

DE VOLTA A UM FUTURO INCERTO

RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E GESTÃO METROPOLITANA NA RMBH ¹

CARLOS AURÉLIO PIMENTA DE FARIA

RESUMO *O objetivo do trabalho é analisar, de uma perspectiva geral e comparativa, o comportamento das lideranças políticas dos municípios pertencentes à Região Metropolitana de Belo Horizonte frente aos constrangimentos e incentivos às relações intergovernamentais, no âmbito metropolitano, proporcionados por três diferentes modelos de organização da cooperação intergovernamental: (a) aquele imposto pelo governo federal nos anos 1970, altamente hierarquizado; (b) o do “hipemunicipalismo simétrico”, instituído após a Constituição Estadual de Minas Gerais, de 1989; e (c) o de integração dita “negociada”, que está sendo implantado desde 2006. Objetiva-se analisar as estratégias adotadas pelos municípios da RMBH diante dos distintos graus de liberdade que lhes foram concedidos pelos três modelos, e da capacidade de monopolização da agenda e de priorização de determinados interesses por parte dos municípios do eixo econômico e dos governos estadual e federal.*

PALAVRAS - CHAVE *Metrópoles; gestão metropolitana; relações intergovernamentais; Região metropolitana de Belo Horizonte; Ambel.*

O Brasil vive, hoje, um momento de busca de superação dos efeitos perversos da autonomização dos municípios, chancelada pela Constituição Federal de 1988, que redundou na cristalização de um “municipalismo autárquico” (Abrucio & Soares, 2001) ou de um “municipalismo a todo custo” (Fernandes, 2004). Iniciativas de busca de “desfragmentação” da gestão pública no país têm sido desenvolvidas em várias áreas, como é de se notar pela constituição de uma diversidade de consórcios intermunicipais, de comitês de bacias hidrográficas, de fóruns regionais e metropolitanos de múltiplos propósitos, entre outras ações conjuntas, iniciadas pelos próprios municípios e/ou pelas demais esferas da Federação. Tal processo tem também levado à revalorização do planejamento metropolitano, na busca do desenvolvimento regional e/ou de solução para problemas comuns, que transcendem as fronteiras municipais.

Alberto Lopes sintetiza de maneira lapidar o que se convencionou denominar como o “problema metropolitano”, que, certamente, está longe de ser exclusividade brasileira:

A especificidade do metropolitano decorre do fato de os elementos do espaço (meio ecológico, infra-estruturas, sujeitos sociais) guardarem uma interdependência estreita, sistemática e cotidiana, manifesta de forma concentrada em uma determinada fração do território que se encontra fragmentado pela divisão político-administrativa vigente. (Lopes, 2006, p.139)

No Brasil, é cada vez mais perceptível o fato de as metrópoles ter em passado a concentrar a chamada *questão social*, até porque 41,23% dos brasileiros viviam, em 2000, em áreas metropolitanas, sendo que tais áreas concentravam 43,51% da população economi-

¹ Uma versão anterior deste trabalho foi apresentada no 6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), realizado na Unicamp entre os dias 29 de julho e 01 de agosto de 2008. O autor agradece os comentários e sugestões feitas por Gustavo Gomes Machado, responsabilizando-se plenamente, contudo, pelos equívocos e problemas eventualmente emanados. O autor agradece, também, o apoio recebido da FAPEMIG.

camente ativa. Cabe destacar, também, que as taxas de desemprego nessas áreas são maiores que a média brasileira (Moura *et al*, 2003).

Ribeiro (2004) chama a atenção para um importante “paradoxo da sociedade brasileira”:

os problemas acumulados nas metrópoles ganham crescente relevância social e econômica, mas ela permanece órfã de interesse político. Com efeito, a despeito da (...) multiplicação de instituições metropolitanas, observamos a inexistência de efetivas políticas públicas voltadas especificamente ao desenvolvimento dessas áreas. As políticas urbanas são hoje fortemente intra-urbanas, setoriais e locais. Os organismos metropolitanos, onde existem, têm à sua disposição frágeis mecanismos para empreender ações cooperativas de planejamento e gestão. Na maioria delas, as relações entre municípios e governos estaduais são fundadas em práticas clientelistas próprias de um regime político marcado pela fragilidade dos partidos. (Ribeiro, 2004, p.11)

No cerne da problemática metropolitana está o dilema da ação coletiva, no sentido da necessidade de promoção da cooperação inter e intra-governamental, bem como inter-setorial, que requer a articulação entre interesses e preferências distintos, defendidos por atores e agências estatais, societárias, semipúblicas e privadas, que desfrutam de variados graus de autonomia, mas atuam sobre o mesmo espaço territorial (Souza, 2006). O objetivo maior das instituições encarregadas da gestão metropolitana é, portanto, a superação do dilema da ação coletiva. Parte-se, neste trabalho, do reconhecimento de certa singularidade dos mecanismos de planejamento e gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), construídos ao longo de mais de três décadas, sendo que, em meados da presente década, começa a ser gestada no estado de Minas Gerais uma proposta, certamente inovadora, de equacionamento da problemática metropolitana.

O objetivo principal deste trabalho é analisar o comportamento das lideranças políticas dos municípios pertencentes à Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), bem como do governo do estado de Minas Gerais, frente aos constrangimentos e incentivos às relações intergovernamentais cooperativas, estruturados com a implantação, ao longo das últimas décadas, de distintos modelos de gestão metropolitana. Desde 1973, quando foram instituídas as oito primeiras RMs do Brasil, entre elas a de Belo Horizonte, foi possível distinguir, na RMBH, a vigência de três formas diferentes de institucionalização da cooperação intergovernamental, quais sejam: (a) o modelo compulsório altamente hierarquizado, imposto pelo governo federal no início da década de 1970, de forte viés “estadualista”; (b) o modelo do “hipermunicipalismo simétrico”, instituído após a Constituição Estadual de 1989; e (c) o modelo de uma integração supostamente “negociada”, que está sendo implantado após a adoção, no estado de Minas Gerais, de um novo arcabouço legal, em meados desta década de 2000. Objetiva-se analisar as estratégias adotadas pelas lideranças políticas dos municípios membros da RMBH diante dos distintos graus de liberdade que lhes foram concedidos pelos três modelos, do peso diferenciado dos atores governamentais e da capacidade de monopolização da agenda e de priorização de determinados interesses por parte dos municípios do eixo econômico – Belo Horizonte, Contagem e Betim – e dos governos estadual e federal. Também é importante analisar o papel desempenhado pela Granbel (Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte), criada em 1975, que se tornaria o principal *locus* institucional através do qual seriam vocalizadas a insatisfação e as reivindicações dos pequenos municípios metropolitanos.

Para tanto, o trabalho está organizado da seguinte maneira: na primeira seção, se discute, brevemente, o processo de institucionalização da gestão metropolitana no país. Na segunda é apresentada e analisada a evolução dos modelos de governança metropolitana adotados com o intuito de garantir formas de cooperação intergovernamental para a solução dos problemas específicos da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). A terceira seção apresenta o processo de expansão da RMBH, dos 14 municípios originários, na década de 1970, à sua atual conformação, com 34 membros, além de uma breve caracterização dos municípios-membros que subsidiará a discussão subsequente. A quarta e última seção, por fim, analisa o comportamento das lideranças dos pequenos municípios que compõem a RMBH, pautado pelos incentivos e constrangimentos preexistentes nos distintos modelos. As considerações finais procuram discutir, brevemente, o impacto esperado da implantação, ainda muito recente, de uma forma supostamente mais equilibrada e dita “negociada” de busca de conciliação e cooperação entre os atores governamentais do âmbito metropolitano, consubstanciada nas instituições metropolitanas que estão sendo instituídas atualmente, após a aprovação de um novo marco legal, em meados da década de 2000.

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA GESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL

No Brasil, as regiões metropolitanas (RMs) foram instituídas através da Lei Complementar n. 14, de 1973, que, ao regulamentar disposições incorporadas ao texto constitucional pela Emenda nº1, de 1969, criou as oito primeiras RMs do país.² Sob o signo do planejamento tecnocrático centralizado, a legislação que institucionalizaria as regiões metropolitanas no país, mesmo buscando priorizar a conciliação dos atores estatais para a provisão de serviços comuns, tratava as RMs principalmente como regiões de desenvolvimento e não como regiões de serviços (Moraes, 2001).³ Para o regime de 1964, o território assume uma dimensão estratégica nas políticas de governo (Lopes, 2006). A institucionalização das RMs naquele período deve ser vista como “parte da política nacional de desenvolvimento urbano, relacionada à expansão da produção industrial e à consolidação das metrópoles como *locus* desse processo” (Moura *et al.*, 2003, p.35). Nas palavras de Moraes, “a intenção do Estado ao institucionalizar as RMs não era *partir de*, mas *construir* uma *mesma comunidade socioeconômica*, do ponto de vista da criação de condições favoráveis ao desenvolvimento da relação capital/produção/trabalho em pontos estratégicos do território nacional” (2001, p.341). Esse modelo de conciliação compulsória, altamente hierarquizado, caracterizava-se por um forte viés “estadualista”, sendo por vez caracterizado como “simétrico”, em função do mesmo tratamento dispensado às RMs instituídas, independentemente de suas singularidades.

Diversas foram as críticas endereçadas a tal arcabouço legal, as quais enfatizavam: a ambiguidade e imprecisão de seus objetivos e instrumentos; a ausência de previsão dos recursos financeiros que viabilizariam a gestão metropolitana; a rigidez do modelo institucional a ser implantado em realidades heterogêneas; sua visão funcionalista e centralizadora, que não atentava para as desigualdades intra e inter-regionais, para as distintas vocações, potencialidades e políticas locais e para o impacto diferenciado das ações regionais sobre os municípios ou sobre parte deles; a excessiva tutela dos técnicos da administração federal sobre os estudos preliminares para a implantação de tal forma específica de

² A nona RM do país, a do Rio de Janeiro, seria criada no ano subsequente, 1974, após a fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, uma vez que a legislação previa apenas arranjos intrastaduais, e não interestaduais. Contudo, “antes mesmo de existir base legal e jurídica para a existência [das RMs] no Brasil, já existiam experiências embrionárias de algumas administrações metropolitanas”, como em São Paulo, Porto Alegre, Belém, Salvador e Belo Horizonte (Rolnik & Somekh, 2004, p.114).

³ A institucionalização compulsória das primeiras RMs no país tinha, segundo a LC 14/1973, a finalidade de prestação dos “serviços comuns de interesse metropolitano”, assim discriminados: planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; saneamento básico (água, esgoto e limpeza urbana); aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental; produção e distribuição de gás combustível canalizado; transportes e sistema viário; e uso e ocupação do solo. Como nota Moraes Guia, “deixam de ser considerados serviços importantes, por exemplo, a habitação, enquanto que é incluído o gás canalizado, existente somente no Rio de Janeiro e em São Paulo” (2001, p.411).

regionalização; a desvalorização do papel dos municípios e a grande concentração do poder decisório na esfera estadual, entre outras. (Pacheco, 1995, e Moraes, 2001)

A despeito da pertinência de tais críticas, a razão principal do insucesso destas experiências pioneiras de gestão metropolitana deve ser buscada na precariedade do equacionamento das relações intergovernamentais no âmbito metropolitano, imprescindível para a garantia do comportamento cooperativo dos principais atores envolvidos. Ficaram patentes tanto os desequilíbrios na articulação entre os três níveis de governo (União, estados e municípios) quanto as dificuldades na ação cooperativa horizontal entre os municípios de cada RM, bem como a incapacidade de se produzir a coordenação intragovernamental, entre órgãos de um mesmo nível de governo. (Pacheco, 1995)

A gestão metropolitana instituída pela LC 14/1973 estava ancorada no funcionamento de dois conselhos, um deliberativo e outro consultivo. O Conselho Deliberativo (CD) era composto por seis membros, nomeados pelo governador do estado, sendo um deles indicado a partir de lista tríplice articulada pelo prefeito da capital e outro pelos demais municípios-membros (Hotz, 2000). O CD era presidido pelo governador do estado, que indicava diretamente 4 de seus 6 membros, sendo, assim, expressão cabal de seus interesses e prioridades. Cabe recordarmos que os governadores de estado eram indicados pelo Executivo federal. Por seu turno, o Conselho Consultivo, congregando os prefeitos dos municípios envolvidos ou seus representantes, tinha funções bastante periféricas. Nas palavras de Montoro, “os conselhos foram muito mais instâncias homologatórias de propostas técnicas levadas pelo governo estadual que foros de debates de problemas de interesse comum” (*apud* Pacheco, 1995, p.197). Vale ressaltar que as entidades metropolitanas então instituídas foram pensadas como instâncias administrativas, sendo desprovidas de poder político. (Moraes, 2001)

Pensando nas motivações para a ação metropolitana no Brasil e levando em consideração as fontes de coesão e sustentabilidade da ação concertada, Lopes (2006) afirma que este primeiro período, que iria da primeira metade da década de 1970 a meados de 80, caracterizou-se por uma “coerção simétrica” implementada pelo governo federal. Isso em função da “iniciativa, da vinculação institucional, da sustentação política e financeira e do repertório de ações metropolitanas empreendidas desde o governo federal” (p.144). Como recorda o autor, foi criada à época, em âmbito federal, uma superestrutura de apoio técnico e financeiro ao desenvolvimento urbano e às RMs, composta pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhou) e pela Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas (CNPU), que seria sucedida pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU). No que diz respeito à questão do financiamento, foram criados também os Fundos de Desenvolvimento Metropolitano, que priorizavam aqueles municípios que adotavam uma postura de maior colaboração em relação às iniciativas capitaneadas pelo governo federal e pelos estados.

Em sintonia com as políticas macroeconômicas do regime militar, os investimentos nas áreas metropolitanas se concentraram na circulação, no transporte urbano e na construção civil, sendo as capitais, as cidades-pólo das RMs instituídas, tomadas como centros irradiadores do progresso para as periferias. No que concerne à prestação de serviços públicos como água e esgotamento sanitário, se operou, no período, uma “centralização empresarial em concessionárias da esfera estadual de governo”. (Lopes, 2006, p.146)

Tal modelo de gestão metropolitana foi denominado por Machado (2007a) de “modelo da tecnocracia esclarecida”, denominação essa que talvez merecesse um reparo, no sentido de se acrescentar o termo “supostamente”.

Da articulação dos atores que se opunham ao regime militar e do repúdio generalizado ao centralismo que caracterizava o período de exceção, cristalizou-se no país, em resposta também à perda de dinamismo da gestão metropolitana no Brasil, uma postura de “municipalismo a todo custo” (Fernandes, 2004). O “municipalismo autárquico” (Abrucio & Soares, 2001), que se consolidava então, redundaria em um tratamento muito genérico da questão metropolitana pela Constituição Federal de 1988, o qual encontraria reverberação em algumas das constituições estaduais promulgadas no ano subsequente.

O texto constitucional de 1988 transferiu a responsabilidade de criação das RMs para o âmbito estadual, reconhecendo a autonomia dos estados para a formulação de estratégias de gestão de seu território e potencializando a diversificação dos modelos de gestão metropolitana no Brasil. Tal possibilidade redundou tanto na criação de novas RMs no país como na alteração dos limites daquelas existentes. Contudo, a força do municipalismo no país levava a uma grande resistência em se priorizar a questão metropolitana, cujo enfrentamento demanda ação cooperativa por parte dos atores envolvidos e, como uma das alternativas então cogitadas, até mesmo a cessão de parcela da autonomia que se concedia aos municípios. Tais embates explicam o tratamento genérico da questão pela nova Carta Magna.

Cabe notarmos, aqui, que, a despeito do trabalho de *advocacy* de alguns atores, o processo constituinte de 1986 a 1988 acabou redundando na refutação de soluções mais ousadas à problemática metropolitana. Naquela época, oito das nove RMs do Brasil prepararam um documento que, a partir de sua experiência de 15 anos de gestão metropolitana, propunha que o pacto federativo do país incorporasse uma nova instância, ou um quarto nível da Federação: o metropolitano. A proposta baseava-se na constatação que uma RM não se constitui apenas como uma região de serviços comuns, socioeconômica, administrativa ou de planejamento do uso do solo, sendo, fundamentalmente, uma instância política. Tal proposta chegou a ser apresentada à Assembléia Constituinte, mas não foi votada. (Fernandes, 2004. Veja-se, também, Souza, 2004)⁴

Ao contrário de outras experiências de governança metropolitana, sem dúvida menos numerosas, calcadas no “modelo de coordenação supramunicipal”, como é o caso das RMs de Londres e de Toronto, por exemplo, a “segunda geração” de entidades metropolitanas no Brasil estava, então, fadada a se constituir como variações do “modelo intermunicipal”. Na verdade, a partir de um modelo intermunicipal orquestrado pelos estados federados. Segundo Rodríguez e Oviedo (2001), o “modelo intermunicipal” corresponde a um tipo de governo cuja legitimidade é indireta, posto que assentada na autoridade de seus membros, os municípios, tendo baixa autonomia financeira, uma vez que os recursos são oriundos de seus membros e/ou de subsídios dos níveis superiores de governo. Suas competências são definidas a partir de acordos entre os municípios-membros, correspondendo a concessões de poder predefinidas e limitadas.

As diversas constituições estaduais, datadas de 1989, deram tratamento muito diferenciado à problemática metropolitana, tanto no que diz respeito à abrangência da regulação como aos distintos fatores privilegiados. Cabe ressaltarmos que apenas os estados do Ceará e de São Paulo enfatizaram a importância estratégica da participação estadual (Azevedo & Mares Guia, 2000. Veja-se, também, Negreiros, 1992). Nas palavras de Azevedo e Mares Guia,

a experiência brasileira posta em prática a partir dos anos 1970 evolui, durante as últimas décadas, de uma gestão metropolitana altamente padronizada, imposta aos municípios pelo go-

⁴ Mais recentemente, a defesa de uma proposta de emancipação das administrações regionais no Brasil contemporâneo pode ser encontrada em Gouvêa, 2005.

verno federal, para modelos mais flexíveis peculiares a cada estado da Federação, combinando formas compulsórias e voluntárias de associação que, constitucionalmente, se caracterizam por uma maior participação dos governos locais”. (2004, p.98)

Em função do papel central dado às municipalidades nos arranjos institucionais característicos deste segundo momento de institucionalização das RMs no país, parece-nos pertinente denominar o modelo instituído pelas Constituições Estaduais de 1989 como o de um “hipermunicipalismo simétrico”, uma vez que a tendência, no âmbito estadual, foi a de não discriminação de papéis diferenciados para os municípios-membros, segundo as suas particularidades econômicas e demográficas e o seu tipo de inserção na dinâmica metropolitana.

Cabe notarmos, porém, que esta segunda fase de institucionalização das RMs no Brasil foi denominada por Lopes (2006) de período, ainda não totalmente encerrado, do “voluntarismo sem modelo”, que se caracterizaria pelo “domínio de iniciativas de ação metropolitana em que a vontade supera a razão” (p.146). Um viés menos cáustico, e possivelmente mais preciso, enfatizaria, na verdade, o predomínio das lógicas políticas regionais, como se discutirá a seguir. Vale ressaltar, ainda, que o processo que se inicia com a promulgação das constituições estaduais é derivado de um cenário não apenas de repúdio ao centralismo que havia caracterizado o regime militar, e é também pautado pela crise de financiamento do Estado e pelo desmonte da super estrutura de apoio do governo federal ao desenvolvimento urbano. Nesse segundo momento de (re)organização da gestão metropolitana no país, caberia distinguir, ainda de acordo com Lopes, a coexistência de dois conjuntos de experiências de gestão metropolitana, quais sejam: “aquelas remanescentes, ainda que renovadas, da matriz estadualista do passado [na qual se enquadra a RMBH] e as novas, identificadas com um protagonismo voluntarista cujo projeto veio sendo construído local e regionalmente”. (2006, p.148)

Segundo a periodização proposta por Machado (2007a), após o reconhecimento das dificuldades desta forma exacerbada de municipalismo e com a crise, muitas vezes aguda, das instituições metropolitanas instituídas,⁵ segue um terceiro momento, de “integração negociada”, no qual, via de regra, a questão do financiamento para as ações metropolitanas continua enfrentando obstáculos políticos, institucionais e legais (Ver Rezende & Garson, 2006). Nesse terceiro momento de (re)organização da gestão metropolitana no país, em que proliferam as iniciativas de “desfragmentação” da gestão pública, ganha destaque, como no período anterior, o experimento institucional que se consolida hoje no estado de Minas Gerais, como se discutirá a seguir.

A GESTÃO DA RMBH: DO “HIPERMUNICIPALISMO SIMÉTRICO” À INTEGRAÇÃO NEGOCIADA

A Constituição do estado de Minas Gerais, de 1989, destaca-se pelas inovações relativas ao planejamento regional, posto que pautada pela busca de desconcentração planejada do desenvolvimento econômico e de redistribuição de recursos com o intuito de compensar pelos impactos da polarização. Dentre as constituições estaduais do país, a mineira foi “uma das poucas que definiu, estipulou parâmetros e estabeleceu um rol de funções públicas de interesse comum para cada estrutura regional apresentada pela Constituição [Federal] de 1988” (Moraes, 2001, p.351), sendo elas: as regiões metropolitanas,

⁵ A maioria das experiências de gestão metropolitana foi interrompida nos anos 1990 (Souza, 2004). “Com a nova realidade constitucional, o destino dos antigos órgãos metropolitanos ficou totalmente à mercê das variáveis internas de cada Estado. Sendo o fim do planejamento metropolitano, a maioria dos órgãos técnicos responsáveis por essa atividade é relegada ao plano secundário, ou mesmo extinta” (Azevedo & Mares Guia, 2000, p.135). O Plambel, órgão de planejamento da RMBH, foi extinto em 1996.

as aglomerações urbanas e as microrregiões. Outra importante especificidade da Constituição Mineira foi a definição do Colar Metropolitano,⁶ que se configura, pelo menos na teoria, como um

“importante mecanismo no tratamento dos diferentes reflexos que o processo de metropolização possa gerar nos municípios circunvizinhos às RMs, tais como a intensificação do parcelamento do solo urbano, a necessidade de reserva de recursos hídricos, a demanda por serviços de transporte público etc.”. (Moraes, 2001, p.345)

Contudo, uma tendência geral, replicada com especificidades pela legislação mineira, foi a de ampliar a representatividade dos municípios nos conselhos metropolitanos, instituídos em vários estados da Federação. A Ambel (Assembleia Metropolitana de Belo Horizonte) seria formada, inicialmente, por prefeitos, vereadores indicados pelas respectivas câmaras municipais, por um representante da Assembleia Legislativa e por um representante do Executivo estadual, indicado pelo governador. Fica claro, assim, que a nova estrutura invertia completamente a correlação de forças no âmbito da gestão metropolitana, dando óbvia primazia aos interesses dos municípios, em contraste com a ênfase estadualista da legislação de 1973.⁷ No que diz respeito à alocação de recursos financeiros para a gestão metropolitana, apenas as constituições dos estados da Paraíba, Espírito Santo e Minas Gerais definiram “rubricas e/ou mecanismos específicos de co-responsabilidade dos governos estadual e municipais, voltados para garantir em recursos destinados às funções de interesse comum”. (Azevedo e Mares Guia, 2000, p.136)

Se a gestão da RMBH se “democratizaria” com a criação da Ambel, pelo menos do ponto de vista do desenho institucional, a problemática das relações intergovernamentais volta a se constituir como obstáculo para a efetivação da gestão metropolitana, posto que as diretorias da Assembleia Metropolitana passaram, via de regra, a ser dominadas por coalizões dos municípios menores, em oposição ao eixo econômico metropolitano, composto por Belo Horizonte, Betim e Contagem. A reação dos municípios do eixo econômico passa a ser, então, a de esvaziamento do órgão, que se torna essencialmente inoperante (*idem*). Ademais, como não houve a regulamentação do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, a questão financeira tampouco ficou resolvida, preservando o governo do estado no controle sobre parte significativa dos principais instrumentos de intervenção metropolitana. Contudo, ainda assim, o estado foi visto pelas comissões que propuseram o mais novo marco institucional, de meados da década de 2000, como estando sub-representado na Ambel, com apenas dois membros: um representante da Assembleia Legislativa e um do poder executivo (Machado, Souki & Faria, 2007). Segundo a proposta das comissões técnicas do “Seminário Legislativo: Regiões Metropolitanas” (out. 2003):

O Estado está sub-representado na Assembleia Metropolitana (...) Cabe observar que o Estado, na realidade, tem órgãos e empresas (COPASA, CEMIG, FEAM, DER, etc.) que exercem papel de maior relevo e ações de maior impacto do que as praticadas pelo conjunto dos municípios que formam a RM, seja pelo volume de investimento que realizam na região, seja pela importância para o desenvolvimento regional dos setores em que operam. (Subtema 1, p.1. Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2003)

Como decorrência da importância dos processos decisórios do âmbito estadual, de sua burocracia, do volume de recursos que o estado aloca e de seu poder de contratar e

6 O estado de Santa Catarina é o único, além de Minas Gerais, que identifica “áreas de expansão metropolitana”, as quais são denominadas, em MG, Colar Metropolitano (Moura et al, 2003). O Colar Metropolitano da RMBH é hoje composto por 14 municípios, quais sejam: Barão de Cocais, Belo Vale, Bonfim, Fortuna de Minas, Funilândia, Inhaúma, Itabirito, Itaúna, Moeda, Pará de Minas, Prudente de Moraes, Santa Bárbara, São José da Varginha e Sete Lagoas. Note-se que todos esses 14 municípios têm um nível de integração à dinâmica metropolitana considerado Muito Baixo, à exceção de Sete Lagoas, que tem um nível Médio de integração (ver Nota 8, adiante).

7 Internamente, a Ambel estava estruturada a partir de um plenário, um comitê executivo e de câmaras técnicas setoriais, cada uma dessas últimas responsáveis às funções correspondentes a esse comum. Posteriormente, a composição do plenário da Ambel foi modificada pela Lei Complementar Estadual N. 26/93. A representação dos vereadores na Ambel passou a obedecer aos seguintes critérios: municípios com até 100 mil habitantes indicariam um vereador; de 100.001 a 200 mil habitantes indicariam dois vereadores; de 200.001 a 400 mil, três vereadores; de 400.001 a 800 mil, quatro vereadores; de 800.001 a 1.600.000 habitantes, cinco vereadores; e mais de 1.600.000, seis vereadores. (Mares Guia, 2001, p.420)

negociar, parte significativa do fluxo da gestão passaria ao largo do marco metropolitano. Ademais, há que se considerar que a fragilidade daquele segundo modelo de gestão implantado na RMBH e o agravamento de vários dos problemas que afetam os municípios metropolitanos levaram à criação de uma multiplicidade de convênios e à articulação de diversas parcerias intermunicipais, muitas vezes com a participação de órgãos estaduais, tendo como objetivo o enfrentamento dos problemas compartilhados. (Machado, Souki & Faria, 2007)

É neste contexto que, a partir de um nítido protagonismo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, se define no estado um novo arranjo institucional, potencialmente capaz de dinamizar a gestão das duas RMs do estado (RMBH e a RM do Vale do Aço, instituída em 1998, pela Lei Complementar Estadual n.51). Em 2004 é aprovada a Emenda Constitucional n.65, que define nos princípios para a gestão metropolitana no estado, assim como os órgãos e instrumentos de sua estrutura. Com a aprovação, em janeiro de 2006, de três projetos de Lei Complementar, Minas Gerais volta a se singularizar pelo caráter inovador dado à problemática metropolitana. Esse arcabouço legal levou à criação de um Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano (CDDM), preservando a Assembleia Metropolitana como instância máxima no processo decisório, cabendo a ela a definição das diretrizes gerais a serem implantadas no âmbito metropolitano. A composição da nova Assembleia Metropolitana foi, porém, alterada; nela tiveram assento quatro representantes do Executivo estadual e um da Assembleia Legislativa, bem como todos os 34 municípios – representados pelos prefeitos e pelos presidentes das Câmaras Municipais –, totalizando, então, 73 membros. As resoluções do Conselho Deliberativo, que tem uma representatividade mais restrita, como se verá, podem ser vetadas pelo voto de dois terços dos membros da Assembleia Metropolitana.

A legislação também previu a criação de uma Agência de Desenvolvimento Metropolitano, de caráter técnico e executivo. Sua função é produzir informações que possibilitem uma visão integrada da RMBH, com o objetivo de subsidiar o Conselho Deliberativo, que passa a regulamentar as ações metropolitanas do estado e dos municípios-membros. Prevê-se ainda a regulamentação do Fundo Metropolitano, que deverá ser gerido pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Urbano (SEDRU), bem como a implantação do Plano Diretor Integrado, destinado a orientar os Planos Diretores dos municípios que integram a RMBH no que diz respeito ao exercício das funções públicas de interesse comum. (Machado, Souki & Faria, 2007)

Quanto ao Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano (CDDM), cujas competências foram definidas pela Lei Complementar n. 88/2006, sua composição equaciona o peso específico dos atores, franqueando maior centralidade ao estado e aos municípios do eixo econômico, por ser composto por cinco representantes do Executivo estadual, dois da Assembleia Legislativa, dois de Belo Horizonte, um de Contagem, um de Betim e três dos demais municípios que compõem a RMBH, além de dois representantes da sociedade civil organizada. O CDDM tem, então, 16 membros.

Com a ampliação da Assembleia Metropolitana, órgão de decisão superior – que é composto, como se viu, por 73 membros: quatro integrantes do Executivo e um da Assembleia Legislativa, os prefeitos e presidentes das Câmaras Municipais de todos os 34 municípios-membros –, são muito grandes as expectativas produzidas pelo novo arranjo institucional, alardeado como inovador, no sentido da promoção do desenvolvimento da região e da resolução de uma ampla gama de problemas cuja solução requer a ação compartilhada e, segundo a aposta, um maior grau de institucionalização. Porém, o compor-

tamento dos atores vai também depender da maneira como a questão financeira será equacionada. Sendo assim, uma vez mais está sendo testado um novo modelo de relações intergovernamentais no âmbito da RMBH, instituído agora a partir da premissa renovada de que a capacidade indutora do governo estadual e dos municípios do eixo econômico seja capaz de revitalizar a gestão metropolitana, tornando-a eficaz.

Para que o objetivo do presente trabalho seja atingido, qual seja, analisar o comportamento das lideranças políticas dos municípios pertencentes à RMBH, frente aos constrangimentos e incentivos interpostos pelos distintos modelos de gestão metropolitana implantados ao longo das últimas décadas, faz-se necessário, antes, caracterizarmos, ainda que de maneira sucinta, os municípios que compõem a RMBH, tarefa a que se dedica a próxima seção.

UM MICROCOSMO DAS HETEROGENEIDADES DO BRASIL: UMA BREVE CARACTERIZAÇÃO DA RMBH

A RMBH é hoje composta por 34 municípios. Cabe ressaltar que, das 26 RMs atualmente instituídas no Brasil, apenas a de São Paulo agrega um número maior de municípios (39) – a RM de Porto Alegre tem 31, a de Curitiba 26, sendo que nenhuma outra é constituída por mais de 19 municípios. Como demonstrado no Quadro 1, abaixo, quando de sua constituição, no começo da década de 1970, a RMBH agregava 14 municípios. Os outros 20 municípios foram incorporados, a partir de 1989, em seis momentos distintos, em um processo que reflete não apenas a própria dinâmica de expansão da aglomeração metropolitana como fenômeno urbanístico, mas também a criação de novos municípios e, principalmente, o novo jogo político criado em torno do fenômeno metropolitano, a partir da delegação, pela Constituição Federal de 1988, de autonomia para os estados federados quanto à formalização de entidades regionais, como discutido anteriormente. No que diz respeito à expansão por incorporação de municípios emancipados, deve-se notar que esse foi o caso, integralmente, da expansão efetuada no ano de 1993, bem como de quatro dos seis municípios agregados à RMBH em 1997, como também discriminado no Quadro 1.

O Quadro 1 apresenta, ainda, a classificação dos 34 municípios-membros de acordo com o seu grau de “integração na dinâmica da aglomeração”.⁸ Dos 34 municípios da RMBH, excluindo-se a capital, que é o Pólo, 6 apresentam grau de integração Muito Alto, 6 Alto, 10 Médio, 5 Baixo e 6 Muito Baixo. Sendo assim, segundo os critérios adotados, 11 dos municípios membros da RMBH (os 5 de Baixa integração somados aos 6 de integração Muito Baixa) são considerados “não metropolitanos” (ver a Nota 8), todos eles incorporados a partir de 1989, com exceção de Rio Acima, de Baixa integração, que constava dos 14 membros originais. Tal fato sinaliza, de maneira inequívoca, a não prevalência de critérios técnico-urbanísticos na expansão da RMBH, após o início da vigência do modelo do “hipermunicipalismo simétrico” instituído após a Constituição Estadual de 1989. Isso porque 10 dos 20 novos municípios incorporados a partir de 1989 podem ser considerados “não metropolitanos”.

⁸ Esta classificação foi desenvolvida pelo Observatório das Metrópoles, sendo apresentada no documento “Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil: Identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias” (2004). Foram os seguintes os indicadores utilizados: taxa média geométrica de crescimento populacional 1991-2000; densidade demográfica; contingente e proporção de pessoas que realizam movimento pendular; proporção de emprego não agrícola; presença de funções específicas e indispensáveis à circulação de pessoas e mercadorias, como localização de portos e aeroportos; e a capacidade de geração de renda pela economia local, expressa por sua participação no PIB da região. Chegou-se, como resultado, a cinco categorias de integração: Muito Alta, Alta, Média, Baixa e Muito Baixa. Cabe ressaltar que os municípios com grau de integração Baixo ou Muito Baixo foram considerados como “não metropolitanos”.

Quadro 1 – Constituição e características básicas da Região Metropolitana de Belo Horizonte

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Municípios da RMBH	Integração na dinâmica da aglomeração	Ano de integração à RMBH	População residente em 2000	Distância da capital (km)	Área (km ²)	Densidade demográfica (2000) (hab/km ²)
Belo Horizonte	Pólo	1973	2.238.526	0	331,9	6718
Contagem	Muito Alta	1973	538.017	16	195,2	2748
Ibirité	Muito Alta	1973	133.044	25	73,3	1812,3
Ribeirão das Neves	Muito Alta	1973	246.846	15	154,6	1595
Santa Luzia	Muito Alta	1973	184.903	12	234,4	788,1
Vespasiano	Muito Alta	1973	76.422	14	70,3	1085,7
Betim	Muito Alta	1973	306.675	30	346,8	875,4
Sabará	Alta	1973	115.352	17	304,4	376,3
Caeté	Média	1973	36.299	31	542,7	66,8
Lagoa Santa	Média	1973	37.872	22	232,7	162,3
Nova Lima	Média	1973	64.387	22	429,7	149,6
Pedro Leopoldo	Média	1973	53.957	24	291,9	184,4
Raposos	Média	1973	14.289	23	72	198,2
Rio Acima	Baixa	1973	7.658	35	228,7	33,5
Esmeraldas	Alta	1989	47.090	38	912,3	50,2
Igarapé	Média	1989	24.838	46	110,3	220
Brumadinho	Baixa	1989	26.614	44	634,3	41,9
Mateus Leme	Baixa	1989	24.144	53	303,4	79,5
São José da Lapa*	Alta	1993	15.000	13	48,8	307,6
Juatuba*	Média	1993	16.389	43	97,1	162,3
Sarzedo*	Alta	1997	17.274	31	62,1	277,6
Mário Campos*	Alta	1997	10.535	36	35,3	298,2
Confins*	Alta	1997	4.880	21	42,1	113,9
S. Joaquim de Bicas*	Média	1997	18.152	42	72,7	249,7
Florestal	Muito Baixa	1997	5.647	51	194,9	28,9
Rio Manso	Muito Baixa	1997	4.646	62	232,8	19,9
Matozinhos	Média	1999	30.164	32	253,6	118,6
Capim Branco	Média	1999	7.900	34	94,5	83,4
Itaguara	Baixa	1999	11.302	85	411,9	27,4
Nova União	Muito Baixa	1999	5.427	42	172	31,6
Baldim	Muito Baixa	1999	8.155	59	556,7	14,6
Jaboticatubas	Muito Baixa	2000	13.530	40	1117,1	12,1
Taquaraçu de Minas	Muito Baixa	2000	3.491	33	330,3	10,6
Itatiaiuçu	Baixa	2002	8.517	64	295,9	28,8

(*) Municípios emancipados de outros que pertenciam à RMBH.

Fontes: Observatório das Metrôpoles 2004 e 2006.

Cabe destacarmos, contudo, que, a despeito do momento inaugural de institucionalização das RMs no Brasil ter sido denominado de “tecnocracia esclarecida” por Machado (2007a), a decisão de 1973, do regime militar, longe está de poder ser classificada como

exclusivamente técnica, no sentido de que ela teria, supostamente, se pautado apenas pela atenção ao fenômeno urbano-metropolitano. De acordo com Moura & Firkowski,

A inclusão de determinadas cidades no conjunto das [RMs] criadas naquele momento demonstrou sinais de fragilidade na concepção dos critérios que orientaram a seleção. Fragilidade que se torna evidente no caso das [RMs] de Belém e Curitiba. Nesta, a dinâmica metropolitana se revelava, segundo alguns autores, menos intensa do que até mesmo em outras áreas do próprio estado, como aquela presente no eixo formado pelas cidades do norte do Paraná. Situação similar se deu no caso de Campinas e Brasília, dentre outros exemplos, preteridas do processo federal de institucionalizações. Resulta desse processo o fato de que as nove [RMs] tinham como sede as capitais de seus respectivos estados, prevalecendo interesses políticos em detrimento, em alguns casos, de uma problemática qualitativamente metropolitana. (2001, p.105)

Retornando à nossa discussão sobre o grau de integração dos municípios-membros à dinâmica da metrópole, é necessário recordarmos que esta dissonância entre integração efetiva aos processos sócio-urbanísticos da aglomeração urbana, que transcende limites municipais, e pertencimento à região metropolitana, entendida como instituição, não é exclusividade da RMBH. Esse fenômeno é discutido em detalhes por Moura & Firkowski (2001), que apontam a recorrência de tal “problema” no Brasil, denominado pelas autoras como “descompasso entre espacialidade e institucionalidade”. Se tal descompasso reflete o maior grau de autonomia concedido aos estados brasileiros pela Constituição de 1988 para o planejamento regional, passam a operar, a partir deste momento, nos novos incentivos e constrangimentos, institucionais, financeiros e político-eleitorais. Contudo, persistem também, inercialmente, certos legados da experiência anterior, ou seja, do modelo compulsório de institucionalização metropolitana, altamente hierarquizado, imposto pelo governo federal no início da década de 1970. Nas palavras de Moura & Firkowski, seriam importantes, também, os

resquícios da crença de que possam ser retomadas linhas de financiamentos voltadas a unidades regionais metropolitanas, presentes no início dos anos [19]70. Porém, o que prevalece é o desejo de status: mais que criar regiões, se instituem metrópoles, associadas ao peso simbólico que as relaciona ao “progresso” e à “modernidade”. (2001, p.107)

No caso específico da RMBH, cabe aqui registrarmos um acontecimento relativamente raro no âmbito da institucionalização das RMs do país, que parece colocar em questão o argumento relativo ao “status metropolitano”. A expansão da RMBH ocorrida em 1999 incorporou o município de Itabirito, o qual foi, no ano subsequente, desvinculado da RMBH, por demanda própria. Há indícios de que a intenção das lideranças políticas de Itabirito teria sido, exatamente, a de resguardar a imagem do município, uma vez que, nos últimos anos, as RMs do país passaram a estar muito mais associadas a graves problemas sociais e urbanísticos do que ao ideal de “progresso e modernidade”. Contudo, o processo de incorporação de novos municípios à RMBH parece ser questão ainda inexplorada no âmbito acadêmico, sendo que o mesmo pode ser dito no que concerne às demais RMs do país. De todo modo, o ocorrido quando da constituição da segunda RM do estado de Minas Gerais, a RM do Vale do Aço pode ser vir de subsídio para o questionamento das reais motivações subjacentes à incorporação e subsequente exclusão de Itabirito da RMBH.

Segundo relato coletado pelo autor deste trabalho, quando se tentou incorporar o município de Caratinga na Região Metropolitana do Vale do Aço, de forma a “corrigir” o estranho, posto que “esburacado”, mapa da RMVA, teria sido a rivalidade entre um deputado estadual e o prefeito daquela cidade o fator responsável pelo insucesso da iniciativa. Fica clara, assim, a necessidade de pesquisa empírica para que sejam revelados os jogos político-partidários inerentes ao processo de institucionalização das RMs do país.⁹

A RMBH pode ser classificada como uma “região metropolitana polarizada por uma metrópole considerada nacional”, categoria na qual também se encontram hoje as RMs de Brasília, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife e Salvador, em contraste com aquelas polarizadas por metrópoles globais (São Paulo e Rio de Janeiro) ou por metrópoles regionais (Belém, Campinas e Goiânia) – as demais RMs instituídas no Brasil são compostas, segundo essa classificação apresentada por Moura *et al* (2003), como constituídas a partir de “aglomerações urbanas de caráter metropolitano”. Na RMBH, como nas demais RMs do país polarizadas por metrópoles, o pólo metropolitano, Belo Horizonte, concentra mais habitantes que o conjunto dos outros 33 municípios, como demonstrado no Quadro 1, sendo a taxa de crescimento demográfico da capital, porém, inferior àquela da maioria dos demais municípios. Tal fato tem implicações não apenas sócio-demográficas, e apresenta reflexos, também, na estruturação de novas vantagens locais para a produção e para o comércio, revelando, ainda, o “aumento da densidade política e eleitoral da periferia”, nos dizeres de Lopes (2006, p.147).

Se a problemática dos distintos graus de integração à dinâmica metropolitana evidencia a heterogeneidade da RMBH, como hoje institucionalizada, as colunas 4, 5, 6 e 7 do Quadro 1 apresentado acima, ilustram essa heterogeneidade com outros números. Se o município pólo tinha em 2000, segundo os dados do IBGE, uma população de 2.238.526 habitantes, o menor município da RMBH, Taquaraçu de Minas, tinha 3.491. Dezessete dos 34 municípios da RMBH, ou seja, 50% deles, tinham menos de 20 mil habitantes em 2000.¹⁰ No que diz respeito à distância da capital, 21 dos municípios membros estão localizados a mais de 30 km, sendo que o mais distante, Itaguara, está situado a 85 km de Belo Horizonte. Quanto à área dos municípios-membros, o maior deles é Jaboticatubas, com 1.117,1 km², ao passo que o menor, Mário Campos, tem 35,3 km². Por fim, Ibituripe é o mais densamente povoado (1.812,3 habitantes por km²), ao passo que 14 dos 34 municípios-membros têm menos de 100 habitantes por km², sendo Taquaraçu de Minas aquele de menor densidade demográfica (10,6).

Alguns outros dados, não apresentados no Quadro 1, merecem ser mencionados. Se parece óbvio esperarmos que os municípios que compõem uma RM tenham um alto grau de urbanização, um olhar mais detido sobre a RMBH nos traz algumas surpresas. Se 16 dos 34 municípios-membros tinham em 2000 taxas de urbanização de mais de 90%, segundo os dados do Censo Demográfico, 6 deles tinham taxas abaixo de 60%, sendo que, em Nova União e em Taquaraçu de Minas, a população rural era maior que a urbana (taxas de urbanização de 26,3% e 39,5%, respectivamente). Levando-se em consideração que o grau de urbanização do Brasil era de 81,2% de sua população, constata-se que 15 dos 34 municípios da RMBH tinham uma taxa de urbanização abaixo da média nacional em 2000. (Observatório das Metrópoles, 2006, Tabela III.2, p.19)

Diante de tal quadro de heterogeneidades e assimetrias, refletido também, obviamente, no que diz respeito aos indicadores socioeconômicos e à capacidade administrativa dos municípios-membros, cabe questionarmos, dados os diversificados modelos de gestão metropolitana implantados desde a década de 1970, a motivação dos distintos atores gover-

9 Uma exemplificação adicional não será superflua. Segundo Fernandes, “mesmo na nossa primeira versão [de RM], entre 1973 e 1988, um dos municípios da [RMBH] era Caeté, que não tinha absolutamente nada a ver com a realidade metropolitana, a não ser o fato de que era a terra do Governador Israel Pinheiro [note-se que, como mostra o Quadro 1, hoje Caeté tem um grau médio de integração à dinâmica da aglomeração]. Hoje, isso está levado ao ridículo. Grande parte dos 34 municípios são essencialmente rurais, não entraram na dinâmica urbana e, muito menos, na metropolitana”. (2004, pp.83-4)

10 O Edifício JK, em Belo Horizonte, com seus 1.086 apartamentos, distribuídos em dois blocos, tem aproximadamente 6.800 moradores. Segundo os dados do Censo de 2000, 5 dos 34 municípios da RMBH têm população residente inferior à de um único edifício da cidade-pólo, talvez o seu maior condomínio residencial (devo esta instigante ilustração a Gustavo Gomes Machado).

namentais para a ação concertada, muito particularmente os pequenos municípios, ou, em outras palavras, os incentivos e constrangimentos para a cooperação intergovernamental no âmbito metropolitano, tarefa a que se dedica a próxima seção do trabalho.

OS MODELOS DE GESTÃO DA RMBH E OS PEQUENOS MUNICÍPIOS: ARTES E MANHAS DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS ASSIMÉTRICAS

Primeiramente, cabe recordarmos que não há classificação de municípios, segundo o tamanho de sua população, que seja consensual no Brasil. Se definirmos como “pequenos” os municípios com menos de 50.000 habitantes, temos o seguinte quadro: 24 dos 34 municípios da RMBH podem ser considerados pequenos (e apenas 4 têm mais de 200 mil habitantes). O Quadro 1, acima, mostra que, ainda que o núcleo originário da RMBH, composto por 14 municipalidades, agregue *todos* os municípios da região com mais de 50 mil habitantes, 4 deles podem, ainda hoje, ser considerados pequenos. Se nenhum dos 24 pequenos municípios tem uma integração Muito Alta à dinâmica metropolitana, eles não estão, necessariamente, relegados ao *status* de municípios “não metropolitanos” (integração Baixa ou Muito Baixa). Na verdade, 5 deles têm um Alto grau de integração, ao passo que 8 têm grau Médio.

A Lei Complementar n.14, de 1973, logo em seu artigo 1º, determinou os municípios que fariam parte das regiões metropolitanas instituídas, conformando o caráter compulsório do modelo de gestão metropolitana originariamente implantado. Tal determinação desconsiderou os distintos graus de comprometimento dos municípios-membros no processo de metropolização. Registre-se, como se assinalou anteriormente, que a primeira composição da RMBH, com 14 municípios, incorporou Rio Acima, que ainda hoje tem um grau de integração considerado Baixo, ou seja, pode ser considerado um município “não metropolitano”. Ademais, como foi delegada aos estados a administração dos serviços comuns, foi reduzida ainda mais a já escassa autonomia dos municípios, que ficaram impossibilitados de se organizarem de maneira voluntária no sentido da provisão de serviços e da busca de soluções para os problemas compartilhados. Cabe recordarmos, contudo, que, no caso da RMBH, o governo do estado havia, anteriormente, encomendado estudos específicos, que indicaram quais municípios deviam integrar a RM, indicações essas que prevaleceram na LC 14/73 (Moraes, 2001).

Falar de incentivos e constrangimentos à ação concertada derivados de um modelo compulsório de gestão metropolitana é algo certamente problemático. De todo modo, vale recordarmos não apenas a questão simbólica da imagem de “progresso e modernidade” do pertencimento a uma RM, como discutido acima, mas também o fato de o governo federal ter passado a investir fortemente nas RMs recém-criadas. Cabe ressaltarmos que a LC 14/1973 afirmava que “os municípios das Regiões Metropolitanas que participarem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns terão preferência na obtenção de recursos estaduais e federais” (*apud* Mares Guia, 2001, p.409).

Como afirma Lopes, as “dinâmicas incidentes no território metropolitano tendem a dirigir as externalidades positivas para as áreas centrais, enquanto drenam as negativas para a periferia” (2006, p.141), onde se concentram os pequenos municípios. Sendo assim, aos municípios da periferia metropolitana, afetados negativamente, importa pleitear determinados investimentos. Contudo, se a expectativa de retomada dos financiamentos fe-

derais pode ser vista como parte das motivações para o pertencimento a uma RM, o verdadeiro “inchaço” da RMBH ocorrido na década de 1990, explicado por distintos fatores, como observado na seção anterior, teria também uma motivação clara e de retorno político imediato para as lideranças municipais e para o governo do estado, que intermediaria a expansão. A incorporação formal à RM implicava um benefício importante, qual seja, o atendimento regular de transporte intermunicipal ligando o município-membro à capital, gerido pelo DER-MG. Como os interesses no sentido da não expansão eram pequenos, a aprovação das propostas estava facilitada. Uma explicação cabal dos interesses e embates envolvidos no processo de expansão da RMBH, contudo, fica ainda dependente de uma investigação específica, que dê conta das interações entre o governo do estado, Legislativo estadual e lideranças municipais.

Na década de 1970, quando da criação do CNDU (Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano), o Plambel, órgão de planejamento metropolitano da RMBH, torna-se, como acontecia nas demais RMs do país, o principal intermediador dos recursos da União aos órgãos setoriais e aos municípios, “passando a gozar de grande prestígio... no plano estadual, onde passa a ser vista como uma super-prefeitura” (Mares Guia, 2001, p.418). A intervenção do Plambel, considerada pela autora como “autoritária e messiânica” (afirmação essa que sustenta a denominação do modelo como da “tecnocracia esclarecida”), na prática afetava principalmente a esfera municipal e sua autonomia, manifestando-se, particularmente, nas áreas de sistema viário, transporte e uso e ocupação do solo. Além da execução de obras de grande porte, o Plambel encarregou-se da elaboração de legislação urbanística para a maioria dos municípios metropolitanos (*idem*).

Como visto anteriormente, os Conselhos Metropolitanos instituídos durante o regime militar funcionavam mais como instâncias homologatórias das propostas dos níveis superiores de governo do que como fóruns de discussão acerca da problemática metropolitana. Contudo, com o fim do “milagre brasileiro” e com a consequente crise fiscal do Estado, num contexto de crescente mobilização da sociedade civil, os

municípios começam a recuperar o espaço para se manifestarem, e os Conselhos Metropolitanos passam a ser frequentemente reunidos. O Plambel deixa de ser o órgão responsável pelo repasse de recursos federais e estaduais para os municípios da RMBH, papel que passa a ser exercido pela Secretaria de Planejamento. (Mares Guia, 2001, p.418)

No final da década de 1980, a eleição de Newton Cardoso (PMDB) como governador do estado de Minas Gerais (1987-1991) marca um momento decisivo na gestão da RMBH. Prefeito de Contagem, município do eixo econômico da RMBH, por duas vezes (1973-1977 e 1983-1986, também no período 1997-1998; e vice-governador entre 1999 e 2003, no governo Itamar Franco), Newton Cardoso foi o responsável, quando de seu primeiro mandato como prefeito de Contagem, pela criação da Granbel (Associação dos Municípios da RMBH), que se constituiria como um espaço autônomo para a discussão de problemas compartilhados. Nas palavras de Mares Guia, a Granbel tem, “principalmente, um caráter simbólico. As reuniões da Granbel são, em geral, utilizadas para a difusão de informações sobre os programas desenvolvidos pelos órgãos setoriais da administração estadual” (2001, p.419). Tal Associação, porém, ainda não foi objeto de nenhuma investigação acadêmica sistemática.

Cardoso havia sido, quando prefeito de Contagem, município precursor da industrialização da RMBH, ainda na década de 1950, um opositor ferrenho da gestão de ambi-

to metropolitano. Com a criação, em 1987 – primeiro ano da gestão estadual de Newton Cardoso –, da Secretaria de Estado de Assuntos Metropolitanos, segue-se, em vez de uma renovação da ênfase na problemática metropolitana ou de seu deslocamento do âmbito do Plambel, a demissão de parte do corpo técnico do órgão. No período, os “conselhos praticamente deixam de ser reunidos, ficando suas decisões a cargo do governador do Estado” (*idem*, p. 419). Num contexto de “municipalismo a todo custo” e de crescente descaso por parte do governo estadual, o Plambel, antes fragilizado em seu papel de intermediador de recursos, torna-se ainda mais esvaziado – perdendo parte de sua equipe técnica no processo de dismantelamento do sistema de planejamento do estado –, sendo, por fim, extinto em 1996.

A criação da Ambel (Assembleia Metropolitana de BH), pela Constituição Estadual de 1989, como discutido anteriormente, sinalizava, porém, pelo menos em termos formais, um profundo re-equacionamento da correlação de forças no jogo metropolitano, no sentido da busca de reversão do padrão estadualista do modelo anterior. Um fator importante nesse processo, como ressaltado por Ribeiro (2007), foi o fato de, quando da elaboração da Constituição Mineira, Legislativo e Executivo do estado estarem em franco conflito, posto que tramitava no primeiro um processo de cassação do governador Newton Cardoso (PMDB). Há unanimidade entre os analistas acerca do fato de essa mudança institucional ter redundado em grande fracasso, uma vez que a Ambel mostrou-se incapaz de traduzir seu poder formal em políticas públicas de corte metropolitano.

Cabe notar, inicialmente, que os dispositivos relativos à gestão metropolitana incorporados à Constituição Estadual de 1989 só seriam regulamentados em 1993, por meio da Lei Complementar n. 26. Como sugere Machado (2007b), este considerável lapso de tempo seria mais um indício da baixa atenção dedicada pelo governo estadual ao aspecto institucional da RMBH. Como visto, na composição da Ambel, naquele momento, havia uma forte prevalência dos municípios-membros, sendo o governo estadual praticamente aliado da arena de decisões relativas à gestão metropolitana. Tal desenho institucional levou a que as diretorias da Assembleia Metropolitana passassem, via de regra, a ser dominadas por coalizões dos municípios menores, em oposição ao eixo econômico metropolitano, composto por Belo Horizonte, Betim e Contagem. O estado e os municípios do eixo econômico reagiram esvaziando a Ambel, que aos poucos se revelaria inoperante.

Em uma outra mudança institucional significativa, a Ambel foi responsabilizada pelo controle da gestão financeira dos recursos do Fundo Metropolitano. Contudo, como o Fundo não foi regulamentado, e a problemática financeira não foi, por isso, equacionada, o governo do estado preservou o seu controle sobre grande parte dos instrumentos de intervenção metropolitana. Como destaca Machado (2007b), em vários momentos percebe-se o intuito do legislador de minimizar o poderio e a influência dos técnicos do sistema de gestão metropolitana, em oposição ao que ocorria no modelo adotado pelo regime militar. A atuação desta primeira Ambel foi, assim, em larga medida, inexpressiva. Nas palavras de Azevedo e Mares Guia:

Se, por um lado, os pequenos municípios da região – via de regra frágeis técnica, econômica e financeiramente – perceberam na estrutura organizacional da Ambel a possibilidade de aumentar seus respectivos cacifes políticos, os grandes municípios reagem a esse movimento esvaziando o órgão pelo não comprometimento às assembleias, exceção feita às reuniões específicas relativas ao aumento das tarifas de ônibus que, por força legal, somente podiam ser reajustadas nesse fórum. (2000, p.138)

11 Em seu tom muitas vezes ferino, Lopes chama os efeitos das capitais de “crupiês do jogo metropolitano”. (2006, p.147)

O baixo engajamento do governo estadual e dos municípios do eixo econômico da RMBH na gestão metropolitana compartilhada significava o (auto)alijamento precisamente daqueles atores com alguma capacidade de aportar recursos para os projetos metropolitanos.¹¹ A debilidade financeira da Ambel era tamanha, que o órgão não contava com recursos nem mesmo para a manutenção de um corpo técnico-administrativo próprio. Ainda de acordo com Machado (2007b), as reuniões da Ambel, quando ocorriam, tratavam de questões específicas a alguns municípios, relegando a um plano secundário os grandes problemas metropolitanos. Como apontado por Azevedo e Mares Guia em outro trabalho (2008), a maioria dos prefeitos e vereadores que participavam da Ambel tinha dificuldades de abandonar uma postura localista, de defesa estrita dos interesses municipais, e de assumir uma visão regional, necessária ao enfrentamento da problemática metropolitana através da gestão compartilhada. Ademais, ela se mostrou refratária à participação da sociedade civil, sociedade essa reconhecidamente desprovida de “consciência metropolitana” – uma questão reputada como central por muitos estudiosos da questão metropolitana, como se discutirá adiante. Nesse contexto, saiu fortalecido o *lobby* dos grupos de pressão, particularmente aquele dos empresários do transporte coletivo. (Mares Guia, 2001)

Em tais circunstâncias, seria ingênuo esperar que um colegiado de lideranças municipais que marginalizava os parceiros de maior poderio econômico pudesse, cumprindo as suas funções legais, coordenar as ações das entidades públicas que exerciam as funções metropolitanas na RMBH, como a Copasa (Companhia de Saneamento de Minas Gerais), a Cemig (Centrais Elétricas de Minas Gerais) e a Cohab (Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais), no âmbito estadual, e a BHTrans, no âmbito da capital (*idem*). Contrariamente, o que se percebeu foi que, apesar da esmagadora maioria da representação dos municípios na Ambel, os governos locais em ampla medida se subordinaram ao governo estadual. Para citarmos Azevedo e Mares Guia uma vez mais,

quando o único representante do Executivo Estadual participa das reuniões, ocupa, inexoravelmente, posição de centralidade. Embora, em tese, o processo decisório metropolitano dependa essencialmente de um acordo entre os municípios, o Governo Estadual detém o controle de parte substancial dos instrumentos relevantes de intervenção metropolitana (prestação dos serviços de transporte intermunicipal, abastecimento d'água, coleta de esgoto, energia elétrica, abertura e manutenção de rodovias, entre outros). (2000, p.138)

Sendo tão débil, a Ambel tinha ainda um outro obstáculo importante: a lógica de funcionamento setorial das agências de vocação urbana ligadas ao governo estadual. No final da década de 1990, Cemig e Copasa, por exemplo, continuavam negligenciando as instituições de gestão metropolitana na produção de suas políticas e na oferta de seus serviços, não havendo nem mesmo compartilhamento de uma mesma configuração espacial da RMBH (o DER, Departamento Estadual de Estradas de Rodagem, era exceção à regra). Se na “época áurea” do planejamento metropolitano era praxe que instituições como a Copasa e a Cemig ignorassem as diretrizes do Conselho Deliberativo da RMBH, o desmonte da estrutura anterior reforçaria as tradicionais práticas setorializadas. (Mares Guia, 2001, p.422)

No período do “hipermunicipalismo simétrico”, os municípios maiores da RMBH e o governo do estado resistiram à regulamentação dos instrumentos para o repasse de recursos, como o Fundo Metropolitano, uma vez que o seu aporte de recursos seria despro-

porcional ao seu papel na Ambel, instância “democratizada” sob a égide do “municipalismo a todo custo”. Porém, o mencionado incremento da densidade política e eleitoral da periferia metropolitana e a sua “requalificação relativa” teriam favorecido, na década de 1990, o surgimento de uma “estrutura mais policêntrica do conjunto do território metropolitano, antes hipertrofiado”. (Lopes, 2006, p.147)

Este quadro de falência das instituições metropolitanas – sinalizado pela extinção do Plambel, o órgão de planejamento metropolitano – pela inoperância da Ambel e pela incapacidade de articulação das agências estaduais de vocação urbana, fez com que os atores políticos da região passassem a operar a partir da percepção do jogo político metropolitano como de soma zero (Azevedo & Mares Guia, 2000). Esse cenário passa a ser revertido em Minas Gerais, na década de 2000, a partir da atuação de alguns deputados estaduais como empreendedores da “causa metropolitana”, refletindo, em certa medida, o engajamento do governador Aécio Neves, do PSDB, cujo Programa de Governo propunha a revitalização da gestão metropolitana no estado, e do prefeito da capital, do PT.¹² A inércia dos atores, presas do “municipalismo autárquico”, de nosso federalismo competitivo e da falta de uma consciência metropolitana na região, pode também ser explicada pela baixa centralidade da questão metropolitana na agenda política, revertida na gestão do governador Aécio Neves, que toma posse em 2003, e pelo temor, sempre presente, de que o exercício da gestão regional compartilhada implique redução de poder real. (Azevedo & Mares Guia, 2008)

A inauguração de um novo modelo de gestão metropolitana na RMBH, de “integração negociada”, parece, à primeira vista, padecer de um dos vícios do momento anterior, qual seja, a expectativa de que uma mudança institucional produza, efetivamente, a ação concertada almejada. Os artífices da reforma das instituições metropolitanas da década de 2000 parecem, contudo, cientes da necessidade de se forjar uma identidade metropolitana supostamente capaz de lastrear relações intergovernamentais cooperativas no âmbito regional. Propaganda oficial do governo do estado de Minas Gerais, por exemplo, ressalta o fato de a nova legislação do estado, apresentada na segunda seção deste trabalho, ter sido a primeira a incorporar o conceito de “cidadão metropolitano”, que seria aquele que reside na RM há, no mínimo, dois anos e que pode, por isso, representar a sociedade civil organizada no Conselho Deliberativo, representação essa também alardeada como pioneira. Se recordarmos, ainda, a realização da Conferência Metropolitana, em agosto de 2007, parece pertinente sugerirmos que está em marcha no estado um processo de “invenção das tradições” (Hobsbawm & Ranger, 1984).¹³ Na verdade, o governador Aécio Neves (PSDB) tem investido fortemente na RMBH, fazendo dela um dos pilares de sustentação de seu ambicioso projeto político.¹⁴ A polêmica aliança entre PSDB e PT, partidos, respectivamente, do governador do estado e do prefeito da capital, na disputa pela prefeitura de Belo Horizonte em 2008 sinaliza, claramente, que o grau de afinidade entre os dois principais atores do jogo metropolitano transcende questões pontuais, o que parece reforçar o otimismo de muitos acerca da revitalização em curso da gestão compartilhada da RMBH.

As alterações na Constituição do Estado, no sentido da criação de um novo aparato institucional de gestão metropolitana em Minas Gerais, descrito na segunda seção deste trabalho, trouxeram uma outra inovação importante, destinada a constranger o processo de incorporação de novos municípios às RMs do estado. Passou-se a exigir que os Projetos de Lei para a instituição ou alteração das RMs fossem lastreados em estudos técnicos que apurassem a população, o crescimento demográfico, o grau de conurbação e os movimentos pendulares, a atividade econômica, os fatores de polarização e a carência de ser-

12 Como ressaltado por Ribeiro, “houve um fator externo que muito interferiu na interação entre o estado e os municípios da região metropolitana: a exigência, pelo Estatuto da Cidade, de elaboração de planos diretores de todas as cidades que integram as regiões metropolitanas”. (2007, p. 2)

13 A Conferência Metropolitana teve a presença de aproximadamente 500 pessoas, tendo sido eleitos os dois representantes da sociedade civil organizada no Conselho Deliberativo da RMBH, um vinculado à União Metropolitana por Moradia e outro ao CREA-MG. (Ribeiro, 2007)

14 Em sua propaganda institucional da RMBH, de 2008, o governo de Minas listou 13 de suas “ações, planos e projetos” para a RM, quais sejam: Criação da Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano, no âmbito da SEDRU-MG (Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana); implementação do novo arranjo institucional definido legalmente; implementação do Projeto Estruturador da RMBH; elaboração do plano de regularização fundiária e saneamento para vários municípios da RMBH; análise e compatibilização das leis municipais de uso e ocupação do solo para a região; elaboração de projeto de tratamento de resíduos sólidos em toda a RMBH; desenvolvimento do plano de ações urbanísticas e ambientais com foco no Vetor Norte; execução de projetos estruturantes de desenvolvimento econômico; implantação dos parques Serra Verde e Sumidouro, na região norte; construção de um complexo de infraestrutura de transportes (Linha Verde) com vistas à melhoria do acesso ao aeroporto Internacional Tancredo Neves; internacionalização do aeroporto Tancredo Neves, com a consequente inserção da RMBH no cenário internacional; revitalização da baía do Rio das Velhas (Meta 2010: “Navegar, Pescar e Nadar”); e implantação de projetos sociais como “Poupança Jovem”, “Travessia”, “Fica Vivo”. (Disponível em: <http://www.urbanomg.gov.br/rmbh.html>, acessado em 14 de julho de 2008).

viços públicos. Como ressalta Ribeiro, essa é uma inovação significativa, uma vez que “representa um constrangimento da ação política e sua dependência do conhecimento técnico-científico”. (2007, p.7)

O desenho das novas instituições metropolitanas, ao promover um reequilíbrio entre os atores governamentais, significa, também, uma certa “reestadualização” da gestão metropolitana no estado, bem como o reconhecimento do peso diferenciado dos municípios do eixo econômico da RMBH – na Ambel, que continua tendo a representação de todos os municípios-membros, o estado terá 50% dos votos nas deliberações. O Conselho Deliberativo também está pautado na paridade entre estado e municípios no momento das deliberações, havendo ainda, como visto, a participação de dois representantes da sociedade civil. A expectativa é que essa equação garanta um maior engajamento dos atores com maiores recursos no enfrentamento concertado da problemática metropolitana. Contudo, um efeito não esperado pode ser o alijamento dos pequenos municípios.

Como visto anteriormente, o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano (CDDM) é composto por cinco representantes do Executivo estadual, dois da Assembleia Legislativa, dois de Belo Horizonte, um de Contagem, um de Betim e três dos demais municípios que compõem a RMBH, além dos representantes da sociedade civil organizada. Em sua atual conformação (2008), os 31 “demais municípios” estão representados no CDDM pelos prefeitos de Nova Lima, de Santa Luzia e de Itaguara. Se os dois primeiros municípios fazem parte da RMBH desde as suas origens, sendo bem integrados à região metropolitana (integração Média e Muito Alta, respectivamente), Itaguara é um município de Baixa integração, incorporado à RMBH apenas em 1999. Significativo é, ainda, o fato de o seu primeiro presidente da Granbel (o “clube dos pequenos” da RMBH), o que pode indicar tanto o desejo ou a efetiva cooptação dessa Associação dos Municípios como uma possível determinação dos pequenos no sentido de reafirmar ou, pelo menos, monitorar os desdobramentos da implementação da nova estrutura de gestão metropolitana. Essa preocupação parece ter sido não apenas em função do aprendizado com a experiência da década precedente, mas também por que, após a promulgação da Emenda Constitucional n. 65, foi apresentado na Assembleia Legislativa um Projeto de Lei Complementar (n. 57, de 2004), posteriormente retirado de tramitação, que propunha que a RMBH fosse composta por apenas 15 municípios, e não mais pelos 34 atuais. (Ribeiro, 2007)

BREVÍSSIMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um importante trabalho recente, Celina Souza (2006) discute os “principais constrangimentos às ações cooperativas nas RMs brasileiras”. São listados e analisados quatro grandes constrangimentos: o federalismo competitivo do país; o fato de o sistema tributário brasileiro promover a competição intergovernamental; os efeitos perversos da descentralização promovida no Brasil, que resultou no “neolocalismo” ou no “municipalismo a todo custo”; e, por fim, o peso da própria trajetória de institucionalização das RMs no país. Qualquer consideração acerca do impacto esperado da implantação, ainda em curso, de uma forma supostamente mais equilibrada, dita “negociada”, de busca de concertação e cooperação entre os atores governamentais no âmbito da RMBH deve, assim, partir da constatação de que são particularmente agudos os constrangimentos impostos pelo próprio pacto federativo do Brasil. Qualquer solução autárquica, no âmbito estadual, es-

tará necessariamente pressionada pelas forças estruturantes do conjunto das relações intergovernamentais do país.

Vale aqui recordarmos, também, que as recentes inovações produzidas no estado de Minas Gerais apostam, uma vez mais, na engenharia institucional, e estão ancoradas em uma convergência de interesses entre o governo do estado e a prefeitura da capital, que é singular e cuja sustentabilidade é, em ampla medida, imprevisível. O funcionamento do modelo dependerá também, por certo, da prevalência das forças centrípetas. A experiência pretérita do país e o fracasso das inovações anteriormente promovidas na gestão da RMBH não autorizam um otimismo acrítico. Tampouco o autoriza a experiência internacional nessa seara, frágil, cambiante e pontuada de insucessos. Por seu turno, a aposta na “invenção de uma tradição”, sempre de escassos resultados imediatos, guarda o seu sentido na constatação de que, em certa medida, os atores políticos e sociais do país estão, gradualmente, reconhecendo os efeitos negativos do “municipalismo autárquico”, o que parece evidenciado pela proliferação, por todo o Brasil, de ações no sentido da “desfragmentação da gestão pública”.

O impacto do experimentalismo institucional fica, assim, condicionado pelo reconhecimento, explicitação e negociação da interdependência. Afinal, como sugerido por Pressman há mais de trinta anos, as relações intergovernamentais irão sempre gerar “doadores” e “receptores”, que dependem um do outro em um cenário em que nenhum deles tem controle sobre a interação. Por isso são importantes os instrumentos de apoio mútuo, construídos pela via de negociações que serão, necessariamente, parcialmente cooperativas e parcialmente antagônicas (*apud* Souza, 2006, p.178). Esses são os elementos que configuram o horizonte de incertezas do processo, atualmente em curso, de “reestudualização” mitigada da gestão metropolitana na RMBH.

Carlos Aurélio Pimenta de Faria é Doutor em Ciência Política pelo IUPERJ, Professor e Pesquisador do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da PUC-Minas e Pesquisador do Observatório das Metrópoles. E-mail: carlosf@pucminas.br.

Artigo recebido em maio de 2009 e aprovado para publicação em outubro de 2010.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, F. L.; SOARES, M. M. *Redes Federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *Seminários Legislativos 2003. Regiões Metropolitanas. Encontros Regionais: Propostas das Comissões Técnicas Interinstitucionais-CTIs*. Belo Horizonte, ALEMGO, Outubro de 2003.
- AZEVEDO, S. & MARES GUIA, V. R. Governança metropolitana e reforma do Estado: o caso de Belo Horizonte. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Ano 2, n.3, pp.131-46, 2000.
- _____. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. In: RIBEIRO, L. C. de Q. (Org.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2004.
- _____. Atores e formato institucional: a Assembleia Metropolitana de Belo Horizonte. In: ANDRADE, L. T.; MENDONÇA, J. G.; FARIA, C. A. P. (Orgs.). *Metrópole: território, sociedade e política. O caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, pp.297-313, 2008.
- BRITO, F. Belo Horizonte no Século XXI – módulo 7, parte 2. Belo Horizonte: CEDEPLAR, mimeo, 2004.
- FERNANDES, E. G. A gestão metropolitana. *Cadernos da Escola do Legislativo*, BH/ALEMGO. Vol.7, n.12, pp.68-99, 2004.

- GOUVÊA, R. G. *A questão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.
- HOBBSAWM, E. J.; RANGER, T. *A invenção das tradições*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1984.
- HOTZ, E. F. A organização metropolitana pós-Constituição de 1988. *São Paulo em Perspectiva*. Vol.14, n.4, pp.91-8, 2000.
- LOPES, A. G. Estão metropolitana no Brasil: da coerção simétrica ao voluntarismo sem modelo, em busca da responsabilidade política com resultados. In: SILVA, C. A.; FREIRE, D. G.; OLIVEIRA, F. J.G. (Orgs.). *Metrópole: go verno, sociedade e território*. RJ: DP&A/FAPERJ, pp.137-55, 2006.
- MACHADO, G. G. O Ente Metropolitano: custos de transação na gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte e no Consórcio do Grande ABC: os modelos compulsório e voluntário comparados. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, PUC-MG, 2007a.
- _____. Falhas sequenciais nas reformas administrativas: o caso da Ambel. Belo Horizonte: PUC-Minas/PPGCS, mimeo, 2007b.
- MACHADO, G. G.; SOUKI, L. G.; FARIA, C. A. P. Processo legislativo, articulação intergovernamental e gestão metropolitana: inovação institucional e participação social na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Trabalho apresentado no XIII Congresso Brasileiro de Sociologia, GT 02: Cidades e processos sociais. Recife, UFPE, 29 de maio a 1 de junho de 2007.
- MARES GUIA, V. R. A gestão na Região Metropolitana de Belo Horizonte: avanços e limites. In: FERNANDES, E. (Org.). *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, pp.407-26, 2001.
- MORAES, F. B. Algumas considerações sobre a institucionalização das regiões metropolitanas e as mudanças ocorridas a partir da Constituição de 1988. In: FERNANDES, E. (Org.). *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, pp.339-58, 2001.
- MOURA, R. *et al.* Brasil metropolitano: uma configuração heterogênea. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n.105, pp.33-56, 2003.
- MOURA, R.; FIRKOWSKI, O. L. Metrôpoles e regiões metropolitanas: o que isso tem em comum? *Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR*. Rio de Janeiro, maio de 2001.
- NEGREIROS, R. Gestão urbana: as novas realidades constitucionais e as diversas abordagens estaduais da questão metropolitana. *Anais do VIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais*. São Paulo: ABEP, vol. 3, 1992.
- OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil: Identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias, 2004. (Disponível em: http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/produtos/produto_mc_1.pdf. Acessado em junho de 2008).
- _____. Como anda a RMBH. 2006 (Disponível em: http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/como_anda/como_anda_RM_belo Horizonte.pdf. Acessado em junho de 2008).
- PACHECO, R. Estão metropolitana no Brasil: arranjos institucionais em debate. In: VALLADARES, L.; COELHO, M. (orgs.) *Governabilidade e pobreza no Brasil*. RJ: Civilização Brasileira, pp.191-218, 1995.
- REZENDE, F.; GARSON, S. Financing metropolitan areas in Brazil: political, institutional and legal obstacles and emergence of new proposals for improving coordination. *Revista de Economia Contemporânea*. Vol.10, n.1, pp.5-34, 2006.

RIBEIRO, L. C. Q. Apresentação: as metrópoles e a sociedade brasileira: futuro comprometido? In: RIBEIRO, L.C.Q. (org.) *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, pp.9-14, 2004.

RIBEIRO, G. W. As regiões metropolitanas em Minas Gerais: entre a dependência da trajetória e a capacidade de inovação. Belo Horizonte: PUC-Minas/PPGCS, mimeo, 2007.

RODRÍGUEZ, A.; O VIEDO, E. *Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas*. Santiago do Chile: CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, n.34, 2001.

ROLNIK, R.; SOMEKH, N. Governar as metrópoles: dilemas da descentralização. In: RIBEIRO, L.C.Q. (org.) *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, pp.111-24, 2004.

SOUZA, C. Condições institucionais de cooperação na região metropolitana de Salvador. In: CARVALHO, I. M.M.; PEREIRA, G. C. (orgs.) *Como anda Salvador e sua região metropolitana*. Salvador: Edufba, pp.171-185, 2006.

_____. Regiões metropolitanas: trajetória e influência das escolhas institucionais. In: RIBEIRO, L.C.Q. (org.) *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, pp.61-96, 2004.

A B S T R A C T *The paper aims to analyze, from a general and comparative perspective, the behavior of the political leadership of the municipalities that are part of Metropolitan Region of Belo Horizonte, Brazil, given the incentives and constraints to the intergovernmental relations, in the metropolitan sphere, posed by the three distinct models institutionalized to produce intergovernmental cooperation: (a) the one imposed by the Federal Government in the 1970s, highly hierarchical; (b) the one characterized by "symmetrical hyper municipalism", that was institutionalized after Minas Gerais State Constitution of 1989; and (c) the one of "negotiated integration", which has been built since 2006. The objective is to analyze the strategies adopted by the municipalities in the face of the several degrees of autonomy conceded by the three models and of the capacity to monopolize the agenda and to give priority to certain interests by the municipalities belonging to the region's economic axis and by state and federal government.*

K E Y W O R D S *Metropolis; metropolitan management; intergovernmental relations; Metropolitan Region of Belo Horizonte; Ambel.*