

RELATÓRIO
2014

Estudo Comparativo em Governança Metropolitana

metropolis ● iniciativas

30
YEARS
metropolis ●

Apresentação

A nova ordem econômica mundial estrutura-se sobre uma rede de cidades que, num cenário competitivo, compartilham o mesmo desejo: garantir boa qualidade de vida aos seus habitantes, ter bom desempenho funcional e capacidade para atrair novos investimentos. O desafio vem mobilizando governos em todo o mundo na busca de soluções para suas metrópoles. Afinal, estas são lugares globais complexos que, ao mesmo tempo em que concentram inúmeras oportunidades, também geram profundas desigualdades.

Se por um lado as regiões metropolitanas despontam como protagonistas do desenvolvimento regional, com impacto nacional e até internacional, de outro apresentam desafios urbanos em áreas como habitação, meio ambiente e transportes. Daí a relevância de ações conjuntas para resolver questões muitas vezes comuns a esses aglomerados.

Há três anos, a Emplasa coordena a Iniciativa Metropolis sobre Governança Metropolitana liderada pelo Estado de São Paulo, desenvolvendo pesquisas e trabalhos técnicos comparativos com 19 regiões metropolitanas parceiras, do Brasil e do mundo. Como resultado, apresenta agora o Estudo Comparativo em Governança Metropolitana, com foco em alternativas de viabilização para projetos metropolitanos.

O material identifica as diferentes práticas internacionais e traz a experiência e as lições aprendidas com esses parceiros em governança e financiamento de projetos metropolitanos. O trabalho não se restringe a uma abordagem meramente teórica sobre o tema. A ideia é elencar as soluções passíveis de serem replicadas, com as devidas adaptações, por outras regiões metropolitanas.

O Governo do Estado de São Paulo, por meio da Emplasa, é referência no tema de planejamento metropolitano e vem firmando seu posicionamento nos cenários estadual, nacional e internacional, buscando conhecer novas práticas capazes de

aprimorar os trabalhos que já realiza, além de oferecer seu *know-how* para outras regiões e países.

Com ativa inserção global, a Emplasa participou de diversos fóruns da rede Metropolis, apresentando seus próprios estudos e os trabalhos desenvolvidos pela Iniciativa Metropolis sobre Governança Metropolitana. A Empresa é, ainda, presença constante em outros importantes eventos da agenda internacional, como o Fórum Urbano Mundial, promovido pelo ONU-Habitat, congressos de Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) e eventos do Pacto Global.

A oportunidade de liderar este projeto desde 2011 aportou importante valor aos produtos entregues pela Emplasa. É com imensa satisfação que entregamos o nosso estudo final.

Com o suporte dos parceiros envolvidos, a Emplasa reforça mais uma vez seu papel de Empresa geradora do conhecimento.



Renato Viégas
Diretor-Presidente da Emplasa

Sumário executivo

O paradoxo presente na maior parte das regiões metropolitanas é um tema conhecido entre os especialistas, em função das duas faces que estas apresentam. De um lado, as metrópoles são loci de dinamismo econômico ao concentrarem população e atividades econômicas geradoras de riqueza, emprego e produtividade e ao reunirem funções urbanas com alto grau de diversidade. As chamadas “economias de aglomeração” são oportunidades que se abrem para cidades e regiões e contribuem para a interconexão das metrópoles com outras aglomerações urbanas, não só no próprio país, mas também no âmbito internacional, formando uma rede global de interdependências funcionais entre cidades e regiões metropolitanas (SOJA, 2000).

Por outro lado, o intenso processo de urbanização, a heterogeneidade do espaço territorial e a diversidade de status econômico vêm gerando enormes desafios urbanos, como a pressão crescente para a provisão de serviços básicos, a necessidade de novas e melhores infraestruturas e a concentração dos grandes problemas sociais nas regiões metropolitanas, como a carência de habitação, elevados níveis de pobreza e degradação ambiental.

Dado o peso assumido pelas áreas metropolitanas no desenvolvimento socioeconômico dos países, bem como a importância em manter o território competitivo – de forma a atrair empresas globais e garantir a qualidade de vida de seus habitantes –, o encaminhamento de ações visando à superação dos gargalos acima apontados é essencial para a sobrevivência das metrópoles.

Desafios como mobilidade urbana, saneamento ambiental, habitação, qualidade de vida, entre outros, estendem-se para além das fronteiras dos governos locais, abrangendo distintas divisões jurídico-administrativas do território. Assim, na maior parte das vezes, os problemas devem ser enfrentados por mais de um município. Para que as intervenções tenham efetividade e produzam resultados positivos para a população e para as

empresas, é necessária uma ação coordenada de vários agentes, abrangendo uma visão multissetorial e de diferentes escalas de urbanização na busca de soluções.

Diante desse cenário, o projeto Iniciativa Metropolis: “Estudo Comparativo em Governança Metropolitana” tem como principal objetivo comparar e discutir as diferentes estratégias desempenhadas pelas cidades para o estabelecimento de arranjos inter e supramunicipais nas áreas metropolitanas.

O projeto teve adesão de 19 regiões metropolitanas, distribuídas em sete países. Em trabalho conjunto, buscou-se avaliar os diversos arranjos para governança metropolitana de cada região, com destaque para os mecanismos, processos e acordos institucionais que dão sustentação à tomada de decisões e à efetividade na execução e gestão de problemas complexos. Isso para entender como as diferentes organizações funcionam na prática.

Além disso, o trabalho focou na governança do ponto de vista do financiamento das ações de interesse comum, analisando as diferentes formas de financiamento e buscando as melhores práticas de coordenação metropolitana. Nesse sentido, o estudo das relações público-privadas – que comportam a formulação, execução e financiamento de projetos de interesse comum de vários municípios – é um dos focos do trabalho.

Com isso, pretende-se contribuir para disseminar experiências exitosas nas formas de financiamento de projetos metropolitanos, que possam servir como lições aprendidas e, levando em conta as diferenças de cada metrópole, possam ser apropriadas por diferentes regiões metropolitanas.

Em três anos de estudo, aprofundaram-se os diagnósticos e foram analisados diversos instrumentos e mecanismos de financiamento utilizados pelos parceiros para empreender ações e projetos. Embora se saiba que não há modelo único que seja passível de ser replicado, os erros e acertos das experiências relatadas formam um quadro precioso de lições aprendidas e que podem servir de apoio às práticas de financiamento metropolitano.

ÍNDICE

01	A QUESTÃO DA GOVERNANÇA METROPOLITANA	07
02	PERFIL DAS METRÓPOLES: REGIÕES METROPOLITANAS PARCEIRAS DA INICIATIVA	12
03	HISTÓRICO DO PROCESSO DE TRABALHO	20
04	DIAGNÓSTICO SOCIOECONÔMICO – ALGUNS PONTOS PARA DISCUSSÃO	24
05	CARACTERÍSTICAS DO APARATO INSTITUCIONAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO METROPOLITANA	31
06	FINANCIAMENTO METROPOLITANO	40
07	NOVAS GOVERNANÇAS – A EXPERIÊNCIA DOS PARCEIROS	45
08	CONCLUSÕES	75
09	ANEXOS	82

01.

A QUESTÃO DA GOVERNANÇA METROPOLITANA

A expansão acelerada das regiões metropolitanas é um fenômeno que passa a ser mais visível no século XXI. Em 1990, menos de 40% do total da população vivia em cidades. A situação muda radicalmente a partir de 2010 com mais da metade de todas as pessoas vivendo em áreas urbanas. Em 2050, as estimativas apontam que sete em cada 10 pessoas habitarão em cidades¹.

Ser metropolitano impõe um forte protagonismo não apenas do ponto de vista político e territorial, mas, sobretudo, econômico. Na maior parte dos países, essas regiões constituem-se motores do crescimento econômico e da inovação. Agregam parte preponderante do Produto Interno Bruto de seus países, atraem mão de obra qualificada e, em grande parte dos casos, possuem uma dinâmica econômica caracterizada pela concentração de funções econômicas ditas superiores – aquelas ligadas principalmente à pesquisa e inovação, ao setor financeiro, ao comércio e às atividades de cultura.

Por outro lado, o crescimento urbano acelerado acaba por acentuar as desigualdades, aumentando as carências de bens e serviços básicos e fundamentais à vida urbana e acelerando a degradação ambiental. Consequentemente, a mobilidade urbana piora e as habitações precárias multiplicam-se, em função da migração de pessoas para as metrópoles em busca de melhores oportunidades de trabalho.

Para promover o desenvolvimento econômico equilibrado e, simultaneamente, enfrentar as carências sociais e de infraestrutura, garantindo qualidade de vida aos cidadãos metropolitanos, é necessário que se construa uma capacidade de governança nesses territórios.

Nesse estudo, utilizamos o conceito de governança entendido como um conjunto de estruturas, arranjos institucionais e sistemas de ação, contemplando meios e instrumentos de política pública

¹ Ver Organização das Nações Unidas - ONU (2014)

mobilizados pelos atores públicos, privados e da sociedade civil envolvidos na gestão do espaço territorial amplo². O avanço do processo de metropolização de um território traz consigo a necessidade de formação de uma complexa governança, pois na maior parte dos casos acaba envolvendo diferentes níveis de governo e de demandas. Isso exige consenso entre as partes, bem como a elaboração de políticas públicas integradas e de caráter transversal.

O fato é que as estruturas de governança e os mecanismos de financiamento existentes mostram-se quase sempre insatisfatórios, gerando incerteza e atraso na tomada de decisão. Isso com implicações na redução da competitividade e da capacidade de promover espaços adequados, considerando a melhoria da mobilidade urbana, habitação e serviços para esses espaços e seus cidadãos.

Na maior parte dos países, a ação municipal mostra-se fragmentada e limitada para enfrentar o planejamento, a gestão e o financiamento de projetos conjuntos³. A maioria das regiões metropolitanas não conta com uma autoridade estabelecida e reconhecida, com liderança política e influência, capaz de coordenar agendas metropolitanas e prover financiamento para as ações.

A complexidade das ações nas áreas de habitação, transporte, saneamento e resíduos sólidos urbanos resulta na dificuldade dos gestores locais em promover o avanço das políticas públicas, uma vez que estas não podem ser empreendidas de maneira isolada. É necessária uma visão integrada para superar os desafios das metrópoles e lograr crescimento econômico e organização territorial equilibrados e acessibilidade aos serviços públicos. Essas tarefas necessitam de uma visão metropolitana sistemática e ações permanentes e articuladas.

Os arranjos institucionais metropolitanos assumem feições e estruturas variadas em distintos locais, dependendo da formação histórica e política do país. Nesse enfoque, o ritmo da urbanização e seus impactos sobre as formas de organização política do território podem dificultar uma ação conjunta na solução dos problemas derivados dessa urbanização. A própria capacidade de gasto das diferentes estruturas governamentais limita a ação regional e, particularmente, a metropolitana no enfrentamento das demandas, ao considerar a heterogeneidade socioeconômica do território metropolitano sobre diferentes aspectos.

² Para maiores detalhes ver URANI, "Novas governanças para a Região Metropolitana de São Paulo

³ No que se refere à América Latina, ver ROJAS (2008)

Não há um modelo único que possa ser replicado indiscriminadamente. Ou seja, as trajetórias de governança não podem ser tomadas como universais

Assim, não há um modelo único que possa ser replicado indiscriminadamente. Ou seja, as trajetórias de governança não podem ser tomadas como universais, pelo contrário, são fortemente delimitadas pelas especificidades locais e dinâmicas de interação de onde emergem os sistemas de decisão conjunta (URANI, 2006).

Apesar da impossibilidade de se encontrar um modelo de governança metropolitana que se encaixe na diversidade de situações encontradas nas áreas metropolitanas dos diferentes países, o relato de várias experiências vivenciadas durante a Iniciativa Metropolis permitiu a identificação dos aspectos mais relevantes a serem observados na construção dos melhores arranjos em governança metropolitana e para o financiamento de projetos metropolitanos.

A despeito disso, podemos enumerar algumas experiências bem sucedidas em países da União Europeia, que têm implementado novas estratégias de financiamento do desenvolvimento urbano. Os fundos estruturais são um bom exemplo, pois procuram alinhar o bom desempenho das cidades com a performance econômica dos países. Nos Estados Unidos, os incentivos financeiros federais para a área de transporte exigem planejamento e coordenação metropolitana.

No caso do Brasil, a partir da Constituição de 1988, os Estados passaram a ter a atribuição de criar as regiões metropolitanas, tendo como condição, apenas, que fossem constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes. A mesma Constituição ensejou o fortalecimento da posição financeira dos municípios na repartição de tributos, mas ocorreu, em contrapartida, um aumento de suas competências, em função do processo de descentralização⁴. Por outro lado, o governo federal teve uma atuação errática na construção de políticas coordenadas que amplificassem o papel dos governos estaduais como articuladores regionais, passando, cada vez mais, a manter relações diretas com os municípios. Isso tornou ainda mais difícil a questão da coordenação e do financiamento de ações metropolitanas.

O resultado dessa contradição tem sido a falta de capacidade de articulação dos governos estaduais com seus municípios e regiões, embora o grau dessa debilidade varie imensamente, seja entre Estados, seja entre distintos setores do poder público. Dessa forma, no Brasil, podemos notar que os Estados vêm assumindo a missão de articulação regionalizada, embora o

⁴ Foi transferida para os governos subnacionais uma gama de responsabilidades na prestação de serviços e no provimento de infraestrutura, sem que houvesse o desenvolvimento de capacidades institucional, fiscal e financeira. Ver REZENDE (2010).

grande e maior desafio seja a transição de executor direto das ações para coordenador e articulador de ações regionalizadas entre municípios.

Em geral, é bastante baixa a capacidade de investimento dos municípios. E essa situação tende a ser ainda mais agravada em função das grandes disparidades fiscais entre governos pertencentes a uma mesma Região Metropolitana⁵. Tais disparidades não raro resultam na descoordenação dos investimentos, ampliando-se a possibilidade de conflitos no que respeita à implementação de projetos metropolitanos.

Por outro lado, premidos pela necessidade de cooperação, vemos surgir novas estruturas de governança, como é o caso da Rede 10, no âmbito da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). A Rede 10 é uma instância de governança colaborativa, formada para canalizar esforços e compartilhar recursos técnicos, políticos e financeiros entre os diversos atores sociais, políticos e arranjos institucionais. Compreende 10 cidades conurbadas da RMBH: Belo Horizonte, Betim, Brumadinho, Contagem, Ibirité, Nova Lima, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano.

Tais municípios representam 90,2% da população da RMBH e o arranjo foi formalizado em um Protocolo para Cooperação Mútua⁶. Há compromissos firmados como o reconhecimento da interdependência entre os municípios, respeito à autonomia e diversidades existentes, além da garantia de transparência das ações compartilhadas.

⁵ Ver "Finanças Públicas e Capacidade de Investimento da Macrometrópole Paulista". EMPLASA (2011).

⁶ O acordo foi assinado em 2009 e estabelece os compromissos dos municípios participantes de articular as políticas públicas locais visando à potencialização dos resultados regionais e o planejamento de ações dentro de uma visão metropolitana.

⁷ Anteriormente à aprovação da Lei da Área Metropolitana, na Comunidade da Catalunha existiam três organismos metropolitanos com dificuldades em pactuar ações comuns e não conflitantes de estratégias metropolitanas. Com a aprovação da Lei em 2010, a AMB assumiu as competências exercidas pelas três entidades metropolitanas (Mancomunitat de Municipis + IMPSOL, Entitat Metropolitana Del Transport + Transports Metropolitanos de Barcelona, e Entitat Metropolitana del Medi Ambient).

Na União Europeia, cabe destacar a nova Área Metropolitana de Barcelona (AMB), que teve início em 2011, substituindo as três entidades metropolitanas que existiam desde 1987⁷. A AMB é a concretização de um modelo de colaboração entre as administrações que se desenvolveu ao longo dos anos. Pode-se dizer que é um passo à frente para promover políticas e lógicas que compõem a competitividade metropolitana e o bem-estar do território. No entanto, a ação metropolitana continua sujeita a convênios e saldos com outro governo e os atores sociais e econômicos, o que parece inerente ao mesmo fenômeno metropolitano.

A região não tem competências exclusivas, por isso, necessariamente, tem a participação de outras administrações públicas na determinação de suas políticas. Da mesma forma, na lógica da governança metropolitana, o desempenho da AMB

Identificar a existência de arranjos que permitam maior capacidade de coordenação entre os entes subnacionais e, conseqüentemente, a definição de uma agenda comum pode facilitar o financiamento de projetos complexos

conta com a participação de atores sociais e econômicos do território como garantia de um bom design de políticas públicas e sua correta implementação e avaliação.⁸

A construção de um arranjo institucional adequado, seja ele formal ou informal, poderia estar estreitamente vinculada aos modelos de financiamento de que as áreas metropolitanas dispõem para desenvolvimento dos projetos, uma vez que a viabilidade de uma ação coordenada, capaz de planejar e gerir projetos de interesse comum, depende, entre outros elementos, dos instrumentos financeiros disponíveis.

Sendo assim, identificar a existência de arranjos que permitam maior capacidade de coordenação entre os entes subnacionais e, conseqüentemente, a definição de uma agenda comum pode facilitar o financiamento de projetos complexos, cuja execução pode ultrapassar o período do mandato político, na maior parte dos casos.

É esse tema especificamente que o projeto em curso na Iniciativa Metropolis em Governança Metropolitana pretende debater, ou seja, identificar elementos básicos de arranjos institucionais, por meio dos quais a governança metropolitana torna-se efetiva e logra sucesso no financiamento de ações envolvendo mais de um município.

Sabe-se que não há solução única, ou receita de sucesso, passível de ser replicada para todas as regiões. Assim, o estudo de casos parece ser o caminho mais acertado para analisar as soluções viáveis e a partir daí desenvolver recomendações a partir das melhores práticas.

⁸ Para uma análise mais detalhada, ver Pla D'Atuació Metropolità, <http://www.amb.cat/web/guest/pam>.

02.

PERFIL DAS METRÓPOLES: REGIÕES METROPOLITANAS PARCEIRAS DA INICIATIVA

BRASIL

O Brasil possui 55 regiões metropolitanas formalmente instituídas, além de três Regiões Integradas de Desenvolvimento (Rides)⁹, que somam 882 municípios, ou 16% do total nacional.

A população está fortemente concentrada nessas regiões, somando 95,7 milhões em 2010 e representando 50% do total do país. As RMs são bastante heterogêneas, tanto em termos de composição, tipologia e perfil, como também da diversidade de critérios para a instituição e gestão metropolitana, como veremos ao longo desse estudo. No Brasil, aderiram à Iniciativa 13 metrópoles/regiões metropolitanas.

ESTADO DE SÃO PAULO

Macrometrópole Paulista

O Estado de São Paulo vem passando por um processo de interiorização do desenvolvimento econômico e desconcentração produtiva e populacional, antes bastante concentrados na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Esse fato urbano compôs uma transformação físico-espacial que resultou em um novo desenho de metropolização – ou, em outras palavras, uma nova escala de metropolização, com a conformação de uma grande região urbana denominada Macrometrópole Paulista.

Esse território é formado por cinco regiões metropolitanas: São Paulo, Campinas, Baixada Santista, Vale do Paraíba e Litoral

⁹ As Rides são criadas por decreto e legislação complementar em nível federal, diferentemente das RMs, que são atribuições dos Estados. Elas incluem municípios de mais de um estado da Federação. Existem três Rides no Brasil: Distrito Federal, criada em 1998, e as de Teresina, Petrolina e Juazeiro, criadas em 2001. Devido à premissa de integração geográfica, as Rides abrangem um conceito mais amplo que as regiões metropolitanas, porém, nem sempre esse arranjo institucional representa a real dinâmica socioeconômica da região.

Norte e Sorocaba, além de duas aglomerações urbanas e uma microrregião¹⁰. Comparativamente ao conjunto do Estado, a Macrometrópole concentra 51% da área total urbanizada. A população soma 30,5 milhões de habitantes, representando 73% do total do Estado e responde por 27% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional e 82% do PIB estadual.

É um território funcionalmente integrado, que abrange 172 municípios e que, a despeito de não contar com uma institucionalização formal, tem reconhecimento de fato. Nesse estudo, estarão representadas quatro das cinco regiões metropolitanas do Estado de São Paulo, exceto a RM de Sorocaba.

Região Metropolitana de São Paulo (RMSP)

Centro das sedes das principais empresas de comunicação e mídia e de complexos industriais e financeiros nacionais e internacionais, a RMSP possui uma infraestrutura sofisticada nas áreas de telecomunicações e tecnologia da informação. Com 39 municípios, a região é o maior polo de riqueza nacional, correspondendo a 19% do PIB do Brasil e 57% do Estado de São Paulo. A população somava 19,8 milhões de habitantes em 2010, representando 47,7% do total estadual. Nos últimos 10 anos verifica-se tendência de queda do crescimento populacional. Possui elevada densidade populacional (2.477 habitantes por Km²) e uma taxa de urbanização que chega a 99%.

Parceiros: Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa) e Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas.

Região Metropolitana de Campinas (RMC)

A RMC vem se consolidando como importante ator econômico no Brasil e no Estado de São Paulo. Foi formalmente instituída pela Lei Complementar Estadual nº 870, de 19 de junho de 2000, e engloba 20 municípios e uma população de 2,8 milhões de habitantes. A RMC apresenta a mais expressiva concentração industrial do interior de São Paulo, caracterizando-se por abrigar setores modernos e plantas industriais articuladas em grandes e complexas cadeias produtivas, inserindo-se em um vasto território produtivo.

O PIB da região representa 8% do Estado e a renda média é elevada comparativamente ao país e ao restante do Estado. A presença de centros de pesquisa científica e tecnológica e de universidades reforça a vocação de centro tecnológico e área

¹⁰ A Região Metropolitana de Sorocaba foi criada pela Lei Complementar 1.241, de 8 de maio de 2014, pelo Governo do Estado de São Paulo e é integrada por 26 municípios.

de concentração de negócios no segmento de tecnologia da informação e telecomunicações. Possui infraestrutura e logística bastante competitivas, com a presença de rodovias e aeroporto.

Parceiros: Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa) e Agência Metropolitana de Campinas (Agemcamp).

Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS)

ARMBS, formada por nove municípios, tem grande participação na atividade nacional no comércio de exportação, pois sedia o porto mais importante do país. Possui o menor e mais especializado parque industrial entre as quatro regiões metropolitanas paulistas. Seus dois maiores polos de crescimento econômico são o Parque Industrial de Cubatão e o Complexo Portuário de Santos, com 13 km de cais. Possui população de 1,6 milhão de habitantes e o Produto Interno Bruto corresponde a 3,8% do total do Estado.

Parceiros: Emplasa e Agência Metropolitana da Baixada Santista (Agem).

Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN)

Com 39 municípios, a RMVPLN concentra empresas industriais inovadoras e grande parte da produção das indústrias intensivas em Ciência do Estado, apoiadas nos centros tecnológicos e de pesquisas das universidades e dos institutos de pesquisa sediados na Região. Também é um polo de exploração de petróleo e gás natural extraídos do Pré-Sal, recebendo grandes investimentos federais para o desenvolvimento de infraestrutura e ampliação do Porto de São Sebastião.

Parceiro: Emplasa.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ)

ARMRJ é um polo de constante expansão turística, além de possuir infraestrutura de qualidade no setor de serviços. Formada por 19 municípios, a região corresponde a 71% do PIB do Estado e é o segundo maior polo financeiro do Brasil, ficando atrás somente de São Paulo.

Parceiros: Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro - Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (Cdurp) e Casa Civil.

Estado de Minas Gerais

Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH)

A RMBH configura-se como um caso de estudo interessante, tendo em vista sua peculiar trilha de experiências. Composta atualmente por 34 municípios, tem raízes históricas comuns a outras regiões do país, que remontam à década de 1970. O PIB da região representa 50% do PIB do Estado de Minas Gerais e 15% do Brasil, sendo a terceira com maior desenvolvimento e crescimento econômicos, logo após São Paulo e Rio de Janeiro. A maior parte das suas atividades concentra-se no setor industrial.

Parceiro: Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Rede de Governança Colaborativa (Rede 10)

A Rede 10 é uma rede de governança colaborativa formada por 10 municípios conurbados ao redor de Belo Horizonte. Essa rede tem o objetivo de promover maior coesão social e territorial, por meio do compartilhamento de recursos técnicos e articulação para a resolução de problemas comuns entre essas cidades. No momento da conclusão do estudo, a Rede foi desativada, sendo que não houve tempo para aprofundamento.

Parceiro: Rede 10.

Região Metropolitana do Vale do Aço (RMVA)

A RMVA, em Minas Gerais, abriga 45 mil habitantes e é formada por 26 municípios. O desenvolvimento das suas cidades deve-se à forte produção de aço e outros minerais metálicos, escoados do quadrilátero ferrífero, por meio da Ferrovia Vitória-Minas e pelo Corredor de Exportação. Outro ponto forte da região é o desenvolvimento e instalação de grandes indústrias de bens de produção intermediários, como as siderúrgicas Usiminas e Acesita e a produtora de celulose Cenibra.

Parceiro: Representado pela Agência RMBH.

ESTADO DE GOIÁS

Região Metropolitana de Goiânia (RMG)

A RMG, com seus 11 municípios, destaca-se na produção agrícola, pecuária e avicultura. Gerida pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento de Goiás, a região corresponde a 60% do PIB e abriga 35% da população do Estado.

Parceiro: Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia.

ESTADO DO PARANÁ

Região Metropolitana de Curitiba (RMC)

Formada por 29 municípios, a RMC, no Estado do Paraná, abriga um grande polo industrial, sendo a sede de 12 das empresas mais importantes hoje instaladas no Brasil. Com altos indicadores sociais, a região possui taxa de desemprego menor que a média nacional. A área da RM corresponde a 8% do território do Estado e a 31% de sua população.

Parceiros: Prefeitura Municipal de Curitiba – Instituto Municipal de Administração Pública.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA)

Com 33 municípios e representando 37% da população do Estado do Rio Grande do Sul, a RMPA tem economia diversificada e em constante crescimento. Seu território pode ser dividido em três, onde cada região representa um vetor econômico diferente. Enquanto o sul é reconhecido pela sua produção de couro, peles, papel e papelão, o norte tem um parque industrial bem desenvolvido, onde se destacam a petroquímica, a metalurgia e a produção de produtos alimentares. O leste e o oeste são focados em atividade rurais.

Parceiros: Prefeitura de Porto Alegre e Prefeitura de Canoas.

ESTADO DO PARÁ

Região Metropolitana de Belém (RMB)

A RMB encontra-se entre as cinco maiores regiões metropolitanas do Brasil, além de ser a principal via de entrada pelo norte do país e ter os portos mais próximos dos Estados Unidos e da Europa. A região conta com indústrias muito desenvolvidas nas áreas alimentícia, naval, metalúrgica, pesqueira, química e madeireira.

Parceiro: Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (Idesp).

Região Metropolitana de Brasília (RIDEF- Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal)

A estratégia de interiorização do desenvolvimento e integração nacional que transferiu a capital federal para o Planalto Central do Brasil foi determinante para a intensa urbanização da região Centro- Oeste. A partir do início da década de 1970, o processo de formação da Área Metropolitana de Brasília acelerou-se, devido à concretização da transferência da capital federal para a região. Devido à sua complexidade institucional e por ser um território constituído por dois estados da federação, a Região Metropolitana de Brasília não existe formalmente. Neste contexto, o Governo Federal criou, em 1998, por lei complementar, a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride-DF), formada por 19 municípios do Estado de Goiás, três municípios do Estado de Minas Gerais e o Distrito Federal.

Sua extensão é de 57,169 mil km², sendo o Distrito Federal correspondente a 10% deste total. No DF, localiza-se 70% da população da Ride com um PIB quase 15 vezes o valor do PIB do Entorno.

Parceiro: Governo do Distrito Federal.

ÁFRICA DO SUL

Região Metropolitana de Gauteng

A Região Metropolitana de Gauteng é a mais rica da África do Sul, abrigando não apenas a maior cidade do país, Johannesburgo, mas também a sua Corte Constitucional. Com 12,3 milhões de habitantes, a região é a mais populosa do país, embora represente apenas 1,5% do território nacional. Considerada a menor província da África do Sul, Gauteng encontra-se entre as 40 maiores regiões metropolitanas do mundo.

Parceiro: Governo da Província de Gauteng.

ARGENTINA

Área Metropolitana de Rosário (AMR)

A AMR está localizada na província de Santa Fé, Argentina, abriga 23 municípios e cerca de 1,2 milhão de habitantes. Sua ação metropolitana é coordenada por uma agência metropolitana do município-sede, Rosário, e pelo Ente de Coordenação Metropolitana (Ecom). A região apresenta grande variedade de recursos naturais e uma indústria agropecuária em

desenvolvimento, especialmente com o apoio da presença da rede ferroviária e de portos na região.

Parceiro: Prefeitura Municipal de Rosário – Metropolitana.

Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)

Formada por 40 municípios e grandes conglomerados urbanos, a AMBA concentra 13 milhões de habitantes, correspondendo a 46% da população e 52% do PIB argentinos. Considerada a segunda maior região metropolitana da América do Sul e 16ª do mundo, a AMBA não está institucionalizada e trata seus temas metropolitanos de acordo com as necessidades setoriais.

Parceiro: Governo da Cidade Autônoma de Buenos Aires.

PERU

Região Metropolitana de Lima e Callao (AMLC)

A Região Metropolitana de Lima e Callao, no Peru, é dividida em duas províncias (Lima e Callao) e 49 distritos. Essa região não somente concentra mais de 28% da população nacional, como também representa 45% do PIB peruano, 56% do PIB industrial e 60% dos serviços nacionais. Os vetores da economia mais desenvolvidos são os setores portuário e aeroportuário.

Parceiro: Instituto de Urbanismo e Planificação do Peru.

MÉXICO

Zona Metropolitana do Valle do México (ZMVM)

A ZMVM é formada por 59 municípios, mais 16 divisões do Distrito Federal do México. Com 19 milhões de habitantes, sendo classificada como uma das mais populosas do mundo, a região concentra a maior quantidade de atividades econômicas do país, além de representar um-terço do seu PIB.

Parceiro: Secretaria de Governo – Subsecretaria de Coordenação Metropolitana e Relação Governamental.

CHINA

Pearl-River Delta Metropolitana

A região conhecida como The Greater Pearl-River Delta possui uma extensão territorial maior que alguns países europeus, como Suíça e Dinamarca, e já representa 80% do PIB da província de

Guangdong, onde está localizada. A presença de Hong Kong torna a região uma potência econômica e financeira dentro da China, intensificada pelo rápido desenvolvimento de um polo industrial.

Parceiro: Instituto de Estudos Internacionais da Academia Guangzhou de Ciências Sociais.

03.

HISTÓRICO DO PROCESSO DE TRABALHO

Com o objetivo de capacitar e disseminar o conhecimento das melhores práticas nas áreas de governança e alternativas de financiamento para projetos metropolitanos, a Iniciativa iniciou o trabalho de pesquisa a partir de 2012.

Após aprovado o projeto de submissão no 10º Congresso Mundial de Metropolis em Porto Alegre, Brasil, foi organizado um primeiro encontro em São Paulo, em junho de 2012, com a presença de representantes de diversas regiões metropolitanas do Brasil e do exterior. A reunião proporcionou o primeiro intercâmbio de experiências dos parceiros, que puderam apresentar suas estratégias de desenvolvimento e os principais entraves à gestão metropolitana enfrentados. Ao longo de 2012 e 2013, aderiram à Iniciativa 19 parceiros, provenientes de sete países e cinco continentes.



Com o objetivo de compreender as condições de formação e institucionalização das regiões metropolitanas e, posteriormente, gerar um processo de comparabilidade, respeitando suas distinções, foi solicitado, após este primeiro encontro presencial, o preenchimento de quadros e questionários contendo informações territoriais, demográficas, econômicas, assim como níveis de planejamento e aspectos do financiamento de projetos de cada região parceira.

Ainda no primeiro semestre de 2012, a coordenação da Iniciativa realizou em Nova Déli, Índia, sua primeira apresentação internacional. No evento da Rede de Metropolis organizado pela Iniciativa de Melbourne sobre Planejamento Estratégico Integrado e Parcerias Público-Privadas, técnicos de São Paulo discutiram o tema junto ao programa das Nações Unidas para Cidades Compactas da Universidade RMIT, Melbourne, e o Instituto Nacional de Assuntos Urbanos de Nova Déli (NIUA).

Em setembro de 2012, a equipe técnica da Iniciativa foi convidada

para a formação do networking event “Metropolises at Work: Governance, Finance, and the Execution of Public Policies”, realizado em Nápoles (Itália), durante o 6º Fórum Urbano Mundial do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat). Na ocasião, São Paulo promoveu o debate sobre o tema foco do Estudo e contou com a apresentação das experiências de Barcelona, Johannesburgo e México em governança metropolitana.

O passo seguinte da Iniciativa focou a identificação de casos práticos em temas relevantes para a pauta de funções públicas de interesse metropolitano. Durante dois dias de abril de 2013, reuniram-se em São Paulo representantes de diversas regiões metropolitanas, como Buenos Aires, Rosário, Gauteng, Belém, Curitiba, Belo Horizonte, Brasília e Goiânia, para discutir o tema das parcerias público-privadas no financiamento das ações e projetos metropolitanos. Especialistas de diferentes regiões compartilharam suas experiências em projetos públicos que contam com algum tipo de financiamento privado nas áreas de transporte, saúde, gestão de resíduos sólidos, habitação social e renovação urbana.

Neste encontro, os parceiros escolheram a Área Metropolitana de Rosário para estudo de caso, com o objetivo de compreender aspectos do seu arranjo voluntário e a concertação público-privada que originou um grande processo de revitalização urbana da cidade.

Em julho de 2013, foram relatados os novos avanços do Estudo em sessão da Iniciativa no Encontro Anual da Rede Metropolis, em Johannesburgo, África do Sul. No evento, também foram apresentados projetos de parcerias público-privadas, concluídos e em execução, nas áreas de transporte, habitação social e revitalização urbana das respectivas localidades, região metropolitana de Gauteng, São Paulo e Buenos Aires.

Além da realização da sessão, a viagem à África do Sul proporcionou o contato dos idealizadores da Iniciativa com o projeto de transporte metropolitano ‘Gautrain’, relatado posteriormente.

Reconhecendo o foco do estudo nas alternativas de financiamento para projetos metropolitanos, a coordenação técnica da Iniciativa foi convidada a realizar, em conjunto com o ONU-Habitat e a Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ), uma sessão conjunta durante o 4º Congresso Mundial da Rede de Cidades e

Governos Locais Unidos (CGLU), em Rabat, Marrocos, em outubro de 2013.

Na oportunidade, foram apresentados às cidades africanas os resultados preliminares do estudo e a experiência de São Paulo com as Parcerias Público-Privadas (PPPs) de transporte e saneamento: Linha 4-Amarela do metrô e Estação de Tratamento de Taiaçupeba – além de aspectos técnicos envolvendo a elaboração dos projetos e a questão das garantias.

Os especialistas do ONU-Habitat e GIZ apresentaram os desafios que as regiões emergentes estão enfrentando na prestação de serviços básicos aos cidadãos e uma metodologia de suporte às pequenas cidades asiáticas no desenvolvimento de planos para financiamento de infraestrutura.



Na fase final do Estudo, integrantes da Iniciativa realizaram uma viagem técnica para o Rio de Janeiro, a fim de conhecer a operação urbana Porto Maravilha, programa de revitalização da Prefeitura do Rio de Janeiro que tem o intuito de requalificar cinco milhões de metros quadrados da zona portuária da cidade com a parceria do setor privado. Na sequência, visitaram a Agência de Desenvolvimento Metropolitano de Belo Horizonte, em Minas Gerais, onde se aprofundaram no tema da política de gestão de resíduos sólidos urbanos com apoio privado.



Por fim, em março de 2014, foi promovida uma missão conjunta entre técnicos da Iniciativa e parceiros de outras regiões metropolitanas parceiras (Goiânia, São Paulo, Curitiba) para a Argentina. Na programação, foram visitadas as obras de revitalização urbana das cidades de Rosário e Buenos Aires, assim como discutida a pauta da governança metropolitana das respectivas cidades com especialistas locais.

Todos os *workshops* e documentos de trabalho relatados acima serviram como instrumentos fundamentais para o desenvolvimento de conteúdo do presente Estudo. As visitas técnicas desempenharam relevante papel ao proporcionar o contato direto com os projetos aqui reportados, aproximar os parceiros e propiciar intensa troca de experiências. Já o material solicitado aos parceiros (quadros e questionários) serviu como instrumento fundamental para a construção de um panorama dos aspectos político-institucional e socioeconômico das regiões aqui relatadas.

Dessa forma, a equipe técnica dispõe de recursos suficientes para a identificação das diferentes práticas internacionais na área da governança e financiamento de projetos metropolitanos que possam servir como lições aprendidas passíveis de serem apropriadas, com as adaptações necessárias, por outras regiões metropolitanas.

04.

DIAGNÓSTICO SOCIOECONÔMICO – ALGUNS PONTOS PARA DISCUSSÃO

A dinâmica demográfica das metrópoles parceiras pauta-se, na maioria dos casos, pela concentração populacional e elevada densidade. Além disso, tal dinâmica muitas vezes materializa-se em conurbação entre os municípios e relações de complementaridade entre a cidade-sede e outros municípios da área de influência. É o que verificamos no levantamento com as RMs que exibem alta taxa de urbanização, alcançando quase 100% em algumas áreas. As densidades demográficas são bastante elevadas, com vários exemplos de mais de 1.000 habitantes por Km².

Está localizada no Peru a região metropolitana com maior densidade habitacional – a de Callao, com quase 6.000 habitantes por Km². (Vide Quadro 1- Configuração Territorial). Entretanto, ao considerar a densidade, nota-se grande heterogeneidade e diferença da escala entre as metrópoles. Apesar de várias RMs contarem com grande número de municípios integrando-a formalmente, apenas uma parte, de fato, compõe um tecido urbano único, ou fortemente integrado pela mancha urbana. No caso da recém-criada Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN), no Estado de São Paulo, são 39 municípios, cujas densidades variam de um patamar mínimo de 7,14 até 573 hab./Km², para a cidade-sede.

No quadro 2 (Características Demográficas), um dos aspectos a serem ressaltados é o peso demográfico da região metropolitana no contexto do país e também regional. É interessante notar que a região que concentra a maior parte da população do país é Buenos Aires, com 37%, em claro contraste com a Baixada Santista e o Vale do Aço, com apenas 0,2% da população nacional¹¹. Em mais da metade dos casos estudados, a cidade-sede (ou núcleo) concentra mais de 50% da população da região metropolitana.

¹¹ Essa diferenciação no caso brasileiro pode ser explicada pela condição continental do país, assim como uma melhor distribuição nacional da rede de cidades

Regiões centrais são as detentoras da maior parte dos serviços de infraestrutura, equipamentos públicos e dos empregos formais, enquanto as chamadas periferias carecem da maior parte dos serviços

O peso demográfico relevante (e em alguns casos também o econômico) da cidade-sede revela seu papel de centralidade, o que muitas vezes constitui-se em entrave ao equilíbrio político de possíveis arranjos de governança na região metropolitana.

No que se refere à taxa média de crescimento demográfico, verifica-se percentual reduzido em algumas regiões, como é o caso da RMSP, na qual a taxa situou-se em 0,97% entre 2000 e 2010, abaixo do percentual do Brasil (1,17%) e do Estado de São Paulo (1,09%), revelando a acentuada queda no crescimento demográfico.

Entretanto, análise mais rigorosa mostra um declínio do crescimento nas áreas centrais da RMSP e crescimento nas porções periféricas: enquanto o Município de São Paulo (cidade-sede) cresceu a taxas bem reduzidas e o saldo migratório foi negativo (ou seja, perdas populacionais líquidas), o entorno cresceu a taxas aproximadamente duas vezes maior, sendo que, nesse caso, a migração representou quase que a totalidade do incremento demográfico observado nesses municípios.

Ocorre que as regiões centrais são as detentoras da maior parte dos serviços de infraestrutura, equipamentos públicos e dos empregos formais, enquanto as chamadas periferias carecem da maior parte dos serviços. Essa dinâmica encarece os investimentos em infraestrutura, principalmente de transporte, devido aos deslocamentos pendulares realizados diariamente pela população mais pobre em direção às áreas centrais da região, que concentra o maior número de empregos.

Por outro lado, há regiões em que essa taxa ainda permanece elevada, atinge 2%, como é o caso das regiões metropolitanas de Belém, Campinas (RMC) e Goiânia (RMG). Na RMG, há um processo acelerado de crescimento populacional nos últimos anos: os atuais 20 municípios da RMG totalizavam 501.063 habitantes em 1970; e em 2010, 2.173.141 habitantes, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), resultando em uma taxa geométrica de crescimento populacional para o período de 4,31% ao ano.

Os dados mostram que em 2010 na Macrometrópole Paulista mais de 2,9 milhões de pessoas se movimentavam de forma regular para efeitos de estudo ou trabalho

O aumento do volume dos movimentos pendulares na Macrometrópole, mesmo em um contexto de significativa redução do crescimento demográfico de todas as RMs do Estado de São Paulo e aglomerações urbanas envolvidas, mostra que esse fenômeno, embora seja fruto de um processo de crescimento, expansão e incremento da heterogeneidade socioespacial das regiões, não necessariamente depende de uma constância de crescimento demográfico.

Na verdade, a análise das regiões deixa muito claro que, em função da complementaridade, integração, continuidade e fluidez espacial que tende a caracterizar uma aglomeração urbana – em especial a de caráter metropolitano –, esse fenômeno pode adquirir certa autonomia, em função de mudanças nas formas de uso e ocupação do solo urbano, seja em termos demográfico ou mesmo econômico. Ou seja, mais que uma consequência do crescimento demográfico, a mobilidade pendular reflete o “movimento” da metrópole, fruto de rearranjos socioeconômicos e demográficos internos havidos que, como sabemos, dependem não apenas das ações privadas, mas também da intervenção pública, nesse último caso via regulação ou políticas específicas.

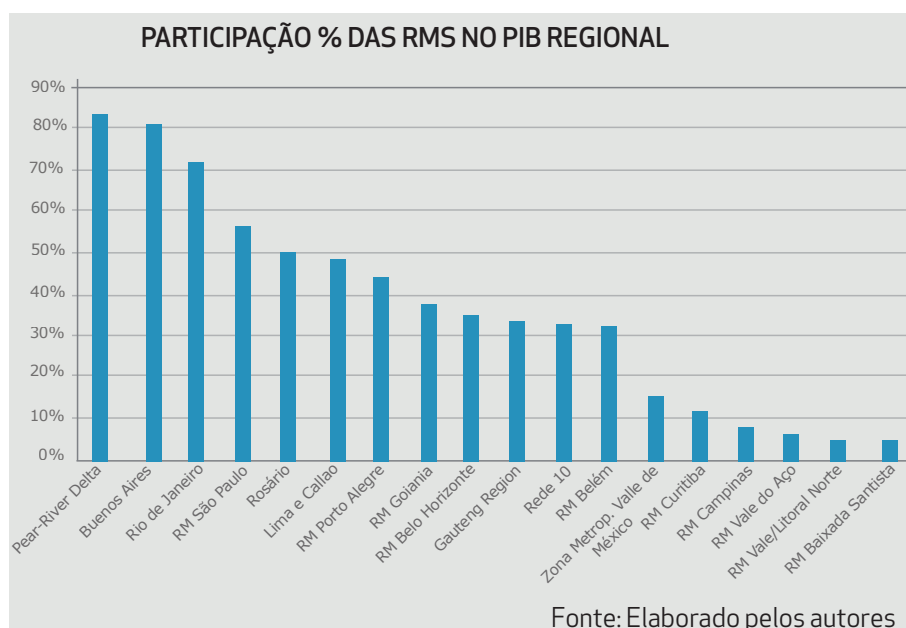
Os dados mostram que em 2010 na Macrometrópole Paulista mais de 2,9 milhões de pessoas se movimentavam de forma regular para efeitos de estudo ou trabalho, ou seja, um crescimento de mais de 76% em 10 anos. O crescimento dos fluxos, com destaque para aqueles que saem ou entram nas regiões (externos), salienta a relevância econômica e demográfica da área, apontando para uma dinamização cada vez maior e abrangendo áreas geograficamente mais amplas.

Em termos absolutos, a RMSP é a que maior volume de pessoas movimenta, 1,9 milhão de pessoas fazem diariamente movimentos pendulares, seguida pela RMC com mais de 311 mil pessoas, RMBS, com 200 mil e RMVPLN, com 149 mil.

Fonte: Ver CUNHA, STOCO e DOTA (2013)

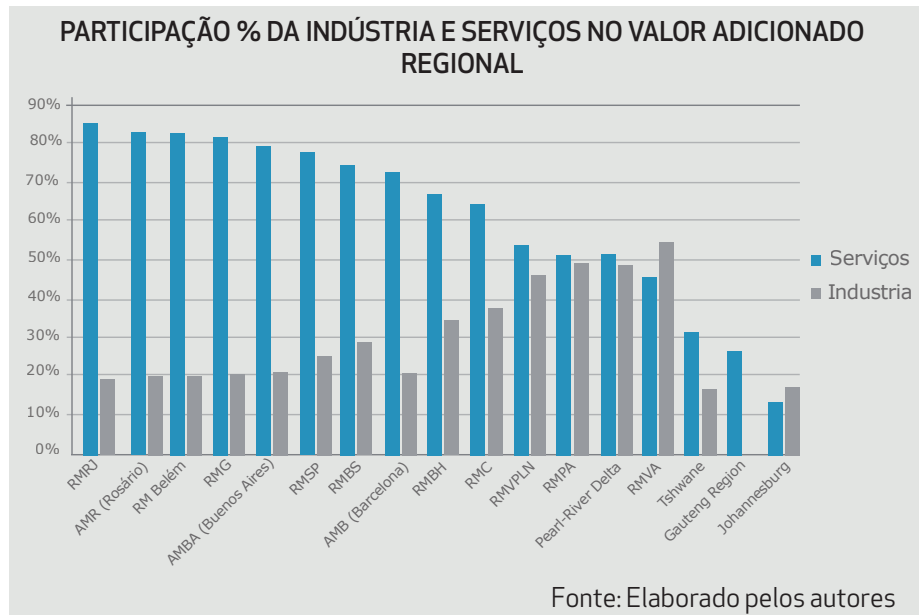
A dinâmica econômica das regiões metropolitanas caracteriza-se pela concentração econômica expressiva, por ser locus de competitividade da economia e de funções econômicas superiores, na maior parte dos casos sediando atividades de importância nacional e mundial.

No contexto regional, é ainda mais visível o expressivo peso econômico das RMs, em alguns casos com o Produto Interno Bruto da região representando mais de 80% do total das províncias ou Estados, como em Buenos Aires, na Argentina e Pearl River, na China. Os dados do PIB per capita, ainda que essa seja uma medida imperfeita para análise da qualidade de vida da região metropolitana, demonstra que as regiões parceiras do projeto ainda se encontram bastante defasadas nesse quesito, comparativamente à Europa e aos Estados Unidos, nos quais o PIB per capita das regiões situa-se além de US\$ 40 mil/ano. No caso da AMB, esse indicador foi estimado em € 32.700 em 2008.



O gráfico abaixo compõe a dimensão da participação da indústria e dos serviços em cada RM. É interessante observar como os serviços representam a atividade econômica de maior preponderância nas áreas metropolitanas. Em alguns casos, como Rosário, na Argentina, Rio de Janeiro e Belém, no Brasil, chegam a representar cerca de 80% do valor adicionado total, ficando a indústria com o restante.

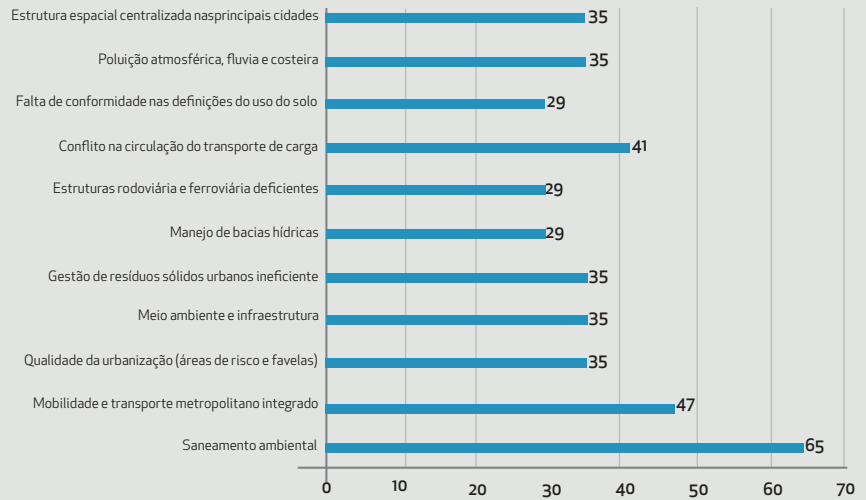
Saneamento ambiental e mobilidade urbana estão entre as principais dificuldades das áreas metropolitanas



O processo de globalização explica em grande parte essas estatísticas, uma vez que as metrópoles têm se transformado em polos de localização de serviços de alto valor adicionado (finanças, cultura, saúde, pesquisa e desenvolvimento, etc). É preciso atentar para os efeitos de mudanças acentuadas no perfil econômico, já que processos de saída da indústria das áreas metropolitanas em direção a centros de menor porte podem gerar desemprego e informalidade das relações de trabalho. Da mesma forma, a emergência de serviços de alto valor agregado demanda oferta de mão de obra qualificada, muitas vezes escassa na região.

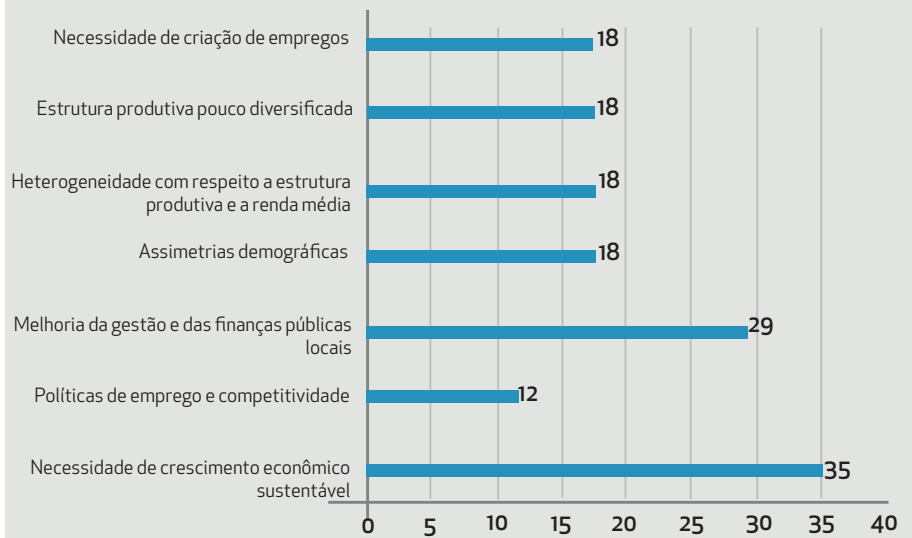
Percebe-se que questões como saneamento ambiental e mobilidade urbana estão entre as principais dificuldades das áreas metropolitanas, bem como a falta de compatibilização nas definições do uso do solo e a contaminação ambiental do ar, dos rios e litoral. Grande parte das regiões já incluiu a maior parte desses gargalos em seus planos estratégicos de longo prazo, alguns deles já em execução.

PRINCIPAIS DESAFIOS E DIFICULDADES DAS REGIÕES METROPOLITANAS (EM %) INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE

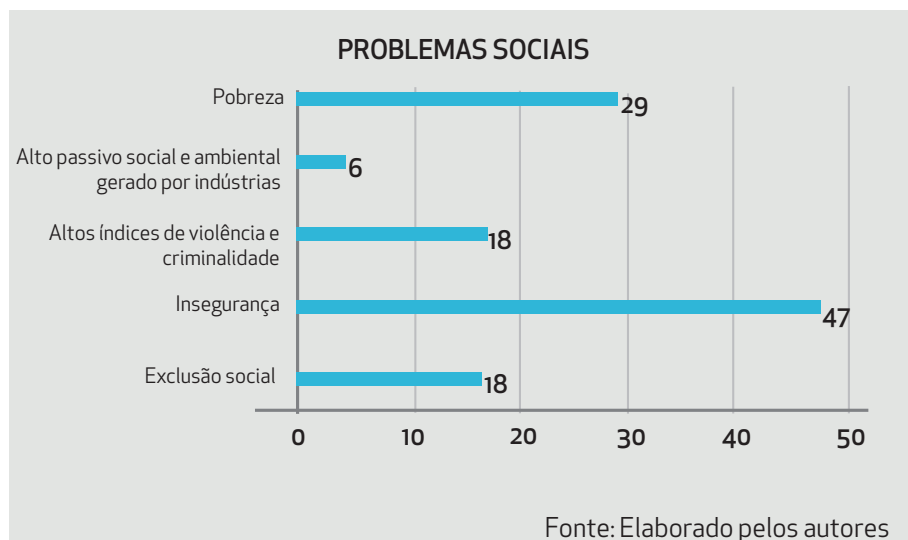


Fonte: Elaborado pelos autores

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO



Fonte: Elaborado pelos autores



05.

CARACTERÍSTICAS DO APARATO INSTITUCIONAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO METROPOLITANA

A relevância de avaliar o aparato institucional de cada região metropolitana parceira deve-se ao nosso propósito de entender quais são os processos, mecanismos e arranjos institucionais que apoiam a tomada de decisões para a concretização das ações. Mais do que isso, interessa-nos cruzar quais são os arranjos institucionais, estruturas e instrumentos de políticas públicas utilizados por atores públicos e privados para percorrer as etapas de planejar, levantar recursos financeiros e de fato obter sucesso na execução e gestão de investimentos metropolitanos.

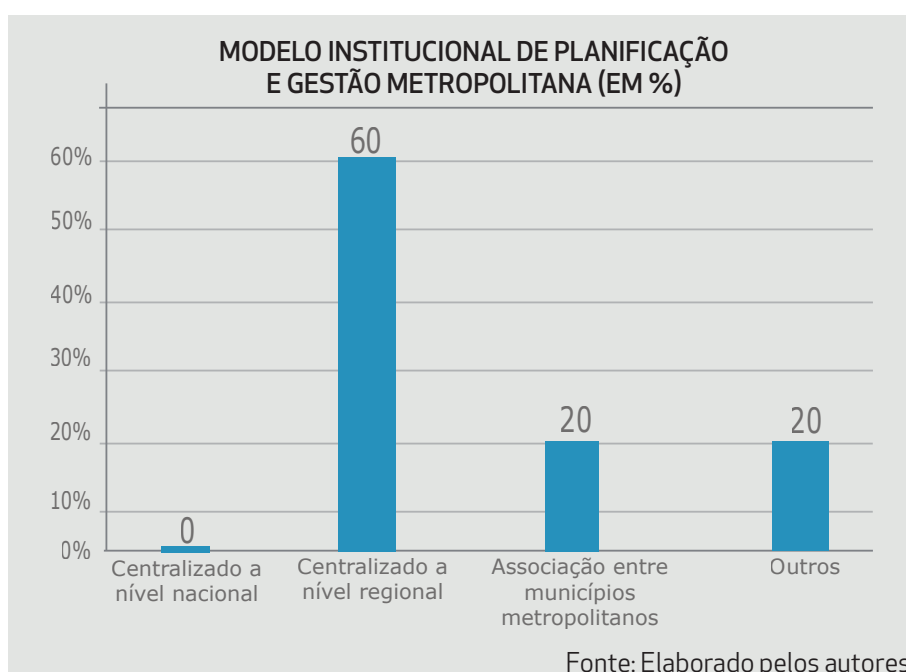
Lefèvre (2005) desenvolveu categorias que denominou de modelos de governança, partindo do princípio de que nas diversas realidades nacionais o desafio da fragmentação institucional vem sendo enfrentado de alguma maneira, existindo ou não construção institucional, criando ou não uma autoridade metropolitana. Assim, há modelos que operam por meio da construção institucional e outros via cooperação e associação de governos locais de uma determinada região.

Com a ajuda de um questionário enviado às instituições parceiras do estudo, foram levantados os pontos descritos abaixo:¹²

¹² Treze regiões metropolitanas responderam o questionário.

- Estrutura institucional de planejamento e gestão metropolitana (nome do órgão, vinculação político-institucional, data de criação, principais funções e órgãos subordinados);
- Modelo institucional de planejamento e gestão metropolitana, bem como suas características (arranjo formal ou informal);
- Avaliação e qualificação da organização e da atuação do modelo de planejamento e gestão metropolitana;
- Participação de outros atores nas decisões;
- Mecanismos/instrumentos que viabilizam essa participação;
- Grau de efetividade da participação dos demais atores sociais no planejamento e gestão metropolitana.

A maior parte das regiões tem seu modelo institucional de planejamento e gestão centralizado no nível regional. É o caso da Zona Metropolitana do Vale do México e de todas as regiões metropolitanas do Brasil (Belo Horizonte, São Paulo, Campinas, Baixada Santista, Vale do Paraíba e Litoral Norte, Goiânia, Belém e Curitiba).



Em Rosário, o modelo é de associação voluntária de municípios e a forma de criação foi por meio de um convênio de adesão voluntária dos municípios e comunas

O modelo de associação entre municípios metropolitanos ocorre em Buenos Aires e Rosário e outras formas de institucionalização são encontradas na Área Metropolitana de Barcelona e na Rede 10.

A Região Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) não possui estrutura de órgão político e administrativo e pode ser descrita como uma área de mercado econômico incluída no território da Cidade Autônoma de Buenos Aires, mais 40 municípios. A RMBA não é uma área institucionalizada e a cooperação se dá por temas, ocorrendo quando a maior parte dos governos locais divide o mesmo problema.

Além de ser a capital do país, Buenos Aires é sede do governo central e é considerada uma cidade autônoma, o que faz com que a coexistência de jurisdições nacional, estadual e municipal gere superposições político-administrativas.

Em Rosário, o modelo é de associação voluntária de municípios e a forma de criação foi por meio de um convênio de adesão voluntária dos municípios e comunas, referendado pelos órgãos legislativos locais.

No caso da Área Metropolitana de Barcelona (AMB), o novo modelo de gestão passou a vigorar em 2011 e assume o formato de ente local supramunicipal de caráter territorial, construído com base nas mesmas normas válidas para as províncias e governos locais do país. A AMB incorpora as competências das três entidades metropolitanas que existiam anteriormente (transporte público, mobilidade urbana, abastecimento de água, gestão de resíduos, infraestruturas de interesse metropolitano, parques, praças e habitação) e também assume outras, como ordenação do território, desenvolvimento econômico e coesão social e territorial. Tais competências são exercidas em ambiente institucional complexo, pois são compartilhadas entre os governos local, autônomo e estatal.

A Rede de Governança Colaborativa (Rede 10) foi firmada por meio de Protocolo de Cooperação Mútua, assinado em 8 de outubro de 2009, incluindo, entre outros, os compromissos de instituir e participar de grupos de trabalho sobre temas de interesse comum e estabelecer ações e programas, observando os princípios da governança colaborativa, da gestão em redes e a inserção e integração metropolitanas. A ideia é reforçar o sistema de gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

A posição de cidade-capital e área metropolitana coloca a Cidade do México em um papel importante nos níveis nacional e estadual, em termos de sua governança

O Peru caracteriza-se por ser um Estado unitário e não federativo. A organização político-administrativa é formada por distritos, província, departamentos (atualmente chamados de governos regionais). Não há áreas metropolitanas formalmente criadas por alguma regra ou outro instrumento regulamentar. Apesar disso, o território metropolitano reconhecido por todos é Lima e Callao, denominada “Região Metropolitana de Lima e Callao”.

No México, o núcleo da área metropolitana consiste na Cidade do México e do Distrito Federal, que desde a sua criação tem tido uma posição privilegiada na alocação de recursos federais e um papel de destaque como a capital nacional. A relação entre a área metropolitana e do Estado do México reflete-se na prática de algumas empresas, que pagam impostos na Cidade do México, onde estão localizadas suas sedes, enquanto alguns outros estabelecimentos e operações estão fora da Cidade do México, localizados nos condados e outros municípios. Por lei, o Distrito Federal é definido como o repositório das competências nacionais e estaduais. A posição de cidade-capital e área metropolitana coloca a Cidade do México em um papel importante nos níveis nacional e estadual, em termos de sua governança.

No Brasil, desde que a Constituição de 1988 delegou aos Estados a incumbência de criação de regiões metropolitanas, há uma busca constante por formas de aprimorar a gestão dessas áreas. O Estado de São Paulo criou em 2011, por meio do Decreto nº 56.887, uma estrutura de governança para articular o planejamento metropolitano. Essa estrutura é formada pelo Sistema Estadual de Desenvolvimento Metropolitano (SEDM), com o principal propósito de articular soluções e planejar junto com os municípios o enfrentamento dos principais gargalos regionais.

Como parte do sistema, foi constituída a Câmara de Desenvolvimento Metropolitano (CDM) como colegiado de Estado, composta por 11 secretários e presidida pelo governador. A Câmara é responsável por estabelecer a política estadual para as regiões metropolitanas, encaminhando o equacionamento de problemas comuns que atingem os municípios, e tem caráter consultivo, normativo e deliberativo. Está atualmente vinculada à Casa Civil do Governo do Estado. Também fazem parte do Sistema, uma Secretaria Executiva e os Comitês Executivos de Ação Metropolitana.

O SEDM prevê que cada RM tenha uma agência regional, como é o caso da Agemcamp (Agência Metropolitana de Campinas) para

A Assembleia Metropolitana assume papel de órgão de decisão superior, ao qual compete definir as macrodiretrizes do planejamento global da região

a RMC e da Agem (Agência Metropolitana da Baixada Santista) para a RMBS, sendo que, nos casos da RMSP e da RMVPLN, a Emplasa funciona também como Agência Metropolitana.

São grandes os desafios a serem enfrentados nesse território, em função da escala da necessidade de investimento na infraestrutura regional e da dimensão dos problemas a serem encaminhados.

A Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) configura-se como um caso de estudo interessante, tendo em vista sua peculiar trilha de experiências. A RMBH é composta atualmente por 34 municípios e tem raízes históricas comuns a outras regiões do país, que remontam à década de 1970, sob os auspícios do governo militar.

A Lei Complementar nº 14, que criava as oito primeiras regiões metropolitanas brasileiras, conferiu-lhes tratamento homogêneo e atribuiu sua gestão a dois conselhos: consultivo e deliberativo. Na RMBH, os conselhos contavam com o apoio técnico de uma instituição de planejamento estadual: o Grupo Executivo do Plano Metropolitano de Belo Horizonte (Plambel). Apesar do perfil centralizador e tecnocrático que caracterizou o planejamento na época do regime militar, esta instituição, extinta em 1996, assegurou expressivos avanços normativos e de investimentos.

Em 2004, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 65, que reorganizou o arranjo institucional das regiões metropolitanas mineiras. O novo arranjo, ora vigente, assenta-se no tripé: Assembleia Metropolitana, Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano e uma instituição com caráter técnico e executivo, a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Agência RMBH).

Os instrumentos de planejamento previstos são o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH (PDDI) e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM). A Conferência Metropolitana, realizada a cada dois anos, amplia o poder de participação da sociedade civil organizada.

A Assembleia Metropolitana assume papel de órgão de decisão superior, ao qual compete definir as macrodiretrizes do planejamento global da região e vetar, por meio de quórum qualificado, resoluções emitidas pelo Conselho Deliberativo. O Conselho é uma instância colegiada integrada por 16 membros, com representação paritária entre Estado e municípios. Trata-

se de um dos poucos conselhos em âmbito metropolitano que incorpora a sociedade civil na esfera deliberativa.

Região Metropolitana do Rio de Janeiro

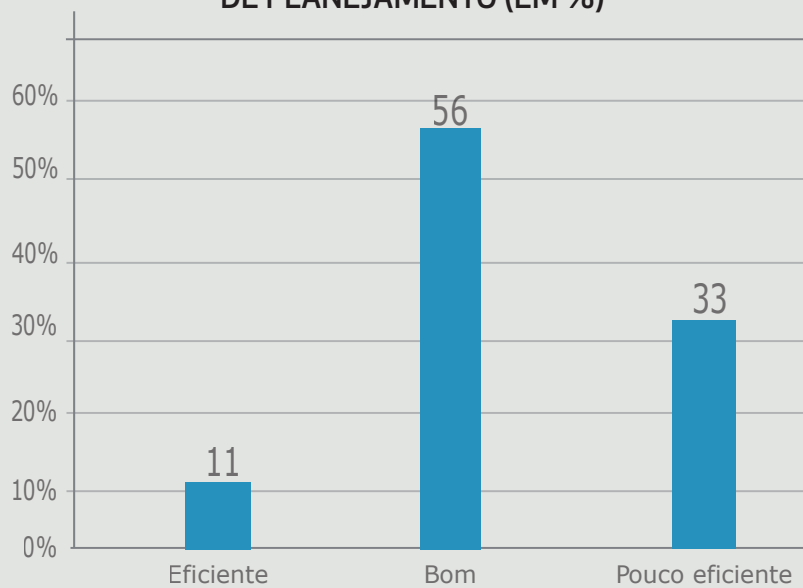
A RMRJ não dispõe de um ente de gestão metropolitana para que o planejamento e as ações territoriais sejam orientados a partir de uma visão integrada do arranjo metropolitano. A primeira e única iniciativa neste sentido se dá com a criação da Fundrem. Após sua extinção, a gestão da RMRJ fica pulverizada, isto é, passa a ser tratada por órgãos diversos, que, dentro de suas competências, criam, em geral, suas próprias regionalizações. De acordo com o Projeto Governança Metropolitana, liderado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), no momento parece haver um consenso em torno da necessidade de existir um órgão voltado para a gestão integrada – e compartilhada entre o poder público, a iniciativa privada e entes da sociedade civil organizada – da RMRJ, seguindo um modelo de governança. Em 2011, o Governo do Estado do Rio de Janeiro criou o Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas – atualmente o único órgão possível de ser considerado como instância de gestão metropolitana. O Comitê é um ente de articulação criado para possibilitar o diálogo entre os diversos agentes que atuam na RMRJ, já que o planejamento do espaço metropolitano no Rio de Janeiro se dá de modo fragmentado.

Fonte: IPEA

O Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia (Codemetro) é a instância de caráter normativo e deliberativo responsável pela gestão metropolitana. Atualmente, o Conselho está sob a responsabilidade da Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Região Metropolitana (SEDRMG) que deverá promover a execução das diretrizes definidas pelo Codemetro e o assessoramento, bem como o apoio administrativo e técnico necessário.

Quanto à avaliação e qualificação da organização e atuação do modelo institucional de planejamento, com exceção da AMB, que avalia o modelo como eficiente, todas as outras regiões consideram que a atual organização é boa ou pouco eficiente, conforme mostra o gráfico abaixo.

AVALIAÇÃO DA ATUAÇÃO DO MODELO INSTITUCIONAL DE PLANEJAMENTO (EM %)



Fonte: elaborado pelos autores

A representação do setor privado nos aparatos decisórios ocorre apenas na AMB, Belo Horizonte e Rosário

O questionamento acerca da participação ou representação de outros atores nos modelos de planejamento e gestão mostrou que 70% das metrópoles incluem a participação de outras esferas governamentais e 60%, da sociedade civil. Na RMBH, o Conselho Deliberativo é composto por 16 votantes, sendo dois representantes da sociedade civil eleitos em uma conferência metropolitana. Para ampliar o espaço garantido para a sociedade organizada, os dois representantes no Conselho Deliberativo e seus respectivos suplentes adotaram, logo nas primeiras reuniões do conselho, a estratégia de compartilhar seus respectivos "mandatos" com outros representantes da sociedade civil.

Assim, foi constituído informalmente um colegiado composto atualmente por 30 membros, integrado por representantes de movimentos populares, movimentos sociais, sindicatos de trabalhadores, empresários vinculados à produção e financiamento de projetos urbanísticos, entidades acadêmicas e de pesquisa, representantes de organizações não governamentais, entre outros integrantes da sociedade civil organizada.

No entanto, a representação do setor privado nos aparatos decisórios ocorre apenas na AMB, Belo Horizonte e Rosário. Cumpre ressaltar que a formalização legal da participação de diversos atores, não garante por si só a efetividade dessa representação. Essa questão nos remete ao problema da coordenação intergovernamental, ou seja, das formas que assumem a integração e o compartilhamento das decisões nas

A maior parte das RMs apresenta fragilidades dos aparatos institucionais que deveriam dar sustentação à gestão

diferentes esferas de governo.

Particularmente no Brasil, onde temos grande parte dos parceiros da Iniciativa, observa-se que, mesmo nas estruturas montadas após 1988, ainda permanecem entraves para modelos operacionais que garantam a gestão compartilhada. Ou seja, embora seja possível observar modelos e critérios distintos de organização institucional, o fato comum é que quase todos mostram baixa efetividade.

A sociedade civil integra, por lei, a maior parte dos conselhos das regiões metropolitanas, mas a experiência tem demonstrado que não há participação efetiva nas consultas visando ao planejamento das ações nem tampouco nas decisões. Outro ponto é a estrutura de paridade entre os entes que, em muitos casos, está denotada no âmbito legal, mas possuem caráter apenas abstrato, já que a desigualdade de porte econômico e populacional entre as municipalidades impede, na prática, uma cooperação voluntária.

Na Área Metropolitana de Rosário, o estágio inicial de formação faz com que o grau de eficácia da participação varie de acordo com as agendas que estão sendo discutidas. Atualmente, com a formação do ente metropolitano, há um intenso trabalho com os governos locais no nível político (prefeitos e chefes comunais e áreas de governo da Província de Santa Fé) e também no nível técnico (funcionários de cada área), registrando-se alto nível de participação.

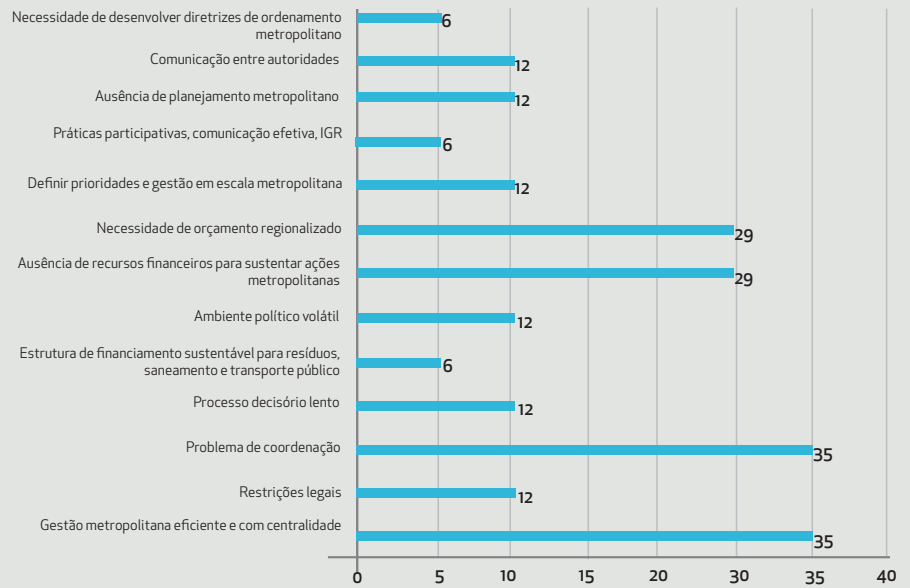
De acordo com Rojas, quando as atividades econômicas e as populações penetram em territórios sob a jurisdição de várias autoridades locais, vemos um desalinhamento entre as áreas afetadas por decisões de investimento e os territórios representados pelas autoridades eleitas¹³.

Em suma, com algumas exceções, a maior parte das RMs apresenta fragilidades dos aparatos institucionais que deveriam dar sustentação à gestão, o que, sem dúvida, constitui elemento impeditivo de pactos territoriais e sociais.

Para Lefèvre (2008), as experiências internacionais mais recentes apontam o papel estratégico da articulação e da pactuação entre os vários atores e escalas territoriais de poder em prol de um programa metropolitano, o que transcende qualquer engenharia institucional. Nesse sentido, é fundamental para os resultados do estudo a exploração de novas estruturas institucionais, desenhadas de maneira mais flexível e ajustadas à história econômica, política e territorial de cada metrópole.

¹³ Ver ROJAS (2010)

GOVERNANÇA - PRINCIPAIS GARGALOS - EM %



Fonte: Elaborado pelos autores

06.

FINANCIAMENTO METROPOLITANO

Encontramos na questão do financiamento metropolitano uma série de obstáculos que parecem ser comuns à maior parte das regiões. Podemos citar a justaposição de jurisdições políticas distintas que atuam sobre um território no qual populações heterogêneas vivem e trabalham e muitas vezes demandam serviços diferenciados¹⁴. Também a complexidade das políticas urbanas de mobilidade de passageiros, habitação, saneamento, entre outros, exige para seu enfrentamento recursos de capital em volumes elevados e que, normalmente, são distribuídos de forma desigual no tempo.

Em sua grande maioria, os municípios que integram as regiões metropolitanas não têm condições de arcar com tais volumes de capital exigidos, sendo que a execução das ações normalmente ultrapassa os mandatos políticos dos prefeitos, o que acaba gerando desinteresse dos executivos.

Outras barreiras encontradas na questão do financiamento são as enormes assimetrias da base fiscal e da capacidade de financiamento intrametropolitana, reflexo de portes econômicos e populacionais desiguais dos municípios que compõem uma mesma região. Isso não raramente resulta em um comportamento autárquico nas respostas de políticas públicas, com visão de âmbito local de problemas que na verdade são metropolitanos. Esse aspecto constitui sempre um ponto de disputa quando se trata de construir consensos políticos e, não raro, ocorre que se perde a eficiência do investimento.

Sob esse ângulo, chama atenção a discrepância entre a capacidade de investimento do conjunto dos municípios que integram regiões metropolitanas e a dos governos estaduais e União. Além disso, a capacidade de endividamento, particularmente dos municípios com menor dinamismo econômico, restringe a possibilidade de tomada de empréstimo para fazer frente a eventuais cotizações para financiamento de políticas e projetos metropolitanos.

Essa condição de desigualdade requer a formulação de modelos

¹⁴ Ver REZENDE (2010)

específicos de financiamento e reforça a importância de se incorporar os três níveis de governo para equalizar a questão do financiamento de grandes projetos e obras. Entretanto, nem sempre fica claro para gestores, legisladores, e mesmo para a sociedade, que novas estruturas institucionais são necessárias para dar conta desses problemas, tanto pela complexidade que a temática envolve, como pela forma de financiamento que os investimentos metropolitanos requerem.

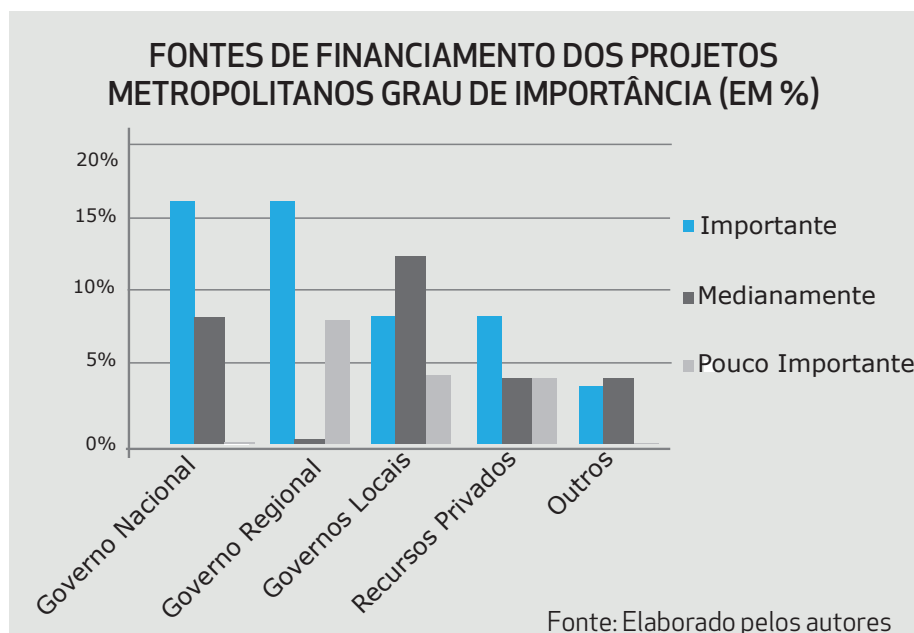
Independentemente da forma que assume a estrutura de governança da região metropolitana, recursos financeiros são necessários para fazer frente aos gastos de infraestrutura. São vários os instrumentos disponíveis para financiar as ações metropolitanas, desde os mais tradicionais, compostos por impostos e taxas até outros mais contemporâneos, como parcerias público-privadas, consórcios, concessões, convênios urbanísticos, captura de mais-valia sobre o valor do solo, etc.

Nesse sentido, um importante tema do projeto é entender quais são as bases do financiamento metropolitano dos parceiros da Iniciativa.

A tentativa de obter resposta às questões abaixo nortearam o questionário enviado às RMs:

- Qual é a composição das principais fontes de recursos dos governos metropolitanos?
- Qual o nível de autonomia de cada jurisdição no acesso a recursos próprios e empréstimos?
- Há estabilidade das normas que regulam os mecanismos de financiamento metropolitano?
- Qual o papel do setor privado no financiamento?

O gráfico abaixo mostra que os governos nacional e regional são os principais financiadores dos projetos metropolitanos entre os parceiros da Iniciativa.



Algumas estruturas de governança incorporam mecanismos de financiamento por meio de fundos financeiros que, de maneira geral, têm se revelado insuficientes para dar conta do volume de investimento necessário para assegurar a competitividade das metrópoles e garantir qualidade de vida a seus habitantes. Esse tipo de restrição ou fragilidade acaba gerando incerteza e atraso na tomada de decisão.

Nas RMs parceiras brasileiras, com exceção de Curitiba, todas possuem em suas estruturas institucionais a figura do fundo metropolitano, com 50% proveniente do Estado e 50% dos municípios. Apesar disso, quando se avalia a importância dos recursos do fundo para financiamento dos projetos metropolitanos, todas revelam que os montantes não são suficientes para investimentos em infraestrutura.

Há diferentes situações em relação ao financiamento metropolitano dos parceiros da Iniciativa. Na AMB, não há a figura de um fundo metropolitano, mas o financiamento é garantido por variadas fontes, dentre as quais: 1) aportes baseados na participação de receita do Estado; 2) aportes de municípios metropolitanos calculados sobre a receita de bens imóveis; 3) contrato programa sobre transporte acordado com a Generalitat de Catalunya, o Estado e a AMB, por meio do qual se determinam os aportes que cada administração realiza para a manutenção do sistema de transporte público metropolitano; 4) tarifas pelo uso de transporte público; 5) imposto sobre a mobilidade

Necessidade de se buscar novos caminhos para a gestão pública das metrópoles, contemplando, inclusive, a exigência de maior esforço de cooperação dos diferentes atores

pago pelos cidadãos metropolitanos de acordo com o valor de suas propriedades imobiliárias; 6) taxa metropolitana para o tratamento de resíduos e 7) tarifa para financiamento de saneamento. O exemplo da AMB mostra que fontes claras e específicas de financiamento são essenciais para incentivar ações coordenadas.

Na RMBA, são os governos locais que escalam os recursos para o financiamento metropolitano e não há fundo metropolitano no modelo. No Vale do México, 0,4% do orçamento federal é destinado às regiões metropolitanas, mas os recursos são menos importantes frente aos desafios do financiamento. São os governos locais que possuem maior influência na escolha dos projetos regionais, de acordo com 60% das respostas. Esse fato é revelador da ausência de um planejamento integrado metropolitano.

Todas essas questões estão imbricadas no modelo de governança metropolitana a ser adotado, daí a necessidade de se buscar novos caminhos para a gestão pública das metrópoles, contemplando, inclusive, a exigência de maior esforço de cooperação dos diferentes atores envolvidos e de formas de financiamento que incorporem recursos públicos e privados.

O investimento em infraestrutura urbana é por sua natureza intensivo em capital e normalmente distribuído em prazos longos, diferentemente da saúde e educação nas quais preponderam os gastos correntes (pessoal, manutenção, etc.)¹⁵. Nesse contexto, procurou-se explorar a importância das parcerias público-privadas como formas alternativas de financiamento do investimento metropolitano.

Com exceção do Vale do México e da Rede 10, todas as regiões parceiras contam com algum tipo de regulamentação legal para parcerias público-privadas, normalmente apoiadas em lei federal e também estadual. Entretanto, quando se analisa o peso das parcerias no financiamento metropolitano, verifica-se que mais de 60% das RMs consideram pouco importante o peso das parcerias para a execução das ações. Provavelmente, essa constatação pode se dar em função da contemporaneidade do tema e da baixa maturação dos aparatos de regulação de PPPs.

Nesse sentido, um componente importante do estudo é, à luz das experiências mostradas pelos parceiros nos dois *workshops* presenciais, colocar algumas questões:

¹⁵ Ver GARSON (2009)

- Como podemos induzir uma nova governança com a participação de diversos atores, principalmente a iniciativa privada e a sociedade civil?
- Como podemos explorar novas estruturas institucionais que levem à pactuação e à gestão compartilhada?
- Como podemos definir o papel do setor privado no financiamento e na provisão de serviços?
- Parcerias público-privadas, consórcios interfederativos, fundos de investimentos abarcando vários níveis de governo e concessões podem constituir mecanismos eficientes de financiamento metropolitano? O que a experiência vem demonstrando?

07.

NOVAS GOVERNANÇAS – A EXPERIÊNCIA DOS PARCEIROS

Parcerias público-privadas, consórcios, convênios e concessões urbanísticas

Nos dois seminários presenciais da Iniciativa Metropolis “Estudo Comparativo em Governança Metropolitana” (abril/2012 e abril/2013), foram relatadas experiências a partir de novas formas de governança e financiamento metropolitanos, seguidas da realização de workshop no qual foram levantadas as principais dificuldades relacionadas à inserção do setor privado nas formas de financiamento.

O principal propósito de tais encontros foi a divulgação de boas práticas e alternativas para promover a governabilidade metropolitana e para o financiamento de projetos que possam ser aplicáveis nas diferentes realidades, especialmente para explicitar às metrópoles emergentes os desafios a serem perseguidos. Apesar da impossibilidade de encontrar modelos que se encaixem na diversidade de situações encontradas nas áreas metropolitanas de desenvolvimento/países emergentes, o relato de várias experiências permitiu a identificação dos aspectos mais relevantes a serem observados na construção do melhor arranjo.

Entre os estudos de caso apresentados, os parceiros propuseram aprofundar a experiência de Rosário com a renovação e requalificação urbana da área do Rio Paraná. Foram realizadas duas visitas técnicas (dez/2013 e abril/2014) com o objetivo de conhecer o processo de construção da governança e dos instrumentos que nortearam e apoiaram o financiamento dos projetos.

ESTUDOS DE CASO

Área Metropolitana Rosário (AMR)

A AMR expressa um conjunto dinâmico e heterogêneo de municípios localizados ao sul da província de Santa Fé, unidos pela proximidade geográfica e pela presença de problemáticas comuns. Estende-se para

Por iniciativa dos governos locais que integram a AMR, foi criado o Ente de Coordenação Metropolitana (Ecom)

o oeste, desde a foz do rio Paraná até a autovia A012, e em sentido norte-sul como um cordão linear sobre a costa. Com centro na cidade de Rosário, a AMR concentra mais de 1,4 milhão de habitantes, que residem em um espaço de 1.768 km² de superfície, com densidade populacional de 740 habitantes por km². Trata-se de um território com realidades social e econômica complexas, que apresenta significativos níveis de vinculação e dependência funcional.

Em agosto de 2010, por iniciativa dos governos locais que integram a AMR, foi criado o Ente de Coordenação Metropolitana (Ecom) . As cidades e comunas da região passaram a contar, desde então, com um instrumento que se conforma como espaço de coordenação e promoção de políticas públicas de impacto regional e também como órgão de condução do desenvolvimento de projetos em escala metropolitana, organizados sob a base de uma associação estratégica dos governos locais.

A presidência do Ecom é exercida pela Prefeitura de Rosário e conta com uma estrutura organizacional composta por um Conselho de Governo, integrado por todos os prefeitos e presidentes das comunas e por um Diretório, constituído como órgão executivo das decisões do Conselho e como representante legal do Ente. Também conta com uma Secretaria Executiva e um Conselho Técnico Consultivo. As 21 localidades que a integram são: Acebal, Álvarez, Alvear, Arroyo Seco, Coronel Domínguez, Capitán Bermúdez, Fighiera, Funes, General Lagos, Granadero Baigorria, Ibarlucea, Pérez, Piñero, Pueblo Andino, Pueblo Esther, Ricardone, Rosario, San Lorenzo, Soldini, Villa Gobernador Gálvez y Zavalla.

A Unidade Metropolitana de Planejamento e Gestão Estratégica constitui-se com o propósito de acompanhar e orientar o desenvolvimento da Região Metropolitana de Rosário, por meio da participação de atores públicos, institucionais e privados, integrando também representantes técnicos dos municípios e comunas da AMR. A cidade de Rosário desenvolveu em 1998 exitosa experiência, a partir da elaboração do seu Plano Estratégico Rosário (PER) e, 10 anos depois, com o Plano Estratégico Rosário Metropolitana (PER+10), instrumentos que se aplicaram de forma concomitante ao desenvolvimento de um planejamento urbano.

Como produto dessa trajetória de 15 anos de Planejamento Estratégico, foi possível ingressar atualmente em uma etapa de planejamento ampliado, adotando-se a perspectiva de território metropolitano, que exige não apenas uma mudança de visão, mas uma participação mais complexa dos atores envolvidos. Neste novo marco, o conceito de "metropolitano" implica operar em um território passível a

O conceito de “metropolitano” implica operar em um território passível a constantes mudanças, por meio de uma abordagem mais complexa e de um pensamento integrador

constantes mudanças, por meio de uma abordagem mais complexa e de um pensamento integrador, que permitam enfrentar e resolver as problemáticas comuns em uma escala correspondente ao seu nível de relevância.

Com a criação, em dezembro de 2011, da Unidade Metropolitana de Planejamento e Gestão Estratégica, órgão da Prefeitura Municipal de Rosário, surge a oportunidade de conduzir um trabalho conjunto entre os técnicos das comunas e municípios da AMR, assim como das repartições regionais e nacionais. A instituição, em conjunto com estes atores, tem como foco desenvolver uma avaliação integral do território, estabelecer políticas comuns e acordar diretrizes de ordenamento metropolitano. Reforça-se nessa etapa o protagonismo do município de Rosário na articulação e planejamento da política metropolitana.

A Unidade Metropolitana estabelece como objetivos estratégicos:

- Desenvolver e compartilhar informações técnicas que possibilitem uma abordagem das problemáticas da região com visão metropolitana (base de dados, indicadores);
- Impulsionar a criação de convênios multilaterais e com ampla participação de atores públicos e privados, a fim de obter sinergia entre os atores e instituições relevantes;
- Propor e organizar uma posição comum em termos de regras e regulamentos específicos, acordados entre as várias cidades da região;
- Oferecer assistência às diferentes áreas dos municípios e comunas membros do Ecom no desenvolvimento e gerenciamento de projetos;
- Gerir os recursos para a conclusão dos projetos elaborados;
- Estudar os problemas identificados no Ecom a partir de uma perspectiva estratégica.

Além do planejamento estratégico desenvolvido por Rosário em escala local, foi promovido o processo de Planejamento Urbano (Plan Urbano Rosario – PUR). No portfólio de empreendimentos destaca-se um projeto transformador para a cidade de Rosário: a revitalização do Porto Norte.

O mecanismo jurídico utilizado para regular as relações público-privadas

como instrumento de gestão entre as partes envolvidas foi o convênio urbanístico – figura contemplada no Plan Urbano Rosario (PUR). Na matriz de responsabilidade, inicialmente o poder público assume o papel central de agente do planejamento das ações que estruturam a transformação física e funcional de uma área específica da cidade, por meio de um Plano Especial¹⁶.

Na sequência, é executado o Plano de Detalhes¹⁷, que proporciona a definição precisa do plano anterior, acompanhado por uma articulação promovida pela Prefeitura de Rosário entre os demais atores públicos e privados envolvidos na formulação e implementação do plano de detalhes. Finalmente, após o processo de concertação, que reconhece a viabilidade financeira de projetos privados capazes de beneficiar o crescimento da cidade, é firmado o convênio urbanístico, instrumento regulador dos compromissos assumidos entre o poder público municipal, os proprietários do solo e os empreendedores privados, permitindo o início das intervenções privadas no local determinado.

Nessa linha, Rosário utilizou-se, com muito êxito, do convênio urbanístico para a execução de vários projetos, entre os quais se destaca o Porto Norte, onde os acordos firmados garantiram a criação de uma grande quantidade de obras públicas. Com o intuito de revitalizar por completo a extensão da frente costeira da cidade, a prefeitura utilizou-se também do mecanismo de concessão para inclusão de obra pública financiada pelo setor privado.

¹⁶ O Plano Especial detalha as particularidades técnicas do projeto de determinado setor da cidade (conjunto de ruas, avenidas, praças), definindo a configuração proposta para as áreas de domínio público-privado.

¹⁷ Os Planos de Detalhes são elaborados pelo Departamento de Desenvolvimento Municipal, de acordo com os objetivos e princípios do ordenamento urbanístico previstos no Plano Urbano Rosário (PUR) e no Plano Especial.

Plano Estratégico Rosário Metropolitana 2008-2018 (PER+10)

Instrumento que contempla os objetivos primários e as linhas de ação da concertação entre a administração pública, setores sociais e econômicos de caráter privado, que visam à implementação e gestão de políticas públicas em âmbito metropolitano.



Plano Urbano Rosário 2007-2017 (PUR)

Ferramenta de planejamento com a competência de oferecer os alicerces de estrutura física para os objetivos e alinhamentos estabelecidos no PER+10, assim como a base legal para a implementação de tais ações. O PUR aprofunda-se na incorporação das modificações físicas e funcionais que facilitam a execução concreta dos projetos.



Plano Especial

São instrumentos técnicos utilizados para a transformação urbanística de uma zona. O Plano Especial Porto Norte é uma ferramenta estruturante do Plano Urbano para a revitalização da frente costeira da cidade, por meio de um novo processo de urbanização que substitui a operação portuária por empreendimentos comerciais e residenciais com espaços públicos.



Plano de Detalhe

Determina, de maneira mais específica, os indicadores urbanísticos de uma determinada zona – em escala menor ao Plano Especial –, com o objetivo de esboçar com maior precisão a morfologia, edificabilidade, alturas admitidas, condições de uso do espaço público, etc.



Convênio Urbanístico

Instrumento jurídico e de gestão utilizado para efetivar a concertação entre os organismos públicos e setores privados, que impulsiona as ações de reurbanização da região do Porto Norte. Por meio desta ferramenta foram edificados condomínios residenciais e comerciais, que ofereceram contrapartidas de benefício coletivo (aporte monetário, execução de obras públicas ou doação de terra).



Concessão com obra pública

Ferramenta que permite a execução de obra em espaço público com financiamento do setor privado, de acordo com as exigências pré-estabelecidas pela municipalidade. Este mecanismo contribuiu principalmente para a revitalização da parte costeira, que atualmente conta com nova oferta de entretenimento e espaços públicos construídos e mantidos por investidores privados (na sua maioria, restaurantes e bares concessionários do espaço público).

O Porto Norte – Resgate de espaço público e concertação público-privada

Durante encontros promovidos pela coordenação do Estudo, os parceiros da Iniciativa Metropolis apontaram a experiência do Porto Norte como uma das mais representativas, não só pelos mecanismos de planejamento utilizados, que resultaram na ação de renovação urbana, mas também pelos instrumentos de financiamento empregados, contando com a participação de atores públicos e privados. Nesse sentido, foi enviada uma missão a Rosário, que contou com a presença de alguns parceiros da Iniciativa¹⁸, para imersão no caso do Porto Norte, objetivando aprofundar os conhecimentos acerca do processo de articulação ocorrido.

A origem e o desenvolvimento de Rosário sempre foram condicionados pelo rio Paraná, mas, durante anos, a cidade cresceu de costas para o rio. Assim como importante marco do processo de renovação urbana, havia o desejo de reorientar o acesso público ao rio Paraná com uma série de intervenções, entre as quais se destaca a obra do Porto Norte.

O processo foi iniciado em 2004 com o lançamento do Concurso Internacional de Ideias e Anteprojetos, visando integrar os 100 hectares do Porto à cidade. Capaz de unir a região norte ao centro da cidade, o projeto foi dividido em oito unidades de execução para incorporar e articular a ação conjunta de importantes atores públicos e privados. Foram efetuados sete planos de detalhe e sete acordos público-privados.

Após a transferência da atividade produtiva para o sul da cidade e a consequente degradação da área desocupada, Rosário promoveu uma sucessão de intervenções urbanas na faixa litorânea do Rio Paraná, sendo este um dos projetos mais emblemáticos da região na reavaliação das frentes de água e criação de espaços públicos com receitas fiscais limitadas.

O modelo de gestão de Rosário para este projeto compreendia o conceito de apropriação pública de parte dos terrenos. Dessa forma, foram recuperados ao uso público 42 dos 100 hectares que integram a área com a elaboração de seis convênios firmados com os proprietários do solo – que legitimam os planos de detalhes¹⁹ elaborados pelo município. Em todos os convênios estabelecidos entre a municipalidade e o setor privado, os empreendedores tinham o compromisso de ceder 40% de sua terra para espaço público, onde se construíram parques, praças e calçadas que democratizam o acesso ao rio Paraná.

¹⁸ Participaram da visita a Rosário representantes dos seguintes órgãos: Prefeitura Municipal de São Paulo - Coordenação de Assuntos Metropolitanos; Região Metropolitana de Goiânia; Prefeitura Municipal de Curitiba e Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo.

¹⁹ Cada plano de detalhe especifica os indicadores técnicos da construção, a necessidade de preservação de imóveis de valor patrimonial e, ainda, estabelece a programação das obras públicas de responsabilidade dos setores público e privado.

A modelagem do Porto Norte resume-se, de maneira genérica, a um projeto de planejamento público com investimento, execução e manutenção a cargo do setor privado

A modelagem do Porto Norte resume-se, de maneira genérica, a um projeto de planejamento público com investimento, execução e manutenção a cargo do setor privado.

Cabe também destacar a utilização do princípio de recuperação da malha urbana, com a redistribuição dos benefícios de desenvolvimento urbano para finalidades sociais. A forma de captação de recursos do setor privado ocorre por aporte monetário, execução direta de obras públicas ou doação de terra.

Nova etapa: a projeção metropolitana

A composição da Região Metropolitana de Rosário caracteriza-se pelo conceito de integração via interdependência funcional. O modelo é de associação voluntária de municípios e a forma de criação foi por meio de um convênio de adesão voluntária dos municípios e comunas, referendado pelos órgãos legislativos locais.

“As leis chegam quando existe maturidade para chegar. Se tivéssemos lei sem o acúmulo de todo este trabalho, nada funcionaria. Não é algo que funciona por imposição”, Mirta Levin, Diretora da Unidade Metropolitana.

Assim, a configuração do território metropolitano surge como um processo de construção social que tem como principais elementos a estratégia organizacional dos seus atores e o tipo de instituições que o conformam. A estratégia de desenvolvimento apoia-se, principalmente, na articulação público-privada.

No momento atual, em termos de governança metropolitana, a AMR avança suas atividades com a institucionalização do Ente de Coordenação Metropolitana (Ecom), associação voluntária integrada atualmente por 21 municípios que, direcionados por um Conselho de Governo, discutem agendas estratégicas de escala metropolitana.

Inicia-se então um processo de articulação entre Rosário e as cidades de sua área metropolitana, com o propósito de identificar e acordar alinhamentos conjuntos de atuação que permitam a construção de projetos especiais de escala metropolitana. Neste sentido, a experiência em planejamento estratégico e urbano desenvolvida por Rosário – em sua escala local – retorna à pauta, redefinindo-se agora em âmbito territorial e institucional ampliado, a partir da interação de um novo conjunto de atores.

Para abordar a problemática da AMR, já foram elaborados diagnósticos

gerais e setoriais que resultaram nas seguintes análises:

Dificuldades

- Processo expansivo das cidades – dispersão dos processos de urbanização;
- Falta de conectividade entre os corredores metropolitanos;
- Ausência de transporte público integrado.

Oportunidades

- Disponibilidade de uma infraestrutura territorial;
- Existência de vários locais de interesse patrimonial histórico;
- Existência de locais estratégicos para espaços públicos e equipamentos metropolitanos.

Recentemente, em maio de 2014, foram apresentadas publicamente as diretrizes de ordenamento territorial, traduzidas em recomendações gerais a serem acordadas com os diferentes atores, a fim de orientar a transformação completa da AMR e estabelecer as bases para o desenvolvimento de Planos Urbanísticos Locais. Esta é a base para o acordo metropolitano.

As diretrizes de ordenamento territorial a seguir foram produzidas conjuntamente pelas 21 localidades integrantes do Ecom.

- 1) Definição de padrões de urbanização e do uso do solo.
- 2) Proteção e otimização dos recursos ambientais e patrimoniais.
- 3) Estruturação da acessibilidade e conectividade de forma eficiente.
- 4) Promoção de um desenvolvimento integral, produtivo e de serviços.
- 5) Melhoria das condições de saneamento ambiental e de infraestrutura.
- 6) Coordenação estratégica e associativa de atores.
- 7) Distribuição policêntrica e equilibrada de equipamentos e serviços.

Key Findings:

- *A experiência de Rosário mostra o fato inusitado de um município que toma a iniciativa de formação de uma região metropolitana e articula suas políticas de planejamento estratégico;*
- *O planejamento de Rosário sempre teve um “olhar metropolitano”. A construção do pensamento metropolitano teve início em 1968 com o Plano Regulador de Rosário, que estabelecia que a prefeitura fizesse a gestão de acordos entre as comunas para discutir os efeitos da aplicação das medidas previstas no plano;*
- *A região não conta com recursos do governo federal e os recursos da província, municípios e comunas são escassos. Por isso, o financiamento do Porto Norte foi feito integralmente com capital privado;*
- *Para envolver o setor privado nos projetos foi essencial a prática de planejar a médio e longo prazos durante muito tempo;*
- *A aproximação e o processo de concertação entre o município e o setor privado foi um mecanismo importante que possibilitou a garantia da viabilidade financeira dos negócios e a instalação de espaços públicos;*
- *Houve sempre transparência na regulação dos instrumentos que impactam o mercado do solo;*
- *Criação de um fundo foi fundamental para que o poder público pudesse exercer o direito de preempção;*
- *O estabelecimento das diretrizes de ordenamento territorial no nível metropolitano apresenta-se como uma ação concreta de impacto no planejamento, atuando como alicerce para a implementação de políticas públicas integradas na AMR;*
- *Por surgir de uma união voluntária de cidades que compartilham anseios comuns e com a presença de atores sociais diversos, os arranjos “bottom-up” podem demonstrar eficiência. Porém, em alguns casos, o amadurecimento dessa forma de colaboração acaba requerendo algum tipo de institucionalização, visando sua manutenção para longo prazo e a necessidade de interlocução com outras instâncias governamentais;*



- *Quando comparada com outras metrópoles mundiais parceiras do estudo, Rosário apresenta menor escala de urbanização. Apesar disso, o modelo de concertação entre o setor público e privado mostra-se passível de ser replicado em outras metrópoles.*

Rosário - Com poucos recursos, mais espaço verde

Tornando-se referência internacional no tema de renovação de espaços públicos, a cidade de Rosário foi alvo de estudo da Iniciativa de Cidades Emergentes e Sustentáveis, coordenada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A Iniciativa promoveu encontros sobre o potencial de recuperação de rios e frentes costeiras inseridas nos planos de reordenamento urbano e utilizou-se da experiência de Rosário como referência para outras cidades.

“Rosário demonstrou que, com recursos escassos, ainda é possível recuperar o contato com a água, e o que há apenas 15 anos era o sonho de poucos cidadãos, agora é uma realidade”.

A partir de um plano de desenvolvimento urbano, concretizado graças a uma intensa cooperação público-privada, Rosário hoje se destaca como o eixo de espaços naturais e urbanos que aumentam a mais-valia urbana, promovendo a reorganização do território e proporcionando o aumento de áreas verdes de 2,5 para 11,6 m² por habitante em 15 anos.

Fonte: SOULIER (2014)

Região Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)

Tema: Requalificação urbana e moradia social.

Instrumento financeiro – Captura de Valor Urbano e Parceria com Setor Privado.

Trabalhando com três eixos estratégicos – cidade equitativa e inclusiva, cidade produtiva, criativa e de inovação e cidade de gestão associada e participação cidadã –, o plano de requalificação urbana da RMBA abarca planos de ação com instrumentos possíveis para viabilizá-los.

No primeiro eixo, a utilização da captação de mais-valia pode ser um instrumento que resulte em melhor distribuição de custos e benefícios gerados pelo desenvolvimento urbano, na tentativa de eliminar as desigualdades estruturais da cidade.



Outro instrumento é a contribuição por melhorias, uma vez que a intervenção pode trazer um benefício que o restante dos contribuintes outorga ao proprietário do imóvel, sendo que parte desse benefício deve retornar para ser utilizado por toda a sociedade.

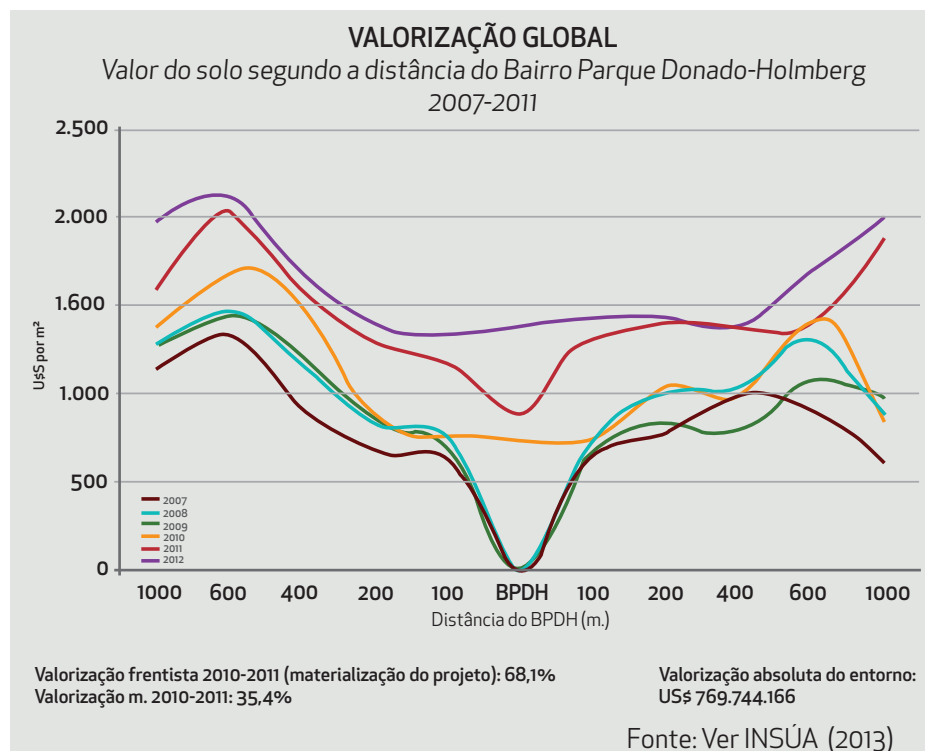
No segundo eixo, o plano de ação prevê maior sustentabilidade do investimento público em articulação com o setor privado, mediante diversos tipos de associação. Para construir o terceiro eixo, a ação se dá no fortalecimento dos mecanismos de participação da sociedade.

O projeto denominado Barrio Parque Donado-Holmberg procurou, além da requalificação urbana, solucionar um problema social que ocorria há 20 anos, com 600 pessoas em situação crítica de moradia e degradação do entorno. Optou-se por uma solução com mix de moradias para segmentos de baixa e média e média-alta renda. Foram construídos equipamentos públicos sociais, como escolas, centro poliesportivo, centro comunitário e sede da polícia metropolitana. Também está prevista a construção de um parque linear com 17 mil m². No tocante à mobilidade, há um plano viário em construção com eliminação de barreiras urbanas. Do ponto de vista ambiental, o projeto pretende efetuar aproveitamento da energia solar.

O desenvolvimento desse projeto pautou-se por uma conjunção de interesses públicos e privados, ficando como atribuição ao setor privado a construção do espaço público, o que se constitui em elemento inovador no caso de Buenos Aires. Foi criado um Fundo de Renovação Urbana, com recursos obtidos com a venda paulatina do terreno, para inversão em obras de integração e renovação urbana do entorno mais ampliado. A captura e reinversão do valor urbano ocorrem por meio de um mecanismo de ajuste gradual dos preços de venda, permitindo que se capture parte do valor gerado pelo projeto, evitando ao mesmo tempo atitudes especulativas.

O ganho obtido com a venda de terrenos públicos excedeu as expectativas iniciais. A cidade de Buenos Aires ainda mantém um importante ativo: 40% das propriedades originais de terra, de acordo com Fernando Alvarez de Celis, Diretor de Planejamento da Cidade Autônoma de Buenos Aires.

O gráfico abaixo mostra a dinâmica de preços da terra entre 2007 e 2011.



Embora sob a liderança do Estado, o projeto ganhou legitimidade a partir da participação cidadã e da transparência. Ocorreram consultas prévias para a definição do projeto, censo participativo de beneficiários e participação no debate legislativo.

Key Findings:

- *A renovação urbana de pequena escala pode ser considerada como um laboratório para outros projetos de desenvolvimento urbano mais complexos previstos para Buenos Aires. O processo utilizado neste caso também pode ser aplicado a outras regiões do mundo;*
- *O mix de habitação social em um bairro de classe média rompe o "estigma" de construção de moradias sociais em locais distantes e segregados;*
- *Criação de equipamentos públicos por meio de recursos advindos da captura de valor derivada da valorização do solo;*
- *Peso político e econômico de Buenos Aires impede a institucionalização da região. No entanto, melhorar a coordenação significa criar uma institucionalidade metropolitana.*

Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH)

Tema: Resíduos Sólidos Urbanos (RSU)

Instrumento financeiro - Convênio Interfederativo e Parceria Público-Privada.

A disposição inadequada de resíduos sólidos vem gerando graves problemas ambientais para grande parte das cidades, resultando em poluição dos corpos hídricos, do ar e trazendo importante passivo de áreas degradadas.

Ocorre que a maior parte dos municípios brasileiros tem dificuldades e limitações que os impedem de enfrentar sozinhos essa questão. Em sua maioria, são pequenos municípios com orçamentos limitados e sem volume de lixo que justifique um empreendimento econômico favorável.

Em 2010, o governo federal do Brasil aprovou a lei que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) – instrumento destinado a orientar as ações estratégicas na área ambiental, traçando diretrizes, estratégias e metas para o futuro. As metas da PNRS visam à disposição mais adequada dos resíduos sólidos das diversas fontes produtoras e não apenas dos resíduos de origem doméstica, além de prever o fim do tratamento inadequado do lixo, encerrando a etapa de disposição dos resíduos nos conhecidos “lixões”.

Os municípios que não contam com sistemas apropriados terão que implantar aterros sanitários adequados ou ir além, adotando sistemas mais avançados de tratamento do lixo. Para serem viáveis, estas alternativas exigirão escalas mínimas (quantidades adequadas de lixo para compor um empreendimento viável) e conveniente proximidade dos municípios, uma vez que o transporte do lixo é um dos componentes mais caros do processo de disposição ou tratamento dos resíduos sólidos.

Tais circunstâncias criam um ambiente favorável para que cidades próximas, eventualmente conurbadas estudem formas de cooperação para tratar adequadamente o lixo que produzem.

Esse foi o processo empreendido pela Região Metropolitana de Belo Horizonte e Colar Metropolitano, com o apoio do governo estadual. O governo já vinha promovendo estudos visando agrupar municípios para promover a gestão integrada dos RSU. Os estudos deram origem aos Arranjos Territoriais Ótimos (ATOs)²⁰ – proposta que buscava viabilizar técnica e economicamente a

²⁰ Foram utilizados três critérios para desenvolvimento dos ATOs: i) logística e transporte; ii) aspectos socioeconômicos e iii) geração e tratamento de RSU. Ver SEIXAS; CALDAS JUNIOR; ALMEIDA (2013).

A competência de gestão de resíduos sólidos é dos municípios



gestão integrada dos resíduos pelos municípios.

Em 2010, o Estado de Minas Gerais lançou um Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) (ver Box PMI), convidando os municípios, associações civis públicas e a iniciativa privada a contribuir na estruturação de projeto do Plano Estadual de Parcerias Público-Privadas, de implantação e operação dos serviços relativos ao tratamento de resíduos sólidos urbanos.

O PMI levou em consideração a formatação de 51 grupos com pelo menos uma cidade-polo, e, preferencialmente, com uma população de no mínimo 100.000 habitantes para os Arranjos Territoriais Ótimos (ATOs)²⁰. Propôs a formação de certo número de agrupamentos de municípios nos quais as distâncias entre as sedes municipais se situassem em torno de 30 quilômetros.

Após a consolidação dos relatórios recebidos no curso do PMI, o Estado de Minas Gerais entendeu ser necessário escolher uma região para a realização de um projeto piloto, aprovando-se então o projeto de Parceria Público-Privada para exploração dos serviços de transbordo, tratamento e disposição final dos RSU na RMBH e Colar Metropolitano.

A competência de gestão de resíduos sólidos é dos municípios e, para iniciar o processo, em junho de 2012 foi assinado um convênio de cooperação entre 44 dos então 48 municípios da Região Metropolitana e do Colar Metropolitano de Belo Horizonte para gestão compartilhada dos serviços de transbordo, tratamento e disposição final de resíduos sólidos urbanos.

O Governo do Estado, por sua vez, recebeu dos municípios, por meio de contrato de programa, parte da competência, ficando com a responsabilidade de contratar Parceira Público-Privada (PPP) para exploração dos serviços de transbordo, tratamento e disposição final dos resíduos sólidos urbanos. No contrato de programa, o município compromete-se a pagar cerca de 20% do aporte de recursos para a operação da PPP, ficando os 80% restantes para o Estado. A base da fórmula de cálculo para remuneração do parceiro privado é a quantidade, em toneladas, de lixo gerado no município, que deverá ser entregue na estação de transbordo ou diretamente na Central de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos.

A gestão compartilhada entre governo, municípios e setor privado permitirá reduzir o custo de todo o processo e aumentar a eficiência de vários serviços, como a elevação dos índices de reutilização e reciclagem, aproveitamento energético, que

pode ser feito por meio de gás metano, combustível derivado de resíduos, e inclusão socioprodutiva de catadores por meio de suas organizações.

Os municípios continuarão responsáveis pela coleta domiciliar e deverão cumprir algumas exigências do Estado, como implantar coleta seletiva e apoiar organizações de catadores de materiais recicláveis. A empresa parceira responsabilizar-se-á pelos investimentos em unidades de transbordo, de tratamento e disposição final dos RSU. A PPP – uma concessão administrativa – foi assinada em 2014 e três empresas reunidas em consórcio foram vencedoras. O contrato é de 30 anos e o valor total ficou em US\$ 1,032 bilhão. A construção das estações de transbordo deverá ocorrer em até 12 meses a partir da assinatura do contrato, e a da Central de Tratamento, em até 48 meses após assinatura do contrato.

O modelo de cooperação interfederativa, no qual os municípios unem-se na formação e consolidação de uma solução consorciada - a despeito de um longo processo para sua estruturação, dada a complexidade institucional - , mostra-se bastante produtivo e é uma proposta contemporânea. Tudo isso permite o enfrentamento e a resolução do problema de forma associada, com ganho de escala e compartilhamento de espaços, recursos humanos, financeiros e materiais.

O projeto atenderá, aproximadamente, três milhões de pessoas, o que representa cerca de 15% da população de Minas Gerais. Este grupo produz cerca de um quinto de todos os resíduos sólidos urbanos gerados no Estado, o que corresponde a uma estimativa de geração diária de três mil toneladas, em média, ao longo das três décadas do contrato. O processo, no entanto, foi demorado e contou com avanços e recuos, resultando em algumas lições a serem aprendidas.

Key Findings:

- *No Brasil e em várias partes do mundo, a classe política não tem a prática de compartilhar estruturas e poder. Por isso, levou tempo a consolidação da proposta de consórcio e foi preciso uma grande capacidade de articulação. É necessário registrar que, mesmo após a concordância de cada prefeito em participar do Convênio de Cooperação que formaliza a solução consorciada, ainda se faz necessária a celebração de contrato de programa que constitui e regula as obrigações recíprocas entre os entes federados envolvidos;*

- *Ainda há grande imaturidade no diálogo entre o setor público e o setor privado, principalmente quanto ao processo evolutivo de uma PPP. A primeira licitação para a PPP, em novembro de 2013, resultou “deserta”, ou seja, nenhum interessado apresentou-se. O Governo de Minas Gerais reviu os termos da parceria e lançou nova licitação em 2014, dessa vez com sucesso.²¹;*
- *Desde o início, participaram do processo a Secretaria Estadual de Meio Ambiente, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e o Ministério Público Estadual²², que também é interveniente do convênio. Com isso, houve maior eficácia e garantia de preservação dos interesses da sociedade civil;*
- *Há que se aproveitar a oportunidade e se desenhar adequada governança para a solução consorciada, prevendo a participação dos diversos stakeholders, que devem integrar, na medida do possível, as estruturas de governança, formalizando seu apoio aos projetos.*

Região Metropolitana de Gauteng

Tema: Mobilidade urbana

Instrumento financeiro: Parceria Público-Privada

A região de Gauteng possui a menor área de todas as províncias da África do Sul (1,4% do total do país), conta com 12,3 milhões de habitantes e responde por 34% do PIB nacional. Abriga três municípios metropolitanos, dois distritos municipais e seis municípios locais²³.

Foram apresentadas três experiências de PPP: Gautrain; Gauteng Freeway Improvement Project (GFIP) e Gauteng-FreeState-Durban F&L Corridor.

Gautrain é uma linha de trens rápidos, com 80 quilômetros de extensão e 10 estações. A linha conecta, de norte a sul, eixos econômicos de grande importância e possui também ligação leste-oeste, conectando-se com o aeroporto. Sua capacidade diária é de 100 mil passageiros transportados.

Como benefícios, a linha reduziu o congestionamento rodoviário, que crescia na taxa de 7% ao ano por mais de uma década, e a dependência do transporte público sobre rodas e de veículos privados. Também incentivou a realização dos objetivos de desenvolvimento espacial e melhorou a sustentabilidade global do ambiente urbano, além de estimular o investimento e o

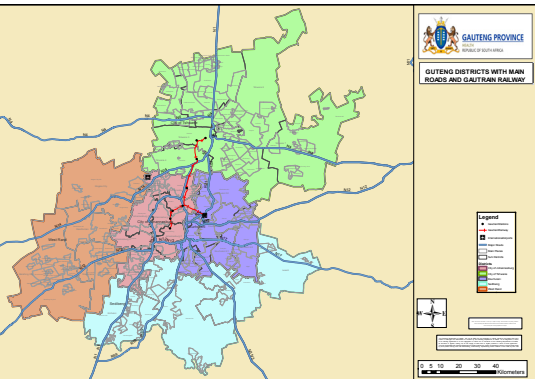
²¹ O vencedor da licitação foi o Consórcio Metropolitano de Tratamento de Resíduos (CMTR), formado por três empresas. Os valores por tonelada a serem pagos ao Consórcio pelo Estado serão de US\$ 34 para o Lote 1, US\$ 31 para o lote 2, sendo que, desses valores, US\$ 7,7 referem-se à Parcela Remuneratória Municipal.

²² No Brasil, o Ministério Público (MP) é um órgão de Estado que atua na defesa da ordem jurídica e fiscaliza o cumprimento da lei no país. O MP está incluído nas funções essenciais à Justiça e não possui vinculação funcional com qualquer dos poderes do Estado. É papel do MP defender o patrimônio nacional, o patrimônio público e o social.

²³ A Constituição prevê três esferas de governo: nacional, provincial e local. Os governos locais são diferenciados em: metro (single tier) e distrito e municipalidades locais (two tier in non-metro areas).

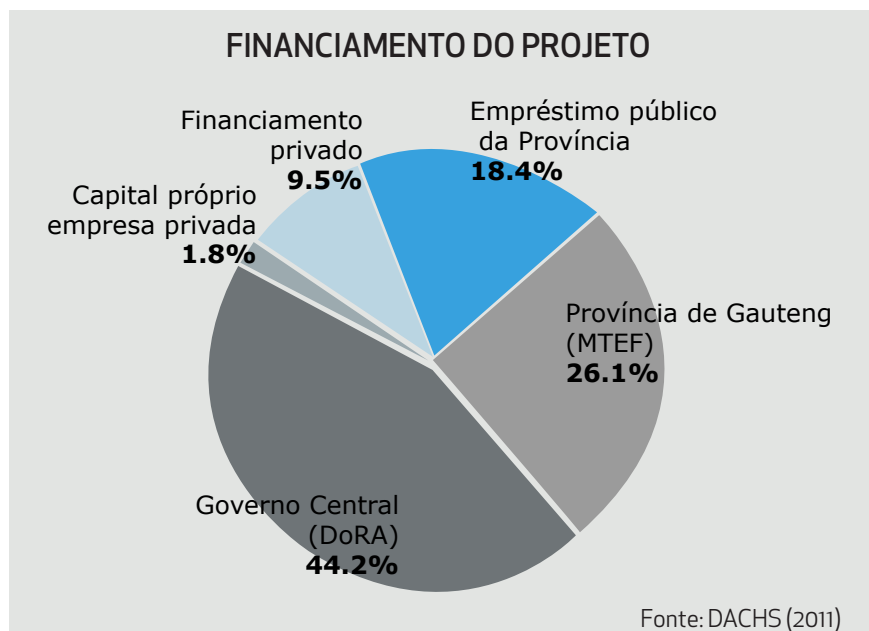
desenvolvimento econômico.

Foram enfrentados desafios quando se iniciou a discussão acerca do projeto, no ano de 2000. Houve intenso debate sobre o mérito do projeto, entre a região de Gauteng e o governo nacional sobre competência e custos e com os sindicatos e organizações de base comunitária sobre a natureza “elitista” do projeto. Outros operadores de transportes públicos também questionaram a concorrência potencial e a divisão de subsídios nos transportes públicos.



O projeto foi estruturado como uma PPP, com prazo de 20 anos, ficando sob a responsabilidade do setor público a estrutura regulatória, os terrenos, subsídios e garantias. Com a concessão, o setor privado efetuou o projeto e a construção, além de ser responsável pela operação e manutenção. Os usuários pagam uma tarifa pelo uso do serviço.

O valor do contrato de concessão de 2006, em termos nominais (2011) foi de US\$ 3,85 bilhões. O Gautrain contou com cinco diferentes fontes de financiamento: recursos do governo central, via Departamento de Transporte (Dora), Governo Provincial de Gauteng (MTEF), capital próprio do setor privado, financiamento do setor privado e empréstimos públicos realizados pela província de Gauteng.



Outros projetos da Região de Gauteng

O Gauteng Freeway Improvement Project (GFIP) é um projeto voltado para o desenvolvimento de melhorias na rede rodoviária existente em Gauteng, a fim de resolver os congestionamentos e melhorar a eficiência urbana. É uma PPP que utiliza o modelo BOT (*build-operate-transfer*). A rodovia é pedagiada e cada veículo possui uma tarja eletrônica. No entanto, houve atraso na implementação da cobrança, em função da resistência de sindicatos e organizações de base comunitária. Como Gauteng é o maior mercado doméstico e centro chave de logística, tanto da África do Sul, como de países vizinhos, o Gauteng-Free State-Durban (G-FS-D) é um projeto estratégico de infraestrutura nacional, destinado a melhorar os transportes e a logística do território. O projeto ainda está no início e está sendo concebido como uma PPP, reunindo uma multiplicidade de parceiros: serviços nacionais governamentais e órgãos reguladores, empresas estatais, três governos provinciais e o setor privado. Dada a diversidade de atores envolvidos nesse projeto, seria interessante que a Iniciativa pudesse acompanhar o desenvolvimento das diversas fases, uma vez que esse modelo deve trazer muitas lições no que se refere aos mecanismos de negociação política e ao exercício de liderança política para levar

Key Findings:

- *A estrutura regulatória nacional (supervisionada pelo Tesouro Nacional) para a PPP é muito onerosa;*
- *Questões intergovernamentais, como competências e multiplicidade de atores, alongam o processo de estruturação de PPPs;*
- *A vontade política é fundamental para o projeto (Gautrain = muito forte e GFIP = moderado);*
- *A participação e a aceitação do público são elementos fundamentais, especialmente quando se aplica o princípio de usuário pagante;*
- *Lidar e mitigar eventos inesperados é um grande problema, a exemplo de, sumidouros e infiltração de água durante a construção de Gautrain, elevando custos não previstos;*

Revitalização da região portuária do Rio de Janeiro – Porto Maravilha

Tema: Requalificação Urbana

Instrumento financeiro - Operação Urbana Consorciada (OUC) e Parceria Público-Privada.

Regiões portuárias são exemplos de áreas degradadas que vêm passando por processos de revitalização nos últimos anos, em diferentes cidades litorâneas e países. Normalmente, essas regiões são centrais e em vários locais do mundo passaram por processos de recuperação, como Roterdã, Barcelona, Buenos Aires e Rosário. Não é diferente na cidade do Rio de Janeiro, sendo importante destacar que a região situa-se em um local central da cidade, com terras disponíveis, proximidade do centro financeiro e de vários equipamentos culturais. Se antes a zona portuária possuía uma importância estratégica na economia regional, os sinais de degradação passaram a ficar cada vez mais latentes em função das mudanças econômicas e do esvaziamento das atividades portuárias no município. Vários projetos para recuperação da área já haviam sido apresentados, mas a definição do Brasil como sede da Copa do Mundo em 2014 e da cidade do Rio de Janeiro para os Jogos Olímpicos de 2016, foram fundamentais para que o projeto de revitalização ganhasse centralidade na agenda política.



O projeto pretende revitalizar aproximadamente cinco milhões de metros quadrados até 2015 e começou a ser implementado em 2010. O programa básico de ocupação da área consiste, dentre outros pontos, na reurbanização de vias, recuperação e ampliação de redes de infraestrutura, implantação de Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), construção de túneis, com o objetivo de substituir o elevador da chamada Perimetral (que foi parcialmente demolido), implantação de mobiliário urbano e de rede de ciclovias.

O instrumento que propiciou o início do atual processo de recuperação do porto foi a instituição da Lei Municipal nº 101/2009 que criou a Operação Urbana Consorciada da Área de Especial de Interesse Urbanístico (AEIU) da Região Portuária do Rio de Janeiro.

No início de 2013, o Projeto Iniciativa Metropolis realizou visita técnica ao Porto Maravilha e a experiência merece ser descrita em função da abordagem inovadora, particularmente na forma de financiamento.

A operação

O projeto está alicerçado em uma PPP, além de outros instrumentos relevantes, vinculados à gestão das questões urbanas. O Porto Maravilha é uma Operação Urbana Consorciada (OUC)²⁴, onde o município cobra contrapartida dos investidores que pretendam utilizar o potencial construtivo adicional da região. Com o recurso arrecadado realiza as obras e serviços de requalificação urbana. Para dar credibilidade aos investidores privados e maior velocidade ao processo de requalificação, optou-se por uma PPP.

A concessão administrativa foi celebrada em fins de 2010, saindo vencedor o Consórcio Porto Novo. O contrato implica investimentos acima de US\$ 4,1 bilhões e o prazo de vigência é de 15 anos. Com isso, viabilizou-se o adiantamento de recursos para a realização dos serviços e obras na área, atraindo a entrada de investimento imobiliário, por meio da venda dos Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepacs)²⁵ e gerando os recursos para pagar os serviços e obras de requalificação.

A PPP foi contratada pela Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP), empresa de economia mista criada para implementar a Operação Urbana Porto Maravilha. As contraprestações públicas serão pagas com os recursos obtidos com a venda de Cepacs, ou seja, a garantia do contrato não são recursos provenientes do Tesouro, mas sim da venda do potencial adicional de construção.

O conceito financeiro do projeto Porto Maravilha teve os seguintes passos:

☞ Em 2010, foi realizada concorrência e firmado o contrato de parceria público-privada entre a CDURP e a Concessionária Porto Novo S.A., oriunda do Consórcio Porto Novo, formado por três empresas e responsável pela execução dos serviços, precedidos ou acumulados com obras associadas;

☞ Em 2011, US\$ 2,9 bilhões em recursos provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), gerido pela Caixa Econômica Federal, foram integralizados no Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha (FIIPM), que adquire os Cepacs em leilão e viabiliza a operação, iniciando a primeira etapa do contrato;

☞ A prefeitura da cidade integralizou 6.436.722 Cepacs no patrimônio da CDURP, que transferiu para o Fundo de Investimento Imobiliário da Região do Porto (FIIRP);

²⁴ A Operação Urbana Consorciada (OUC) é definida no Estatuto da Cidade do Brasil como o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar, em uma área, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. Há a elaboração de um plano de ocupação, no qual estão previstos aspectos, tais como: implementação de infraestrutura, nova distribuição de usos, densidades permitidas e padrões de acessibilidade.

²⁵ O Certificado de Potencial Adicional de Construção (Cepac) é um título mobiliário emitido pelo município com o objetivo de financiar uma Operação Urbana Consorciada - operação definida por lei para revitalizar um bairro ou região. O Cepac equivale a uma contrapartida paga pelas empresas imobiliárias para construir na região edifícios maiores do que o permitido pela lei de zoneamento. Os recursos provenientes da venda são usados pelo setor público em obras, ruas, calçadas, pontes, redes de água, esgoto, energia, contenção de enchentes, criação de equipamentos públicos de lazer, da área especificamente delimitada pela operação urbana.

☞ 25% do total dos Cepacs são destinados aos terrenos privados e os 75% restantes à utilização nos terrenos públicos;

☞ A CDURP tem por obrigação integralizar 60% em Cepacs em três anos. A cada ano, deve colocar 20% dos terrenos definidos no edital;

☞ Para que a operação de financiamento se complete, não basta ao FIIPM ter adquirido os Cepacs. É necessário que os terrenos públicos sejam integralizados no patrimônio da CDURP e repassados ao FIIRP;

☞ Tornando-se detentor dos terrenos públicos disponíveis para utilização de 100% dos Cepacs na área da AEIU, o FIIPM passa a ter por obrigação arcar com todos os compromissos assumidos no contrato de PPP.

Key Findings:

■ *O projeto uniu três níveis de governo: federal, estadual e local, com o uso das atribuições constitucionais de cada um;*

■ *Houve uma lei permitindo a transferência da terra para os fundos – fator inédito no Brasil;*

■ *Para atrair o setor privado para a operação, os serviços na área iniciaram-se antes das obras;*

■ *A regulação para que haja um mix de uso do solo é feita por incentivos, dentre os quais a redução do Imposto sobre Serviços (ISS), isenção de pagamento do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)²⁶ durante 10 anos e tratamento diferenciado para rede hoteleira;*

■ *A estrutura segregada das garantias faz com que a relação da PPP seja “quase privado-privado”, inexistindo risco de execução;*

■ *Uma importante lição do processo de PPP foi a participação da Procuradoria Geral do Município, da Secretaria Municipal de Fazenda e da Controladoria do Município na definição do contrato.*

²⁶ O Imposto Sobre Serviços (ISS) é o principal imposto arrecadado pelas cidades brasileiras. Sua importância cresce em municípios maiores e naqueles que abrigam serviços financeiros e de saúde. O ITBI (Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis), também municipal, incide sobre a transmissão de titularidade de uma propriedade.

O PMI é uma prática internacionalmente recomendada para se promover maior transparência e competitividade no processo de seleção, modelagem, licitação e contratação de projetos de infraestrutura. É um procedimento por meio do qual uma empresa privada pode apresentar ao setor público a modelagem de determinado projeto de concessão ou parceria público-privada (PPP). No Brasil, a previsão do PMI está nas Leis 8.987/1995, art. 21, e 11.079/2004, art. 3.º, caput e §1.º, sendo regulamentada pelo Decreto 5.977/2006.

O Decreto 5.977/2006 regula o procedimento destinado à apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações, elaborados por pessoa física ou jurídica da iniciativa privada, a serem utilizadas em modelagens de parcerias público-privadas já definidas como prioritárias no âmbito da administração pública federal. Ou seja, o projeto tem que constar do planejamento estatal. No Estado de São Paulo, há a possibilidade de apresentação das propostas pelos particulares, antes da manifestação do Poder Público sobre seus projetos prioritários. Esse recurso pode permitir ao setor público economia de custos, com estudos e proposição de projetos.

Região Metropolitana de Curitiba (RMC)

Tema: Resíduos Sólidos Urbanos (RSU).

Instrumento: Consórcio Intermunicipal.

O Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos (Conresol) foi constituído em 2001 na Região Metropolitana de Curitiba com o objetivo de desenvolver e implantar um novo sistema de coleta e tratamento de resíduos. O diálogo para a formação do consórcio teve início na década de 1990 e foi fortemente impactado pelo Programa de Saneamento Ambiental da Região Metropolitana de Curitiba (Prosam).

Houve conscientização por parte dos municípios de que o saneamento ambiental impunha a busca de alternativas para a questão dos resíduos. Primeiramente, a vida útil do aterro no qual grande parte dos municípios da Região Metropolitana dispunham seus resíduos estava estimada em 11 anos, ou seja, a partir de 2000 teria que ser desativado.

Em segundo lugar, havia necessidade de promover um serviço

de tratamento que resultasse em melhor aproveitamento dos resíduos e não se limitasse a um aterro sanitário. Outra barreira era que a maior parte dos municípios estavam situados em áreas de mananciais, sem condições propícias para a construção de outro aterro.

Inicialmente composto por 15 municípios, o Conresol efetuou sua primeira licitação em 2002, com vistas a estruturar um novo serviço de gestão de RSU na região. A licitação acabou frustrada porque as duas empresas habilitadas não obtiveram o licenciamento ambiental. Em função desse impasse, o aterro teve que passar por uma ampliação para ganhar mais algum tempo de vida útil.

Houve um período de fragilização do consórcio, em função de disputas políticas, mas, a partir de 2005, com a nova lei dos consórcios²⁷, o Conresol mudou sua personalidade jurídica para direito público. A mudança conferiu maior segurança jurídica, com aprovação pela Câmara Municipal de cada município integrante, constituindo-se como autarquia interfederativa e passando a contar com 21 integrantes, que reúnem três milhões de habitantes e 8,7 mil Km².

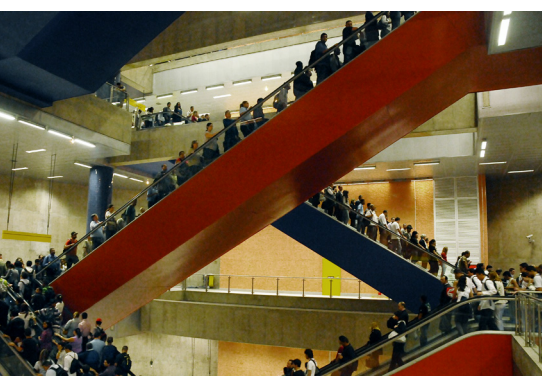
Com a estrutura formada a partir da nova lei, o Conselho Técnico do consórcio (constituído por técnicos dos 21 municípios) formulou o Sistema Integrado de Processamento e Aproveitamento de Resíduos (Sipar). O projeto do Sipar propõe capacidade de tratamento de 1.900 toneladas/dia ou 684 mil toneladas de RSU, resultando na previsão de vida útil de 25 anos.

Para implementar o Sipar, o processo de licitação teve início em 2007, a fim de contratar os serviços de gestão de resíduos a ser prestado pelo setor privado, tendo prazo máximo para implantação do sistema (que previa tecnologia de tratamento de RSU) até 2009. No entanto, entre 2007 e 2010, ocorreram 40 ações judiciais vinculadas a brigas entre empresas e entidades que integram o processo; apesar de a licitação ter sido concluída em 2010, não foi possível efetivar a contratação da empresa vencedora, devido a duas ações judiciais que ocorreram em 2009. A solução foi contratar três empresas de aterro sanitário, por meio de contratos de concessão temporária, já que o aterro de Curitiba estava esgotado.

Em outubro de 2013, a licitação que implantaria o Sipar na Região Metropolitana de Curitiba foi revogada pelo Conresol e um novo modelo de gestão do lixo está sendo estudado. Pretende-se que o novo modelo esteja pronto para ser licitado em 2015, com

²⁷ De acordo com a Lei Federal nº. 11.107, de 2005, "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos".

A Linha 4-Amarela do metrô é a primeira parceria público-privada do Brasil



uso de diversas tecnologias de reaproveitamento e redução no percentual do lixo enterrado.

A decisão de revogação se pautou pelo alto custo estimado para implantação do Sipar, pelo fato de a proposta não contemplar avanços recentes da tecnologia de tratamento de resíduos, e também por ter sido concebida antes da criação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Uma das mudanças diz respeito à distância entre o ponto gerador do lixo e o local da destinação final: deve ficar em torno de 30 quilômetros. O projeto do Sipar previa deslocamentos de até 100 quilômetros. Além disso, será avaliada a viabilidade de instalação de várias usinas para produção de biogás e centros de triagem para separação de material reciclável.

Apesar da revogação da licitação, o Conresol gerou e mobilizou relevante conhecimento da questão dos RSU, bem como profundo aprendizado das dificuldades para a licitação de um ator privado para a gestão do saneamento ambiental.

Key Findings:

- *O Consórcio nasceu e se consolidou a partir de uma experiência pautada na política de preservação de áreas de mananciais, que gerou e mobilizou extensa pauta de conhecimentos para o corpo técnico dos municípios;*
- *A preocupação com o fim da vida útil do aterro fez com que a questão dos RSU tivesse centralidade na agenda governamental. Isso se mostra como fator decisivo na efetividade dos projetos;*
- *A experiência denota a dificuldade em redigir editais que não venham a ser alvo de ações judiciais.*

Macrometrópole Paulista

Tema: Mobilidade Urbana

Instrumento financeiro: Parceria Público-Privada

A experiência de financiamento da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) está inserida no tema de mobilidade urbana. Trata-se de uma PPP para transporte de massa denominada Linha 4-Amarela do metrô e já está sendo operada, ainda que não na sua totalidade.

A Linha 4-Amarela do metrô é a primeira parceria público-privada do Brasil. O modelo é de concessão patrocinada para exploração

de serviços de transporte metroviário, com extensão de 12,8 km, 11 estações e 29 trens.

A linha irá atender à RMSP, que conta com 19,7 milhões de habitantes, área de 8 mil km² e 39 municípios. O metrô de São Paulo possui atualmente quatro linhas em operação, 74,3 km de rede, 64 estações, 150 trens e transportou 1,268 bilhão de passageiros em 2012, com média por dia útil de 4,34 milhões.

A Companhia do Metropolitano de São Paulo ficou responsável pelas obras civis, túneis, estações, sistemas de energia e auxiliares, enquanto ao parceiro privado coube o fornecimento do material rodante (trens), sistemas de sinalização e controle, operação e manutenção.

A linha conecta a Estação da Luz, na área central da cidade de São Paulo, ao município de Taboão da Serra, e foi dividida em três fases, duas das quais objetos da PPP:



- Fase 1: Ligando a Estação da Luz à Vila Sônia, cobre a construção de 12,8 km de linhas, seis estações, a estrutura de três estações intermediárias, eletrificação e um pátio de trem na Vila Sônia. Iniciou a operação em 2010, com a inauguração de duas estações (Paulista e Faria Lima) e mais quatro estações foram abertas em 2011 (Butantã, Pinheiros, Luz e República).

- Fase 2: Término das estações intermediárias iniciadas na fase um e construção de duas novas estações e sistemas complementares.

A demanda projetada foi de 700 mil passageiros/dia (Fase 1) e 970 mil passageiros/dia (Fase 2). A modalidade foi de concessão patrocinada, com prazo de 32 anos, prorrogáveis até 35, de modo que sejam assegurados 30 anos de efetiva operação comercial da linha. O investimento total foi de US\$ 2,5 bilhões, sendo US\$ 2,1 bilhões referentes às obras e US\$ 460 milhões do parceiro privado (a preços de 2006).

O vencedor da licitação foi o consórcio Metro Quatro, que ofereceu o menor valor da contraprestação de US\$ 34,4 milhões (limitado ao máximo de US\$ 55 milhões).

No que se refere à mitigação de riscos, o quadro abaixo define a divisão entre o público e o privado:

<p>Riscos assumidos exclusivamente pelo Parceiro Particular</p>	<p>O Parceiro Privado assumirá os riscos relacionados à operação e manutenção, tais como pessoal, segurança, custos não previstos, etc; e da implantação dos sistemas sob sua responsabilidade, incluindo atrasos na entrega dos equipamentos e da obtenção dos recursos para investimentos.</p>
<p>Riscos compartilhados</p>	<p>Os Parceiros compartilharão os riscos relativos à demanda e à variação cambial. No tocante à demanda, haverá uma faixa de proteção para variação de +/- 10% a +/- 40% da demanda projetada. Com relação à variação cambial, o Contrato prevê a inclusão, na fórmula de reajuste da tarifa de remuneração, do IGP-M no período considerado para o reajuste, sendo que será permitido o equilíbrio econômico-financeiro do contrato limitado a 50% do impacto cambial, se solicitado.</p>
<p>Riscos assumidos exclusivamente pelo Parceiro Público</p>	<p>O Parceiro Público assumirá os riscos relacionados ao atraso na conclusão das obras e deverá garantir a ausência de competição entre a Linha 4 e as linhas de ônibus intermunicipais.</p>

Key findings:

- *O modelo que deixa para o Estado as obras civis pode custar mais caro. No caso da Linha 4, um acidente ocorrido na obra em 2010 atrasou a entrega da primeira fase, levando a um aumento desnecessário de custos. Uma nova linha de metrô (Linha 6-Laranja) testará um novo modelo, no qual o privado deverá encarregar-se também das obras. Isso se tornou possível devido às modificações na lei federal, que agora permitem ao Estado antecipar recursos para a iniciativa privada, antes do início da operação;*
- *Informar e discutir com o sindicato o projeto de PPP. No caso da Linha 4, ocorreram várias greves contra a PPP, atrasando o processo;*
- *Manter o público informado por meio de sites e de publicidade acerca do andamento do projeto;*
- *Planejar de forma antecipada o desenvolvimento de operações urbanas e as mudanças das leis de uso e ocupação do solo.*

Área Metropolitana de Pearl River

A representante da China enfocou sucessos e dificuldades enfrentados pelos projetos de PPPs na China (Macao Bridge, Road Connection to Cities of Pearl River, Shenzhen Thermal Plant, Beijing Power Plant e Olympic Stadium), enfatizando as questões da falta de uma lei nacional, de uma organização de controle desses projetos e os custos crescentes, em função da demora na implementação dos projetos.

Uma das características geográficas mais marcantes da Área Metropolitana do Rio das Pérolas é a presença de grande número de rios, incluindo o principal canal do Rio das Pérolas e suas muitas ramificações. Juntos formam os cursos de água naturais, mas muitas vezes atuam como barreiras à mobilidade. Nesse sentido, o projeto detalhado no estudo foi o de Hong Kong-Zhuhai-Macao Bridge, uma ponte para ligar Lantau Island, em Hong Kong, ao Rio Pérola, em Macau, e Gongbei, em Xuhai. A ponte tem comprimento de 29,6 km, além de um túnel de 6,7 km.

O financiamento virá dos três governos regionais, a um custo total aproximado de US\$ 11,7 bilhões, sendo US\$ 6,2 bilhões para a ponte principal. Estima-se um tráfego de 50 mil a 60 mil veículos e 230 mil a 250 mil pessoas por dia em 2035.

Para a construção foi constituída a Autoridade de Hong Kong-Zhuhai-Macao Bridge, composta pelos governos de Guangdong, Hong Kong e Macao, que é responsável pela construção, operação e manutenção e gestão. A construção foi iniciada em 2009 e a expectativa é de que a primeira fase seja entregue em 2016. O projeto foi inicialmente elaborado com base em uma PPP, mas acabou sendo financiado com recursos públicos, para evitar novos atrasos.

Key findings:

- *Risco de retorno do mercado. Estudos do governo apontaram que a modelagem financeira não seria atraente para o setor privado: investimento de alto valor e baixo retorno financeiro. No início, o setor privado mostrou-se atraído, mas, ao longo do tempo, houve mudanças no cenário econômico;*
- *Restrições legais e diferentes leis entre três jurisdições;*
- *Problemas na coordenação do projeto;*

As DIs possuem atratividade na tributação sobre os rendimentos – as alíquotas do Imposto de Renda para pessoas físicas e investidores estrangeiros foram reduzidas a zero

- *Perda de exclusividade do projeto, com a concorrência de outras pontes transfronteiriças, como Shenzhen, Zhongshan Bridge, totalizando 51 km de comprimento;*
- *Os três governos tinham reservas financeiras confortáveis para desenvolver o projeto;*
- *O mecanismo de criar uma autoridade na qual fazem parte os três governos envolvidos mostra-se como uma inovação no financiamento de infraestruturas que exigem vultosos recursos financeiros;*
- *Outras experiências não tiveram sucesso, em função do aumento nos preços dos pedágios (Western Harbour Tunnel).*

NOVOS MECANISMOS DE CRÉDITOS NO BRASIL: DEBÊNTURES DE INFRAESTRUTURA E FUNDOS DE INVESTIMENTOS EM DIREITOS CREDITÓRIOS PARA INFRAESTRUTURA (FIDC'S)

Debêntures são valores mobiliários que representam dívidas emitidas por uma empresa a fim de captar recursos para se financiar, podendo ser de médio ou longo prazo. Podem ser emitidas pelas Sociedades Anônimas (SAs) com capital fechado ou aberto. São instrumentos adequados para as empresas captarem recursos para o desenvolvimento de seus projetos, pois são títulos de longo prazo, facilitando sua liquidação pelas empresas emissoras, e podem ser complementares aos empréstimos feitos para projetos de infraestrutura pelos bancos estatais. No Brasil, são exemplos o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Brasil (BB) e Caixa Econômica Federal (CEF), que atualmente fomentam grande parte dessa demanda.

O conceito de debêntures de infraestrutura (DI) surgiu recentemente (2009/10), a partir da avaliação do governo brasileiro da necessidade de alavancar o nível de investimento em infraestrutura, ao mesmo tempo em que ocorre uma carência de instrumentos de financiamento de médio e longo prazos e reduzido apetite do investidor por prazos mais longos de aplicação, em função do prolongado período de inflação pelo qual passou a economia brasileira. Assim, com o objetivo de desenvolver um mercado privado de títulos de renda fixa para projetos de infraestrutura, o governo federal, por meio da Lei nº 12.431/11, criou as debêntures incentivadas de infraestrutura (DI).

As DIs possuem atratividade na tributação sobre os rendimentos – as alíquotas do Imposto de Renda para pessoas físicas e investidores estrangeiros foram reduzidas a zero, enquanto que para pessoas jurídicas a alíquota foi fixada em 15%. Para a concessão de emissões de debêntures com

Uma tendência de aumento é observada a partir da formação de novos fundos de investimentos destinados à aquisição deste produto

esses benefícios, há a necessidade de formação de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) pela empresa e os recursos da captação precisam ser voltados para projetos de investimento em infraestrutura ou na produção econômica intensiva em pesquisa, desenvolvimento e inovação. Por meio do Decreto nº 7.603/11, foi definida a lista de setores considerados prioritários para os investimentos em infraestrutura: logística e transporte, mobilidade urbana, energia, telecomunicações, radiodifusão, saneamento básico e irrigação.

Mesmo com o tratamento tributário especial não foi possível tornar o mercado de debêntures atraente ao longo de um ano de vigência do instrumento. Portanto, uma nova lei foi promulgada (12.715/12). Para as DIs, as mudanças mais importantes foram nos possíveis emissores dessas debêntures (passa a ser permitida a emissão por concessionárias, permissionárias ou autoritárias de serviços públicos e holdings que controlam as SPEs) e ampliação da utilização dos recursos.

O primeiro caso prático foi a emissão de debêntures de infraestrutura da empresa brasileira Autoban, que captou R\$450 milhões na oferta de seus títulos. Controlada pelo Grupo CCR, grande companhia especializada em concessão de infraestrutura (avaliada em R\$ 20 bilhões), a Autoaban atualmente administra trechos do Sistema Anhanguera-Bandeirantes, rodovia que conecta importante fluxo de pessoas e cargas nas Regiões Metropolitanas de São Paulo e Campinas, e também responsável pela conservação de um trecho da Marginal Tietê (via expressa da cidade de São Paulo). Com a alta demanda de mercado, o possível prêmio de 0,5%, que se somaria à taxa de juros indexadas à inflação (NTN-B) foi reduzida para 0%. A oferta desencadeou um novo processo no mercado de capitais, na primeira série foram cerca de 1.400 investidores pessoa física que adquiriram os títulos.

Mesmo com os incentivos, o mercado de DIs teve um crescimento abaixo do esperado. De acordo com relatório produzido pela Secretaria de Acompanhamento Econômico (SAEE), "embora não esteja estagnado e tenha crescido paulatinamente ao longo de sua criação, esperava-se que o mercado de debêntures incentivadas se alavancaria ao ponto de dar grande suporte aos bancos estatais, que, no momento, são os maiores credores dos financiamentos de obras de infraestrutura". Atualmente, as debêntures de infraestrutura registram um estoque de R\$11,5 bilhões na Cetip, companhia brasileira integradora do mercado financeiro.

Uma tendência de aumento é observada a partir da formação de novos fundos de investimentos destinados à aquisição deste produto, alguns em fase de captação e outros já consolidados. O tratamento tributário previsto na Lei nº 12.431/11 (a qual, entre outras medidas, instituiu o incentivo fiscal às debêntures de infraestrutura) foi estendido para as quotas de fundos de investimentos em direitos creditórios (FIDCs), provenientes dos créditos que as empresas têm a receber, como duplicatas, cheques, contratos de aluguel e outros.

Os FIDCs tornaram-se o principal veículo de securitização de ativos no Brasil. Atualmente regulamentados pela Comissão de Valores Mobiliários, o setor conta com cerca de 380 fundos, que somam, aproximadamente, US\$ 40 bilhões em patrimônio líquido consolidado e conquistaram o status de opção fundamental de financiamento de empresas de diversos portes.

O FIDC de infraestrutura é normalmente exercido por empresas com grande variedade de recebíveis e que devem alocar recursos em projetos de longo prazo para investimento na área de infraestrutura no país. Em 2014, dois bancos nacionais uniram-se para lançar o primeiro FIDC com isenção de imposto de renda para pessoas físicas e estrangeiras e lastro em projetos de infraestrutura nas áreas de energia, transporte, água, saneamento básico e irrigação.

O Fundo, que começou a ser negociado na Bolsa paulista – BM&FBovespa – com patrimônio de cerca de US\$ 150 milhões, pode atingir o valor de até US\$ 500 milhões, mediante a distribuição de novas quotas. Sua carteira foi dividida por cotas: sênior, mezanino e júnior. Sendo que a primeira conta com a classificação de risco “A”, segundo as agências Fitch e Standard and Poor’s, a segunda, com grau de risco médio, e a Junior, mais suscetível às perdas, não será vendida aos investidores. Pela ótica do investidor, a principal vantagem do investimento via FIDC, quando comparado à compra direta de uma debênture de infraestrutura, é a possibilidade de diversificação de risco em diferentes ativos.

Os dois mecanismos abordados acima foram recentemente elaborados pelo governo federal brasileiro, a fim de direcionar financiamento privado de longo prazo para companhias de infraestrutura no país. Os títulos já estão em operação no mercado de capitais brasileiro, com rentabilidade razoável, risco relativamente baixo quando comparados às outras ações e com potencial para financiar grandes investimentos em infraestrutura, um dos pilares determinantes para o crescimento econômico do país.

Fonte: BONTIVEGNA; RUSSO (2013); CETIP (2014); EXAME.COM (2013); GRUPO CCR; BRONZATI (2014).

CONCLUSÕES

A governança metropolitana, entendida como um sistema de coordenação entre os diferentes níveis de governo, associações empresariais e sociedade civil, deve priorizar a formulação e a implementação de políticas e projetos públicos que possam garantir o desenvolvimento sustentável, a qualidade urbana e a equidade social em contexto metropolitano.

A evidência de que o aumento do número de cidades no território requer a adoção de uma complexa estrutura de governança é ditada pela natureza e magnitude das intervenções, que exigem ações articuladas e integradas, seja para serviços urbanos ou para o fornecimento de infraestrutura.

Tais intervenções envolvem necessariamente diferentes níveis de governo, o que significa a necessidade de coordenação de interesses e demandas. O envolvimento de diversas regiões metropolitanas nesse projeto mostrou que, na maior parte dos casos, há muita dificuldade em estabelecer consenso entre os governos envolvidos, bem como conciliar interesses que muitas vezes são distintos. Entretanto, as pessoas que integram as cidades em regiões metropolitanas não reconhecem as divisões jurisdicionais – para elas o espaço onde habitam, se locomovem, trabalham e desfrutam do lazer é uma só cidade.

Aliam-se a esses fatos, as dificuldades financeiras dos governos locais que formam as regiões metropolitanas, dado o descompasso entre a evolução de suas receitas e as demandas infraestruturais e sociais. Além disso, existem grandes disparidades fiscais e financeiras entre municípios de uma mesma região metropolitana, o que reforça em muitos casos um posicionamento autárquico da cidade-sede, ignorando que a maior parte dos serviços urbanos ultrapassa os limites políticos estabelecidos.

O ambiente urbano é, acima de tudo, um ambiente construído e, por esse motivo, é necessária uma estratégia de desenvolvimento que tenha por base a melhoria da gestão e do financiamento metropolitanos. Isso requer a disponibilização de fontes de financiamento estáveis e postura de constante cooperação entre municípios, estados e governo nacional. Mais além, é preciso uma grande articulação com o setor privado e a sociedade, como parceiros de projeto e polos de aglutinação de diferentes atores econômicos e sociais.

A restrição ao investimento público, mais profunda nas municipalidades, exige novas formas de organização, capazes de fazer frente aos vultosos

As pessoas que integram as cidades em regiões metropolitanas não reconhecem as divisões jurisdicionais

recursos exigidos na criação e na manutenção de infraestrutura. Parcerias, concessões, convênios, consórcios, aproveitamento de ganhos invisíveis da ação pública (valorização imobiliária) são mecanismos que vêm sendo utilizados.

Esse estudo procurou observar, na prática, como as regiões metropolitanas estão se utilizando de tais mecanismos de financiamento, quais foram os erros e acertos e as lições que podem ser aprendidas. Os estudos de caso trouxeram experiências em parcerias público-privadas, convênios, concessões e operações urbanas consorciadas.

No que se refere às PPPs, todas as experiências mostradas pelos parceiros, sejam aquelas já em andamento ou as que ainda estão em elaboração, mostram que, se por um lado devemos considerar que as parcerias com o setor privado podem ser um avanço para viabilizar o investimento em infraestrutura, por outro há que se considerar que não são isentas de riscos.

O tema é bastante complexo e seria difícil no escopo desse trabalho analisar todos os aspectos que cercam esse tipo de contrato entre os setores público e privado. Embora uma gama de setores possa ser objeto de PPPs, é a sustentabilidade do serviço que deve ser examinada como condição essencial da financiabilidade.

As PPPs são normalmente aplicadas em setores nos quais é necessário um alto investimento de capital e com prazos longos, acima de 10 anos. São exemplos de PPPs nos estudos de caso, as experiências já em andamento de São Paulo, Gauteng e Rio de Janeiro; em fase final de contratação, a de Minas Gerais e a de Pearl River, na qual a ideia inicial de lançar uma PPP foi abandonada em função de problemas legais e de coordenação e da baixa atratividade do projeto para o setor privado.

Procura-se, a seguir, resumir os principais aspectos desse instrumento.

Do lado do setor público

- É preciso evitar enxergar a PPP como forma de obter recursos a menores custos, deixando que passivos venham a surgir no médio e longo prazos. PPPs devem ser utilizadas para o alcance de ganhos de eficiência e o governo não deve recorrer a esse mecanismo como forma de melhorar temporariamente o orçamento;
- É essencial a implantação de um robusto marco legal – a institucionalização começa por uma legislação adequada, debatida com

a sociedade;

- Há uma grande dificuldade do setor público para justificar a contratação de uma PPP em detrimento do financiamento público. Uma forma de superar esse obstáculo é o desenvolvimento e a disseminação de critérios para a escolha da modalidade de contratação;

- É preciso construir mecanismos efetivos de fiscalização dos serviços, o que impõe não só uma agência independente, mas, acima de tudo, dar voz à sociedade que se utiliza do serviço. “A voz do consumidor – se ouvida e amplificada – pode modular e restringir o oportunismo que escapa aos contratos na razão direta da experiência diuturna da utilização dos serviços, desde que haja canais para expressão individual e articulação coletiva”²⁸;

- As PPPs requerem um cuidadoso projeto, preparação, avaliação, aquisição, contratação e fiscalização. Essa complexidade de variáveis exige a construção de competências no setor público para a coordenação e gestão desses programas de PPP. Um exemplo são as unidades de PPP montadas nos Estados de São Paulo, Minas Gerais e em Gauteng;

- É necessário garantir a transparência e a probidade na contratação da PPP. A regulação dos contratos requer diálogo com a sociedade durante o desenvolvimento e também na execução do projeto;

- As garantias são parte fundamental do processo e devem compor o marco legal e de governança;

- Envolver os órgãos de licenciamento ambiental e Ministério Público desde o início da discussão do projeto é essencial para dar maior entendimento e transparência à parceria;

- A sustentabilidade no longo prazo de uma parceria público-privada repousa principalmente na correta avaliação de riscos;

- Deve-se considerar o falso cumprimento dos contratos, ou seja, empresas ganham a concessão com preços muito baixos, mas revelam-se a posteriori incapazes de efetuar o investimento ou oferecem uma qualidade de serviços abaixo do esperado. Isso pode ser mitigado pela exigência de comprovação de capacidade financeira e habilitação técnica²⁹;

- Todos os compromissos a serem pagos devem ser considerados

²⁸ Ver FRISCHTAK (2013)

²⁹ Ver RIBEIRO (2013)

como dívida do governo.

Do lado do setor privado

- Cabe ao privado fornecer soluções eficazes, auxiliando o setor público a alcançar os resultados definidos por níveis de desempenho na prestação de serviços;
- Pode trazer maior flexibilidade e incentivos à inovação, incorporando melhores soluções tecnológicas e de gestão;
- O setor privado tem condições de acessar uma gama de fontes de financiamento, inacessíveis muitas vezes ao setor público;

PPPs Principais Lições

Riscos	Propostas	Exemplos
Dificuldade para o gestor público justificar a escolha pela contratação da PPP ou pelo financiamento público	Desenvolver e disseminar critérios objetivos para a escolha da PPP ante outros instrumentos	Figuras como Comprador do Setor Público, que permitem análises custo-benefício. Implantado em Portugal em 2006
Falta de equipe técnica e treinada no setor público para efetuar a modelagem do projeto	Criação de competências no setor público para a coordenação e gestão dos programas de PPPs	Estado de São Paulo, Minas Gerais e África do Sul possuem Unidades de PPP, nas quais todo o processo é minuciosamente examinado
Definição de marco regulatório	Estabelecer leis nacionais e regionais	Brasil, Estado de São Paulo, Minas Gerais e Goiás. África do Sul e México
Estabelecer mecanismos dos contratos	Agências independentes são o melhor instrumento, além de dar voz à sociedade para regulação dos contratos	Participação de órgãos de licença ambiental e fiscalização. Ex: São Paulo

Escolha da modalidade de recursos a baixo custo - "oportunismo fiscal"	Estabelecimento de limites orçamentários, como percentual da receita	No Brasil, a Lei 11.079/2004 se beneficiou da experiência internacional e impôs ao setor público diversos limites orçamentários, contábeis e financeiros à contratação de PPPs. Esses limites existentes no Brasil não eram estabelecidos em muitos países europeus até recentemente
Falta de garantias para apoio aos projetos	As garantias podem ser montadas por meio de: instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei; contratação de seguro-garantia com companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público; garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo Poder Público; garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa	Em São Paulo, há a figura da Companhia Paulista de Parcerias

As PPPs não são a única alternativa de financiamento. Um grande número de gestores públicos acredita que outra opção para o equacionamento de problemas urbanos que envolvem municipalidades vizinhas é via cooperação intergovernamental, por meio da formação de consórcios, convênios e outras formas específicas de parceria entre municípios.

As concessões podem ser um instrumento quando o projeto não oferece atratividade à PPP. Cabe lembrar que a diferença básica entre parceria público-privada e concessão comum é

a remuneração do parceiro privado. Nas concessões comuns a remuneração do concessionário advém exclusivamente das tarifas cobradas aos usuários, nas parcerias público-privadas há pagamento de contraprestação pela administração pública, com ou sem cobrança de tarifa dos usuários. São exemplos, embora não examinados nesse estudo, as concessões rodoviárias no Estado de São Paulo.

Os convênios mostram-se interessantes para intervenções específicas, tendo sido bem aperfeiçoado o seu sistema de controle de execução e prestação de contas no Brasil. No entanto, pode ser inadequado para projetos complexos, com diversos investimentos reunidos, que possuam longo prazo de maturação. Pelo mesmo motivo de que o convênio, por definição, não é juridicamente estável, também não é adequado para garantir que a operação das obras e equipamentos será efetivada de forma adequada no médio e longo prazos. Em projetos mais complexos, o uso de convênios impõe acesso à lei municipal, uma vez que necessitam de um estatuto jurídico específico.

As concessões e convênios advindos da experiência de Rosário mostram alto grau de envolvimento de diversos atores, além do setor público. Ou seja: proprietários, usuários e investidores, dando ideia da noção de parceria entre Estado e iniciativa privada, entre administração e sociedade civil para a requalificação de uma dada área urbana, a partir de transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e ambientais. Estas providências foram pensadas e planejadas durante um longo período de tempo, em um contexto articulado a partir do plano urbano e do plano estratégico. Além dos instrumentos de financiamento, a experiência de Rosário mostra como o planejamento é fundamental para alicerçar um caminho de sucesso em ações compartilhadas.

A operação urbana (caso do Rio de Janeiro) é um instrumento moderno, pois o poder público assume um papel de maior proatividade: desenvolve uma proposta de ocupação ou de requalificação de uma determinada área e se utiliza de mecanismos de incentivo e intervenção na propriedade para induzir e fomentar a ação dos atores privados e viabilizar a consecução de seu projeto.

São várias as considerações que podem ser ressaltadas a partir dos estudos de caso que foram objeto do estudo comparativo. Dentre os principais pontos críticos para a governança metropolitana, cabe destacar:

- É contraproducente o enfrentamento individual de projetos que, por sua natureza, devem ser integrados e pensados de forma conjunta;
- É preciso grande flexibilidade para atingir uma boa governança: integração de todos os atores;
- A fragmentação pode ser observada em quase todas as áreas metropolitanas;
- É preciso ação constante para garantir representatividade política do cidadão metropolitano;
- Produzir e legitimar um planejamento das RMs e metrópoles é fator fundamental para o sucesso das ações metropolitanas;
- Dada a disparidade de tamanho e peso econômico das cidades que compõem uma RM, as políticas públicas devem ser desenvolvidas na escala mais efetiva para cada caso;
- Necessidade de tratar o território como plataforma de integração das políticas e ações de governo, em seus vários níveis, e avaliação permanente dos impactos dos projetos.

ANEXOS

CONFIGURAÇÃO TERRITORIAL (Quadro 1)

REGIÕES METROPOLITANAS	METRÓPOLE	Nº de MUNICÍPIOS	ÁREA (Km2)	DENSIDADE POPULACIONAL (pop./Km2)	TAXA DE URBANIZAÇÃO (%)
SÃO PAULO (RMSP)	São Paulo	39	7.947	2.477	98,9
CAMPINAS (RMC)	Campinas	19	3.645	767	97,4
BAIXADA SANTISTA (RMBS)	Santos	9	2.406	692	99,8
VALE DO PARAÍBA E LITORAL NORTE (RMVP/LN)	São José dos Campos	39	16.181	140	94,1
RIO DE JANEIRO (RMRJ)	Rio de Janeiro	21	5.318	2.221	99,5
BELO HORIZONTE (RMBH)	Belo Horizonte	34	9.475	515	98,1
REDE DE GOVERNANÇA COLABORATIVA (REDE 10)	Belo Horizonte	10	2.775	-	-
VALE DO AÇO (RMVA)	Ipatinga	4	807	56	98,7
GOIANIA (RMG)	Goiania	20	7.397	294	98,0
CURITIBA (RMC)	Curitiba	29	16.627	194	91,7
PORTO ALEGRE (RMPA)	Porto Alegre	32	10.097	394	97,0
BELÉM (RMB)	Belém	7	3.570	637	97,6
RIDE DISTRITO FEDERAL E ENTORNO (RIDE-DF)	Brasília	23	56.433	67	94,1
ÁREA METROPOLITANA - PEARL-RIVER DELTA	Guangzhou	9	54.700	875	>80,0
REGIÃO DE GAUTENG		-	18.178	670	1,9
Johannesburg	Johannesburg	1	1.645	2.430	-
Tshwane	Tshwane	1	2.198	464	-
Ekurhuleni	Ekurhuleni	1	1.975	1.609	99,4
District Councils		10	-	-	-
BUENOS AIRES (RMBA)	Buenos Aires	41	14.000	941	98,0
ROSÁRIO (AMR)	Rosário	21	1.768	740	97,6
LIMA E CALLAO	Provincia de Lima	43	2.672	2.846	99,9
	Provincia de Calao	6	147	5.966	100,0
ZONA METROPOLITANA VALLE DO MÉXICO (ZMVM)	Cidade do México	60 municípios e 16 demarcações territoriais *	7.854	2.560	98,6
ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA (AMB)	Barcelona	36	636	5.074	47,0

Fonte: Regiões Metropolitanas parceiras da Iniciativa. 2013

* A divisão político-administrativa da Cidade do México não são os municípios, mas as demarcações territoriais ou delegações políticas.

CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS (Quadro 2)

REGIÕES METROPOLITANAS	População	Ano base - população	Taxa média anual de crescimento populacional (%)	Ano base - crescimento populacional	% da População do País	% da População da RM que reside na cidade sede	% da População com idade entre 0 e 14 anos	% da População com idade entre 15 e 64 anos	% da População com idade de 65 anos ou mais
SÃO PAULO (RMSP)	19.683.975	2010	0,97	2000-2010	10,30	57,20	21,90	70,90	7,10
CAMPINAS (RMC)	2.797.137	2010	1,81	2000-2010	1,50	38,60	20,50	72,10	7,40
BAIXADA SANTISTA (RMBS)	1.664.136	2010	1,2	2000-2010	0,90	25,20	22,10	68,90	9,10
VALE DO PARAÍBA E LITORAL NORTE (RMVP/LN)	2.264.594	2010	1,29	2000-2010	1,20	27,80	22,20	70,70	7,10
RIO DE JANEIRO (RMRJ)	11.835.708	2010	-	-	6,20	53,40	20,80	70,10	9,10
BELO HORIZONTE (RMBH)	4.883.970	2010	1,15	2000-2010	2,60	48,60	24,40	68,40	7,20
REDE DE GOVERNANÇA COLABORATIVA (REDE 10)	4.360.662	2010	1,04	2000-2010	2,30	54,47	-	-	-
VALE DO AÇO (RMVA)	451.670	2010	1,23	2000-2010	0,20	53,00	22,10	71,20	6,70
GOIANIA (RMG)	2.173.141	2010	2,23	2000-2010	1,14	59,91	22,63	73,75*	3,62*
CURITIBA (RMC)	3.223.836	2010	1,37	2000-2010	1,70	54,30	22,70	70,90	6,40
PORTO ALEGRE (RMPA)	3.978.470	-	-	-	2,10	35,40	21,40	70,40	8,20
BELÉM (RMB)	2.275.032	2010	1,98	2000-2010	1,20	61,25	24,98	69,49	5,53
RIDE DISTRITO FEDERAL E ENTORNO (RIDE-DF)	3.724.181	2010	2,42	2000-2010	1,90	69,00	23,70	76,40	-
ÁREA METROPOLITANA - PEARL-RIVER DELTA	47.862.400	-	-	-	3,10	-	-	-	-
REGIÃO DE GAUTENG	12.272.263		2,7		23,70	-	-	-	-
Johannesburg	4.434.827	2011	3,2	2001-2011	8,60	100,00	23,20	72,70	4,00
Tshwane	2.921.488		3,1		5,60	100,00	23,20	71,90	4,90
Ekurhuleni	3.178.470		2,47		6,10	100,00	24,30	71,70	4,00
District Councils	2.233.382		-		4,50	100,00	-	-	-
BUENOS AIRES (RMBA)	14.819.137	2010	1,38	2000-2010	37,00	19,50	25,00	63,70	11,30
ROSÁRIO (AMR)	1.307.826	2010	0,94	2001-2012	0,03	72,70	18,60	72,30	11,10
LIMA E CALLAO	8.482.619	-	-	-	30,90	-	25,20	68,10	6,70
Provincia de Lima	7.605.742		-	-	27,70	-	25,00	68,20	6,80
Provincia de Callao	876.877		-	-	3,20	-	26,80	66,80	6,40
ZONA METROPOLITANA VALLE DO MÉXICO (ZMVM)	20.533	-	-	-	0,30	68,70	15,00	48,00	37,00
ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA (AMB)	3.226.944	2011	2,1	2006-2011	0,07	50,00	14,20	67,70	18,10

*RMG - Part.% da população de 15 a 69 e Part.% da população de 69 e mais

CARACTERÍSTICAS ECONÔMICAS (Quadro 3)

REGIÕES METROPOLITANAS	PIB - em milhões de US\$	Ano base PIB	Part. no PIB do país (%)	Part. no PIB do Estado (%)	PIB Per Capita - em US\$	Total de Vínculos Empregatícios	Rendimento médio mensal - US\$
SÃO PAULO (RMSP)	398.745	2010	18,6	56,26	20.269	7.380.405	1.218
CAMPINAS (RMC)	55.953	2010	2,61	7,89	20.005	965.081	1.149
BAIXADA SANTISTA (RMBS)	26.874	2010	1,25	3,79	16.159	398.204	955
VALE DO PARAÍBA E LITORAL NORTE (RMVP/LN)	35.053	2010	1,64	4,95	15.491	551.865	-
RIO DE JANEIRO (RMRJ)	127.205	2009	7,84	71,8	10.757	3.151.210	887
BELO HORIZONTE (RMBH)	62.698	2009	3,87	35,3	10.300	1.907.583	1.256
REDE DE GOVERNANÇA COLABORATIVA (REDE 10)	54.270	2009	3,35	33,1	12.445	-	-
VALE DO AÇO (RMVA)	6.902	2009	0,43	5,8	9.800	118.653	1.316
GOIANIA (RMG)	15.757	2009	0,97	36,81	7.251	-	-
CURITIBA (RMC)	43.962	2009	2,5	43,0	12.148	947.195	1.976
PORTO ALEGRE (RMPA)	62.782	2010	2,9	44,4	13.810	1.293.000	1.512
BELÉM (RMB)	14.045	2010	0,65	31,76	6.174	504.223	-
RIDE DISTRITO FEDERAL E ENTORNO (RIDE-DF)	91.030	2010	4,2	-	24.443	1.284.000(1)	1.191(1)
ÁREA METROPOLITANA - PEARL-RIVER DELTA	501.654	2011	10	82,2	9.855	-	282
REGIÃO DE GAUTENG	78.000	-	34	-	6.969	-	-
Johannesburg	34.000	-	17	-	9.188	1.952.843	-
Tshwane	19.100	-	9,5	-	8.862	1.066.528	-
Ekurhuleni	13.230	-	6,6	-	4.613	841.798	-
BUENOS AIRES (RMBA)	133.000	2011	-	81,4	8.975	4.901.430	748
ROSÁRIO (AMR)	12.655	2010	-	50	9.470	575.000	1.108
LIMA E CALLAO							
Provincia de Lima	35.873	-	-	47,9	-	-	725
Provincia de Callao							
ZONA METROPOLITANA VALLE DO MÉXICO (ZMVM)	175.482	-	-	14,5	1.370	8.973	5.046
ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA (AMB)	188.930	2010	13,6	-	40.493	2.475	20.283

(1) Refere-se à cidade de Brasília

INDÚSTRIA E SERVIÇOS (Quadro 4)

REGIÕES METROPOLITANAS	Participação do Valor Adicionado (VA) da indústria no VA total da RM	Participação do VA industrial da RM no VA industrial do Estado	Participação do Valor Adicionado (VA) dos serviços no VA total da RM	Participação do VA de serviços da região no VA de serviços do Estado
SÃO PAULO (RMSp)	24,6	47,3	75,4	60,7
CAMPINAS (RMC)	37,0	9,8	62,6	7,0
BAIXADA SANTISTA (RMBS)	27,5	2,8	72,3	3,0
VALE DO PARAÍBA E LITORAL NORTE (RMVale/LN)	46,4	8,4	52,9	4,0
RIO DE JANEIRO (RMRJ)	17,0	45,0	83,0	79,0
BELO HORIZONTE (RMBH)	33,9	34,4	65,2	36,6
VALE DO AÇO (RMVA)	55,1	5,5	44,7	2,4
PORTO ALEGRE (RMPA)	48,2	50,5	50,7	46,2
BELÉM (RMB)	19,1	13,6	80,3	45,7
ÁREA METROPOLITANA - PEARL-RIVER DELTA	47,8	>90	49,9	>80
REGIÃO DE GAUTENG	-	-	25,5*	-
Johannesburg	17,4	-	12,7*	-
Tshwane	16,1	-	30,4*	-
Ekurhuleni	-	-	-	-
BUENOS AIRES (RMBA)	23,0	-	77,0	-
ROSÁRIO (AMR)	19,0	-	81,0	-
LIMA E CALLAO				
Provincia de Lima	18,4	58,8	-	-
Provincia de Callao	-	-	-	-
ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA (AMB)	20,3	74,0	70,3	69,0

Fonte: Regiões Metropolitanas parceiras da Iniciativa. 2013

* Para a Região de Gauteng e a cidade de Johannesburg, considerar os serviços financeiros e de empresas e para Tshwane, o setor público.

REFERÊNCIAS

BONTIVEGNA, Enrique, Russo, Ricardo Simões. FIDC de Infraestrutura novo mecanismo de financiamento de projetos de longo prazo - Anexo Biblioteca Informa n 2.238. Disponível em <<http://www.pinheironeto.com.br/publicacao/3860>>. Acesso em: 30 abr.14.

BRASIL. Decreto Federal 5.977 de 1º de dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5977.htm>. Acesso em: 10 jul.2013.

BRASIL. Lei Federal 8.987 de 13 de fevereiro de 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm>. Acesso em: 10 jul.2013.

BRASIL. Lei Federal 11.079 de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm>. Acesso em: 10 jul.2013.

BRASIL. Lei Federal 11.107 de 6 de abril de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm>. Acesso em: 10 jul.2013.

BRASIL. Lei Federal 12.431 de 24 de junho de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12431.htm>. Acesso em: 10 jul.2013.

BRASIL. Lei Federal 12.715 de 17 de setembro de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm>. Acesso em: 10 jul.2013.

BRONZATI, Aline. FIDC do BB e Votorantim pode somar R\$ 1 bi em patrimônio. Agência Estado para Exame.com, 13/06/2014 14:12. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/mercados/noticias/fidc-do-bb-e-votorantim-pode-somar-r-1-bi-em-patrimonio>>. Acesso em: 14 jun.14

CENSUS 2011 Census in Brief. Statistics South Africa. Pretoria: Statistics South Africa, 2012. Available on: <http://www.statssa.gov.za/Census2011/Products/Census_2011_Census_in_brief.pdf>. Last visit in July 30, 2014.

CUNHA, José Marcos Pinto da, STOCO Sergio, DOTA, Ednelson. Projeto mobilidade pendular na Macrometrópole – NEPO/UNICAMP EMPLASA, São Paulo: 01-fev-2013. Disponível em: <<http://www>>.

emplasa.sp.gov.br/emplasa/RELATORIO-PENDULARIDADE-UNICAMP-06-02-2013.pdf>. Acesso em: 10 set.2013.

DACHS, William. Gautrain: Public Money in a Private Deal. Gautrain Management Agency IFC PPP Conference; Lagos, November, 2011. Available on: <http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/b38783804956b8a3913fbd849537832d/3.1_Public+Money,+Private+Deals++Public+Sector+Financing+Trends++Gautrain++William+Dachs.pdf?MOD=AJPERES>. Last visit on: Aug 12, 2014.

EMPLASA. Finanças Públicas e Capacidade de Investimento da Macrometrópole Paulista. São Paulo, 2012, 186 p.

FRISCHTAK, Claudio. PPPs: a experiência internacional em infraestrutura. In OLIVEIRA, Gesner, OLIVEIRA FILHO, Luiz Chrysostomo de (org.). Parcerias Público-privadas Experiências, Desafios e Propostas, 1 ed. Rio de Janeiro: LTC, 2013. 438 p.

GARSON, Sol. Regiões metropolitanas – diversidade e dificuldade fiscal da cooperação. Cadernos Metrôpole, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 435-451, jul/dez 2009. Disponível em: <http://www.cadernosmetropole.net/download/cm_artigos/cm22_166.pdf>. Acesso em 29-out-2012.

INSÚA, Julián L. Alvarez. Secretaría de Planeamiento, Ministerio de Desarrollo Urbano, Reunión de la Iniciativa Metrópolis sobre Gobernanza Metropolitana. San Pablo, 24 de abril 2013. Disponible en: <http://metropolis.org/sites/default/files/initiatives/comparative-study-metropolitan-governance/buenos_aires_revitalizacao_urbana.pdf>. Aceso en: 05 mayo.2013.

IPEA. Plataforma IPEA de Pesquisa em Rede. Projeto Governança Metropolitana no Brasil. Oficina 1: arranjos institucionais de gestão metropolitana. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/redeipea/index.php?option=com_content&view=article&id=97:governanca-metropolitana&catid=89:projetos-de-pesquisa&Itemid=206>. Acesso em :15 nov.12.

Itaú BBA lidera oferta de debêntures de R\$450 mi da Autoban. Agência Reuters para Exame.com, 29/08/2013 18:13. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/mercados/noticias/itau-bba-lidera-oferta-de-debentures-de-r-450-mi-da-autoban>>. Acesso em 30 ago.13.

LEFÈVRE, Christian. Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. In: ROJAS, Eduardo; CUADRADO-ROURA, Juan; GÜELL, José Miguel Fernández (orgs.). Gobernar las metrópolis.

Washington, DC: BID – Banco Interamericano de Desarrollo, 2005. Capítulo 4, p. 195-261. Disponible en: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=800392>>. Acesso en: 20 Jul.13.

RIBEIRO, Mauricio Portugal. Concessões e PPPs: o que temos a aprender com o falso cumprimento dos contratos?. Enviado em 19/04/2013, às 12:30h. Disponível em <<http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/artigo-concess%C3%B5es-e-ppps-o-que-temos-aprender-com-o-falso-cumprimento-dos-contratos>>. Acesso em 18 set.13.

ROSÁRIO (Ciudad). Plan Urbano Rosário.. Secretaria de Planeamiento. Rosário, 2011.

ROSÁRIO (Ciudad). Plan Rosário Metropolitano: Estratégia 2018. Municipalidad de Rosário. Rosário, 1998.

RIDEs. Regiões Integradas de Desenvolvimento. Secretaria de Desenvolvimento Regional, Ministério da Integração Nacional. Disponível em <http://www.integracao.gov.br/web/guest/regioes_integradas_rides>. Acesso em 30 de julho de 2014.

REZENDE, Fernando. Em Busca de um Novo Modelo de Financiamento Metropolitano. In: MAGALHÃES, Fernanda (Org.). Regiões Metropolitanas no Brasil: Um paradoxo de desafios e oportunidades. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010. Capítulo 3, p. 45-97. Disponível em <<http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/299/Regi%C3%B5es%20metropolitanas%20no%20Brasil.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10 de agosto de 2013.

ROJAS, Eduardo., CUADRADO-ROURA, Juan Ramón and GÜELL, José Miguel Fernández (Orgs.). Governing the Metropolis: principles and cases. Washington, DC: Inter-American Development Bank and David Rockefeller Center for Latin American Studies, 2008.

ROJAS, Eduardo. Governança de Regiões Metropolitanas da América Latina. In: MAGALHÃES, Fernanda (org.). Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades. Washington, DC: BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010, Capítulo 1, p. 1-17.

SEIXAS, Camila do Couto, CALDAS JÚNIOR, César Augusto, ALMEIDA, Thiago Ferreira. Parcerias público-privadas aplicadas à gestão de resíduos sólidos na RMBH e colar metropolitano. In: DRUMMOND, Maria Valeska Duarte (org.). Pensar metropolitano: arranjos de

governança nas regiões metropolitanas. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <<http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2013-11/revista-pensar-metropolitano-bh.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 14.

Sobre o Grupo CCR. Disponível em:< <http://www.grupoccr.com.br/grupo/sobre-o-grupo>>. Acesso em 30 ago.13.

SOJA, Edward W. Postmetropolis: critical studies of cities and regions. Malden, MA (USA): Blackwell Publishers, 2000.

SANTOS LOPES, Arthur Cury dos. Financiamento de infraestrutura a partir do mercado de capitais no Brasil. Programa de Intercâmbio da Secretaria de Acompanhamento Econômico, Coordenação-Geral de Estruturação de Projetos e Financiamentos. Brasília, 2013.

URANI, André, BRUNELLI, André. Novas governanças para a Região Metropolitana de São Paulo. Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS). Versão Preliminar, Maio 2006. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/eventos/seminarios/pesquisa/texto06_06_20.pdf>. Acesso em 24 jun. 2014>.



**GOVERNO DO ESTADO
DE SÃO PAULO**

Governador do Estado de São Paulo
Geraldo Alckmin

Secretário Chefe da Casa Civil
Saulo de Castro

Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano - Emplasa
Presidente
Renato Viégas

Vice-Presidente
Luiz José Pedretti

Diretora de Planejamento
Rovena Negreiros

Diretora de Projetos
Diana Motta

Diretor Administrativo e Financeiro
Sideval Francisco Arone

Coordenação Geral

Rovena Negreiros

Coordenação Técnica

Maria Lucia Camargo

Coordenação Internacional

Helena Monteiro

Raphael Camargo

Catarina Mastellaro

Andrey Britto

Design Gráfico

Carolina Blandino

Viviane Goulart

Parceiros

André Marques

Andréa Pinheiro

Carlos Augusto de Almeida Dias

Carlos Escalante

Christine Piquemal

Daniel Van Raemdonck de Lima

Deise Martins

Diego Sadowski

Diego Valenzuela

Emilio Reaño

Esther Leblanc

Eugene Zapata

Evilsson Pereira Jacobina Junior

Fernando Alvarez de Celis

Gustavo Palhares

Iára de Macedo

Isadora Tsukumo

Ivelise Longhi

Jan Erasmus

João Resende

José Joel Pichardo Nepomuceno

Julián Alvares Insua

Juliana Maria Simoes

Lucelena Melo

Luiza Sabino Queiroz

Maria Valeska Duarte Drummond

Mariana Flores

Mirta Levin

Petras Shelton Zumpano

Rashid Seedat

Reinaldo de Freitas

Roberto Gothe

Rodrigo Perpétuo

Rosana Aparecida Martinez

Canufre

Sara Hoeflich de Duque

Sol Mina

Thaís Kornin

Thiago Toscano

Yao Yi

Tradução

Foco TraduçõesLTDA.

metropolis ●

Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis

30
YEARS



i1 Secretariado General

Avinyó, 15

08002 Barcelona (España)

Tel. +34 93 342 94 60

Fax: +34 93 342 94 66

metropolis@metropolis.org

www.metropolis.org

i2

© 2014 - Metropolis,

Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis

Primera edición, octubre 2014

metropolis ●



september 2014