



Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais

ISSN: 1517-4115

revista@anpur.org.br

Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional

DE AZEVEDO, SÉRGIO; RENNÓ DOS MARES GUIA, VIRGÍNIA
GOVERNANÇA METROPOLITANA E REFORMA DO ESTADO. O CASO DE BELO
HORIZONTE

Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, núm. 3, outubro, 2000, pp. 131-144
Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional
Recife, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=513952493009>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

GOVERNANÇA METROPOLITANA E REFORMA DO ESTADO

O CASO DE BELO HORIZONTE

SÉRGIO DE AZEVEDO
VIRGÍNIA RENNÓ DOS MARES GUIA

R E S U M O *O artigo analisa a governança metropolitana em Belo Horizonte, Brasil, destacando os constrangimentos que marcam sua trajetória recente. Inicialmente, é apresentado um histórico sucinto da gestão nas regiões metropolitanas brasileiras, institucionalizadas nos primeiros anos da década de 70, no bojo do regime militar. Em seguida, são analisadas as feições adquiridas a partir do processo de democratização que culmina com a Constituição Federal de 1988. Por um lado, a discussão sobre a governança é relacionada com o dilema do federalismo brasileiro, no qual a gestão metropolitana é vista como um jogo de soma zero, em detrimento dos interesses dos governos locais. Por outro lado, o recente debate sobre as áreas metropolitanas é relacionado com o processo mais amplo de reforma do Estado no Brasil. Finalmente, o artigo demonstra também que o arranjo institucional em vigor, formalmente democrático e descentralizado, apresenta problemas de governança por considerar a correlação de força entre os vários atores políticos envolvidos no processo.¹*

P A L A V R A S - C H A V E *Gestão; região metropolitana; reforma do Estado; municipalização; descentralização.*

INTRODUÇÃO

A questão do formato institucional das regiões metropolitanas é tema de grande centralidade nas experiências internacionais, tanto nos países desenvolvidos como nos subdesenvolvidos — especialmente naqueles que optaram pelo regime federativo —, em virtude da complexa e controversa divisão de poder entre as diversas esferas de governo (Lordello, 1996). A partir da análise das experiências internacionais, poder-se-iam identificar três grandes modalidades institucionais de enfrentamento da questão metropolitana. A primeira, baseada na criação de entidades metropolitanas de corte mais compreensivo, a partir de acordo voluntário entre agências governamentais autônomas. A segunda prioriza a criação de um número reduzido de agências metropolitanas especializadas — a partir de acordo voluntário ou legislação compulsória — objetivando o equacionamento de questões específicas (transporte, coleta e destinação de lixo, abastecimento d'água, meio ambiente etc.). Por fim, ter-se-iam formas compulsórias de gestão metropolitana compreensivas. Nesse caso, uma das alternativas, menos difundida, preconiza a criação de uma *superprefeitura*, mediante a fusão ou amalgama dos governos municipais. Isso significa que o poder das autoridades locais seria sensivelmente diminuído, ou, *in limine*, extinto, em

1 Trabalho apresentado no Módulo 1, Questões Metropolitanas, do Curso de Gestão Urbana e de Cidades, promovido pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, em parceria com o Banco Mundial. Belo Horizonte, 12 a 24 de março de 2000.

prol do *município metropolitano*. Outra alternativa, mais comum, seria a que institui duas esferas de gestão concomitantes (metropolitana e local), podendo organizar-se em diferentes formatos.²

Como se verá ao longo deste trabalho, a experiência brasileira a partir dos anos 70 evolui ao longo das últimas décadas, de uma gestão metropolitana altamente padronizada — que priorizava os governos estaduais — para modelos mais flexíveis, combinando formas compulsórias e voluntárias de associação, nos quais ocorre uma maior participação dos governos locais.

É consenso que o Brasil se encontra, atualmente, em um processo de importantes transformações institucionais, embora ocorram divergências nas posições quanto à amplitude, à forma e ao ritmo das mudanças, bem como quanto à definição da agenda de bens públicos, quanto aos meios adequados de regulação pública e quanto ao modelo de organização dos diferentes tipos de serviços ofertados diretamente pelo Estado.

Grosso modo, as reformas em curso poderiam ser divididas em cinco grandes grupos: as de caráter econômico, as de ordem política, a da seguridade social, a tributária e a chamada administrativa, sendo que todas elas possuem fortes interfaces.³ Digna de nota é a ausência da questão metropolitana nas iniciativas de reforma que buscaram introduzir mudanças nas diversas dimensões das macropolíticas regulatórias.⁴ O que levaria a *não-política* para as regiões metropolitanas — ou seja, a inexistência de propostas consistentes de reformas para o setor —, quando os especialistas da área consideram essa questão um *nó górdio* do pacto federativo brasileiro?

Para responder a essa indagação, parte-se da premissa de que há, atualmente, um virtual consenso de que, em sociedades complexas como a brasileira, o poder público está longe de possuir sozinho o poder sobre os rumos da cidade. Cabe-lhe, sem dúvida, um papel de liderança e de aglutinação de aliados para a elaboração de agendas mínimas e a formação de coalizões com legitimidade e força suficientes para a elaboração e implementação de mudanças nas várias áreas de sua competência formal. Entretanto, devido às especificidades de cada área, os desafios estruturais apresentam diferenças significativas.

Tomando-se como referência a matriz desenvolvida por Azevedo & Melo (1997), identificando diferentes arenas decisórias nas quais ocorre a intermediação de interesses entre agências governamentais e grupos organizados da sociedade, a questão das regiões metropolitanas é caracterizada por ocupar posição de baixa centralidade política nas suas agendas e por apresentar grande complexidade técnica, exigindo o envolvimento de especialistas na conformação das políticas relativas ao tema.⁵

Segundo essa abordagem, essa arena caracteriza-se, ainda, pela *desideologização* do tema e por maiores possibilidades de convencimento das autoridades e atores envolvidos, por meio de argumentos de natureza técnica. A viabilização e legitimação de novas políticas em uma arena desse tipo joga um papel importante, o “empreendedor”, representado preferencialmente por um órgão com respaldo técnico, capaz de influenciar atores políticos relevantes e de articular e compatibilizar diferentes interesses cristalizados.

As duas variáveis — centralidade política e complexidade técnica — fornecem um quadro necessário, mas não suficiente, à análise do padrão de relacionamento político na arena decisória em pauta. Em outras palavras, além da alta complexidade técnica, que outros elementos dificultam o envolvimento dos atores relevantes para participarem do processo de elaboração de propostas e discussão da questão metropolitana?

Para avançar-se na compreensão da questão metropolitana, há que se incorporar à análise as especificidades relativas às políticas regulatórias e sua evolução ao longo das úl-

2 Para maiores informações sobre formatos institucionais das regiões metropolitanas em diferentes países, ver Lordello (1996).

3 Documentos oficiais do então Ministério da Administração e da Reforma do Estado, Mare, priorizavam a denominação Reforma do Estado (em detrimento da denominação Reforma Administrativa), seguramente com o intuito de chamar a atenção para as diferenças qualitativas existentes em relação às tradicionais propostas de mudanças na máquina pública, as quais surgem rotineiramente após cada eleição. Ver, a respeito, entre outros, Diniz & Azevedo (1997).

4 Apenas residualmente, no âmbito da discussão da chamada Reforma Tributária, aparece indiretamente a questão metropolitana, quando, em outubro de 1997, os prefeitos do Fórum de Governantes de Cidades Metropolitanas passam a reivindicar propostas consideradas pelos próprios prefeitos como emergenciais. Ver Melo & Azevedo (1998).

5 Essa matriz desenvolvida por Melo & Azevedo apresenta um quadro possível dos padrões de decisão, a partir da combinação entre o grau de complexidade técnica e a centralidade da questão objeto de decisão para atores relevantes em um determinado contexto histórico.

timas décadas. É assim que este trabalho se propõe a assinalar os constrangimentos que têm marcado os sistemas de gestão nas regiões metropolitanas frente aos paradigmas que balizaram a reforma do Estado, destacadamente a descentralização e a democratização. A discussão recente da governança nas regiões metropolitanas encontra-se profundamente vinculada ao processo mais amplo de reforma do Estado em curso no Brasil e, simultaneamente, ao próprio dilema decorrente do federalismo, no qual qualquer afirmação da gestão metropolitana é vista como um jogo de soma zero, em detrimento dos governos locais.

Na primeira parte do artigo, realiza-se um sucinto histórico da gestão metropolitana no Brasil, institucionalizada nos anos 70 durante o período de regime militar. É dada ênfase às transformações institucionais decorrentes do processo de democratização que culminou com a Constituição Federal de 1988. Segue-se o foco no caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte, onde se logra um formato jurídico fortemente democrático, *vis-à-vis* a situação anterior. Ainda assim, como se verá, a variável institucional perde sua potencialidade de mudança — explorada pela literatura de corte neo-institucionalista —, quando não leva em conta a correlação de forças existente entre os diversos atores envolvidos na arena metropolitana.

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS

No Brasil, a intensificação dos fluxos migratórios campo—cidade e do processo de urbanização, a partir da década de 50, havia consolidado, em torno das principais capitais do País, regiões urbanas que se comportam como uma única cidade, em cujo território, submetido a diversas administrações municipais, as relações cotidianas tornaram-se cada vez mais intensas.

Nos meios técnico e acadêmico a questão metropolitana já vinha suscitando preocupação crescente. Exemplo disso: no *Seminário da Habitação e Reforma Urbana*, promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), em 1963, esse tema havia sido largamente debatido (Araújo Filho, 1996, p.54-5). Simultaneamente, em vários estados, o Poder Público já vinha caminhando nessa direção, reconhecendo a questão metropolitana e colocando em prática experiências embrionárias de gestão intermunicipal.⁶

Em pleno Regime Militar, a questão metropolitana é incluída na Constituição Federal de 1967 e mantida na Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Mas somente em 1973, com a promulgação da Lei Federal Complementar nº 14, as regiões metropolitanas são institucionalizadas.⁷

Abortando as experiências embrionárias de gestão compartilhada que se encontravam em curso em várias regiões metropolitanas, é imposta aos municípios sua participação compulsória e desconsideradas as peculiaridades regionais na definição dos serviços que deveriam ser alvo da gestão comum.⁸ Estabelecidos esses de maneira unívoca, deixam de ser considerados serviços importantes em várias regiões, enquanto é incluído, por exemplo, o gás canalizado, existente somente no Rio de Janeiro e em São Paulo.

O tratamento simétrico, estabelecido pela Lei Complementar 14, estende-se, ainda, ao aparato de gestão metropolitana, atribuída a Conselhos Deliberativo e Consultivo, nos quais é garantida ampla maioria de representantes dos executivos estaduais, em detrimento da participação dos municípios.

⁶ Ver, a respeito, Werneck (1984, p.4) e FJP (1998).

⁷ São, então, criadas as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Posteriormente, a Lei Complementar Federal nº 20/74 criou a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

⁸ A Lei Federal nº 14 definiu como "serviços comuns de interesse metropolitano" o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; o saneamento básico (água, esgoto, limpeza pública); o aproveitamento dos recursos hídricos e o controle da poluição ambiental; a produção e distribuição de gás combustível canalizado; os transportes e o sistema viário; e o uso do solo.

Deve-se reconhecer, contudo, que duas questões básicas importantes foram contempladas: é explicitado o conceito de interesse comum metropolitano, numa evidência da necessidade de enfrentamento conjunto de problemas na prestação de serviços públicos. Ao lado disso, o ordenamento do uso e ocupação do solo, incluído entre esses serviços, ganha espaço e, na maioria das regiões metropolitanas, passa a ser alvo de planejamento e normalização.

Assim, numa primeira fase, respaldada pelo forte componente autoritário do modelo, as regiões metropolitanas contavam com uma estrutura institucional e disponibilidade de recursos financeiros, que permitiram a implementação de vários projetos, especialmente na área de saneamento básico, transporte e tráfego urbano.

Com a crise financeira dos anos 80 e o início do processo de redemocratização, as brechas institucionais e as fragilidades do sistema de planejamento metropolitano são explicitadas. A carência de recursos públicos tem como consequência imediata o estancamento dos investimentos federais nas regiões metropolitanas, culminando com o desmonte do aparato de organismos federais que atuavam na promoção do desenvolvimento urbano. De formulador e, em grande medida, executor da política urbana no País, o Governo Federal passa a assumir um papel secundário na regulação e no financiamento de alguns programas pontuais.

Por sua vez, o processo de redemocratização veio fortalecer novos atores sociais — em especial os governos locais e os movimentos sociais urbanos —, cujos interesses não eram contemplados nas agendas das entidades metropolitanas. Grupos recém-organizados da sociedade civil começam a expressar mais abertamente seu descontentamento com o Regime. O Poder Público, nas diversas esferas, reordena sua atuação: os grandes investimentos são substituídos por projetos mais modestos e *programas alternativos* e, no âmbito da política social, surge o apelo à participação popular (Azevedo & Prates, 1991; Azevedo, 1994).

Nesse contexto, os crescentes reclamos de autonomia municipal, cerceada por longo período, que irão repercutir na Constituição Federal de 1988, induzem a uma resistência explícita à questão metropolitana, manifesta não só entre os representantes do Poder Público Municipal, como também entre os juristas e estudiosos em geral, afetos a questões urbanas.

Esse segundo momento, marcado pelo neolocalismo,⁹ foi o período de hegemonia de uma retórica municipalista exacerbada, em que a questão metropolitana é identificada *in limine* com o desmando do Governo Militar e, simultaneamente, como uma estrutura institucional padronizada e ineficaz. A palavra de ordem é agora a municipalização. A grande questão é a celebração de um novo pacto federativo, institucionalizando-se mecanismos de descentralização e democratização da gestão, e de aumento da autonomia financeira dos estados e dos municípios. Especialmente esses últimos conseguiram resgatar parte significativa de sua capacidade de investimento, mas, como bem coloca Marcus Melo (1997), isso não é suficiente para o enquadramento dos inúmeros problemas metropolitanos.

A Constituição Federal de 1988 vem institucionalizar o espaço para o estabelecimento de um novo acordo entre os vários atores que atuam no cenário metropolitano. De início, é fundamental destacar que a questão metropolitana não era vista como prioritária pela Constituinte. Muito ao contrário, como a institucionalização metropolitana vigente se encontrava profundamente atrelada ao esvaziamento dos municípios e a ranços anteriores ao período militar, tudo apontava para uma não-política federal em relação ao tema. Nesse sentido, é dado, na Carta Magna, um tratamento genérico à questão, dele-

⁹ Para um maior aprofundamento do conceito de "neolocalismo" ver o artigo de Marcus André Melo (1993).

gando aos estados a maioria das definições de suas atribuições e tornando possível o surgimento de estruturas de gestão mais flexíveis e adequadas às peculiaridades regionais.¹⁰

Com a nova realidade constitucional, o destino dos antigos órgãos metropolitanos ficou totalmente à mercê das variáveis internas de cada Estado. Selando o fim do planejamento metropolitano, a maioria dos órgãos técnicos responsáveis por essa atividade é relegada ao plano secundário ou mesmo extinta. A sua *performance*, no período de transição frente ao desafio de redefinição de papéis e objetivos, dependeu, em grande medida, do controle que esses órgãos foram capazes de exercer sobre os recursos críticos que se encontravam à sua disposição, ou seja, prestígio institucional, equipe técnica e rede de apoio junto a atores políticos relevantes (FJP, 1998).

Teoricamente, o texto da Constituição de 1988 permite o surgimento de formatos institucionais mais condizentes com as diferentes realidades regionais, ao atribuir às assembleias legislativas a responsabilidade pelo tratamento da questão metropolitana. E, ainda que se possam levantar pistas que indicariam caminhos com maiores potencialidades para a abordagem das várias dimensões da questão metropolitana, a análise das diversas constituições estaduais evidencia um cenário extremamente diferenciado, tanto pela profundidade da regulação quanto pelos fatores privilegiados. Nesse sentido, algumas considerações gerais sobre a forma de as constituições estaduais tratarem a questão metropolitana merecem destaque.¹¹

Primeiramente, chama a atenção que o tema sequer esteja mencionado nas constituições do Acre, Roraima, Tocantins, Rio Grande do Norte, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Da mesma forma, as constituições de Alagoas e Sergipe se restringem a reproduzir, quase literalmente, os dizeres do Parágrafo 3º do Artigo 25 da Constituição Federal. Poder-se-ia argumentar que o aparente “descaso” pela questão nas constituições desses estados se explicaria pela ausência ou pouca relevância do fenômeno da metropolização entre as cidades que os integram. Ainda que essa hipótese possa ter força explicativa não-desprezível, vale lembrar que cidades como Natal, Campo Grande e Cuiabá já eram candidatas naturais à metropolização.

Somente as constituições do Amazonas, Goiás, São Paulo e Santa Catarina estabelecem fatores a serem considerados para a instituição de novas regiões metropolitanas. Entre as variáveis explicitadas, são recorrentes o tamanho da população (inclusive projeção de crescimento), a intensidade dos fluxos migratórios, o grau de conurbação, a potencialidade das atividades econômicas e os fatores de polarização da futura região metropolitana.

Entre os estados que aprofundam, em maior ou menor grau, a questão metropolitana nas suas constituições, é freqüente o cuidado em evitar o autoritarismo que havia marcado a gestão metropolitana no período militar, consubstanciado na hegemonia do governo estadual em detrimento dos governos locais. Assim, nas constituições da Paraíba, Maranhão, Espírito Santo e Rio Grande do Sul, são preconizados mecanismos prévios de consultas aos municípios e/ou a suas populações para a formalização de regiões metropolitanas. Seguindo esse mesmo espírito, os estados do Amazonas, Goiás e Rio de Janeiro explicitam a necessidade de se garantir a autonomia (leia-se financeira, política e administrativa) dos municípios que vierem a integrar as referidas regiões.

Resalte-se que apenas um número reduzido de constituições estaduais define pontualmente as *funções de interesses comuns* dos municípios pertencentes às regiões metropolitanas. A que aparece de forma mais recorrente é a do *transporte urbano/sistema viário*, contemplada nas constituições do Distrito Federal, Amazonas, Ceará, Goiás, Minas Gerais, São Paulo e Paraná.¹²

10 Em seu Artigo 25, a Constituição Federal estabelece que “os estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e micro-regiões constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”.

11 As considerações sobre as regiões metropolitanas nas constituições estaduais que se seguem são o produto inicial de um estudo em execução pelos autores.

12 Seguindo-se ao “transporte/sistema viário”, entre as funções de interesse comuns mais citadas situam-se, respectivamente, “recursos hídricos”, “parcelamento/uso e ocupação do solo” (Distrito Federal, Minas Gerais, Goiás e Amazonas) e “controle ambiental” (Distrito Federal, Minas Gerais e Amazonas). Para maiores detalhes sobre a questão metropolitana nas constituições estaduais, ver Azevedo & Mares Guia (1999).

No que diz respeito à participação institucional na gestão das regiões metropolitanas, as constituições, em sua maioria, reforçam a necessidade do envolvimento da “comunidade” e/ou dos municípios (Amazonas, Paraíba, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul), reservando aos governos locais um papel de destaque no processo de tomada de decisão metropolitana.

Deve ser destacado, por outro lado, que apenas os estados do Ceará e São Paulo enfatizam a importância estratégica da participação estadual, ao mencionarem de forma clara a necessidade de a gestão metropolitana levar em conta “a ação conjunta entre o estado e os municípios”.

Em qualquer política pública, duas questões de grande centralidade para se analisar, respectivamente, o seu potencial de confiabilidade e o seu impacto na sociedade são as fontes de financiamento disponíveis e a sua clientela-alvo. Em termos de aporte financeiro, as constituições dos estados da Paraíba, Minas Gerais e Espírito Santo são as que determinam rubricas e/ou mecanismos específicos de co-responsabilidade do governo estadual e municipais, voltados para garantirem recursos destinados às *funções de interesse comum*.¹³

A partir de meados dos anos 90, começa a tomar forma — ainda de maneira incipiente — uma nova e complexa realidade institucional metropolitana que busca superar a perspectiva “neolocalista” pós-1988, sem retornar, contudo, a modelos padronizados, como ocorreu no período do regime militar. Essa nova fase combina diferentes formas de associações compulsórias — regulada pelos três níveis de governo — com diversas modalidades voluntárias de associação. Nesses novos arranjos institucionais em fase de experimentação, chamam a atenção tanto o surgimento de novos atores como os novos papéis desempenhados por atores clássicos dessa arena.

No que diz respeito aos *novos atores*, a maior novidade é o envolvimento da sociedade organizada — associações civis de vários matizes e as organizações não-governamentais (ONGs) — e da iniciativa privada *stricto sensu*.

A participação em Conselhos de Políticas Públicas supramunicipais e na implementação e fiscalização destas seria uma das formas de envolvimento da comunidade organizada (Associações, ONGs etc). Por outro lado, a chamada iniciativa privada aparece principalmente como concessionária ou permissionária de diferentes serviços públicos de âmbito metropolitano, ou envolvendo grupos de municípios em decorrência do processo de reforma do Estado em curso no Brasil.

Um outro ator — embora não possa ser considerado *novo* na arena metropolitana — que surge com maior força são as agências de financiamento e fomento internacionais. Via de regra, essas agências atuam em parceria com os três níveis de governo em projetos e impacto metropolitano para enfrentarem problemas considerados estratégicos (meio ambiente, saneamento, transporte de massa etc.), envolvendo normalmente grupos organizados da sociedade relacionados ou atingidos por essas iniciativas.

No que se refere aos atores clássicos, percebe-se, do ponto de vista da União, o reinício de atividades de regulação e de financiamento que — mesmo não se enquadrando como estritamente metropolitana — envolvem governos e agências de diversos níveis. Esse é o caso dos Comitês de Gestão das Bacias Hidrográficas, que abrangem inúmeros municípios (muitos deles metropolitanos) e, por vezes, mais de um Estado federado.

Ressalte-se que a política nacional de recursos hídricos, regulamentada pela Lei nº 9.433 de 8 de janeiro de 1997, estabelece que a gestão desse bem público deve ocorrer de forma compartilhada entre os três níveis de governo,¹⁴ estar integrada à política ambiental, bem como aos sistemas municipais, estaduais e nacional de planejamento.

13 Nesse âmbito, as constituições do Rio de Janeiro, Espírito Santo e Paraná mencionam o direito de ressarcimento financeiro (instrumentos compensatórios) aos municípios que “suportarem os maiores ônus (aumento de despesa ou queda da receita) decorrentes de funções públicas de interesse comum”.

14 O Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos é formado pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos (federal), pelos Conselhos de Recursos Hídricos estaduais e municipais e pelos Comitês de Bacia Hidrográfica.

Por outro lado, entre os governos estaduais, notam-se tanto um maior empenho normativo (por exemplo, visando aos serviços públicos a cargo da iniciativa privada) quanto uma maior participação com recursos próprios em parcerias com municípios e/ou governo federal, buscando equacionar questões que extrapolam o nível local.

Entretanto, chama a atenção a centralidade que passam a ter os governos municipais — *vis-à-vis* as fases anteriores — nesses novos desenhos institucionais, sejam eles compulsórios ou voluntários, tanto em suas relações com os outros níveis de governo quanto no que diz respeito às articulações com os novos atores provenientes da sociedade organizada e da iniciativa privada.

A REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

Em Minas Gerais, a Lei Estadual nº 6.303, de 1974, regulamentou a Região Metropolitana de Belo Horizonte e instituiu a autarquia Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Plambel) como entidade de planejamento e apoio técnico aos Conselhos Deliberativo e Consultivo.

Todavia, antes mesmo que tal regulamentação fosse promulgada, esse órgão — originalmente um grupo técnico vinculado à Fundação João Pinheiro — já vinha realizando estudos para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

A Lei Federal nº 14/73 e a Lei Estadual nº 6.303/74 vêm encontrar a equipe em pleno trabalho. Durante um certo período, o Plambel consegue ocupar um espaço técnico e político relevante. Contava, inicialmente, com uma conjuntura favorável sob diversos aspectos, a qual envolvia, no plano econômico, um período com taxas de crescimento significativas no âmbito nacional e, em particular, no Estado e na Região. No plano político, o controle e a repressão das manifestações da sociedade civil contrárias ao regime, bem como o esvaziamento do poder municipal e do legislativo nas três esferas de governo também contribuíram para o fortalecimento institucional do órgão. Os próprios Conselhos Consultivo e Deliberativo da RMBH são pouco chamados a dar o respaldo *legal* às decisões metropolitanas tomadas pelo Plambel durante quase toda a década de 70 (FJP, 1998).

Mesmo na sua *fase áurea*, a implementação da maioria das propostas então formuladas pelo órgão exigiria a coordenação das ações dos órgãos setoriais, inclusive da esfera federal, numa pretensão dificilmente concretizável, no mínimo porque esses tinham seus programas definidos e executados de maneira estanque.

Quando é criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), o Plambel é contemplado pela já mencionada função de intermediador de recursos do governo federal aos órgãos setoriais e municípios, passando a gozar de “grande prestígio ... no plano estadual, onde (a autarquia) passa a ser vista como uma superprefeitura” (Werneck, 1984, p.8).

O processo de esvaziamento do órgão tem início nos primeiros anos da década de 80, quando deixa de ser responsável pelo repasse de recursos federais e estaduais para os municípios da RMBH.¹⁵ No final de 1987 é criada a Secretaria de Estado de Assuntos Metropolitanos, ficando, de fato, suas decisões a cargo do Governador do Estado (FJP, 1998). A conjuntura era particularmente desfavorável às questões metropolitanas quando comparada a de outros estados.¹⁶ Na época, o governador promove a quebra da espinha dor-

15 Vale registrar que, segundo o depoimento de um dos seus ex-diretores, ainda no início da década de 80, o Plambel ocupava o segundo lugar em recursos para investimentos previstos pelo orçamento do Estado de Minas Gerais (Mares Guia, 1993).

16 O controle sobre informações estratégicas foi um dos fatores fundamentais para a manutenção e posterior redefinição de papéis que teve lugar nos órgãos gestores das regiões metropolitanas de Fortaleza, Recife e Salvador (Pacheco, 1995; FJP, 1998).

sal das entidades de planejamento da administração estadual, e órgãos como o Plambel ficaram especialmente vulneráveis. Naquele momento, o Plambel é esvaziado politicamente, perdendo, inclusive, grande parte da sua equipe no bojo do processo de desmonte do sistema estadual de planejamento.

Fragilizado, o órgão não conta com o entrosamento e o *espírito de corpo* necessários para promover a reformulação de suas atribuições e prepará-lo para trilhar um novo caminho institucional. O Plambel acaba por ser extinto no início de 1996,¹⁷ tendo suas funções redistribuídas entre a Secretaria Estadual de Planejamento e, ironicamente, retornando à sua origem, a Fundação João Pinheiro (1998).

A Constituição Estadual de Minas Gerais (1989) havia garantido a possibilidade de retomada da gestão e do planejamento da RMBH. Formalmente, o poder de mando sobre as questões metropolitanas é atribuído a uma assembléia, composta por todos os prefeitos, vereadores em número e proporcionalidade relativa ao tamanho da população do município,¹⁸ por um representante do Executivo e um representante do Legislativo estaduais. É constituída por um plenário, um comitê executivo e câmaras técnicas setoriais correspondentes às funções de interesse comum.¹⁹ Em suma, haviam sido concedidos amplos poderes aos governos locais que, supunha-se, iriam ocupar o vasto espaço que lhes havia sido garantido no sistema de gestão metropolitana.

IMPASSES E DESAFIOS NA GOVERNANÇA METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

Frente a uma nova estrutura legal para a RMBH, formalmente mais democrática que a anterior, mas com constrangimentos de ordem operacional que dificultam sobremaneira a formulação e implementação de políticas regionais consistentes e integradas, caberia discutir como os diversos atores envolvidos na questão metropolitana atuam nessa nova arena. Tal procedimento permite evidenciar contradições e constrangimentos a serem enfrentados pela gestão metropolitana diante dos novos paradigmas colocados pela Reforma do Estado.

As diretorias da Ambel têm sido, desde a sua implantação, controladas pelas alianças dos pequenos municípios, em franca oposição aos municípios maiores — Belo Horizonte, Betim e Contagem. Se, por um lado, os pequenos municípios da Região — via de regra, frágeis técnica, econômica e financeiramente — perceberam na estrutura organizacional da Ambel possibilidade de aumentar seus respectivos cacifes políticos, os grandes municípios reagem a esse movimento, esvaziando o órgão pelo não-comparecimento às assembleias, exceção feita às reuniões específicas relativas ao aumento das tarifas de ônibus que, por força legal, somente podem ser reajustadas nesse fórum.

Apesar da ampla maioria de representantes dos municípios na Ambel, observa-se, na prática, uma relação de subordinação entre os governos locais e o Governo Estadual. Em outras palavras, 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 acerto 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).

17 Lei Estadual nº 12.153/96.

18 Posteriormente, a Lei Estadual Complementar nº 26/93 estabelece a seguinte proporcionalidade para a representação dos vereadores na Ambel: municípios até 100 mil habitantes, um vereador; de 100.001 a 200 mil habitantes, 2 vereadores; de 200.001 a 400 mil habitantes, 3 vereadores; de 400.001 a 800 mil habitantes, 4 vereadores; de 800.001 a 1 milhão e seiscentos mil habitantes, 5 vereadores; mais de 1 milhão e seiscentos mil habitantes, 6 vereadores.

19 Resolução nº 01/93 da Ambel. Até recentemente, essas Câmaras eram compostas exclusivamente por prefeitos e vereadores. A não-participação de outros atores estratégicos, tanto ligados a grupos da sociedade civil como a agências públicas de vocação urbana, tornou clara a inadequação desse modelo, no qual não é garantido assento aos grupos sociais afetados pelas questões metropolitanas, bem como às agências estaduais de vocação urbana.

A concessão de poder de decisão aos municípios não foi acompanhada do necessário aporte de recursos financeiros.²⁰ O Fundo de Desenvolvimento Metropolitano²¹ não foi regulamentado até o presente. Por que razão haveriam os municípios maiores da RMBH — Belo Horizonte, Betim e Contagem — e o Governo do Estado de arcar com a quase totalidade dos recursos do referido Fundo se, formalmente, lhes caberia modesta influência no processo de decisão sobre a alocação das verbas e, por conseguinte, irrelevantes ganhos políticos? Numa situação dessas, os pressupostos elementares da lógica da ação coletiva indicam que o comportamento do Estado e desses municípios é exatamente o esperado, já que os custos financeiros seriam incomensuravelmente maiores do que os possíveis retornos políticos.

Se, do ponto de vista operacional, o novo formato induz a constrangimentos difíceis de ser contornados, a presunção da vinculação mecânica entre o processo de descentralização das decisões e o aumento real da democracia mostrou-se, na prática, equivocado. Isso fica evidente na trajetória recente da política de transporte metropolitano — praticamente restrita à definição dos aumentos a serem concedidos às tarifas —, única área em que a Ambel tem sido chamada a atuar. Nesse caso, a descentralização, em vez de reduzir, tem aumentado a vulnerabilidade do Poder Público às pressões dos *lobbies* dos proprietários das empresas permissionárias (CEURB, 1997).

Assim, a garantia da hegemonia dos municípios no processo de tomada de decisões não se traduz em governança. Nem sempre o processo de descentralização significa aumento de eficiência e de democracia, tal como sugere uma visão ingênua amplamente compartilhada na última década por alguns setores da militância política, segmentos do corpo técnico governamental e parte considerável da literatura acadêmica sobre o tema.²²

Na falta de uma estrutura institucional compreensiva, capaz de enfrentar adequadamente os principais problemas metropolitanos, tem ocorrido nos últimos anos um esforço importante, envolvendo diversos municípios da RMBH, visando, por meio de convênios e outros tipos de parcerias, equacionar questões de corte metropolitano.

Pode-se, portanto, identificar uma terceira fase na trajetória das questões metropolitanas, a qual vem ganhando seus contornos. À margem do aparato institucional metropolitano, constata-se um processo de constituição de parcerias entre os municípios objetivando enfrentar problemas na prestação de serviços públicos que transcendem a esfera local.

Chama a atenção o caso do serviço de transporte. Como se viu, as poucas reuniões realizadas pela Ambel têm esse serviço como pauta, ainda que restrita à elevação das tarifas. Simultaneamente, do pouco que restou do sistema de planejamento metropolitano montado nos anos 70, faz parte uma Diretoria lotada no Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais, a qual responde pelo gerenciamento operacional do transporte metropolitano. Ainda assim, numa evidência da inoperância desse arranjo, a companhia municipal responsável pelo gerenciamento do transporte e do trânsito em Belo Horizonte, a BHTRANS, tem prestado serviços de consultoria nessas áreas e compartilhado a administração de serviços de táxi e de transporte escolar com várias das prefeituras da RMBH.²³

Todavia, é nas questões relativas ao meio ambiente que a gestão compartilhada se vem viabilizando. Esses novos arranjos produzem recortes geográficos numa sub-regionalização da RMBH.²⁴ De início, respaldados por um amplo aparato institucional federal e estadual, têm sido alvo de atenção crescente por parte dos governos locais. Estimuladas tanto por exigências de organismos nacionais e internacionais, que consideram a

20 A questão do financiamento municipal é um dos principais desafios enfrentados pelo Brasil e outros Estados latino-americanos. Ver, a respeito, Aghón (1996).

21 O Fundo foi instituído pela Constituição Estadual de 1989.

22 Para uma crítica pertinente da vinculação mecânica entre processo de descentralização e fortalecimento da democracia e da gestão governamental, ver o artigo de Marta Arretche (1996).

23 O cenário internacional é rico em experiências de associação voluntária entre municípios metropolitanos similares a essas parcerias da BHTRANS. Iniciativas "exclusivamente voluntárias" deixam margem a dúvidas sobre as reais possibilidades de sucesso no enfrentamento dos desafios metropolitanos, sem lançar mão "de um arcabouço legal, da definição de competências e da obrigatoriedade do desempenho das funções" (Lordello, 1996, p.43).

24 Para o aprofundamento da questão da gestão ambiental na RMBH, ver BRASIL (1998) e FJP (1999).

25 O ICMS ecológico adotado em Minas Gerais, a exemplo de experiência anterior do Estado do Paraná, é previsto pela Lei Estadual nº 12.040/95, conhecida como *Lei Robin Hood*. São beneficiados com um aporte maior de “recursos transferidos” os municípios que abriguem unidades de conservação, sejam federais, estaduais ou municipais, já cadastradas junto à Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad). Um segundo requisito é a obtenção, junto ao Conselho Estadual de Política Ambiental (Copam), licenciamento para a operação dos sistemas de disposição final do lixo e/ou de tratamento do esgoto sanitário.

proteção ambiental como pré-requisito para a aprovação de projetos, quanto por instrumentos tributários como o ICMS ecológico ou ICMS ambiental,²⁵ as prefeituras têm-se empenhado na criação de conselhos municipais e na estruturação de órgãos encarregados do tratamento das questões ambientais. Na linha de celebração de consórcios intermunicipais foi instituída a Área de Proteção Ambiental Sul (APA Sul), integrada por quatro municípios metropolitanos. Também o problema da disposição final do lixo tem mobilizado várias prefeituras, muitas das quais buscam uma solução conjunta.

Entretanto, é o aparato de gestão dos recursos hídricos que vem ganhando contornos cada vez mais nítidos, sendo alvo de intenso processo de normalização. Pode-se afirmar que se constitui na grande marca do tratamento das questões ambientais na década de 90, e tudo indica que essa situação deve ampliar-se nos próximos anos. Um número significativo de municípios da RMBH integram consórcios intermunicipais através dos quais foram instituídos comitês gestores das bacias do Alto Rio das Velhas, do Rio Paraopeba.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos últimos anos, a ênfase dada aos mecanismos de participação de grupos e setores organizados da sociedade nas políticas regulatórias se explicaria, em parte, pela busca de garantir governança, o que, no seu conceito atual, supera a dimensão de desempenho administrativo, abarcando também o sistema de intermediação de interesses, especialmente no que diz respeito às formas de participação dos grupos organizados da sociedade no processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas (Melo, 1995; Melo, 1996; Coelho & Diniz, 1995; Diniz, 1996). Assim, para se alcançarem níveis adequados de governança, além da *performance* da burocracia pública, torna-se vital que a política logre legitimidade frente aos atores políticos relevantes. Em outras palavras, a dimensão de governança supera o “marco operacional para incorporar questões relativas a padrões ... de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico” (Santos, 1996).

Grosso modo, a política para as regiões metropolitanas no Brasil passou por três grandes fases:

I. Centralização da regulação e financiamento da política na União, cabendo aos estados federados a maior responsabilidade pela implementação das políticas metropolitanas em detrimento dos municípios. Nessa primeira fase (1973 – 1988) — apesar do forte componente autoritário do modelo —, havia uma estrutura institucional e disponibilidade de recursos financeiros federais que permitiram a implementação de vários projetos metropolitanos, inclusive na área de transporte coletivo e tráfego urbano.

II. Neolocalismo pós-Constituição de 1988. Foi o período de hegemonia de uma retórica municipalista exacerbada, quando a questão metropolitana era identificada *in limine* com o desmando do governo militar, e, simultaneamente, como uma estrutura institucional padronizada e ineficaz.

III. Parcerias entre municípios metropolitanos e o início de um incipiente processo de redes nacionais. Essa terceira fase, iniciada em meados dos anos 90, envolve associações compulsórias supramunicipais — como gestão das bacias hidrográficas — e diversas modalidades voluntárias de associativismo no âmbito metropolitano.

Nos novos desenhos institucionais, destaca-se o aparecimento de novos atores provenientes da sociedade organizada — associações civis, organizações não-governamentais (ONGs) — e da iniciativa privada, especialmente na qualidade de concessionários de serviços metropolitanos. Concomitantemente, surgem novos arranjos dos papéis de antigos atores da arena metropolitana, ou seja, os órgãos de diferentes níveis de governo e as agências internacionais de fomento e financiamento.

Nesse sentido, percebe-se um incremento de parcerias envolvendo as chamadas agências multilaterais com os diferentes níveis de governo. Constata-se, também, o reinício de políticas regulatórias federais para as áreas consideradas estratégicas relacionadas — como a do meio ambiente — e maior empenho normativo dos governos estaduais, notadamente no que se refere aos serviços públicos que passaram a ser responsabilidade da chamada iniciativa privada.

Ressalte-se, ainda, o fortalecimento do papel dos governos locais nas diversas redes supramunicipais, sejam elas compulsórias ou voluntárias, especialmente no que diz respeito às articulações com os atores que representam a sociedade organizada (associações civis e ONGs).

À dificuldade de mobilização da sociedade e dos atores públicos, quanto à priorização e ao enfrentamento da questão metropolitana, se devem fatores de diferentes naturezas. De início, pela elevada complexidade técnica da matéria, seria importante o fortalecimento dos quadros técnicos.

No caso dos grupos organizados da sociedade, mesmo supondo, hipoteticamente, que a curto prazo fosse possível, para a maior parte da população, compreender os objetivos e a importância da questão institucional das regiões metropolitanas, ainda assim, esse fato não levaria necessariamente a uma reversão no quadro de baixa prioridade política. Isso porque, entre outros aspectos, transformações institucionais não significam o usufruto de benefício imediato, mas apenas possibilidades de vantagens futuras. Mesmo supondo que o rumo das mudanças possa engendrar fortes reflexos positivos a médio e longo prazos, isso ocorrerá, via de regra, de forma paulatina, fragmentada e, portanto, pouco perceptível para a população que reside nas áreas metropolitanas. Isso dificulta, mesmo entre grupos potencialmente beneficiados por um melhor desempenho institucional, uma maior prioridade para o tema, comparativamente às questões urbanas que envolvem bens públicos ou coletivos, ou seja, o transporte, os postos de saúde, as escolas, as delegacias de polícia etc.

Por outro lado, os governos estaduais e municípios metropolitanos, embora reconheçam formalmente a importância da questão institucional metropolitana, tendem a vê-la como um *jogo de soma zero*, no qual a maior governança metropolitana implicaria diminuição de poder para o Estado e/ou municípios. Mesmo, retoricamente, reconhecendo a necessidade de reformas institucionais para melhorar os serviços e atividades de *interesse comum*, em uma situação desse tipo, os atores públicos com maior cacife político — normalmente, agências estaduais de vocação urbana e municípios maiores — tendem a se tornar conservadores e arredios quanto a propostas de mudanças do *status quo*, em virtude das incertezas envolvidas nesse processo, as quais podem acarretar perdas em suas posições relativas.

Contudo, considera-se que, sem cair nos excessos do passado, cabe ao Estado — seja individualmente seja em parceria com os municípios — papel relevante na articulação das diversas instituições que atuam na área metropolitana, mediante arranjos formais ou mesmo informais.

Outra questão crucial refere-se às fontes de recursos, essenciais na viabilização de qualquer política pública. Nesse aspecto, o centro dos problemas enfrentados encontra-se na definição de critérios para o rateio das despesas e dos investimentos, diretamente vinculada à relação entre a(s) cidade(s)-pólo e os demais municípios da região.

No caso da RMBH, os municípios maiores, bem como o governo estadual têm resistido à regulamentação de instrumentos e mecanismos concretos de repasse de recursos, como é o caso do Fundo Metropolitano, uma vez que, seguramente, aportariam a maior parte dos recursos sem necessariamente uma contrapartida proporcional, no que diz respeito à sua participação no processo de tomada de decisão quanto à alocação desses recursos. Em uma situação semelhante, os pressupostos elementares da lógica da ação coletiva indicam que o comportamento dos estados e desses municípios de maior peso em cada uma das regiões metropolitanas não chega a surpreender, já que os custos financeiros seriam, via de regra, maiores do que os possíveis retornos políticos para esses governos.

Nesse sentido, o trabalho evidenciou que o arranjo institucional, formalmente descentralizado e democrático, vigente na RMBH é marcado por graves problemas de governança, uma vez que não foi levada em conta a correlação de força entre os diversos atores políticos envolvidos com a questão metropolitana.

Sérgio de Azevedo, cientista político, é professor de Mestrado em Ciências Sociais: Gestão das Cidades, da Pontifícia Universidade Católica de Belo Horizonte. E-mail: azevedo.sergi@uol.com.br

Virginia Rennó dos Mares Guia, socióloga, é pesquisadora associada do Centro de Estudos Urbanos da Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: virenno@horizontes.net

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGHÓN, G. "Financiamento municipal na América Latina: considerações gerais e principais desafios". *Revista de Administração Municipal*, IBAM, Rio de Janeiro, v.43, n.218, jan/mar 1996.
- ARAUJO FILHO, V. F. de. "Antecedentes político-institucionais da questão metropolitana no Brasil". In: CARDOSO, E. D., ZVEIBIL, V. Z. (Org.). *Gestão metropolitana: experiências e novas perspectivas*. Rio de Janeiro: IBAM, 1996.
- ARRETCHE, M. T. S. "Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. ANPOCS, São Paulo, n.31, ano 11, junho de 1996.
- ASSEMBLÉIA METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE. *Legislação Institucional*, Belo Horizonte, 1993, datilogr.
- AZEVEDO, S. de, MARES GUIA, V. R., "Reforma do Estado e Federalismo: os desafios da governança metropolitana". Seminário Internacional O Futuro das Metrôpoles: impactos da globalização. IPPUR/UFRJ & FASE, Teresópolis, RJ – 18 a 21 de maio de 1999.
- AZEVEDO, S. de, PRATES, A. A. P. "Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva". *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo, p.122-52, Vértice & ANPOCS, 1991.
- AZEVEDO, S. de, ANDRADE, L. A. G. "A reforma do Estado e a questão federalista: a reforma Bresser Pereira. In: DINIZ, E., AZEVEDO, S. de. (Orgs.) *Reforma do estado e democracia no Brasil*. Brasília: UnB, 1997.
- AZEVEDO, S. de., MELO, M. A. de. "A política da reforma tributária: federalismo e mudança constitucional". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. ANPOCS, v.12, n.5, outubro 1997.
- AZEVEDO, S. de. "Planejamento, cidades e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90". In: DINIZ, E., LOPES, J. S. L., PRADI, R. (Org.). *O Brasil no rastro da crise*. São Paulo, p.244-70, ANPOCS/IPEA/Hucitec, 1994.

- AZEVEDO, S. de., MELO, M. A. de. "A política da reforma tributária: federalismo e mudança constitucional". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, ANPOCS, v.12, n.35, outubro 1997.
- BRASIL, F. *Meio ambiente*. Belo Horizonte, 1998. (Mimeogr.)
- CARDOSO, E., ZVEIBIL, V. Z. (Org.) *Gestão metropolitana: experiências e novas perspectivas*. Rio de Janeiro: IBAM, 1996.
- CEURB — CENTRO DE ESTUDOS URBANOS. *Desigualdades sociais e políticas públicas na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, UFMG. Relatório de Pesquisa apresentado ao CNPQ, 1997. (Mimeogr.)
- CINTRA, A. O. "Planejando as cidades: política ou não política". In: CINTRA, A. O., HADDAD, P. R. (Org.) *Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. Cap. 3, p. 167-253.
- DINIZ, E., AZEVEDO, S. de. (Org.) *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*. Brasília: UnB, 1997.
- FAPEMIG. *Política regulatória e interesses sociais no âmbito Urbano: o caso da RMBH*. Belo Horizonte, 1993. (Mimeogr.)
- FERNANDES JÚNIOR, E. *O ordenamento jurídico-institucional das regiões metropolitanas brasileiras*. Plambel, Belo Horizonte, 1984. (Mimeogr.)
- FJP — FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *A reforma do Estado e as políticas urbanas — descentralização administrativa e metropolização da pobreza*. Relatório de Pesquisa financiada pela Capes, 1999. (Datilogr.)
- _____. *Gestão metropolitana e desigualdade na RMBH*. Convênio CEURB/UFMG & Escola de Governo e Diretoria de Estudos Municipais e Metropolitano da FJP. Relatório de Pesquisa financiada pela FAPEMIG, 1998. (Mimeogr.)
- GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *Constituição do Estado de Minas Gerais*, promulgada em 21 de setembro de 1989.
- LORDELLO, D. "A experiência internacional em gestão metropolitana". In: CARDOSO, E., ZVEIBIL, V. Z. (Org.) *Gestão metropolitana: experiências e novas perspectivas*. Rio de Janeiro, IBAM, 1996.
- MACIEL, E. C. B. de A. *Região metropolitana e poder*. Belo Horizonte, 1985. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) — Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais.
- MARES GUIA, V. R. dos. *O controle do processo de parcelamento do solo e a expansão urbana na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Belo Horizonte, 1993. Dissertação (Mestrado em Sociologia) — Departamento de Sociologia e Antropologia, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais.
- MATTOS, C. A. de. "Estado, processos decisórios e planejamento na América Latina". In: CENDEC. *Seminário Estado e Planejamento: os sonhos e a realidade*. Brasília: s.n., 1988. p.101-35.
- MELO, M. A. de, AZEVEDO, S. de. *O processo decisório da reforma tributária e da previdência social: período de 1994 a 1998*. Brasília: ENAP, 1998.
- MELO, M. A. *Gestão urbano-metropolitana, neomunicipalismo e empresarismo local*. Recife, 1997. (Mimeogr.)
- _____. "Democracia neolocalismo e mal estar social: a geometria política da nova República". In: *Pobreza e desigualdade social*. Agendas de Políticas Públicas. Rio de Janeiro: IUPERJ, agosto 1993.

- PACHECO, R. S. "Gestão metropolitana no Brasil: arranjos institucionais em debate". In: VALLADARES, L., COELHO, M. P. (Org.) *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, promulgada em 24 de janeiro de 1967.
- _____. *Constituição da República Federativa do Brasil*, promulgada em 5 de outubro de 1988.
- WERNECK, N. P. F. *Região Metropolitana de Belo Horizonte – Algumas considerações e proposta para discussão*. Belo Horizonte: 1984. (Mimeogr.)

A B S T R A C T *This paper seeks to analyze the recent development of metropolitan government in Belo Horizonte, Brazil. The first part of the paper shows the structural constraints on metropolitan management. The paper provides a brief history of metropolitan administration beginning with the 1970s when the metropolitan areas were institutionalized by the Brazilian military regime. Emphasis is given to the institutional transformation brought by the democratization process that culminated in the 1988 Federal Constitution. On the one hand, discussion of government is linked to the dilemma of Brazilian Federalism in which any affirmation of metropolitan administration is seen as a no-win situation, in clear contradiction with local governments' interests. On the other hand, the recent debate concerning the process of governing metropolitan areas is linked to the broadest process of state reform in Brazil. This paper shows the importance of the institutional variable in improving government performance in the Belo Horizonte metropolitan area. Finally, the paper also demonstrates that the present institutional structure of the area, deemed as democratic and decentralized, has caused governability problems by not taking into account the power correlation among the various political players involved in the process.*

K E Y W O R D S *Management; metropolitan regions; State reform, municipalization; decentralization.*