a consecução de seus objetivos;
- X- promover, mediante convênio e através dos órgãos

competentes, a execução supletiva das atividades locais, que em razão do planejamento da Região Metropolitana, ultrapassarem a capacidade executiva dos Municípios;

XI- celebrar convênios, constituir consórcios e delegar atribuições de sua competência a órgãos regionais, setoriais e locais;

XII- executar os serviços técnicos e administrativos das Secretarias Executivas dos Conselhos Deliberativo e Consultivo.

Art.4º- Para os fins do artigo anterior, caberá à Superintendência:

I- pesquisar, levantar e interpretar, sistematizadamente, os fatores e problemas físico-territoriais sociais, econômicos e financeiros da região metropolitana e também suas integrações com outras áreas do Estado e do País;

II- conhecer os serviços, atividades, obras, estudos e programas da competência dos Municípios, do Estado e da União, na Região Metropolitana, visando à articulação e compatibilização da atuação desses poderes para uma ação harmônica e conjugada à Superintendência;

III- solicitar, ajustar, contrair, contratar e receber empréstimos, financiamentos, créditos com estabelecimentos bancários ou agências e entidades financeiras, nacionais ou estrangeiras, destinadas ao cumprimento de suas finalidades e especialmente para promover o planejamento e a execução dos serviços comuns de interesse metropolitano da Região;

- IV- assinar e executar convênios, acordos, ajustes , contratos com Executivos Municipais, Estaduais e Federal ou com órgãos e entidades respectivas , com outras entidades ou agências públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, destinadas ao planejamento, elaboração e execução de planos e projetos específicos, podendo receber ou conceder contribuição ou ajuda, em dinheiro, material ou mão-de-obra especializada;
- V- constituir ou participar de empresas públicas , sociedades de economia mista ou fundações, cuja ação se circunscreva à Região Metropolitana e seja ligada à realização de serviços de interesse metropolitano;
- VI- promover ou elaborar estudos e projetos de infraestrutura urbana e de planos diretores regionais ou municipais;
- VII- proporcionar assistência ou colaboração técnica na elaboração de projetos ou anteprojetos e na institucionalização e organização de empresas públicas na Região;
- VIII- opinar sobre projetos de obras e serviços de interesse metropolitano e acompanhar sua execução;
- IX- colaborar com entidades públicas e associações particulares no sentido de melhorar a qualidade dos serviços comuns de interesse metropolitano, com o objetivo de promover o bem estar da população da Região;
- X- diligenciar no sentido de que as entidades estaduais, as empresas de âmbito metropolitano e as

entidades que executarem programas e projetos de interesse metropolitano desenvolvam sua ação segundo as diretrizes contidas no Plano de Desenvolvimento Integrado da Região, nos seus aspectos gerais ou setoriais.

TÍTULO II

Da Estrutura Orgânica

Art.5º- A Superintendência tem a seguinte estrutura orgânica:

- I- Diretoria
- II- Secretaria Geral
- III- Assessoria Jurídica.

CAPÍTULO I

Da Diretoria

Art.6º- A autarquia será administrada por uma Diretoria constituída de um Presidente, um Diretor de Planejamento e um Diretor de Operações.

§1º- Os cargos de Presidente e de Diretor são de provimento em comissão, pelo Governador do Estado.

§2º- A Diretoria deliberará por maioria de votos, cabendo ao Presidente o direito de veto, hipótese em que submeterá sua decisão ao Conselho Deliberativo, quando se tratar de matéria de sua competência.

§3º- A Diretoria se reunirá, ordinariamente uma vez por mês, e extraordinariamente, sempre que convocada pelo Presidente, por iniciativa própria ou por solicitação de um dos Diretores.

Art.7º- Compete à Diretoria:

- I- exercer a direção superior da autarquia;
- II- propor ao Governador do Estado, ouvindo o Conselho Deliberativo, modificações na estrutura orgânica da autarquia e do seu Regimento Interno;
- III- decidir em matéria de licitação e contratos;
- IV- elaborar a proposta anual de Orçamento-Programa e Orçamento Plurianual de Investimentos;
- V- aprovar o Regimento de Pessoal e o Plano de Cargos e Salários;
- VI- propor ao Conselho Deliberativo medidas legislativas e administrativas relativas à Região Metropolitana.

CAPÍTULO II

Da Presidência

Art.8º- Compete ao Presidente:

- I- representar a autarquia em juízo ou fora dele;
- II- promover a execução das decisões do Conselho Deliberativo;
- III- praticar atos de administração de pessoal, financeira, de material e patrimonial, na forma deste Regimento Interno;

- IV- homologar licitações realizadas pela autarquia;
- V- expedir portarias, circulares, ordens de serviços, dentre outros atos administrativos;
- VI- submeter ao Secretário de Estado do Planejamento e Coordenação Geral a proposta anual de Orçamento - Programa e Orçamento Plurianual de Investimentos;
- VII- encaminhar ao Conselho Deliberativo medidas legislativas e administrativas relativas à Região Metropolitana propostas pela Diretoria;
- VIII- fornecer elementos, dados e informações solicitados pelos Conselhos Deliberativo e Consultivo;
- IX- propor ao Secretário de Estado do Planejamento e Coordenação Geral a convocação de reuniões dos Conselhos Deliberativo e Consultivo, quando se tornar necessário e inadiável o seu pronunciamento;
- X- coordenar e controlar a elaboração dos planos e programas anuais de trabalho, bem como dos orçamentos correlatos;
- XI- coordenar, orientar, fiscalizar e controlar o exercício das diversas competências das unidades administrativas da autarquia;
- XII- preparar o relatório anual de atividades e encaminhá-lo ao Secretário de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, até o último dia do mês de janeiro;
- XIII- assinar documentos que envolvam a participação da autarquia, tais como convênios, acordos, ajustes ,

contratos e outros;

XIV- controlar a gestão dos recursos financeiros da autarquia, tais como convênios, acordos, ajustes, contratos e outros;

XV- autorizar despesas tendo em vista parecer prévio do Diretor e do órgão competente para o seu processamento;

XVI- assinar quaisquer documentos que impliquem em responsabilidades financeiras da autarquia, sendo-lhe facultada a delegação de tais poderes e competências;

XVII- submeter ao Tribunal de Contas do Estado, até o dia 15 de cada mês, o balancete de contas do mês anterior;

XVIII- remeter ao Tribunal de Contas do Estado, até o dia 30 de março de cada ano, o relatório de suas atividades, as contas e balanços do ano anterior;

XIX- convocar e presidir as reuniões da Diretoria;

XX- promover a execução das decisões da Diretoria;

XXI- designar o seu substituto em suas faltas ou impedimentos;

XXII- praticar outros atos de administração, pertinentes à natureza de sua competência, tendo em vista assegurar-lhe a consecução dos objetivos e finalidades.

Parágrafo Único- O Presidente poderá, se julgar conveniente, delegar atribuições a seus subordinados imediatos.

CAPÍTULO III

Da Diretoria de Planejamento

Art.9º- A Diretoria de Planejamento é o setor da Autarquia responsável por todas as tarefas de natureza técnica do Planejamento do desenvolvimento da Região Metropolitana.

Art.10- Compete à Diretoria de Planejamento:

- I- realizar pesquisas, estudos, planos, programas e projetos relacionados com o desenvolvimento integrado da Região;
- II- coletar, guardar, processar e divulgar informações de interesse do desenvolvimento intrago da Região Metropolitana;
- III- realizar estudos de viabilidade relativos a projetos de interesse metropolitano;
- IV- opinar e sugerir critérios de prioridade quanto a projetos, estudos e pesquisas, segundo as necessidades de desenvolvimento da Região Metropolitana;
- V- atualizar planos, programas e projetos elaborados pela Autarquia;
- VI- articular-se com os órgãos de planejamento de todos os agentes atuantes na área, a fim de integrá-los nas diretrizes do planejamento metropolitano;
- VII- executar suas funções coordenadamente com a Diretoria de Operações;
- VIII- informar a Presidência, periodicamente, através de

relatórios e reuniões, sobre o andamento dos trabalhos da sua responsabilidade;

IX- colaborar com o Presidente na administração da Autarquia;

X- exercer outras atividades compatíveis com a natureza de sua competência.

CAPÍTULO IV

Da Diretoria de Operações

Art.11- À Diretoria de Operações, compete:

I- articular-se com órgãos públicos e privados, visando, dentre outras finalidades, as seguintes:

a. conhecimento de planos, programas e projetos realizados para a Região Metropolitana de Belo Horizonte, e o andamento dos mesmos;

b. financiamento de planos, programas e projetos a serem executados na Região Metropolitana de Belo Horizonte;

c. unificação dos serviços comuns da área, tendo em vista as diretrizes do planejamento metropolitano;

II- assessorar, quando solicitada, os governos municipais da Região Metropolitana de Belo Horizonte;

III- acompanhar o andamento de convênios ou acordos firmados pela Autarquia;

- IV- executar, direta ou indiretamente, programas e projetos elaborados pela Autarquia;
- V- executar suas funções coordenadamente com a Diretoria de Planejamento;
- VI- coordenar, controlar e fiscalizar a implantação de planos, programas e projetos relativos aos serviços comuns de interesse metropolitano;
- VII- informar a Presidência periodicamente, através de relatórios e reuniões, o andamento dos trabalhos da sua responsabilidade;
- VIII- colaborar com o Presidente na administração da Superintendência;
- IX- exercer outras atividades compatíveis com a natureza de sua competência.

CAPÍTULO V

Da Secretaria Geral

Art.13- A Secretaria Geral é o órgão que tem por finalidade prestar assistência administrativa e financeira à Diretoria e executar os serviços gerais de administração da Autarquia.

Parágrafo Único- O cargo de Secretário Geral é de designação do Presidente.

Art.14- Compete à Secretaria Geral:

- I- dirigir, coordenar, controlar e elaborar as atividades relativas:

- a. a administração de pessoal;
- b. a administração de material e patrimônio;
- c. aos serviços de comunicações;
- d. aos serviços gerais.

II- orientar, coordenar, executar e controlar as atividades referentes:

- a. a elaboração orçamentária da entidade;
- b. aos serviços de contabilidade;
- c. a programação e movimentação financeira;
- d. as funções de controle financeiro interno.

III- estudar a organização e funcionamento do setor de administração da autarquia, propondo medidas para o seu aperfeiçoamento;

IV- executar outras atividades de acordo com a natureza de sua competência.

CAPÍTULO VI

Da Assessoria Jurídica

Art.15- A Assessoria Jurídica é o órgão de assessoramento à Diretoria.

Parágrafo Único- O cargo de Chefe da Assessoria Jurídica será exercido por um advogado, designado pelo Presidente.

Art.16- Compete à Assessoria Jurídica:

- I- representar a autarquia, dentro ou fora do território estadual, em qualquer juízo ou tribunal, ou , por determinação do Presidente, em qualquer ato;

- II- elaborar minutas de atos normativos, convênios , contratos e de outros atos relacionados com a administração da Superintendência;
- III- elaborar estudos e análises técnicas de caráter jurídico-administrativo e oferecer recomendações;
- IV- examinar anteprojetos de leis e decretos e, justificadamente, oferecer recomendações;
- V- examinar processos ou expedientes que envolvam questões de natureza jurídica e emitir parecer;
- VI- representar-se em reuniões da Diretoria, quando convocado;
- VII- requerer em juízo, nos termos e limites dos mandatos que lhe forem outorgados;
- VIII- organizar e manter atualizados os registros de leis, decretos e outros atos normativos e fichários de jurisprudência;
- IX- desempenhar outras tarefas de acordo com a natureza de sua competência.

TÍTULO III Dos Recursos

Art.17- Constituirão recursos da Superintendência:

- I- dotações do Estado e dos Municípios que integram a Região incluídos nos respectivos orçamentos de cada exercício financeiro e nos orçamentos plurianu-

ais de investimentos;

II- recursos provenientes do Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios e do Fundo de Participação dos Municípios, conforme dispuser a legislação federal;

III- dotações orçamentárias da União;

IV- recursos destinados pelo sistema financeiro federal;

V- recursos resultados da exploração de seus bens, serviços e atividades;

VI- rendas de seu patrimônio;

VII- produto de financiamento ou de operações de crédito;

VIII- rendas de prestações de serviços técnicos;

IX- auxílios, subvenções, doações e recursos eventuais.

TÍTULO IV

Disposições Gerais e Transitórias

Art.18- Os servidores da Autarquia, inclusive os Diretores, serão regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, e não terão previdenciário estadual.

Art.19- O servidor público estadual, da administração direta ou indireta, poderá ser posto à disposição da Autarquia, sujeito a regime da legislação trabalhista, contando-se-lhe o

tempo de serviço na entidade de origem, para todos os efeitos.

Art.20- Os casos omissos no presente Regimento Interno serão decididos pela Diretoria.

LEI nº 6.695, de 26 de novembro de 1975

DÁ NOVA REDAÇÃO AO ARTIGO 6º DA LEI Nº
6.303, DE 30 DE ABRIL DE 1974, QUE DIS-
PÕE SOBRE A REGIÃO METROPOLITANA DE BE-
LO HORIZONTE, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O Povo do Estado de Minas Gerais, por seus representantes, de-
cretou e eu, em seu nome, sanciono a seguinte Lei:

Art.1º- O Artigo 6º da Lei nº 6.303, de 30 de abril de 1974 ,
passa a ter a seguinte redação:

"Art. 6º- O regime de pessoal da Autarquia, será o
da legislação trabalhista".

Art.2º- Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art.3º- Revogam-se as disposições em contrário.

Antônio Aureliano Chaves de Mendonça
Governador do Estado.

LEI nº 6.765, de 22 de abril de 1976

MODIFICA A REDAÇÃO DO ARTIGO 8º DA
LEI Nº 6.303, DE 30 DE ABRIL DE
1974, QUE DISPÕE SOBRE A REGIÃO ME
TROPOLITANA DE BELO HORIZONTE.

O Povo do Estado de Minas Gerais, por seus representantes, decretou e eu, em seu nome, sanciono a seguinte lei:

Art.1º- O Artigo 8º da Lei nº 6.303, de 30 de abril de 1974, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art.8º- O Conselho Deliberativo será presidido pelo Governador do Estado, e terá 5 (cinco) membros efetivos e 5 (cinco) suplentes, de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, nomeados pelo Governador do Estado, observado o seguinte:

- I- o Município de Belo Horizonte terá um representante efetivo e um suplente, indicados em listas tríplices pelo Prefeito;
- II- os demais municípios da Região Metropolitana terão um representante efetivo e um suplente, indicados em listas tríplices pela maioria absoluta dos Prefeitos da Região Metropolitana.

§1º- O Vice-Presidente do Conselho Deliberativo será o Secretário do Planejamento e Coordenação Geral.

§2º- O Secretário Geral do Conselho Deliberativo será um dos seus membros efetivos.

§3º- Os suplentes serão convocados e deverão participar das reuniões do Conselho Deliberativo, sem direito a voto, salvo quando ausente o membro efetivo".

Art.2º- Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Antônio Aureliano Chaves de Mendonça
Governador do Estado.

LEI COMPLEMENTAR nº 10, de 21 de dezembro de 1976

ACRESCENTA PARÁGRAFO AO ARTIGO 219
DA LEI COMPLEMENTAR Nº 3, DE 28 DE
DEZEMBRO DE 1972.

O Povo do Estado de Minas Gerais, por seus representantes, decretou e eu, em seu nome, sanciono a seguinte Lei:

Art.1º- O Artigo 219 da Lei Complementar nº 3, de 28 de dezembro de 1972, fica acrescido do seguinte parágrafo:

"Art. 219-

Parágrafo Único- A demarcação das áreas urbanas e de expansão urbana, bem como a elaboração de suas normas administrativas e diretrizes de zoneamento, uso e parcelamento do solo de municípios integrantes de região metropolitana dependerão de prévia anuência de seu Conselho Deliberativo, estabelecido em Lei.

Art.2º- Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art.3º- Revogam-se as disposições em contrário.

Antônio Aureliano Chaves de Mendonça
Governador do Estado.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
DIVISÃO DE SERVIÇOS GRÁFICOS