



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
TERRITÓRIO, AMBIENTE E SOCIEDADE**



UBIRATAN FÉLIX PEREIRA DOS SANTOS

**ANÁLISE DO SISTEMA DE GOVERNANÇA NA REGIÃO METROPOLITANA
DE SALVADOR (RMS)**

**SALVADOR
2022**

UBIRATAN FÉLIX PEREIRA DOS SANTOS

**ANÁLISE DO SISTEMA DE GOVERNANÇA NA REGIÃO METROPOLITANA
DE SALVADOR (RMS)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Território, Ambiente e Sociedade da Universidade Católica do Salvador, como requisito para a obtenção do grau de Mestre.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maina Pirajá Silva.

SALVADOR
2022

Dados de Catalogação na Publicação (CIP)
Ficha Catalográfica. UCSAL. Sistema de Bibliotecas

S237 Santos, Ubiratan Félix Pereira dos
Análise do sistema de governança na Região Metropolitana de Salvador
(RMS) / Ubiratan Félix Pereira dos Santos. – Salvador, 2022.
118 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica do Salvador. Pró-Reitoria
de Pesquisa e Pós-Graduação. Mestrado em Território, Ambiente e
Sociedade.

Orientadora: Profa. Dra. Maina Pirajá Silva.

1. Governança 2. Região Metropolitana de Salvador 3. Parceria
Público-Privada 4. Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica
I. Silva, Maina Pirajá – Orientadora II. Universidade Católica do Salvador.
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação III. Título.

CDU 35:656.025(813.8)

TERMO DE APROVAÇÃO

UBIRATAN FÉLIX PEREIRA DOS SANTOS

“ANÁLISE DO SISTEMA DE GOVERNANÇA NA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR (RMS)”.

Dissertação aprovada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Ciências Aplicadas a Dinâmicas Territoriais, de Ambiente e Sociedade.

Salvador, 30 de setembro de 2022.

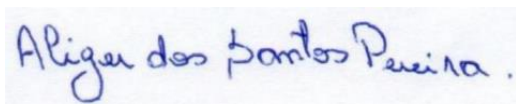
Banca Examinadora:



Profa. Dra. Maina Pirajá Silva
Universidade Católica do Salvador/UCSal (Orientadora)



Profa. Dra. Laila Nazem Mourad
Universidade Católica do Salvador/UCSal (Examinadora interna)



Profa. Dra. Aliger dos Santos Pereira
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia – IFBA/
Universidade do Estado da Bahia – UNEB (Examinadora externa)

AGRADECIMENTOS

Nos últimos anos, muitas pessoas passaram a fazer parte da minha vida, ajudando-me no desenvolvimento desta pesquisa. Deixo aqui uma palavra de agradecimento:

À Deus, por todos os dias de minha vida.

À minha vizinha, Adelaide Ribeiro Pereira (*in memoriam*), a mainha Filomena Ribeiro Pereira dos Santos (*in memoriam*) e a painho José Félix dos Santos, vítima da covid e do negacionismo em relação às vacinas.

Ao meu Filho unigênito, José Antônio Félix Rocha Pereira.

À minha orientadora, Prof.^a Dr.^a Maina Pirajá Silva, por todo conhecimento compartilhado e por se colocar disponível em todos os momentos, sempre com muita paciência e respeito.

Ao Departamento de Construção Civil do Instituto Federal de Ciência e Tecnologia do Estado da Bahia (IFBA).

Aos meus colegas de trabalho do IFBA pelo apoio durante o período de capacitação.

Aos meus alunos do Curso de Saneamento do IFBA pelo apoio e compreensão.

Aos integrantes da comissão examinadora de minha qualificação e defesa, professoras doutoras Maina Pirajá Silva, Laila Nazem Mourad e Aliger dos Santos Pereira, pelas observações e contribuições.

Aos diretores e colaboradores do Sindicato dos Engenheiros da Bahia (SENGE-BA), Federação de Sindicatos de Engenheiros (FISENGE) e Associação dos Professores Universitários da Bahia (APUB) por compreenderem a minha ausência e me apoiarem durante o período de capacitação.

Aos meus amigos que me apoiaram e entenderam a minha ausência neste período.

A todos que direta ou indiretamente contribuíram para a execução desta dissertação de mestrado, o meu muito obrigado!

RESUMO

O trabalho teve como objetivo analisar o sistema de governança na Região Metropolitana de Salvador (RMS), tendo como enfoque o estudo de caso do Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica, e como objetivos específicos: ponderar sobre as estruturas práticas do sistema de governança da RMS, analisar as mudanças institucionais ocorridas desde sua criação, bem como entender os problemas e desafios que se colocam na atual conjuntura, e discutir possibilidades de novas práticas interativas de uma governança a partir do estudo de parcerias público-privadas, com uma abordagem no caso do Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica. Para atender os objetivos, a pesquisa utilizou em sua metodologia uma abordagem qualitativa e foram utilizados os métodos de procedimentos: histórico e monográfico (estudo de caso) para aprofundar a análise de práticas de governança público-privada. Como ponto de partida, foi realizado um levantamento documental e bibliográfico. Após o levantamento, procedeu-se a leitura, fichamento e análise crítica de todas as informações e construção de um banco de dados. Por causa da pandemia da covid-19 não foram realizadas entrevistas semiestruturadas e aplicados questionários com gestores públicos, pesquisadores na área de políticas públicas urbanas e organizações sociais, como inicialmente havia sido planejado no projeto. O trabalho está dividido da seguinte forma: no primeiro capítulo temos a introdução; o segundo analisa os sistemas e processos de governança, versa sobre a criação de regiões metropolitanas no país, o Estatuto da MetrÓpole e a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador e a criação da Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder), e; o terceiro capítulo traz a trajetória urbana-social e econômica de Salvador, sua expansão e modernização excludente, e a avalia como uma metrÓpole regional; o quinto capítulo disserta sobre a gestão e governança metropolitana, trazendo suas concepções e possibilidades, as experiências internacionais e brasileiras, além de analisar as experiências de arranjos de governança metropolitana ou regional; o sexto capítulo pondera sobre o sistema de governança na Região Metropolitana de Salvador, trazendo o caso do Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica; e o sétimo e último capítulo se refere às considerações finais. Os resultados mostraram a fragilidade do sistema de governança na Região Metropolitana de Salvador. Podemos constatar que o processo de implantação do Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica dialoga com a visão estadualizada e impositiva da gestão e governança metropolitana que foi o modelo adotado no período do regime militar e vigente até a promulgação da Constituição de 1988 que reconheceu autonomia municipal. A intervenção metropolitana estadualizada se caracteriza pela escassa participação da sociedade civil e dos municípios, enfatizando o caráter vertical e centralizado. Apesar da forma ser semelhante o conteúdo é diferente, em vista do papel relevante do setor privado.

Palavras-chave: governança; Região Metropolitana de Salvador; parceria público-privada; Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica.

ABSTRACT

The objective of this work was to analyze the governance system in the Metropolitan Region of Salvador (RMS), focusing on the case study of the Ponte Salvador-Ilha de Itaparica Highway System, and as specific objectives: to consider the practical structures of the governance system of the RMS, to analyze the institutional changes that have occurred since its creation, as well as to understand the problems and challenges that arise in the current conjuncture, and to discuss possibilities of new interactive practices of governance based on the study of public-private partnerships, with an approach in the the case of the Salvador-Itaparica Bridge Highway System. To meet the objectives, the research used a qualitative approach in its methodology and the following procedures were used: historical and monographic (case study) to deepen the analysis of public-private governance practices. As a starting point, a documentary and bibliographic survey was carried out. After the survey, we proceeded to read, record and critically analyze all the information and build a database. Because of the covid-19 pandemic, semi-structured interviews and questionnaires were not carried out with public managers, researchers in the area of urban public policies and social organizations, as initially planned in the project. The work is divided as follows: in the first chapter we have the introduction; the second analyzes governance systems and processes, deals with the creation of metropolitan regions in the country, the Statute of the Metropolis and the Metropolitan Entity of the Metropolitan Region of Salvador and the creation of the Urban Development Company of the State of Bahia (Conder), and ; the third chapter brings the urban-social and economic trajectory of Salvador, its excluding expansion and modernization, and evaluates it as a regional metropolis; the fifth chapter discusses metropolitan management and governance, bringing its concepts and possibilities, international and Brazilian experiences, in addition to analyzing the experiences of metropolitan or regional governance arrangements; the sixth chapter considers the governance system in the Metropolitan Region of Salvador, bringing the case of the Ponte Salvador-Ilha de Itaparica Highway System; and the seventh and last chapter refers to the concluding remarks. The results showed the fragility of the governance system in the Metropolitan Region of Salvador. We can see that the implementation process of the Ponte Salvador-Ilha de Itaparica Highway System dialogues with the state-based and imposing vision of metropolitan management and governance, which was the model adopted during the period of the military regime and in force until the enactment of the 1988 Constitution that recognized autonomy. municipal. State metropolitan intervention is characterized by the limited participation of civil society and municipalities, emphasizing the vertical and centralized character. Although the form is similar, the content is different, given the relevant role of the private sector.

Keywords: governance; metropolitan region of Salvador; public-private partnership; Salvador-Ilha de Itaparica Highway System.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Localização da Região Metropolitana de Salvador no estado da Bahia.....	15
Figura 2 – População de Salvador – 1872 a 2021.....	40

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução do crescimento da população urbana no Brasil.....	57
Tabela 2 – Crescimento acumulado do PIB <i>per capita</i> por década.....	58

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – PPPs na RMS - 2021.....	81
Quadro 2 – Garantia de execução do contrato - 2019.....	91

LISTA DE SIGLAS E ABREVIações

AGEM	Agência Metropolitana da Baixada Santista
AGENCAMP	Agência Metropolitana de Desenvolvimento
AGERBA	Agência Estadual de Serviços Públicos de Energia, Transporte e Comunicações da Bahia
Agência RMBH	Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
APA	Áreas de Preservação Ambiental
BNH	Banco Nacional de Habitação
CRCC20-th	Bureau Grup Cooperation
CCCC	China Communications Construction Company
CETM	Conselho Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros
COMEC	Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba
CONDAM	Consortio de Desenvolvimento Intermunicipal da Área Metropolitana de João Pessoa
CONDER	Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia
CNPU	Comissão Nacional de Política Urbana
Covid-19	SARS CoV-2
CONDERM	Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife
CONDESB	Conselho de Desenvolvimento da Baixada Santista
COMDEVIT	Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória
DESENBAHIA	Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A
EPEA	Escritório de Pesquisa Econômica
FEAM	Fundo Especial de Equipamento da Área Metropolitana do Recôncavo
FEREM	Fundo Especial de Equipamento da Região Metropolitana de Salvador
FGBP	Fundo Garantidor Baiano de Parcerias
FMBDS	Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Baixada Santista
FNDU	Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano
FUNDOCAMP	Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas
FUNDERM	Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana
IPCA/IBGE	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ITR	Imposto Territorial Rural
ISSQN	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
IJSN	Fundação Instituto Jones dos Santos Neves
MCMV	Minha Casa Minha Vida
METROPLAN	Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OS	Organização Social

OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPP	Parceria Público-Privada
RGMV	Região Metropolitana da Grande Vitória
RIDE-DF	Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal
RMJP	Região Metropolitana de João Pessoa
RMS	Região Metropolitana de Salvador
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
SEDUR	Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia.
SEPLANTEC	Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia do Estado da Bahia
SEINFRA	Secretaria da Secretaria de infraestrutura do Estados da Bahia
SETM	Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros
SUS	Sistema único da Saúde
SUSEP	Superintendência de Seguros Privados
SVO	Sistema Viário do Oeste
URBIS	Habitação e Urbanização da Bahia
VLT	Veículo Leve sobre Trilhos

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	SISTEMAS E PROCESSOS DE GOVERNANÇA	17
2.1	A GOVERNANÇA COMO CONCEITO NORTEADOR DA PESQUISA.....	17
2.2	A CRIAÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS NO PAÍS.....	28
2.3	O ESTATUTO DA METRÓPOLE.....	32
2.4	A CRIAÇÃO DA CONDER COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO METROPOLITANA.....	33
2.5	A ENTIDADE METROPOLITANA DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR.....	35
3	TRAJETÓRIA URBANA DE SALVADOR – UMA METRÓPOLE REGIONAL E EXCLUDENTE	38
3.1	BREVE RESUMO DA TRAJETÓRIA URBANA-SOCIAL-ECONÔMICA.....	38
3.2	EXPANSÃO E MODERNIZAÇÃO EXCLUDENTE.....	41
3.3	SALVADOR COMO METRÓPOLE REGIONAL.....	43
4	GESTÃO E GOVERNANÇA METROPOLITANA	48
4.1	CONCEPÇÃO E POSSIBILIDADES.....	48
4.2	EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS.....	54
4.3	EXPERIENCIA BRASILEIRA.....	57
4.4	EXPERIÊNCIAS DE ARRANJOS DE GOVERNANÇA METROPOLITANA OU REGIONAL.....	67
5	O SISTEMA DE GOVERNANÇA NA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR: O CASO DO SISTEMA RODOVIÁRIO PONTE SALVADOR–ILHA DE ITAPARICA	79
5.1	AS PPPs NA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR.....	79
5.2	ESTUDO DE CASO SISTEMA RODOVIÁRIO PONTE SALVADOR–ILHA DE ITAPARICA.....	82
5.2.1	Antecedentes	82

5.2.2	Análise do contrato.....	83
5.2.3	Planejamento e execução.....	92
5.2.3	Impactos econômicos e sociais e ambientais.....	93
5.2.4	Possibilidades e cenários do Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica.....	101
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	105
	REFERÊNCIAS.....	109

1 INTRODUÇÃO

A crise nos anos 1980 conduziu o Estado brasileiro a um processo constante de reformas e modernizações que culminou com rearranjos na forma de financiamento de atividades cuja realização sempre esteve historicamente atribuída ao governo. Essa retração do Estado, promovida sobretudo pelas políticas neoliberais, provocou o enfraquecimento das instituições públicas em sua capacidade de gestão. Segundo Frey (2007), esse debate em torno da reforma e modernização do Estado e da gestão pública é determinado por duas principais vertentes de reflexão teórica e de experiências práticas em gestão urbana-metropolitana:

- A abordagem socialdemocrata de cunho neoliberal que enfatizam, primordialmente, o enxugamento do Estado e a modernização gerencial do setor público e que, na prática da política brasileira, adotou fortes traços do neoliberalismo (OLIVEIRA, 1999), principalmente no que se refere à política econômico-financeira; e
- a abordagem democrática-participativa que visa estimular a organização da sociedade civil e promover a reestruturação dos mecanismos de decisão, em favor de maior envolvimento da população no controle social da administração pública e na definição e implantação de políticas públicas.

Enquanto o modelo gerencial na administração pública é inspirado na prática do gerenciamento de empresas privadas, buscando transferir instrumentos de gerência empresarial para o setor público, o modelo democrático participativo se caracteriza na proposição e criação de mecanismos de participação da sociedade civil organizada na formulação, discussão e implementação das políticas públicas.

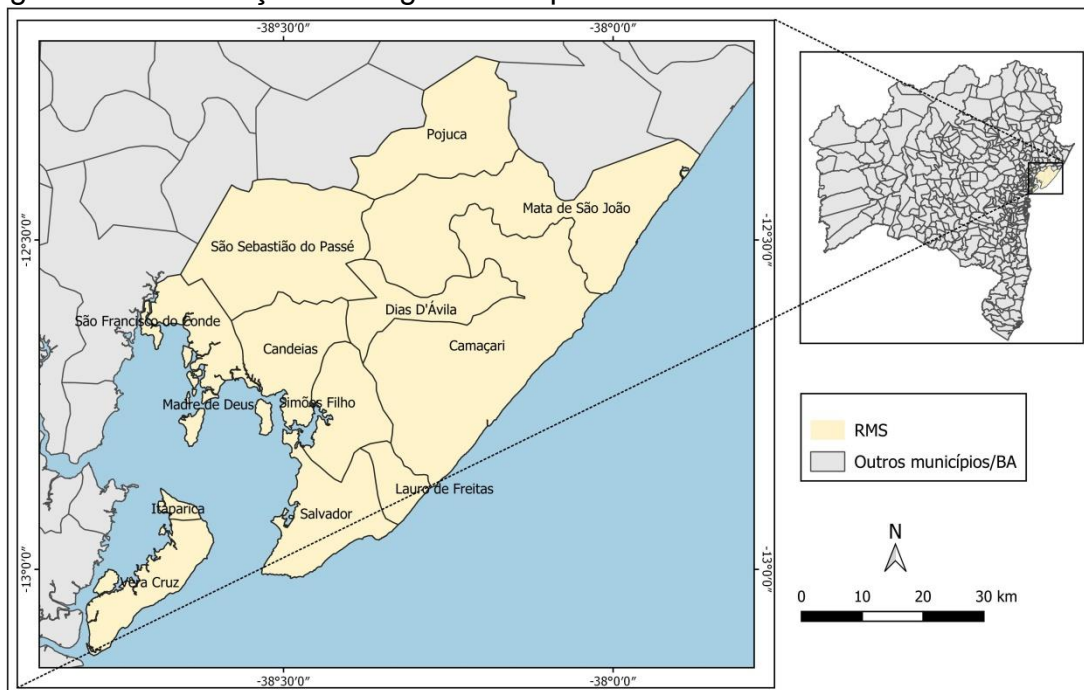
Assim, o processo de concentração populacional nas grandes cidades, a crescente conurbação¹ dos municípios nos quais a vida cotidiana ultrapassa os limites territoriais legais, a interdependência econômica e social dos municípios metropolitanos, indica a necessidade de aprofundar a discussão de modelos de

¹ A expressão conurbação é entendida como uma agregação policêntrica nas quais os diferentes espaços urbanos se aglomeram em razão do crescimento de centros independentes e, como consequência, torna-se uma fonte geradora de novas questões trazidas por sua territorialidade complexa.

gestão e governança metropolitana, do financiamento das políticas e equipamentos públicos, do papel do Estado, iniciativa privada e sociedade civil.

É neste contexto que o trabalho teve o objetivo de analisar o sistema de governança na Região Metropolitana de Salvador (RMS) (Figura 1), tendo como enfoque o estudo de caso do Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica.

Figura 1 – Localização da Região Metropolitana de Salvador no estado da Bahia



Fonte: elaboração do autor (2022).

Os objetivos específicos foram os seguintes:

- Ponderar sobre as estruturas práticas do sistema de governança da RMS;
- analisar as mudanças institucionais ocorridas desde sua criação;
- entender os problemas e desafios que se colocam na atual conjuntura;
- discutir possibilidades de novas práticas interativas de uma governança a partir do estudo de parcerias público-privadas, com uma abordagem no caso do Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica.

Para atender os objetivos, a pesquisa utilizou em sua metodologia uma abordagem qualitativa e exploratória com o propósito de aplicar um estudo sobre as transformações das estruturas de gestão e governança na RMS. Foram utilizados os métodos de procedimentos: histórico, na tentativa de explicar os fatos e fenômenos que elucidem a realidade atual, e o método monográfico (estudo de caso), para aprofundar a análise de práticas de governança público-privada.

Como ponto de partida, foi realizado um levantamento documental – Constituição, Lei Orgânica dos Municípios, Estatuto da Cidade, Estatuto da Metrópole, Lei de Mobilidade Urbana, Lei do Consórcio Público, Lei de Parceria Público-Privada, legislação sobre a Política Nacional de Saneamento etc.– e bibliográfico – dissertações, teses, livros, capítulos de livros e periódicos acadêmicos. Após o levantamento, foi realizada a leitura, fichamento e análise crítica de todas as informações e construção de um banco de dados. Outras informações foram, ainda, coletadas em órgãos oficiais, como: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder) etc.

Por causa da pandemia da covid-19 não foram realizadas entrevistas semiestruturadas e aplicados questionários com gestores públicos, pesquisadores na área de políticas públicas urbanas e organizações sociais (OS), como inicialmente havia sido planejado no projeto.

O trabalho está dividido da seguinte forma: no primeiro capítulo temos a introdução; o segundo analisa os sistemas e processos de governança, versa sobre a criação de regiões metropolitanas no país, o Estatuto da Metrópole e a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador e a criação da Conder; o terceiro capítulo traz a trajetória urbana-social e econômica de Salvador, sua expansão e modernização excludente, e a avalia como uma metrópole regional; o quinto capítulo disserta sobre a gestão e governança metropolitana, trazendo suas concepções e possibilidades, as experiências internacionais e brasileiras, além de analisar as experiências de arranjos de governança metropolitana ou regional; o sexto capítulo pondera sobre o sistema de governança na RMS, trazendo o caso do Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica; e o sétimo e último capítulo se refere às considerações finais.

2 SISTEMAS E PROCESSOS DE GOVERNANÇA

Este capítulo versa sobre o conceito norteador da pesquisa que é a governança e descreve sobre a criação de regiões metropolitanas no país, a importância do Estatuto da Metrópole que estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum dessas regiões e sobre a criação da Conder, relevante empresa pública de planejamento e gestão metropolitana de Salvador.

2.1 A GOVERNANÇA COMO CONCEITO NORTEADOR DA PESQUISA

A incorporação do planejamento como uma função pública moderna foi inaugurado no primeiro governo de Getúlio Vargas durante a década de 30 do século XX, se caracterizando por uma bifrontalidade e a sedimentação passiva que foram construídas e perduram como marcas genéricas do Estado brasileiro (DE TONI, 2002, p. 1). Conforme Ianni (1986), a trajetória do desenvolvimento brasileiro sempre foi submetida a duas grandes macrotendências: a participação estatal na economia e uma política direcionada para a estabilização macroeconômica.

O planejamento público ao longo da construção do Estado brasileiro é fundamentalmente normativo, não participativo e pautado nas questões econômicas que reduz o planejamento a um conjunto de técnicas de racionalização de despesas e investimentos.

Assim, o desafio na construção de um modelo de planejamento participativo pode ser identificado na precariedade ou inexistência de sistemas de informações, linguagem codificada, postura tecnocrática da burocracia estatal, generalidade dos planos e reducionismo econômico. O planejamento participativo representa uma possibilidade de a gestão pública garantir a governabilidade, que é entendida como o grau de sustentação política e social do governo. A partir da década de 1990, à adoção do modelo neoliberal preconizava a necessidade de criação de políticas de austeridade, como:

- Redução do gasto e investimento público;
- concessão dos serviços públicos;

- privatização das empresas públicas;
- transferência das atribuições do Estado para o setor privado;
- enxugamento da máquina pública com diminuição do número de servidores públicos;
- incentivo a transferência de atribuições da União para os Municípios.

Nesse sentido, era necessário a construção e proposição de uma gestão coerente com a matriz econômica adotada, que se alicerçava na “colaboração e parceria” entre os agentes públicos e privados para a produção de serviços, políticas e bens públicos. O foco da gestão de colaboração e parceria é o desempenho, os resultados, a sustentabilidade econômica e social, com objetivo de gerar valor público².

Nesse contexto que trazemos o conceito de governança que surge a partir do termo criado pelo Grupo Banco Mundial – *governance*, que visa embrenhar-se no conhecimento das condições que garantam um Estado eficiente na capacidade de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções, visando o desenvolvimento.

No entanto, de acordo com Carvalho e Pereira (2013), essa governança, muitas vezes, se baseia na compreensão da cidade como negócio, ou cidade como máquina de crescimento como apontam Logan e Molotch (1987), ou, ainda, cidade-emprego como explana Hall (1996). Procura incumbir aos centros urbanos à atração de capitais e ampliação de investimentos. Tudo isso é feito através da venda da cidade que se dá na abertura de mercado, flexibilização de leis e do seu aparato regulatório.

Dentro desse processo de governança formam-se as coalizões de poder, que são arranjos formados entre diferentes agentes, que possuem a capacidade de modificar e redirecionar uma agenda urbana, tendo em vista dois objetivos principais: a) manter a própria coalizão estruturada por um tempo mais longo (permanência/hegemonia); b) manter a coalizão com uma agenda de

² Entendendo-se valor público como o retorno de investimento da sociedade no Estado através dos impostos em bens e serviços públicos para o cidadão.

desenvolvimento econômico e urbano – ou melhor dizendo, um desenvolvimento econômico pelo urbano (SILVA; SILVA; SILVA, 2016).

A governança colaborativa pode ser expressa como uma rede multi e pluri-institucional com o objetivo de produzir e executar políticas e serviços públicos em parceria entre o Estado e o setor privado representado por empresa e/ou organizações sociais.

As parcerias entre o setor governamental e não governamental – setor privado e organizações sociais – configuram como formas concretas de implementação de arranjos em rede. A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (1990, s/p) define parceria como “sistemas formalizados de cooperação”, baseados em arranjos legais de relacionamento ou entendimentos informais de relacionamentos de trabalho cooperativo e de adoção mútua de planos entre instituições envolvendo entendimentos programáticos, compartilhamento de responsabilidades, recursos, riscos e benefícios.

A experiência brasileira revela diversas motivações para à adoção do modelo de organizações sociais que são:

- Flexibilidade para contratação de colaboradores, equipamentos e insumos;
- aumento do atendimento e da qualidade dos serviços prestados;
- aumento de demanda por serviços públicos e impossibilidade de ampliação devido a lei de responsabilidade fiscal que limita os gastos com servidores;
- necessidade de aumentar a eficiência e o desempenho dos serviços prestados;
- maior controle de custos e gastos e dos recursos alocados em parcerias;
- maiores possibilidades de captação de recursos privados para expansão e melhoria dos serviços;
- foco em resultados.

Martins e Humberto (2016) afirmam que o padrão predominante para o estabelecimento de parceria do governo com as organizações sociais está baseado na determinação setorial e no convencimento governamental de baixo para cima,

em situações em que não houve espaço e tempo para discussão de estratégias de reforma institucional.

Em diversos casos, o modelo de parceria com organizações sociais ou empresa privada é motivada por perda de qualidade acentuada do serviço prestado, crescimento da demanda acima da capacidade de gestão e baixa disponibilidade de recursos humanos e econômicos do poder público. A experiência da implementação das organizações sociais no Brasil demonstra uma inovação exitosa na gestão pública apesar das limitações e dificuldades do poder público em cumprir o estipulado nos contratos.

As parcerias entre o Estado e o setor privado é coerente com a visão neoliberal, para a qual existe uma tendência da hierarquia, da burocracia e das ações públicas se deslocarem em direção aos mercados.

O Estado de bem-estar social prioriza o desenvolvimento de políticas públicas para redistribuir recursos que atenda às necessidades do cidadão através de pensões, educação, saúde, assistência social, distribuição de renda e tributação progressiva calcada na propriedade e na renda.

A governança participativa é alternativa à superação do Estado fragmentado por interesses particulares e corporativos. A elaboração de políticas públicas pela academia, sociedade civil organizada, entidades privadas, entidades profissionais e burocracia estatal seriam reconhecidas e implementadas pelos agentes políticos com objetivo de garantir a sustentabilidade política e social.

Concepções neoclássicas apresentam narrativas que a crise fiscal é fruto do estado de bem-estar social, pois os cidadãos, como atores racionais tentam maximizar seus interesses em curto prazo em vez de privilegiar os de longo prazo. De maneira análoga, os políticos maximizam os interesses eleitorais de curto prazo promovendo políticas de obtenção de votos dos cidadãos racionais em vez de perseguir a responsabilidade fiscal.

As demandas políticas prevalecem sobre os imperativos econômicos. Essas narrativas do Estado sobrecarregado apontam para uma solução de austeridade fiscal, controle monetário e redução das atribuições do Estado. O cidadão (eleitor) demanda melhores serviços e menores impostos. Em vista deste quadro podemos

afirmar que a governança no serviço público se apresenta em duas vertentes no setor público:

- Reformas associadas ao conceito econômico de racionalidade do neoliberalismo;
- redes e parceria.

Essas vertentes preconizam que o mercado deve substituir a burocracia e que o mercado é superior ao Estado e que a busca por eficiência tem como solução a transferência de atividades estatais para o privado através da privatização, concessão e terceirização.

O cidadão passa a ser consumidor e usuário, e os servidores públicos provedores de serviços. Os neoliberais preconizam a adoção pelo setor público dos incentivos e mecanismos de mercado com objetivo de alinhar os interesses dos agentes (servidores públicos) e diretores (políticos e eleitores) com ênfase no desempenho, pois a legitimidade das políticas públicas é medida pela satisfação dos dirigentes e com os resultados ofertados a população alvo.

A Governança pública, segundo Pollitt (2009), tornou-se um “conceito mágico”, atraente e com forte conotação positiva e sinalizador de um caminho a ser seguido, portador de uma nova linguagem de transformações no setor público com maior capacidade de solução de dilemas na medida em que se vale de conceitos de vários campos de conhecimento.

A capacidade do governo está relacionada a liderança, domínio de competências, prontidão para resolução de problemas e no potencial de atuação do desenho institucional. Em uma perspectiva pragmática, a governança é um processo que pode e deve ser otimizado para gerar mais valor público. Entendendo o valor público como retorno do investimento (impostos pagos) e desempenho como os esforços empreendidos na direção de resultados a serem alcançados.

Nesse sentido, a participação da sociedade civil nos conselhos e/ou organismos de políticas públicas é um caminho para melhorar o acesso ao governo, a qualidade e o controle social, possibilitando uma maior interação e compartilhamento de responsabilidades com a sociedade civil nas decisões sobre a escolha e implantação das políticas públicas.

Essas transformações seguem a tendência de governança democrática, entretanto, na literatura voltada para compreender a efetividade das instituições participativas, o que se nota é que as experiências consideradas de governança democrática sofrem percalços: composição relativa da participação do governo e da sociedade civil; trabalhadores e organizações sociais com as entidades empresariais; oposição de membros do poder legislativo que enxerga os processos participativos (principalmente os conselhos) como usurpadores das suas atribuições constitucionais e legais; divergência sobre o caráter dos conselhos, se deliberativo, consultivo e de assessoria na formulação das políticas públicas; falta de clareza com relação atuação das organizações da sociedade civil e governamental; tentativa de cooptação das entidades e lideranças das organizações sociais; contradições e divergências sobre o protagonismo na elaboração e na condução do processo participativo entre as entidades sindicais, movimento popular, organizações não governamentais e entidades técnicas e acadêmicas.

No modelo democrático participativo, o destaque está na mudança de relação entre a sociedade e o governo e na sua inserção nas decisões políticas, e na transformação do Estado gestor para democrático e cooperativo e de uma sociedade consumidora para construtora e protagonista de políticas públicas.

Na governança participativa a expectativa é que o governo e suas ações sejam movidos pelo interesse público, demandando o fortalecimento da cidadania. O resultado disso é a melhoria decisória pela incorporação ao processo político do conhecimento social, ou seja, conhecimento/experiência de atores que são alvo e demandantes das políticas públicas governamentais, possibilitando a transformação do “ser sujeito” em “ser cidadão”.

A inclusão da sociedade como controlador e fiscalizador da proposição e execução das políticas públicas, tem como consequências a melhoria do fluxo de informação do cidadão – governo – cidadão, e o aumento da vitalidade democrática, da legitimidade política e da governabilidade. As falhas observadas nos sistemas convencionais de controle e representação social e de governo (SPEER, 2012), explica em grande parte a crise atual da democracia representativa e de legitimidade dos regimes democráticos. O envolvimento do cidadão alvo das

políticas públicas nos processos decisórios é mecanismo que possibilita o governo responder de forma mais eficiente às demandas dos cidadãos. Maior participação do cidadão trará maior qualidade na tarefa de governar, segundo Peters (2005).

O desafio está em encontrar o equilíbrio entre parceiros ideológicos antagônicos e não excludentes como eficiências e participação social, para não incorrer em paralisia decisória e exclusão social. Kearns (1995) faz ressalvas a essa participação. O autor acredita que os cidadãos ativos têm uma tendência elitista. São os cidadãos de classe média que exercem a participação e, conseqüentemente, o controle da gestão pública. O autor aponta que essa participação elitista pode levar a uma forma paternalista de gestão pública local.

Neshkova (2014) afirma que muitas vezes a participação da sociedade civil nos órgãos colegiados de elaboração e controle das políticas públicas representam interesses privados de setores dos movimentos sociais organizados que podem ser diferentes ou antagônicos com o do interesse público. Por exemplo, a defesa dos estudantes do passe livre pode acarretar um aumento da tarifa para outros segmentos da sociedade que não são estudantes ou implicar no aumento do subsídio do governo municipal ao sistema de transportes públicos.

Nesse novo contexto os governos locais são demandados no sentido de adequar suas instituições e modos de agir a um mundo cada vez mais globalizado, competitivo e interdependente. Os governos municipais, tradicionalmente voltados para solucionar problemas locais e específicos relacionados ao planejamento urbano, educação, saúde, assistência social e as outras políticas públicas locais, são “convocados ou chamados” a pensar, discutir e propor estratégias urbanas que considere os riscos e oportunidades oferecidas no mundo globalizado. Ao mesmo tempo os gestores urbanos sofrem pressões por parte dos setores da população e das comunidades locais que são expostas aos efeitos colaterais do progresso econômico e da globalização, como:

- Aumento do desemprego estrutural;
- criminalidade e violência urbana;
- degradação ambiental;
- queda da qualidade de vida;
- aumento da vulnerabilidade social;

- construção de “aparatos estatais” paralelos;
- questionamento da legitimidade do governo e do sistema representativo municipal.

Em vista desse quadro, a gestão pública é demandada em criar condições favoráveis para uma inserção progressiva dos setores mais modernos e dinâmicos da cidade na economia globalizada e procurar medidas de mitigação dos problemas sociais, econômicos e ambientais.

A expansão do número de atores envolvidos nos arranjos de governança acarreta, entretanto, um potencial conflito com o próprio princípio democrático. Enquanto os processos governamentais e a democracia liberal ganham legitimidade política, primordialmente pelo fato de serem baseados no sufrágio universal através do voto popular, os participantes de sistema de governança participativa e/ou gerencial não dispõem em geral da legitimidade oriunda diretamente da soberania popular. Para evitar um vácuo de legitimidade em processos de governança, Schmitter (2002) e Grote e Gbikpi (2002) sugerem à adoção da concepção de detentor (*holder*) de títulos ou direito como critério de participação. Isso significa que uma pessoa ou organização para que possa participar em um arranjo de governança deve possuir alguma qualidade ou recurso específico que justifica seu envolvimento. Por exemplo, no Conselho Municipal de Transportes os estudantes devem participar na qualidade de usuário significativo do sistema – em alguns municípios são 30% das viagens – e os concessionários de ônibus por serem operadores do sistema, o Conselho de Engenharia e Agronomia ou entidade similar, por congregar profissionais que detém o saber técnico e atribuições para atuar no planejamento da operação do sistema mobilidade e transporte urbano.

Nesse sentido, é necessário privilegiar certos grupos de acordo com a substância do problema ou do conflito que precisa ser resolvido. Identificar o desenho político (SCHMITTER, 2002) ou arranjo de governança mais pertinente, torna-se uma tarefa fundamental da própria governança urbana.

Parece imprescindível que tais arranjos de governança sejam resultado de amplas negociações que envolvam, além das partes interessadas o poder

legislativo de modo que tais formas alternativas de deliberação política possam efetivamente alcançar legitimidade democrática e conseguir consenso nas mudanças legais necessárias.

É necessário ressaltar que a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) propôs diversos mecanismos de participação social que foram aperfeiçoados e regulamentados no período pós-constitucional, tais como: fóruns, audiências públicas, conselhos de políticas públicas, ouvidorias, dentre outros. A dependência dos recursos federais da grande maioria dos estados e municípios e o orçamento engessado – devido às vinculações constitucionais – é um impedimento para a implantação de políticas públicas que atendam as proposições da gestão participativa.

Segundo Leonardo Avritzer (2008), no seu artigo “Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil Democrático”, afirma que o Brasil se transformou ao longo do século XX de um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda, em um dos países com maior número de práticas participativas. A constituição cidadã de 1988 possibilitou a criação de conselhos de controle social com a participação da sociedade civil, com aprovação da Lei Orgânica da Saúde (LOS) e da Assistência Social (LOAS) que aprovou a implantação de conselhos de controle e participação social a nível federal, estadual e municipal. Este mecanismo foi aos poucos sendo estendidos e reaplicados para outras políticas públicas, como: habitação, transporte e saneamento, com grau diferenciado de caráter (deliberativo, consultivo e de assessoria), composição (paritário ou proporcional) e de amplitude federativa (nacional, estadual e municipal).

É importante ressaltar que nos casos dos conselhos de transporte e habitação a iniciativa originária de sua criação é comumente no âmbito municipal com grau elevado de participação popular. Nos de conselhos de desenvolvimento urbano e saneamento, geralmente a iniciativa é no âmbito federal e estadual e, nestes casos, o conselho tem composição majoritária de setores governamentais e entidades técnicas.

Os conselhos de saúde e assistência social são organismos de um Sistema Nacional constituído que define as competências de cada ente federativo, os recursos orçamentários, conselhos com atribuições próprias em nível federal, estadual e municipal. No caso das políticas públicas urbanas não existe um sistema nacional com obrigação de existência de conselhos participativos nas três esferas de governo com atribuições próprias e recursos orçamentários vinculados.

Contata-se, então, que a efetividade e o poder de deliberação de cada conselho dependem da organização das entidades representativas dos movimentos populares e de sua capacidade de realizar alianças com representações da academia, dos sindicatos, da área profissional e, em alguns casos pontuais, com o setor empresarial, como ocorreu na elaboração e aprovação da política nacional de mobilidade urbana e na criação do Conselho Nacional das Cidades. Segundo Leonardo Avritzer (2008, p. 13), “[...] os conselhos de políticas públicas se constituem em desenho institucional de partilha de poder, que são criados e implantados por iniciativa do Estado, com representação de atores da sociedade civil e do governo.”

Além dos conselhos de políticas públicas, existe ainda possibilidade de participação da sociedade civil nos processos de audiência pública muito comum na discussão dos planos diretores nos diversos componentes: urbano, mobilidade urbana e saneamento ambiental.

Em 2001 a participação popular na elaboração e fiscalização das políticas públicas urbana foram ampliadas com aprovação do Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257 (BRASIL, 2001) – que regulamentou as normas do capítulo de política urbana da Constituição Federal de 1988, possibilitando ao poder público (principalmente aos municípios) aplicar instrumentos de política urbana que permitam o enfrentamento das questões urbanas, sociais e ambientais que afetam diretamente a qualidade de vida dos cidadãos brasileiros, moradores de nossas cidades, de modo que fosse possível construir cidades socialmente mais justas, democráticas e ambientalmente equilibradas.

O Estatuto da Cidade tem como diretrizes gerais: o direito à cidade sustentável, gestão democrática, ordenação e controle do uso do solo, regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa

renda. Além disso, esse estatuto regulamentou os instrumentos previstos na Constituição Federal de 1988, assim como criou novos instrumentos a serem utilizados pelos gestores municipais com objetivo de promover, regular e induzir os processos de uso e ocupação do solo urbano. Estabeleceu-se, através do Estatuto da Cidade, a obrigatoriedade da elaboração do Plano Diretor para municípios com população superior a 20.000 habitantes, as áreas de especial interesse turístico e aquelas influenciadas por empreendimento ou atividades com significativo impacto ambiental. Na elaboração do Plano Diretor, deverão contar com ampla participação popular, que será efetivada por meio de audiências públicas. Estabeleceu do ponto de vista legal a gestão democrática através da ação dos órgãos colegiados de política urbana, da realização de debates, audiências e consultas públicas, da iniciativa de leis, da criação do conselho de política urbana, de conferências de cidades e da implantação do orçamento participativo (BRASIL, 2001).

Em 2002 foi inaugurada uma nova etapa de ampliação das organizações sociais na gestão democrática das políticas públicas urbanas que foi a criação do Ministério das Cidades e a realização da I Conferência Nacional das Cidades, em 2003, que tinha como objetivo iniciar a discussão para elaboração do sistema nacional das políticas públicas urbanas de habitação, saneamento ambiental, mobilidade e transporte urbano.

Com a instalação do Conselho Nacional das Cidades, em 2004, se iniciaram, no âmbito de cada secretaria nacional e dos comitês técnicos, a discussão e elaboração de forma autônoma das políticas urbanas de responsabilidade do Ministério das Cidades, as políticas discutidas e aprovadas no Conselho Nacional das Cidades e promulgada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República, teve o mesmo formato e concepção: controle social, criação de fundos setoriais e de um sistema nacional de adesão voluntária com a participação dos municípios e estados.

Constatamos que, a falta de articulação das políticas de habitação, planejamento territorial, mobilidade urbana e saneamento com uma política nacional de desenvolvimento urbano, é fruto da visão setorial dos técnicos governamentais e dos representantes das organizações dos movimentos sociais, Sindical e empresarial que incentivou que a visão fragmentada e particular das

políticas urbanas sobrepujasse o estabelecimento de uma política única e articulada dos componentes do Sistema Nacional de Cidades. Por exemplo, cada política setorial propôs um fundo específico e alguns casos conselhos específicos a nível estadual e municipal em contraposição ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano e aos Conselhos das Cidades Estadual e Municipal.

Esse processo de desarticulação das políticas públicas urbanas foi estimulado pela falta de iniciativa política do governo federal em pautar a discussão da política de desenvolvimento urbano antecedendo as políticas setoriais, além da imposição da agenda política governamental que acabou pautando as discussões das políticas de saneamento e de habitação de interesse social desvinculada de uma proposta de política de desenvolvimento urbano nacional. Isso pode ser notado, por exemplo, na continuação do conselho gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) mesmo depois do advento do conselho nacional das cidades.

Apesar do Conselho Nacional das Cidades funcionar regularmente entre 2003 e 2017, nunca houve esforço real para a regulamentação da sua existência através de aprovação de projeto de lei enviado pelo executivo ao Congresso Nacional, de estabelecimento de conselhos nos estados federados e nos municípios que permitirá ser o embrião do sistema nacional de cidades. Com essa fragilidade institucional, a maioria dos Estados e quase a totalidade dos municípios não realizaram as conferências das cidades previstas para 2018 e, finalmente, o conselho foi extinto por decreto Presidencial no atual governo de Bolsonaro.

2.2 A CRIAÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS NO PAÍS

A cidade é um espaço coletivo em constante autotransformação no decorrer da história, na qual se estabelece as relações sociais, políticas, econômicas e culturais. Nesses espaços podemos destacar os recortes urbanos que se caracterizam pela extrapolação da influência econômica, política e social dos limites do seu território municipal. É importante ressaltar que no Brasil a cidade é entendida como a sede do município. Constatamos, porém, que alguns espaços urbanos congregam mais de uma cidade, seja como espaço conurbado, aglomeração

urbana ou como região metropolitana (ROLNIK, 1995). Esses núcleos de cidades articuladas em rede circulam pessoas, mercadorias e informações que apesar de serem do ponto de vista legal municípios distintos, têm uma vida cotidiana comum.

Em relação às regiões metropolitanas – foco desta pesquisa – podemos identificar que o início do debate sobre as questões metropolitanas ocorreu nas décadas de 1960 e 1970 em função do aumento da população urbana no Brasil e do surgimento e consolidação das grandes metrópoles nacionais. Neste período as entidades técnicas, profissionais, universidades e os órgãos de pesquisa, inauguraram o debate de questões ligadas à urbanização e metropolização no âmbito das chamadas reformas de base.

Após a instauração do regime militar de 1964, a coordenação das políticas urbanas nos territórios metropolitanos foi assumida pelo governo federal através do Escritório de Pesquisa Econômica (EPEA – antecessor do atual Instituto de Pesquisa Econômica - IPEA). As políticas setoriais eram operadas por empresas públicas, subordinadas a diversos ministérios, com garantia de recursos financeiros pelo meio, principalmente, do Banco Nacional de Habitação (BNH).

A criação das regiões metropolitanas estava relacionada à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, a expansão industrial e a consolidação das metrópoles como *lócus* desse processo. Ao governo federal coube a iniciativa do planejamento e integração das ações da União, Estado e municípios no território metropolitano. A percepção da constatação da importância econômica e política das regiões metropolitanas pelo regime militar propiciou a criação de um aparato legal e constitucional, que conferiu à União a prerrogativa de instituir regiões metropolitanas por meio de lei complementar. O modelo adotado era coerente com a visão autoritária e centralizadora dos governos militares pós 1964. O governo federal elaborava os projetos, financiava e acompanhava diretamente a implementação realizada pelos órgãos estaduais que eram os responsáveis legais da coordenação, execução e operação das políticas setoriais no território metropolitano.

Em 1973 foi editada a Lei Complementar nº 14 (BRASIL, 1973) que institucionalizou as primeiras regiões metropolitanas do país, a saber: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza e definiu

os serviços de interesse comum e a estrutura de gestão metropolitana, composta por:

- O Conselho Deliberativo nomeado pelo governador do Estado que incluía um representante da capital e outro dos demais municípios;
- o Conselho Consultivo composto por representantes dos municípios, e seria presidido pelo presidente do Conselho Deliberativo;
- criação de entidade estadual metropolitana que seria responsável através de concessão ou convênio da execução dos serviços de interesse comum;
- garantia de 5% dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

A Lei Complementar nº 20 de 1 de julho de 1974 (BRASIL, 1974) instituiu a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que ocorreu de forma simultânea com a fusão do estado do Rio de Janeiro com o estado da Guanabara.

Em 6 de junho de 1974 foi instituída a Comissão Nacional de Política Urbana (CNPUR) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU), criado pela Lei nº 6.256 de 22 de outubro de 1975 (BRASIL, 1975), que conferia maior flexibilidade à alocação de recursos.

Com o advento da Nova República, em 1985, a política metropolitana foi identificada pelos agentes políticos e sociais com o regime militar de 1964 que estava encerrando o seu ciclo de governo. Essa visão foi reforçada pela ausência de autonomia dos municípios metropolitanos, pois os prefeitos, inicialmente, eram indicados pelo Presidente da República e depois pelos governadores de Estado. No processo constituinte que resultou na promulgação da Carta Magna de 1988, os deputados e senadores optaram por estabelecer a competência estadual para criação da região metropolitana, assim como o reconhecimento dos municípios como o ente federativo com competência para legislar e executar as políticas de:

- Desenvolvimento urbano;
- regularização fundiária;

- elaboração do Plano Diretor Municipal e dos planos setoriais de habitação de interesse social, saneamento ambiental e mobilidade urbana;
- elaboração, gestão e execução da política de transporte municipal;
- gestão, execução e operação das políticas de saneamento nos componentes: abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos, manejo de águas pluviais e controle de vetores.

Autores como Azevedo e Guia (2004, p. 101) preconizam que a constituição de 1988 institucionalizou “uma nova arena para o estabelecimento de acordo entre vários atores que atuam no cenário metropolitano.” No período pós-constituição de 1988, alguns estados se espelhando no modelo de gestão e governança metropolitana da década de 1970, implantaram conselhos deliberativos, conselhos consultivos, órgãos estaduais exclusivos ou não exclusivos na gestão metropolitana e fundos com ou sem aportes de recursos financeiros significativos.

Apenas a partir do ano de 1995, os estados passam a exercer à sua competência constitucional com a criação de novas regiões metropolitanas (em torno de 60) que se caracterizam por modelo regulatório, de gestão e governança bastante distintos. Havendo estados que têm apenas uma única região e outros que tem várias. O grau de integração e gestão compartilhada dos serviços, de infraestrutura urbana e social das regiões metropolitanas são diferenciados e diversos.

De acordo com Gouvêa (2005), a nova constituição traz o agravante de ignorar as diferenças marcantes entre os municípios brasileiros, atribuindo-lhes as mesmas competências, ignorando as diferenças de dimensão territorial, hierarquia urbana, poder econômico e população. O urbanista Jorge Wilhelm (1992) afirma que a similitude que permeia a legislação tornou iguais em atribuições, cidades diversas em tamanho e função. Além da criação de novas regiões, os estados incluíram novos municípios nas regiões criadas pelo governo federal na década de 1970.

Segundo Azevedo e Guia (2004, p. 17), a maior novidade é o envolvimento da sociedade através de associações civis, de organizações não governamentais

e entidades empresariais, principalmente nas câmaras técnicas setoriais metropolitanas e nos conselhos de políticas públicas, entre outros.

O financiamento, mesmo quando há previsão em lei, é um dos pontos de fragilidade dos sistemas de governança e gestão metropolitana, pois normalmente nos orçamentos dos estados e municípios não existem regras para rateio de despesas, onerando geralmente o município sede da região metropolitana. Por outro lado, o estabelecimento de regras de rateio de despesas estabelecidas por lei estadual tende a ser considerada intromissão à autonomia municipal (AZEVEDO; GUIA, 2004).

2.3 O ESTATUTO DA METRÓPOLE

O Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089, foi instituído em janeiro de 2015 (BRASIL, 2015). No entanto, a discussão do tema no congresso nacional foi iniciada em 2004 e tinha como objetivo suprir as lacunas deixadas pelo Estatuto da Cidade “[...] na tentativa de estabelecer diretrizes gerais necessárias a regulamentação das unidades territoriais e de governança em áreas metropolitanas e de aglomerações urbanas” (SILVA, 2017, p. 92).

A Lei Federal aprovada estabeleceu diretrizes para as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas instituídas ou a serem criadas pelos estados. As diretrizes propõem princípios de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos. Apesar de importante referência legal, a sua aplicabilidade é bastante limitada visto que a competência constitucional para a constituição de regiões metropolitanas é do Estado Federado.

De acordo com “Relatório de Pesquisa Arranjos Institucional das Regiões Metropolitanas no Brasil” (IPEA, 2009), 15 aglomerados urbanos podem ser considerados como regiões metropolitanas, que são: Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Vitória, São Paulo, Campinas, Curitiba, Porto Alegre, Florianópolis, Goiânia e a Rede integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE-DF).

Nesses espaços metropolitanos, apesar de terem problemas comuns, é possível identificar diferenças substanciais no grau de integração dos municípios do ponto de vista econômico, de infraestrutura urbana e social, que é um entrave no estabelecimento de marco regulatório único dos sistemas de gestão e governança metropolitana nacional.

Esses espaços metropolitanos configuram-se pelo expressivo adensamento populacional e expansão física das aglomerações urbanas em áreas contínuas que extrapolam o território municipal. Essas configurações urbanas são caracterizadas por altas taxas de urbanização, densidade populacional, concentração das atividades econômicas, população de maior renda *per capita*, pobreza e desigualdade social. Segundo Silva (2017), concentram 54% da população brasileira e 64% do Produto Interno Bruto (PIB) do país.

2.4 A CRIAÇÃO DA CONDER COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO METROPOLITANA

No estado da Bahia a Constituição Estadual de 1967 no artigo 105 era previsto a possibilidade de declaração do município como área de relevante interesse para execução do plano de desenvolvimento econômico e social, podendo ser constituída entidade específica para planejamento, administração e execução.

O Decreto nº 20.353/67 criou a Conder com a missão de formular estratégia para o desenvolvimento dos 37 municípios do Recôncavo. A Lei Estadual nº 2.847/70 delimitou a área metropolitana de Salvador em oito municípios, sendo que em 1971 foi editado o Decreto nº 22.627/71, que dispôs a reestruturação da Conder. Em 1972 foi aprovada a Lei Estadual nº 3064/72 que ratificou a área da região metropolitana como de relevante interesse econômico e social.

Em 1973 foi aprovada a Lei Complementar Federal nº 14 que constituía a Região Metropolitana de Salvador (RMS). Foi formado também o Conselho Consultivo e Deliberativo da RMS como previsto na Lei. Esta Lei transformou o Fundo Especial de Equipamento da Área Metropolitana do Recôncavo (FEAM) em

Fundo Especial de Equipamento da Região Metropolitana de Salvador (FEREM), cujos recursos eram geridos pela Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia do Estado da Bahia (SEPLANTEC).

Em 1974 foi editado o Decreto nº 24.178/74 que instituiu o estatuto da Conder, e no mesmo ano, através da Lei delegada 8, a Conder mudou sua denominação para Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Salvador, empresa pública vinculada a SEPLANTEC. A resolução 1 de 1974 aprovou o regimento interno da Conder. Em 1975 essa Companhia passa a vincular-se diretamente ao Governador do Estado e o Decreto nº 24.741/75 aprova a alteração dos seus estatutos.

Em 1986, com a Eleição de Waldir Pires – candidato do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) para Governador do estado da Bahia, a Companhia passa por período de redefinição do seu papel institucional, visto que muitas das ações realizadas pela Companhia interferem na gestão dos municípios que estão readquirindo à sua autonomia municipal após 20 anos de prefeitos nomeados. Ações da Conder nos municípios é vista como uma interferência indevida do Estado na autonomia municipal.

Em 1990, com o retorno do grupo político liderado pelo Governador Antônio Carlos Magalhães, a Conder retoma à sua ação nos municípios da RMS na:

- Elaboração e Implantação dos Planos Diretores de Limpeza Urbana;
- construção dos aterros compartilhados de Salvador/Lauro de Freitas/Simões Filho, de Camaçari/Dias D'Ávila, São Francisco do Conde/Madre de Deus/Candeias, e Vera Cruz/Itaparica;
- implantação do Programa de Educação Ambiental da Região Metropolitana de Salvador;
- doação de equipamentos de coleta em regime de comodato;
- contratação de empresas para realização do Gerenciamento dos Sistemas de Limpeza Urbana Municipal.

Em 1998 ocorre a fusão da Conder com a Habitação e Urbanização da Bahia (URBIS), e a nova Conder torna-se responsável pela execução e coordenação de

toda política de desenvolvimento urbano, metropolitano e habitacional do estado da Bahia (Decreto nº 7.543/99). Com esta mudança, a empresa, apesar de ter suas atribuições ampliadas, perde o seu foco de empresa de planejamento metropolitano e de políticas públicas urbanas com ênfase na cooperação entre os entes federativos, para se tornar uma empresa de execução de obras de urbanização, tipo: praças públicas, estádios de futebol, construção de arruamentos e avenidas etc. Atualmente a Conder é vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (SEDUR).

2.5 A ENTIDADE METROPOLITANA DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR

Na RMS, depois da experiência um pouco mais exitosa de gestão e governança metropolitana implantada no período autoritário de 1964 a 1985, houve uma regressão na gestão metropolitana principalmente com o restabelecimento das eleições diretas para os prefeitos dos municípios metropolitanos que foram eleitos ressaltando autonomia municipal e rejeitando a intervenção do governo do Estado através da Conder nos assuntos de competência municipal, apesar de várias competências municipais terem um impacto metropolitano, como o transporte públicos e o destino final de resíduos sólidos.

No período que antecedeu a criação da Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador, foi gestado o programa metropolitano que financiou a contratação de equipes técnicas para a elaboração dos Planos Diretores Urbanos, Planos Diretores de Limpeza Urbana, construção de quatro aterros sanitários e doação de equipamentos de operação de limpeza urbana. Esse programa findou em 1998 e a partir deste momento a governança metropolitana institucionalizada foi substituída pouco a pouco pela gestão colaborativa em políticas públicas setoriais.

Na RMS constata-se a existência de demandas importantes de interesse comum aos municípios na implementação de políticas e na construção de infraestrutura de: mobilidade urbana, habitação, disposição de resíduos sólidos, segurança, saúde, educação, meio ambiente etc.

Apesar desse quadro, a marca da RMS é a ausência de integração do planejamento da cidade núcleo (Salvador) com os demais municípios metropolitanos. Essa desintegração compromete a eficiência e a eficácia dos planos municipais devido à forte interdependência dos municípios da RMS.

Desconsiderar essa nova realidade, construída nas últimas décadas, além de complicada institucionalmente, afeta a qualidade dos planos diretores municipais e sua futura gestão.

A opção da criação da Entidade Metropolitana da RMS é, de alguma forma, um resgate do modelo de gestão metropolitana implantado na década de 1960 e 1970 no estado da Bahia que se caracterizava por modelo vertical Estado-Municípios distante do modelo colaborativo horizontal Municípios-Municípios no qual o Estado tem um papel de apoio ao arranjo colaborativo estabelecido pelos municípios através do consórcio público intermunicipal conforme artigo 241 da Constituição de 1988 e na Lei nº 11.107/2005 que estabeleceu as normas gerais para instalação de consórcios públicos (BRASIL, 2005).

A opção pelo modelo vertical Estado-Municípios com a criação da Entidade Metropolitana como alternativa do modelo colaborativo e horizontal provocou o não reconhecimento da entidade metropolitana pelo município de Salvador, por entender que a entidade afeta a autonomia municipal, pois promove a ingerência do estado da Bahia em questões que são de competência exclusiva do município, como a gestão do solo urbano e o planejamento territorial. Os municípios de Camaçari, Dias D'Ávila, Itaparica, Pojuca, Simões Filho e Vera Cruz também ingressaram em 10 de outubro de 2014 com um pedido de *Amici Curiae* de forma oposta ao posicionamento de Salvador, com o interesse de preservar a entidade metropolitana.

A resistência da cidade núcleo da região metropolitana em aderir a entidade metropolitana é um impedimento à sua atuação efetiva na gestão e governança, pois é difícil conceber que a entidade metropolitana possa funcionar sem a participação da metrópole Salvador devido ao seu peso econômico, demográfico e político.

A Entidade Metropolitana é uma autarquia intergovernamental de regime especial, com caráter deliberativo e normativo e personalidade jurídica de direito

público, tem por finalidade exercer as competências relativas à integração da organização e planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum aos municípios integrantes da RMS, sem prejuízo de outros previstos na legislação, como funções públicas de interesse comum: mobilidade urbana, transporte público de qualquer natureza, saneamento básico, aproveitamento de recursos hídricos, preservação do meio ambiente, distribuição de gás canalizado, habitação popular, manutenção da função social da propriedade imobiliária urbana e, quando houver impacto metropolitano, o ordenamento e a ocupação e uso do solo urbano (SILVA, 2017).

A estrutura da entidade metropolitana é constituída pelo colégio metropolitano, composto pelo governador, pelos prefeitos metropolitanos, pelo comitê técnico, formado por representantes do estado da Bahia, por representantes de Salvador e por um representante de cada um dos demais municípios metropolitanos, pelo conselho participativo, a ser composto por 30 membros, sendo um representante de cada legislativo municipal e os demais representantes da sociedade civil e, finalmente, pelo secretário geral da entidade metropolitana. O regimento interno estabelece que, até que haja eleição pelo colegiado, as funções de secretário geral serão exercidas pelo Secretário de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (SILVA, 2017).

3 TRAJETÓRIA URBANA DE SALVADOR – UMA METRÓPOLE REGIONAL E EXCLUDENTE

Este capítulo trata da evolução da cidade do Salvador relacionando os adventos e mudanças dos ciclos econômicos, políticos e sociais com as transformações na importância da cidade e da sua região metropolitana no cenário estadual, regional e nacional.

3.1 BREVE RESUMO DA TRAJETÓRIA URBANA-SOCIAL-ECONÔMICA

A cidade do Salvador foi fundada em 1549 pelo Fidalgo Português Tomé de Sousa em cumprimento às ordens do Rei Dom João III que determinava a fundação da sede do Governo Colonial da América Portuguesa, o combate à pirataria, implantação da justiça, recolhimento de impostos e o maior controle das capitanias hereditárias.

No século XVI e XVII Salvador se tornou o mais importante porto exportador da América Portuguesa e um grande polo comercial devido à produção e exportação do açúcar produzido no Recôncavo Baiano. Nesse período Salvador sofreu a invasão e ocupação holandesa (1624 a 1625) por causa da sua importância econômica, estratégica e comercial.

Em 1763 a capital da colônia se desloca para o Rio de Janeiro que era mais próximo do novo polo dinâmico da economia colonial com a extração de metais preciosos nas “Minas Gerais”. No século XIX, o surgimento de plantações de café no Rio de Janeiro e São Paulo que viria a substituir os metais preciosos como principal riqueza produzida no Brasil, consolidou a Região Sudeste como polo dinâmico da economia brasileira.

Na década de 1930 se iniciou o processo de industrialização na referida região em decorrência dos capitais oriundos da atividade cafeeira. Nesse período o estado da Bahia e a região do Recôncavo, em particular, estavam convivendo

com um longo processo de decadência econômica e social que foi denominado de enigma baiano pela historiadora Katia Mattoso (1992)³.

A partir da década de 50, com a descoberta e exploração do petróleo no Recôncavo da Bahia, a cidade começou a superar à sua longa estagnação e atraso econômico aumentando à sua inserção na economia nacional em virtude da industrialização e do avanço da urbanização.

Na década de 60 os municípios de Simões Filho, Candeias, Madre de Deus e São Francisco do Conde receberam investimentos industriais incentivados e associados à política de desenvolvimento regional. Nas décadas seguintes houve investimentos na implantação do Polo Petroquímico de Camaçari e no Complexo de Transformação do Cobre.

Estes investimentos tiveram um efeito importante sobre Salvador, pois o avanço industrial estimulou o surgimento de novas atividades e a expansão e modernização das atividades existentes.

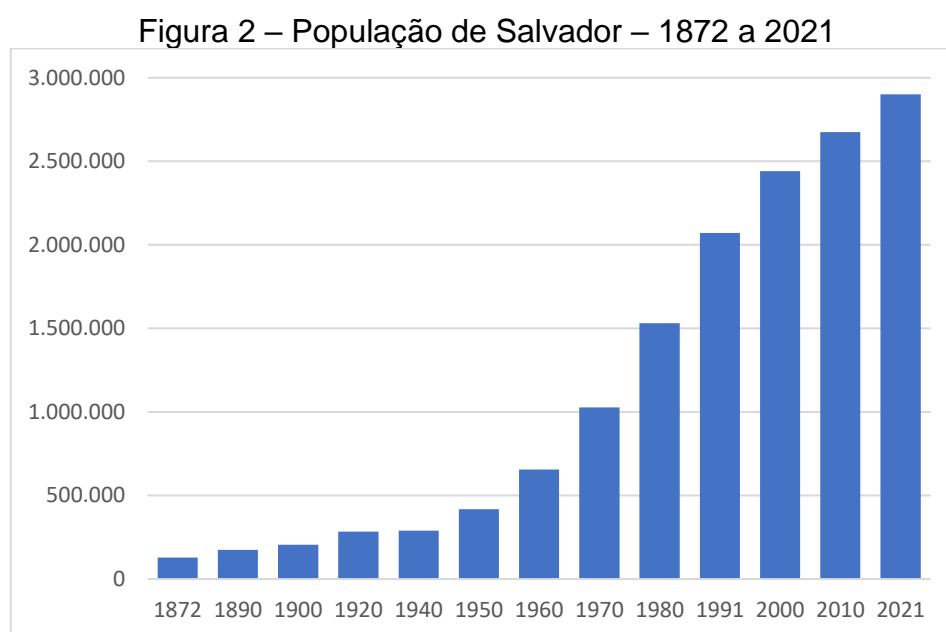
A administração pública estadual e do município de Salvador foi modernizada, ocasionando um aumento da inserção da economia no mercado nacional e internacional. O comércio e a construção civil foram dinamizados, expandindo os serviços de engenharia, transportes e comunicação, e experimentaram um significativo desenvolvimento, que teve como consequência a ampliação e diversificação das oportunidades de emprego, da massa salarial e das condições sociais da cidade de Salvador e de sua região metropolitana.

Por conseguinte, a população cresceu bastante chegando a 655.735 habitantes em 1960, 1.531.242 em 1980, 2.440,828 em 2000 e 2.900.319 em 2021, conforme Figura 2 (IBGE, 2010, 2022).

A classe média baiana, que era composta basicamente de servidores públicos e pequenos comerciantes, diversificou à sua composição e seu quantitativo devido ao aumento da demanda do mercado de trabalho de Salvador

³ Esta expressão era uma tentativa de entender a decadência da Bahia no período republicano, visto que a antiga província (Império) e a Capitania Geral (Colônia) da Bahia foram durante séculos a mais importante ou uma das mais importantes do ponto de vista econômica, social e político do Brasil. Isso pode ser constatado pela importância política no período Imperial onde dois terços dos presidentes de conselhos eram oriundos da Bahia, em contraste com ausência de baianos na ocupação das posições mais relevantes da República.

e de sua região metropolitana de profissionais universitários, técnicos industriais especializados, trabalhadores na área de saúde, educação e serviços especializados. A diversificação e aumento dos setores médios ocorreu em função do incremento dos investimentos privados, da receita tributária, dos gastos públicas e do crescimento do aparato estatal. O emprego na indústria se expandiu levando o surgimento de um operariado industrial moderno com qualificação e salários e benefícios bem mais elevados que a média da cidade de Salvador e do estado da Bahia.



Fonte: elaboração do autor baseada no IBGE (2010, 2022).

A construção civil foi incrementada através da implantação de novos empreendimentos comerciais, industriais, serviços e de moradias para atender a população residente e os novos fluxos migratórios. Em relação ao fluxo migratório houve duas correntes: contingente relativamente pequeno de profissionais especializados oriundos do eixo Centro-Sul do Brasil para atividades técnicas, de gerenciamento e administração e um grande contingente de trabalhadores oriundo do interior do estado da Bahia e de outros estados da região Nordeste para atender à demanda das atividades industriais mais simples, nas empresas de apoio, logística industrial, setor de serviços, construção civil e atividades informais.

Assim, a cidade de Salvador passou por um processo de renovação e modernização, com a criação de novos postos de trabalho, ampliação do setor de

serviços, do aumento do consumo das empresas e indivíduos. No entanto, o perfil das indústrias implantadas na RMS não favoreceu a expansão do emprego industrial.

A indústria do Petróleo em Candeias, Madre de Deus e São Francisco do Conde, a metalmecânica no Centro Industrial de Aratu (CIA) e a petroquímica no Polo Industrial de Camaçari, especializada em produção de matérias-primas e bens intermediários. A implantação da chamada terceira geração da indústria petroquímica (bens de consumo final) que são grandes empregadores industriais foi inviabilizada pela abertura econômica do início da década de 1990 que possibilitou a importação destes produtos a preços bastante competitivos. As indústrias implantadas permitiram um grande incremento do PIB estadual, da arrecadação tributária e da geração limitada de empregos industriais formais de boa remuneração.

O grande contingente de empregos gerados foi em ocupações precárias, de baixa remuneração, com baixo grau de formalização, mas que apesar destas condições era atrativo para o imenso “exército de reserva” oriundos da zona rural e das cidades pequenas e médias do estado da Bahia.

Em consequência do modelo de industrialização implantado no estado da Bahia e em particular na RMS, mesmo na fase de maior crescimento econômico no período de 1970 a 1985, quando Salvador se colocou entre as metrópoles mais dinâmicas do Brasil, persistiram os problemas ocupacionais e a pobreza de amplos segmentos da sua população, que se agravaram com a crise e as transformações nacionais dos anos 1990 (CARVALHO; BORGES, 2014).

3.2 EXPANSÃO E MODERNIZAÇÃO EXCLUDENTE

Nas décadas de 1960 e 1970 foram realizadas grandes obras de infraestrutura urbana, de saneamento e políticas sociais em Salvador, período que coincidiu com implantação dos grandes projetos industriais na RMS.

A expansão urbana em Salvador foi bastante rápida e teve como marca a construção de moradias formalizadas para a velha e nova classe média que ocuparam os novos bairros da orla atlântica e em uma intensa ocupação das áreas

periféricas por famílias oriundas principalmente do fluxo migratório, de menor renda e do mercado de trabalho precarizado e/ou informal.

Nesse período a Prefeitura Municipal do Salvador implementou uma política urbana compromissada com uma modernização conservadora, o capital imobiliário e a exclusão social. Coerente com esta visão foi aprovada a Lei da Reforma Urbana de 1968 que facilitou a transferência de terras públicas para o setor privado. O exemplo dessa política foi a implantação das avenidas de vale que retirou do tecido urbano mais valorizado assentamentos habitacionais dos setores de menor renda que estavam localizados na orla marítima atlântica – com honrosas exceções como a vila da Sabina e o Calabar localizados na proximidade da Avenida Centenário – que foi a região destinada a implantação de moradias das classes médias e empreendimentos turísticos. Essas e outras iniciativas de incentivo ao mercado imobiliário interferiram decisivamente sobre os padrões de ocupação e nos novos rumos de desenvolvimento da cidade (BRANDÃO, 1979; SOUZA, 2008).

Essas intervenções, associadas à realização de investimentos imobiliários e em infraestrutura viária pesadas e seletivas, resultaram na conformação de um espaço urbano extremamente desigual e segregado⁴. Segundo Carlos (2020, p. 418):

A segregação, como forma da desigualdade inerente à produção do espaço urbano, está na base do conflito na cidade, permitindo por seu intermédio decifrar (a) os conteúdos do processo histórico que a produz como condição de realização da reprodução social fundada na propriedade privada e sua extensão e (b) o modo como a produção capitalista metamorfoseia a cidade existente determinando a reprodução do espaço como momento necessário à sua acumulação. Portanto, a segregação ilumina em seu fundamento uma sociedade apoiada num conjunto de relações sociais, as quais, como afirma Martins (1994), têm na propriedade da terra uma base sólida e uma orientação social e política que freia firmemente as possibilidades de transformação social profunda da sociedade.

Esse processo resultou na divisão da cidade de Salvador em diferentes sítios, a saber:

- Orla marítima norte onde se concentra as moradias das classes média e alta, com a presença de infraestrutura urbana e social, comércio, serviços, investimentos públicos e privados;

⁴ Trabalhamos aqui com o conceito de segregação socioespacial – urbana.

- Miolo, localizado no centro geográfico, ocupado por conjuntos habitacionais para a classe média baixa; áreas de declives por “invasões”, com presença de infraestrutura urbana e social, comércio, serviços, investimentos públicos e privados reduzidos e
- Subúrbio ferroviário onde se concentra os conjuntos populares, áreas livres ocupadas pela população de menor renda, precariedade habitacional, infraestrutura urbana e social deficiente e/ou inexistente e altos índices de violência.

A implantação dos conjuntos habitacionais do Minha Casa Minha Vida (MCMV) no período de 2010 a 2016 incrementou o mercado de moradia popular formalizada, que inicialmente se localizaram nas regiões periféricas de Salvador devido ao baixo custo relativo da terra. Porém, devido à pequena disponibilidade de terras de “baixo custo de aquisição” em Salvador, ocorreu um rápido deslocamento do programa para áreas periféricas dos municípios da região metropolitana, notadamente em Lauro de Freitas e Simões Filho. A localização dos conjuntos MCMV em áreas periféricas ou distantes do centro dos serviços, consumo, trabalho e renda ampliou a segregação socioespacial.

Analisando de forma sucinta a trajetória urbana-ocupacional de Salvador, constatamos que o progresso econômico instituído a partir da década de 1950, não ocasionou mudanças substanciais na elevação do padrão da estrutura social e urbana de Salvador e dos municípios da sua região metropolitana.

3.3 SALVADOR COMO METRÓPOLE REGIONAL

Em decorrência do processo desenvolvimentista iniciado na segunda metade da década de 1950 e consolidado nas décadas de 1960 e 1970, a economia dos pequenos municípios da RMS focada na moradia temporária de férias dos moradores de Salvador, agropecuária de subsistência e de baixa produtividade, se transformaram em polos industriais dinâmicos onde foram instaladas atividades de exploração do petróleo e os novos investimentos industriais, como: Candeias, São Francisco do Conde, Simões Filho, Camaçari e Dias D’Ávila. Na década de 1990 foram realizados grandes investimentos turísticos notadamente no litoral de

Camaçari e Mata de São João em decorrência da construção e implantação da Linha Verde – rodovia litorânea que liga Salvador a Aracaju.

Em consequência desses investimentos, Salvador e os municípios da sua região metropolitana atraíram significativos contingentes de migrantes de menor renda – principalmente na fase de construção das unidades industriais –, experimentando um grande incremento populacional. Esse grande aumento ocorreu principalmente em Salvador que foi o município em que a quase totalidade da mão de obra industrial foi recrutada. No ano 2000, Salvador concentrava 80% da população da RMS, de acordo com os dados do IBGE (2000), enquanto os demais municípios conservaram uma estrutura ocupacional pouco diversificada, com numerosos residentes em áreas rurais.

O município de Lauro de Freitas foi uma exceção, vizinho e conurbado a Salvador, passou a sediar inúmeros loteamentos e condomínios fechados de alto padrão na sua orla, que atraíram empresários, dirigentes e profissionais de nível superior que trabalhavam, sobretudo, no Polo Industrial em Camaçari e em Salvador.

Como ressalta Almeida (2008), apesar de a RMS sediar o principal polo industrial da região Nordeste, não se formou um setor industrial com movimento próprio, diversificado e integrado, capaz de alterar a distribuição do emprego em favor do setor secundário, elevar significativamente o nível de renda local e redefinir o papel e os métodos de produção agrícola regional. O desenvolvimento da agroindústria e da produção industrial de bens finais foi limitado a produção de insumos, sustentando-se nas exportações intrarregionais e internacionais de produtos intermediários petroquímicos.

Assim, o esgotamento do antigo modelo desenvolvimentista, a abertura, a reestruturação da economia brasileira e a nova orientação neoliberal do Estado com o abandono das políticas industriais de desenvolvimento regional tiveram um efeito negativo na estrutura produtiva de Salvador e de sua região metropolitana.

Segundo o IBGE (2000), o crescimento médio do PIB que teria alcançado 9% entre 1970 a 1975, 11,3% entre 1975 a 1980, 3,3% entre 1980 a 1985 e 5,7% entre 1985 e 1990 na capital baiana, caiu para 1% entre 1990 a 1996, provocando uma precarização do mercado de trabalho, redução da remuneração e elevação da

taxa de desemprego. Essa precarização é constatada também nos dados do censo do IBGE (2000) que apontava que apenas 53,8% dos empregados de Salvador eram trabalhadores do mercado formal, seja servidor público ou trabalhador celetista. O restante estava desempregado ou atuava no mercado informal.

Em 2002, com o advento de governos sociais reformistas, a economia brasileira, principalmente a partir de 2004, entrou em um novo ciclo de desenvolvimento, associado à conjuntura internacional da elevação dos preços das *comodities* agrícolas e minerais e de adoção de mecanismos de distribuição de renda para as camadas mais pobres e muito pobres da sociedade brasileira.

A nova política econômica tomou medidas, como: a retomada dos investimentos públicos, a expansão do crédito e a valorização do salário-mínimo. O crescimento econômico se acelerou com uma evolução da criação da formalização do emprego e uma melhoria das condições de renda da população e isto se refletiu nas condições das áreas metropolitanas. Nesse novo contexto, a economia de Salvador e de sua região metropolitana recuperou certo dinamismo, ainda que sua base produtiva não chegasse a ser fundamentalmente alterada, consolidando sua condição de metrópole terciária.

Nesse período houve um novo incremento do turismo, a partir de investimentos governamentais em infraestrutura e de investimentos privados em grandes *resorts* (Complexo Costa do Sauípe), complexos hoteleiros (Reserva Imbassá) e condomínios fechados especialmente no litoral dos municípios de Camaçari e Mata de São João.

A retomada do desenvolvimento econômico, ampliação do emprego e redução das taxas de juros e novas facilidades e modalidades de financiamento do mercado imobiliário, ocasionou um crescimento vigoroso na construção civil. Esse setor, grande consumidor de matérias primas, serviços e mão de obra no território nacional, passou a registrar um grande dinamismo, ampliando sua relevância notadamente no que tange ao emprego de mão de obra de menor qualificação (PEREIRA, 2014). Porém, a retomada do desenvolvimento econômico manteve intacta a estrutura produtiva, concentração da riqueza, a especialização e a diferenciação econômica entre os municípios da RMS.

O peso da construção civil na economia e no mercado local de trabalho é bastante significativo. A relativa escassez e a elevação do preço do solo urbano afetaram os mecanismos tradicionais de acesso habitacional por parte das classes populares provocando a verticalização dos assentamentos populares e aumentando a elevada densidade populacional destes locais. A análise das tendências socioeconômicas da Região Metropolitana de Salvador (PEREIRA et al., 2015) indicam que Salvador continuará com uma economia ancorada nas atividades terciárias, com ênfase em administração pública, no varejo e nos serviços de caráter pessoal.

O setor imobiliário desempenha um papel protagonista no direcionamento do desenvolvimento urbano, que se caracteriza na expansão e reconfiguração do território com o abandono de áreas centrais, expansão e abertura de novas áreas próximas ao itinerário do sistema metroviários, as novas grandes avenidas e na orla atlântica com a substituição de moradias horizontais e/ou pequenos empreendimentos verticais por grandes empreendimentos verticais (espigões).

Apesar do avanço econômico e social de Salvador e da região metropolitana nas últimas décadas, Salvador e a RMS não se desenvolveram no sentido amplo do termo, ou seja, não conseguiram introduzir inovações integradas nos campos político, institucional, econômico, social, cultural e espacial capazes de alterar estruturas, processos que repercutiram favoravelmente na difusão generalizada da melhoria da qualidade de vida. Não houve um aumento da interdependência dos municípios da RMS, consolidando o processo de metropolização, o que é facilmente percebido pelos fluxos intensos de veículos, cargas e passageiros na região e, principalmente, pelas migrações pendulares entre Salvador e os municípios vizinhos.

Esse panorama exige a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Metropolitano Integrado que envolva a discussão de estratégias de desenvolvimento a curto e médio prazo e agregue às escalas municipais e regionais em todas as questões de interesse comum (SILVA, 2015). A RMS precisa priorizar estrategicamente a implantação de novas dinâmicas e agregadoras atividades industriais e serviços de alto nível, especialmente relacionados com turismo, cultura, saúde, educação, ciência, inovação e tecnologias da informação.

No cerne desse contexto, Salvador e sua região metropolitana não exercem grande relevância em nível nacional. Sua área de influência fica mais restrita ao âmbito regional. Segundo os estudos de Silva (2017), a RMS não consegue se dinamizar e vem também perdendo espaço para as regiões metropolitanas de Recife e Fortaleza e se continuar com as mesmas políticas de desenvolvimento, perderá espaço também para a Região Metropolitana de Natal.

A ausência de uma instância de governança metropolitana eficaz com reconhecimento político e social contribui para o agravamento das condições de gestão territorial, meio ambiente, mobilidade urbana e infraestrutura social na região.

4 GESTÃO E GOVERNANÇA METROPOLITANA

Este capítulo apresenta as concepções e possibilidades da gestão e governança metropolitana, a partir da apresentação e discussão dos modelos internacionais e das experiências nacionais exitosas de gestão compartilhada nas vertentes de PPPs, verticalizada e horizontal.

4.1 CONCEPÇÃO E POSSIBILIDADES

O pacto federativo estabelece as atribuições da União, Estado e municípios no atendimento das demandas do cidadão. As dificuldades dos entes federativo no cumprimento das suas obrigações constitucionais e a disputa por recursos tem ocupado cada vez mais espaço na mídia. Podemos citar como exemplos o estabelecimento das regras de isolamento social na covid-19⁵, a alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) no combustível e energia elétrica, a guerra fiscal dos entes federativos para atrair investimentos e na dificuldade do congresso nacional em aprovar a reforma tributária.

Além das disputas conjunturais, existe aquelas que são estruturais – peso dos juros e serviços das suas dívidas do Estado e município com a União, limitação da capacidade de endividamento e divisão “desigual” das receitas tributárias.

A reclamação dos estados federados e dos municípios tem sentido, pois nas últimas décadas o governo federal elevou à sua participação na receita tributária através do aumento e criação de contribuições e impostos que não são repartidos com os demais entes federados e, por outro lado, concedeu isenções ou manteve inalterado as alíquotas de impostos que são repartidos com os municípios e estados ou que são cobrados diretamente por estes, como por exemplo o ICMS nas exportações e no combustível.

⁴ Doença infecciosa causada pelo vírus SARS-CoV-2 que já matou quase 7 milhões de pessoas no mundo, sendo quase 700 mil no Brasil (números de nov. 2022). (Fonte: <https://news.google.com/covid19/map?hl=pt-BR&mid=%2Fm%2F02j71&gl=BR&ceid=BR%3Apt-419>).

A resposta do governo federal a estes pleitos geralmente é evasiva – a solução para inverter a queda de receita dos estados e municípios é o crescimento econômico – e que o arrocho fiscal nos entes federados é condição fundamental para a criação de um ambiente propício a retomada dos investimentos públicos e privados que provocará um ciclo de crescimento virtuoso da economia.

Em outros momentos quando a pressão dos governadores e prefeitos ameaça a estabilidade política do governo, este oferece soluções paliativas e pontuais que atende a um pequeno número de estados e municípios, e que não provoca nenhuma mudança substantiva na relação fiscal entre os entes federativos e que, em muitos casos, acaba elevando a carga fiscal dos contribuintes.

É importante ressaltar que esse estado da “arte” faz com que os estados e municípios realizem um jogo de barganha política com o governo federal em busca de recursos, onde é reservado aos estados e municípios o papel de eterno demandante e ao governo federal o papel de concedente dos recursos públicos.

A reforma tributária que está sendo discutida no Congresso Nacional tenta resolver esses impasses através da simplificação dos impostos, fim da guerra fiscal – através da unificação das alíquotas e cobrança do ICMS no destino –, aumento das alíquotas dos impostos sobre propriedade e dividendos e redução das alíquotas de consumo e serviços. Essa proposta encontra resistência dos estados federados do Sul e Sudeste grande produtores de produtos industriais que temem perda de receita fiscal, das classes média e alta que terão aumento da contribuição fiscal e dos municípios que tem receio de perda de receita do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) que é o principal imposto municipal.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) estabeleceu que cada um dos entes federados são detentores de competências e atribuições exclusivas e que não podem ser invadidas ou usurpadas pelos demais.

Nessa estrutura complexa de competências e atribuições comuns, concorrentes e complementares entre entes federados, a cooperação e a coordenação intergovernamentais ganham uma importância fundamental, especialmente nas bacias hidrográficas, nas microrregiões pouco dinâmicas, nas aglomerações urbanas e nas regiões metropolitanas, onde os problemas urbanos desconhecem os limites territoriais, capacidade administrativa e financeira de cada

município. As soluções dependem cada vez mais da gestão compartilhada e cooperação administrativa dos entes federados.

As soluções propostas oscilam entre um novo modelo federativo que estabeleça mecanismos de cooperação vertical entre os entes federativos e articulações horizontais entre os municípios metropolitanos. O pacto federativo estabelece atuação dos municípios no seu território, isto têm implicações importantes na gestão metropolitana. Podemos citar o cidadão que não pode acessar um posto de saúde do outro lado da rua por este pertencer a outro município ou a diferença de alíquota de ISSQN que provoca a transferência de empresas e empreendimentos para municípios vizinhos com alíquotas reduzidas. É importante enfatizar que os aspectos de natureza financeira e fiscal, natureza das estruturas organizacionais e administrativas e a cultura política brasileira dificulta a colaboração e cooperação intermunicipal. A guerra fiscal e a disputa por recursos orçamentários são face mais visível deste processo.

A autonomia dos municípios na definição de impostos e taxas não é condizente com a solidariedade que é a base política da governança metropolitana, pois estimula comportamentos competitivos e não cooperativos. É relevante também a dificuldade do diálogo técnico e institucional entre os planos metropolitanos, diretor urbano e setoriais de transporte, saneamento, gestão de resíduos sólidos e do uso de ocupação do solo de cada município integrante da região metropolitana.

Além disso é necessário o estabelecimento de uma estrutura administrativa para elaboração de estudos, planos, prestação de serviços de saúde, educação, assistência social, implantação de infraestrutura urbana e de saneamento. De modo que o espaço metropolitano seja referência política e social para o cidadão de cada município. Constatamos de forma sucinta que a governança metropolitana no Brasil pode ser agrupada em:

- Articulação do ente federativo com segmentos das elites mantendo padrões de governança de forma patrimonialista e clientelista;
- governança participativa em que os segmentos populares, as elites modernas (capital imobiliário, comercial e serviços) e o setor público (dirigentes e quadros técnicos);

- a governança corporativa cujo traço principal é associação entre o público e privado que é representado por frações das elites, nas formas de gestão compartilhadas (parcerias) e
- governança gerencial a partir do qual as articulações dos agentes econômicos se fazem diretamente por meio do mercado. Os dois últimos conduzem uma tendência de direcionamento a privatização do Estado.

Essa questão remete ao conceito de governança, aqui entendido como um sistema de articulação entre os atores políticos decorrentes (DALLABRIDA, 2003). No caso da gestão metropolitana os formatos participativos são limitados pelo:

- Processo de escolha de indicação dos representantes da sociedade civil e
- limitação da capacidade deliberativa dos organismos de controle social.

Nesse contexto, as práticas de gestão compartilhada por meio de parcerias entre o setor público e privado surgem inovações adotadas pelos gestores públicos, impulsionando profundas mudanças nas formas tradicionais de relacionamento entre administração pública e o setor privado. Um novo tipo de relação contratual passa a contrapor-se à forma de governança clássica, na qual havia separação clara entre o papel regulador e planejador do estado e mercado. O setor público assume o papel de gestor-contratante e o setor privado, de contratado. A interpenetração do público e privado se estabelece com a presença reguladora do Estado, isenções fiscais, concessão ou venda patrimônio público e a apropriação de espaços das cidades.

Os municípios e/ou regiões metropolitanas de maior relevância política e econômica estão sujeitos a maiores pressões do mercado, particularmente das empresas imobiliárias e construtoras responsáveis pelos megaprojetos e pela infraestrutura, tornando o sistema de gestão metropolitano inoperante e/ou fragmentado.

A ampliação das ações do capital em particular dos segmentos do mercado imobiliário e financeiro na condução da política de desenvolvimento urbano e territorial na direção da acumulação do capital, limita a capacidade da gestão

compartilhada entre os municípios metropolitanos e a participação da sociedade civil na definição de políticas do uso e ocupação do solo urbano, mobilidade urbana e saneamento ambiental. Nessas condições a governança metropolitana passa a ser guiada pela ausência do planejamento estatal, de instrumentos participativos, de gestão compartilhada nas ações de interesse comum que impactam as cidades da região metropolitana.

Em sociedades complexas como a brasileira o governo local não consegue resolver sozinho os problemas das cidades, sendo fundamental sua liderança na formação de alianças com setores da sociedade civil na elaboração de um programa e agendas que com legitimidade para serem implementadas (SILVA, 2017).

O planejamento governamental é relevante para modificar a qualidade da gestão e aumentar a participação da sociedade civil na elaboração e implementação das políticas públicas. Nesse processo é importante identificar o desempenho de governo através do planejamento da gestão urbana e metropolitana, identificando a capacidade do Estado de enfrentar e resolver os problemas que dificultam a vida cotidiana do cidadão. O Planejamento governamental deve estar alicerçado no plano de governo, na governabilidade e na capacidade de gestão. Essas condições são pressupostos básicos para ação do governo, pois a governabilidade possibilita a implantação do plano de obras e serviços.

A governabilidade é a capacidade de obter apoios, confiança da sociedade organizada e partidos políticos. Nesse sentido, o governo tem que ser capaz de construir bases de sustentação política, pois a gestão se relaciona a capacidade de incorporar atores sociais e políticos na base de apoio do governo e atender com ações as demandas políticas dos diferentes setores da sociedade. Logo é fundamental que os resultados alcançados nas condições políticas vigentes permitam a estabilidade econômica que irá possibilitar a realização de programas específicos valorizados pela população como abastecimento de água, transporte urbana, eletricidade etc. (MATUS, 1996, p. 31).

Em vista desse quadro, podemos afirmar que a inexistência de um sistema de governança metropolitana, dificulta a resolução dos problemas urbanos dos

municípios metropolitanos devido ao dinamismo econômico, concentração populacional e desigualdades sociais. Os municípios metropolitanos são espaços urbanos nos quais a cidade formal (território municipal) se confronta com a cidade real (espaço metropolitano).

A metrópole no Brasil não é uma unidade política, não tem prerrogativas institucionais de uma unidade federativa, mas existe como espaço fundamental na dinâmica econômica na medida em que o desenvolvimento das metrópoles tem impacto importante na economia. Podemos afirmar que as metrópoles são áreas urbanas definidas como espaços especiais pelas funções que exercem, pelo tamanho da população, pela inexistência de limites territoriais e econômicos entre os municípios metropolitanos.

As dificuldades de estabelecer consensos colaborativos de gestão metropolitana é uma realidade presente no cenário político brasileiro. As tentativas de construção de arranjos institucionais que viabilizem a resolução dos problemas metropolitanos – como problemas de natureza comum a diferentes níveis de governo – envolvem desde mecanismos impositivos, que têm como base a força da lei, e adoção de padrões colaborativos e democráticos.

Constamos no Brasil duas possibilidades de gestão metropolitana: criação de estruturas metropolitanas impositiva com participação compulsória dos municípios e o estabelecimento de mecanismos de governança colaborativa, participativa e/ou gerencial para gestão, produção e compartilhamento de serviços e infraestrutura. Lacerda (2011) denomina o mal público metropolitano são os custos compulsórios consumidos por um município em função de sua integração socioespacial a uma região metropolitana relacionados a execução de diversas obras públicas.

Partindo do conceito de Lacerda do “mal público”, podemos citar por exemplo a ampliação e construção de novas pistas na Avenida Luiz Vianna Filho (Paralela em Salvador) atendeu principalmente os deslocamentos realizados Salvador – Lauro de Freitas – Salvador e em menor grau de intensidade Salvador – Simões Filho – Salvador. Lacerda (2011) entende que a noção do consumo compulsório do “mal público” pode ser minimizada através da cooperação intermunicipal ou intergovernamental.

A unidade federativa estadual no Brasil tem um papel fundamental em articular mecanismos e arranjos que tenham como objetivo reduzir e/ou eliminar o “mal público” metropolitano com atuação conjunta com os governos municipais através das competências comuns, as quais devem ser realizadas a partir da promoção e cooperação entre as três esferas de governo utilizando dos instrumentos fiscais e legais. Na RMS podemos citar como exemplo a construção dos aterros metropolitanos de Salvador, Simões Filho e Lauro de Freitas e o de Camaçari – Dias D’Ávila.

A ausência da identidade metropolitana do cidadão dificulta sua participação, e a mobilização da sociedade civil na discussão e elaboração das políticas metropolitanas. Esse é um sério problema para governança metropolitana e cabe aos governos estaduais e municipais a criação de uma estratégia que favoreça a identidade territorial, no sentido de incentivar a resolução dos problemas comuns com participação coletiva dos cidadãos de cada município integrante de uma região metropolitana.

Ausência de arranjos institucionais dificulta a cooperação entre os municípios, o planejamento e de mecanismos permanentes de financiamento comuns. A lei de consórcios públicos é o instrumento que permite a gestão colaborativa. Porém é necessário construir arranjos que supere a fragmentação institucional. O ente federativo estadual, responsável constitucional pela criação de regiões metropolitanas, tem um papel relevante no incentivo a governança metropolitana, através de proposição de mecanismos que garanta o financiamento das ações de âmbito metropolitano, com objetivo de facilitar a realização de ações compartilhadas e políticas públicas integradas.

4.2 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

A experiência internacional identifica três possibilidades de gestão metropolitana:

- Entidades metropolitanas que são concebidas a partir de acordo voluntário entre os governos locais;

- agências metropolitanas especializadas, criadas através de acordos voluntários ou participação compulsória para resolução de questões específicas como transporte público, resíduos sólidos, abastecimento de água, esgotamento sanitário e
- arranjos compulsórios de gestão metropolitana abrangente.

Existe um desafio conceitual de como classificar e avaliar os diversos arranjos institucionais para a governança metropolitana (KLINK, 2008). No que se refere à classificação de modelos, Rodriguez e Oviedo (2001) argumentam que os arranjos colaborativos podem ser agrupados em modelos supra ou intermunicipais, setorial ou territorial, formal ou informal, autonomia ou dependência financeira de transferências intergovernamentais, arranjos fortes ou frágeis etc.

Os arranjos fortes caracterizam-se pela coincidência entre área administrativa e áreas funcionais da região metropolitana, enquanto nos arranjos mais frágeis são caracterizados pela convergência das políticas públicas. Além desses, podem ser utilizados critérios tradicionais, como: avaliação de projetos, de programas, políticas eficiência, equidade e análise das estruturas de governança metropolitana.

As experiências das comunidades autônomas espanholas e o caso específico da comunidade autônoma madrilenha são exemplos do modelo definido como forte. No caso espanhol a comunidade é a esfera provincial fruto do processo de descentralização, desencadeado após o término do regime do generalíssimo Francisco Franco em 1975 que reconheceu a língua, autonomia administrativa das comunidades integrantes do Reino da Espanha.

Na Região Metropolitana de Madrid a região funcional coincidiu quase perfeitamente com área administrativa/institucional – a esfera da comunidade autônoma –, isto acarretou bons resultados em termos de coordenação dos investimentos e de gestão de grandes redes de infraestrutura, aproveitando-se as economias de escala. Em um período muito curto a comunidade autônoma conseguiu ampliar de forma significativa o sistema de metrô e de transporte público

O modelo estadunidense de gestão e organização das regiões metropolitanas pode ser caracterizado como um arranjo relativamente frágil. A

evolução socioespacial e institucional das metrópoles nos Estados Unidos culminou em um sistema relativamente fragmentado e polarizado, tanto em termos raciais e espaciais, devidos a legislações estaduais de uso e ocupação do solo flexível, financiamentos subsidiados para a moradia suburbana da classe média, investimentos maciços no transporte rodoviário, governos locais relativamente fortes e com autonomia para legislar sobre o uso e ocupação do solo.

A Região Metropolitana de Nova York espalha-se por três estados, 31 condados e 800 municípios e mais de 1.000 distritos específicos voltados para a provisão de serviços setoriais de interesse comum (YARO, 2000, p. 45). No Brasil temos um exemplo parecido que é a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal (RIDE-DF) que é composta de trinta municípios dos estados de Goiás e Minas Gerais e mais Brasília.

Entre esses dois extremos de arranjos fortes e frágeis encontraram uma gama de experiências de gestão metropolitana. Ainda conforme o levantamento da OCDE (2001) sobre o cenário internacional é difícil vislumbrar um modelo institucional único e ótimo para nortear a gestão e organização das regiões metropolitanas.

As regiões metropolitanas são espaços de contestação e negociação de conflitos envolvendo um conjunto amplo de atores e de escalas territoriais de poder. De certa forma, conforme alegam também autores com Vainer (2002), as próprias escalas são construções políticas, frutos de processos de negociação entre os agentes sociais com interesses frequentemente conflitantes.

Nesse contexto, o debate internacional sobre os arranjos institucionais para a gestão metropolitana assume um novo sentido. Não se trata de aplicar uma fórmula única, mas de buscar a melhor forma de negociar os conflitos e conduzir um processo de repactuação mais abrangente, democrático e aberto entre os vários agentes e escalas de poder (KREUKELS; SALET; THORNLEY, 2002), ao mesmo tempo a discussão sobre os arranjos não pode ser dissociada do contexto socioeconômico, político, histórico e jurídico mais amplo de países e regiões.

Como resumo, podemos afirmar que as experiências internacionais apontam para a necessidade de articulação e pactuação dos atores políticos, sociais e econômicos do território metropolitano no sentido de construir um programa

metropolitano. O resultado deste pacto metropolitano e o perfil dos arranjos institucionais não estão pré-definidos, mas evoluem em função de um processo mais amplo de negociação de conflitos entre atores e de reestruturação de escalas territoriais de poder (VAINER, 2002).

4.3 EXPERIENCIA BRASILEIRA

Durante 460 anos o Brasil foi um país essencialmente rural e agrícola, em 1960, 55,07% dos brasileiros moravam na zona rural, já no censo do ano de 2000 constatava-se uma completa inversão desta realidade com 81,23% da população residindo nas cidades, como esta demonstrada na Tabela 1 de evolução do crescimento da população urbana no Brasil.

Tabela 1 – Evolução do crescimento da população urbana no Brasil

Ano	% população urbana
1900	9,40
1920	10,70
1940	31,24
1960	44,93
1980	67,59
2000	81,23
2010	84,40
2015	84,72

Fonte: elaboração do autor baseada no IBGE (2010, 2015).

Esse processo de urbanização acelerada se iniciou na década de 30 do século XX, com a industrialização brasileira que foi baseada na estratégia de substituição gradual das importações, inicialmente bens de consumo e posteriormente de bens de capital.

No período de 1930 a 1980 a economia brasileira cresce de forma consistente, deixamos de ser um país rural e agrícola e nos transformamos em país industrial e urbano, porém este crescimento vigoroso não foi acompanhado de medidas que promovessem uma melhor distribuição da riqueza. A Tabela 2 mostra a evolução do PIB *per capita* por década.

Tabela 2 – Crescimento acumulado do PIB *per capita* por década

Período	Crescimento acumulado em 10 anos	Crescimento médio anual
1901-10	11,3%	1,1%
1911-20	17,3%	1,6%
1921-30	34,2%	3,0%
1931-40	32,3%	2,8%
1941-50	40,8%	3,5%
1951-60	51,1%	4,2%
1961-70	36,9%	3,2%
1971-80	79,1%	6,0%
1981-90	-3,9%	-0,4%
1991-00	18,1%	1,7%
2001-10	27,8%	2,5%
Projeção 2011-20*	0,0%	0,0%

Fonte: elaboração do autor baseada no IBGE (2019) e Bacen (2020).

Esse desenvolvimento é facilitado pelos maciços investimentos realizados pelo Estado brasileiro em infraestrutura urbana e industrial, condição necessária e fundamental para o desenvolvimento das atividades produtivas.

Na década de 1980, o modelo econômico adotado pelo Brasil entra em crise, devido a fatores internos (fim do ciclo das substituições das importações) e externos (reestruturação produtiva nos países capitalistas centrais) que tem como consequência uma profunda crise no mercado de trabalho e nas empresas de capital nacional, este processo fica evidente na evolução negativa do PIB *per capita* na década de 80 do século XX conforme demonstrado na Tabela 2.

Na década de 1990, o Brasil inicia um processo de modernização e reestruturação da sua cadeia produtiva que se efetiva através da: abertura dos mercados, privatização das empresas estatais, concessões da infraestrutura rodoviária e ferroviária, expansão e concentração sem precedentes do sistema bancário–financeiro.

Esse modelo teve como consequência uma redução da participação do setor industrial na economia, aumento relativo do setor de serviços – principalmente nas áreas de apoio a produção: telecomunicações, informatização etc.–, diminuição dos postos de trabalho e aumento da terceirização.

O modelo de desenvolvimento industrial brasileiro adotado a partir da década de 30 do século passado teve como principal característica a concentração espacial das fábricas e indústrias em poucas cidades, sobretudo localizadas na região Centro-Sul, e mais recentemente em algumas capitais e cidades das regiões metropolitanas do Nordeste brasileiro, notadamente Salvador, Recife e Fortaleza.

A intensificação da urbanização e o aumento da migração da população do campo para a cidade, especialmente nas capitais e suas circunvizinhanças propiciaram o surgimento de regiões urbanas que se comportavam como uma única cidade, cujo território era submetido a diversas administrações municipais, e onde as relações cotidianas haviam se tornado cada vez mais intensas (RENNÓ, et al., 2015, p. 99).

Nos meios técnicos e acadêmicos, a questão metropolitana já vinha sendo discutida, como exemplo podemos citar o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) em 1963. Nesse momento histórico algumas unidades federativas identificava a relevância dos problemas metropolitanos e iniciavam a implantação de experiências embrionárias de gestão intermunicipal (FJP, 1998). Esse processo é interrompido com o advento do regime militar de 1964 que resolve institucionalizar e liderar esta ação com a inclusão da questão metropolitana na constituição de 1967 e na Emenda Constitucional número 1 de 1969.

Em 1973, com a promulgação da Lei Complementar Federal n. 14, são criadas oito regiões metropolitanas em torno das principais capitais dos estados brasileiros: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. A lei determinava a participação compulsória dos municípios incluídos em cada região metropolitana que tinha a sua autonomia política e administrativa limitada, pois seus prefeitos passavam a ser nomeados inicialmente pelo Presidente da República e depois pelos governadores de cada unidade federativa. Essa imposição de cima para baixo não considerou as peculiaridades regionais na definição dos serviços que deveriam ser alvo de gestão comum.

Esse modelo conseguiu atender duas questões fundamentais: o conceito de interesse comum metropolitano na prestação de serviços públicos e ordenamento do uso e ocupação do solo que passa ser alvo na maioria das regiões

metropolitanas. Esse período é marcado pelo modelo de planejamento e gestão com forte componentes de centralização e autoritarismo coerente com o regime militar em vigor neste período histórico.

Com a crise financeira de 1980 e o início do processo de abertura democrática com a devolução da autonomia política aos municípios metropolitanos ficou demonstrado as fragilidades do planejamento metropolitano. A crise fiscal e a inflação galopante tiveram como consequência a redução significativa dos investimentos federais nas grandes metrópoles, que culminou com o desmonte do aparato dos organismos metropolitanos, que em grande medida formulava e executava a política urbana no Brasil. O governo federal passa assumir um papel secundário na regulação e financiamento de alguns programas pontuais (RENNÓ et al., 2015, p. 100).

Além disso, o avanço do processo de redemocratização fortalece novos atores sociais em especial os governos locais, as organizações da sociedade civil, empresariais, sindicais e do movimento popular, cujos interesses não eram contemplados nas agendas metropolitanas. Esses atores sociais começam a expressar mais abertamente seu descontentamento com o regime militar. O poder público, nas suas diversas esferas, reordena sua atuação e os grandes investimentos são substituídos por projetos mais modestos e “programas alternativos”, e no âmbito da política social se introduz de maneira informal ou formal à participação popular (AZEVEDO, 2006; AZEVEDO; PRATES, 1991).

No advento da Nova República e a instalação do processo constituinte, a gestão e o planejamento urbano são capturados pela ideia da municipalização. Era comum constituintes afirmarem na imprensa que “ninguém mora no Brasil e no Estado e sim nas cidades”. A visão hegemônica nos setores organizados da sociedade que refletiu na ação dos constituintes era estabelecer um pacto federativo com mecanismos de descentralização, democratização da gestão, ampliação da autonomia financeira dos estados e municípios.

É importante destacar que a Constituinte de 1988 (BRASIL, 1988) reconheceu os municípios como ente federativo, ampliou a participação dos municípios na receita tributária e a capacidade de investimento e possibilitou o surgimento de arranjos metropolitanos mais flexíveis, mais condizente com as

diferenças realidades regionais (RENNÓ et al., 2015), visto que a competência metropolitana foi transferida para os estados federados.

Analisando as constituições estaduais nota-se uma grande diferenciação na regulamentação metropolitana nas unidades federativas. Em 20 estados a questão metropolitana não foi incluída. Em dois estados (Sergipe e Alagoas) as constituições estaduais reproduziram a constituição federal. Nos quatro estados restantes estabeleceram diretrizes para a instituição de novas regiões metropolitanas, como: tamanho da população (inclusive projeção de crescimento), a intensidade de fluxos migratórios, o grau de conurbação, a potencialidade das atividades econômicas, fatores de polarização e mecanismos prévios de consultas aos municípios e/ou às suas populações para a institucionalização de regiões metropolitanas.

É importante enfatizar que apenas um número reduzido de constituições estaduais avançou na definição das “funções de interesses comuns” dos municípios pertencentes às regiões metropolitanas, sendo o “transporte urbano e o sistema viário” a função mais frequente (RENNÓ et al., 2015, p.102). A maioria das constituições tem previsão de mecanismos de participação da sociedade e dos municípios na gestão das regiões metropolitanas.

Apenas duas constituições estaduais enfatizaram a importância estratégica da participação estadual na gestão metropolitana e que apenas três estados determinam mecanismos específicos de corresponsabilidade dos governos estadual e municipais voltados para garantir recursos destinados às funções de interesse comum.

Podemos, então, concluir que a principal dificuldade na gestão e governança metropolitana atual é a definição do modelo de financiamento e de rateio das despesas e dos investimentos entre os municípios participantes.

Na década de 1990 começa surgir uma nova e complexa realidade institucional metropolitana, que busca superar a perspectiva “neolocalista” pós 1988 (RENNÓ et al., 2015, p. 104). Esse processo de novos arranjos institucionais metropolitanos é estimulado pela crise fiscal do Estado que impôs limites a expansão dos investimentos governamentais. Passam a ser valorizada a

colaboração entre os entes federativos e os convênios com entidades da sociedade civil e as parcerias com a iniciativa privada.

Esses arranjos institucionais são marcados pela participação de novos atores emergentes como movimento popular, organizações sindicais e entidades não governamentais e por atores clássicos: entidades governamentais e empresariais. A participação em conselhos de políticas públicas supra municipais na implantação e fiscalização dessas políticas seria uma forma de participação da comunidade organizada. Apesar desse processo de participação supra municipal, o poder local é fortalecido em sua relação com outros entes federativos e com a sociedade organizada fruto das novas prerrogativas e atribuições estabelecidas na constituição de 1988 e do aumento da sua capacidade de arrecadar recursos próprios (ITR, IPTU, ISSQN) e de repasses de transferências obrigatórias da União.

Em 1994, com ascensão de Fernando Henrique Cardoso ao governo federal, o Estado brasileiro se transita de um estado produtor, gestor e financiador para um Estado regulador das políticas públicas que pode ser verificado através da criação das agências reguladoras, vendas de ativos públicos, concessões de serviços públicos e a criação de fontes de financiamento através das instituições financeiras estatais, privadas ou internacionais para implantação ou ampliação de serviços metropolitanos, como:

- Aterros sanitários compartilhados da Região Metropolitana de Salvador;
- sistema metroviário de Salvador e
- transporte metroviário metropolitano de Porto Alegre.

Uma marca desse novo paradigma de atuação do Estado brasileiro nas políticas públicas metropolitanas é papel desempenhado pelas agências internacionais que passa atuar com mais frequência em parceria com os três entes federativos em projetos de impacto metropolitano, priorizando o enfrentamento de problemas setoriais que transcendem a esfera do território municipal como meio ambiente, saneamento, transporte de massa etc. Esse novo paradigma é distinto da atuação do período do regime militar em que União captava os recursos, implantava a infraestrutura sem envolvimento dos entes federados estadual e

municipal. Podemos identificar três momentos distintos na implementação da política metropolitana no Brasil:

- O primeiro momento entre os anos de 1973 e 1988 é caracterizado pela centralização da regulação e financiamento da política na união (RENNÓ et al., 2015), cujo papel dos estados federados é responsabilidade formal para implementação das políticas metropolitanas em detrimento dos municípios. Apesar do forte componente autoritário havia uma estrutura institucional e disponibilidade de recursos federais que permitiram a implementação de vários projetos metropolitanos, especialmente nas áreas de saneamento, transporte coletivo e tráfego urbano;
- o segundo momento que iniciado após a promulgação da constituição de 1988 é marcado pela hegemonia de uma “retorica municipalista exacerbada” (RENNÓ et al., 2015, p. 106), em que a questão metropolitana é identificada, no limite, com o regime militar e, por isso, considerada uma estrutura institucional autoritária e ineficaz, institucionalmente tratado nas constituições estaduais. Esse tema tornou-se, na prática, uma não questão na maioria dos estados, levando a um retrocesso no enfrentamento de problemas comuns (RENNÓ et al., 2015) e
- o terceiro momento iniciado em meados dos anos 1990, sobre a égide a reforma do Estado, em que são celebradas parcerias entre os municípios metropolitanos e tem origem um incipiente processo de “formação de redes nacionais” (RENNÓ; VIRGINIA; AZEVEDO, 2015, p. 106), de grupos e agências de regulação das diferentes políticas urbanas que envolve associações compulsórias supra municipais como no caso da gestão das bacias hidrográficas e diversas modalidades colaborativas no âmbito metropolitano como o consórcio do Grande ABC ou do Litoral Norte no estado da Bahia.

A partir da promulgação da Constituição de 1988, a descentralização e municipalização foram identificadas pelos estudiosos e gestores públicos como mecanismos de garantia da participação popular e da autonomia municipal. Em contrapartida, a gestão metropolitana, devido a experiência anterior a 1988, foi identificada como centralizadora e de perda de sua autonomia. Porém, persistiu e

persiste a dificuldade de mobilização da sociedade, dos gestores públicos e dos agentes políticos em priorizar a questão metropolitana em decorrência da complexidade técnica e da baixa expectativa da população que a gestão metropolitana resulte em benefícios imediatos e não apenas em uma possibilidade futura.

Apesar dos governos estaduais e dos municípios metropolitanos, reconhecerem a importância do estabelecimento de um marco institucional e regulatório, existe uma tendência de encarar a questão metropolitana como um “jogo de soma zero”, em que a maior governança metropolitana implicaria redução de poder para o Estado e/ou municípios (RENNÓ et al., 2015, p. 107).

Podemos identificar dois possíveis cenários para mudança institucional (RENNÓ et al., 2015, p. 107):

- O primeiro seria a ocorrência ou pelo menos, a forte ameaça da chamada “tragédia dos comuns” em que todos (inclusive o governo estadual e os municípios mais ricos) seriam profundamente prejudicados em decorrência da falta de regulamentação adequada para enfrentar os desafios metropolitanos. Nesses casos no limite, poder-se-ia chegar a definir um Plano Diretor Metropolitano e estruturas institucionais metropolitanas capazes de enfrentar os principais problemas regionais de forma abrangente e integrada e
- o segundo cenário em face da deterioração da situação metropolitana seria uma institucionalização à base de múltiplas negociações de acordos formalizados através de convênio e/ou fóruns” envolvendo, no primeiro momento, possivelmente dois ou mais municípios limítrofes que compartilhassem problemas graves e/ou governo estaduais e alguns municípios estratégicos.

Adoção do segundo cenário irá implicar no estabelecimento de acordos metropolitanos mais amplos que abarcassem um único tema específico, considerado de grande centralidade para região metropolitana: transporte, meio ambiente, saúde etc. A possibilidade de implementação dessa alternativa está relacionada a disponibilidade de recursos estratégicos ou de um ator que

desempenhe o papel de “empreendedor” assumindo parte significativa dos custos da ação coletiva (RENNÓ et al., 2015, p. 107).

Apesar da importância do fortalecimento do ente municipal, em um país com grande desigualdade, heterogêneo do ponto de vista regional em termos sociais e políticos, econômicos e institucionais, o papel dos governos estaduais e federal é fundamental. “Detentores do controle dos recursos críticos substanciais, os agentes desses âmbitos de governo é que são capazes de promover a implementação de políticas compensatórias ou alocações redistributivas de recursos como forma de mitigar as fortes desigualdades intermunicipais” (RENNÓ et al., 2015, p. 109). Podemos afirmar que a arquitetura institucional que norteia a gestão e a organização das regiões metropolitanas brasileiras caracteriza-se pela diversidade dos arranjos.

Primeiramente, encontramos um modelo estadualizado que tem origem na legislação federal dos anos de 1970, que criou nove regiões metropolitanas a partir de um conjunto de critérios uniformes. Esse arranjo proposto e implantado no regime autoritário, teve um viés tecnocrático e de centralização financeira na tomada de decisões, com o principal órgão (conselho deliberativo) dominado pelos representantes indicados pelo governo federal-estadual. Ao mesmo tempo foi nessa fase que se presenciou a consolidação de vários órgãos estaduais de planejamento metropolitano, alguns dos quais ainda atuantes. Houve também fontes de financiamento setoriais relativamente estáveis e alocadas em escala metropolitana, principalmente ligada aos setores como habitação, saneamento básico e transporte. Vários dos organismos metropolitanos conseguiram captar financiamentos internacionais.

O segundo modelo é um conjunto de arranjos horizontais que pode ser denominado de associativismo intermunicipal, cuja escala cresceu no decorrer dos anos de 1980, no processo de ampliação das liberdades democráticas que se caracterizou por descentralização e democratização.

Em 1982 o primeiro governador eleito do estado de São Paulo pós 1964, André Franco Montoro, incentivou a instituição do consórcio com objetivo de promover a colaboração entre as cidades, particularmente num ambiente

institucional que ainda não disponibilizava recursos, nem reconhecia, juridicamente, os arranjos horizontais.

Enquanto os primeiros consórcios surgidos na década de 1980 e 1990 eram principalmente setoriais, porém em algumas regiões ocorreram inovações no sentido de arranjos territoriais e multisetoriais. Nessas experiências, uma série de arranjos informais (câmaras, agências de desenvolvimento etc.) complementaram as estruturas existentes para a governança metropolitana e regional.

Em 2003 o governo federal, através da articulação entre o Ministério das Cidades, o Ministério de Integração Nacional e a subchefia de assuntos federativos da casa civil da Presidência da República colocou na pauta política e institucional o debate sobre a gestão metropolitana. Após várias discussões polêmicas, o governo conseguiu criar e regulamentar a chamada lei dos consórcios públicos (Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005) que representou um avanço em função da precariedade jurídica dos consórcios existentes (de direito privado). A promulgação da Lei dos consórcios públicos, possibilitou:

- Prestação de garantias;
- Assumir obrigações em nome próprio;
- Exercer atividades de fiscalização, regulação e planejamento e
- Consorciamento entre vários entes federados desencadeando processos de coordenação vertical e horizontal ente a União, Estados e Municípios.

Podemos identificar duas vertentes aparentemente antagônicas no debate sobre gestão e governança metropolitana. A primeira uma vertente protagonizada principalmente pelos representantes dos órgãos de planejamento na esfera estadual, que defende um modelo com viés estadualizado que defende que o ente federativo estadual será o responsável pela gestão e planejamento metropolitano. De acordo com esta visão o consorcio público proporciona um fortalecimento institucional e jurídico dos arranjos colaborativos horizontais existentes entre os municípios, mas não pode ser considerado um instrumento que substitui a prerrogativa da esfera estadual na matéria das regiões metropolitanas.

A segunda vertente, que poderíamos classificar como de municipalismo regionalizado, preconiza que o consórcio público representa um embrião de um novo modelo institucional de governança metropolitana. Nessa perspectiva, a flexibilidade e o grau de abertura da nova lei proporcionariam um ambiente favorável à experimentação e à aprendizagem, com os novos arranjos mais amplos de colaboração interfederativa, mas sempre impulsionada pela vontade autônoma dos municípios.

A pluralidade de arranjos colaborativos é em consequência dos variados processos de negociação e reestruturação entre:

- Os municípios metropolitanos ou regionais.
- Municípios metropolitanos ou regionais e Estado;
- Setor público e setor privado e
- Governo e sociedade civil.

Em várias regiões surgiram também arranjos com certo grau de formalização, a exemplo de câmaras, fóruns, e conselhos de desenvolvimento, com objetivo de realizar o planejamento estratégico e territorial, articulando setores como meio ambiente, infraestrutura urbana e o desenvolvimento econômico.

4.4 EXPERIÊNCIAS DE ARRANJOS DE GOVERNANÇA METROPOLITANA OU REGIONAL

A Constituição de 1988 foi em grande parte projetada para atender a maioria dos municípios brasileiros, sendo cerca de 4.980 de perfil rural-urbano. Os municípios metropolitanos que congregam 42% da população e ocupa 1,9% do território nacional, com economia baseada em serviços ou indústria, com cidades conurbadas e com a vida econômica e social extremamente interligada aos municípios da sua região, foram tratados na Constituição de 1988 com o mesmo arcabouço institucional e organizacional dos demais municípios brasileiros.

As competências e atribuições constitucionais são as mesmas para o município de Ubaitaba/BA com área territorial de 181,102 km² e população de 18.847 habitantes, para Altamira/PA com área territorial de 161.446 km² e

população de 115.969 habitantes e São Paulo/SP, município mais populoso do Brasil, no qual habitam 12 milhões de pessoas em um espaço territorial 1.525 km².

Na Bahia podemos citar o caso de Salvador, Simões Filho e Lauro de Freitas e de uma nascente nova conurbação em torno da BR-324, pois este fenômeno se estende pelos novos e velhos corredores rodoviários trazendo sinais de uma futura interconexão macrometropolitana entre as regiões metropolitanas de Feira de Santana e Salvador.

Nesse processo a expressão gestão metropolitana emerge como um agregador da necessidade de planejar e buscar soluções para as questões sociais e econômicas decorrentes desta justaposição de lógicas territoriais. Para cada país foram apresentadas soluções diferentes às vezes de maneira uniforme e outra vezes de maneira plural (KLINK, 2008; LEFEBVRE, 2008).

No Brasil o arcabouço legal possibilita amplas formas de atuação conjunta dos municípios metropolitanos incluindo transporte público, controle de poluição, água e esgoto, desenvolvimento regional, resíduos sólidos, urbanismo e planejamento, habitação, educação, saúde, entre outras.

Nesse sentido, vale apontar a experiência da Região Metropolitana da Baixada Santista e nos consórcios intermunicipais que estão mais focados na gestão intermunicipal e que frequentemente optam por nomes de origem regional, ou de rios, pássaros e outros elementos da natureza local ao contrário das regiões metropolitanas instituídas em 1973 que adotaram o nome das capitais.

Gouvêa (2005) ao discutir a questão metropolitana de Belo Horizonte, comenta que uma proposta alternativa construída por representantes das então regiões metropolitanas foi submetido assembleia nacional constituinte propondo incluí-las como parte do pacto federativo junto com os estados e municípios. Porém, a visão municipalista da maioria dos constituintes impediu que o projeto fosse aprovado.

No caso das regiões metropolitanas de Santa Catarina, a incorporação se deu em grande parte como resultado da estratégia de planejamento regional do Estado e não partir das noções convencionais sobre a complexidade territorial, jurisdicional e densidade conurbada. Em 2004 o Estado voltou atrás, ignorando as

regiões metropolitanas e instituindo as regiões de planejamento, até que finalmente, a Lei Complementar nº. 381 de 2007 as extinguiu.

Constatamos que Brasil podemos identificar três grupos de arranjos metropolitanos, o que permite uma análise comparativa das similaridades e diferenças dentro de um arcabouço constitucional e legal, que são:

- O primeiro é composto de áreas nas quais o município central é bastante dominante em termos populacionais com mais de 70% (Maceió, Salvador, São Luís, Fortaleza e Belém);
- O segundo é composto de áreas quais o município central tem entre 50 e 60% da população (Londrina, Aracaju, Goiânia, Natal, João Pessoa, Curitiba, São Paulo, Maringá e Rio de Janeiro) e
- O terceiro grupo é formado por regiões nas quais os municípios centrais têm menos de 50% da população metropolitana (Belo Horizonte, Recife, Porto Alegre, Campinas, Santos e Vitória). No caso de Santos e Vitória são respectivamente 25% e 19% da população da região metropolitana.

A classificação em grupos demonstra uma grande variedade de centralidades e de balanços populacionais, que permite levantar a discussão sobre a viabilidade de modelo único de gestão e governança metropolitana.

Na Região Metropolitana da Baixada Santista a estrutura de gestão é composta pelos seguintes órgãos: Agência de Desenvolvimento (AGEM), Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Baixada Santista (FMBDS) e Conselho de Desenvolvimento da Baixada Santista (CONDESB).

A agência promove a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum e desenvolve o papel de fiscalizadora e executora de normas concernentes à região metropolitana, e estabelece metas, planos, programas e projetos de interesse comum, além de avaliar a execução deles. A maior parte das políticas públicas executadas pela agência é nas áreas de transporte, sistema viário, saneamento básico, meio ambiente e atendimento social.

O fundo tem objetivo de financiar e investir em estudos, programas, projetos, obras e serviços e equipamentos de interesse metropolitano. Sua receita de aportes do Estado (50%) e municípios (50%), além de receitas oriundas de convênio.

O conselho delibera acerca dos serviços públicos de interesse comum no estado e dos municípios na região metropolitana, além de aprovar objetivos, metas e prioridades de interesse regional.

O conselho se apresenta como um órgão de caráter prioritariamente técnico. É formado por 18 membros, sendo um por município (num total de nove) e os nove restantes indicados pelo governo estadual. Não há representação da sociedade civil e não se faz presente nenhum representante do poder legislativo. A participação popular se restringe ao acesso de documentos, manifestando por escrito discordância acerca das decisões e a possibilidade de realização de audiências públicas. Um membro da sociedade civil poderá participar da reunião desde que tenha solicitado previamente com direito a voz, mas não a voto.

Na região metropolitana de Campinas a estrutura de gestão se desenvolveu a partir de 2003 e se assemelha à da baixada santista. Possui uma Agência Metropolitana de Desenvolvimento (AGENCAMP) com o objetivo geral de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum aos 19 municípios. A AGENCAMP fiscaliza as leis e aplica as sanções nos no que se refere aos assuntos metropolitanos. As políticas públicas são viabilizadas por meio de recursos provenientes do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas (FUNDOCAMP) ou, então por intermédio de convênios celebrados com órgãos da administração direta e indireta ou com outras entidades nacionais e internacionais.

O Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas define quais são os serviços públicos de interesse comum e aprovam objetivos, metas e prioridades de interesse regional, formado por 38 membros o conselho possui um representante de cada prefeitura e 19 representantes do estado. Constituindo-se no espaço de pactuação da ação cooperada em parcerias como diferentes áreas do estado. O legislativo e a sociedade civil não possuem assento no conselho. No regimento está prevista a participação de 06 representantes da sociedade civil organizada em caráter consultivo.

Na Região Metropolitana de Recife foi constituído o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (CONDERM). Seus 28 membros – 14 representantes dos municípios membros e 14 integrantes do governo do Estado – possuem função deliberativa.

O poder legislativo de cada município integrante da região metropolitana tem um representante no conselho em caráter consultivo e sem direto voto e com direito a voz e três deputados estaduais representando assembleia legislativa estadual. Não há participação da sociedade civil.

Entre as políticas públicas que estão sendo desenvolvidas na área metropolitana do Recife destacam-se transporte público, contenção de morros e encostas, combate à pobreza e saneamento básico.

O Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana (FUNDERM) é o responsável pelo financiamento das ações metropolitanas, sendo que os recursos são originários de diversas fontes: operações de crédito, repasse dos municípios, estado e união, assim como a celebração de convênios com diferentes órgãos nacionais e internacionais.

Em relação ao transporte público, foi criado em 2003 e consolidado formalmente em 2008, o Grande Recife Consórcio de Transportes. Sua cultura de planejamento teve como base a experiência desenvolvida pela Empresa Municipal de Transportes Urbanos de Recife que tinha abrangência metropolitana.

O consórcio trabalha com foco metropolitano, calculando seus índices com base nos limites orçamentários de cada município e ele que administra as licitações para o sistema como um todo. É considerado o primeiro consórcio efetivamente intermunicipal na área de transporte público.

Na Região Metropolitana de Recife, o governo estadual, em parceria com os municípios metropolitanos, avançou na construção de um consórcio público interfederativo de transporte público denominado Grande Recife Consórcio de Transporte que foi criado em 8 de setembro de 2008, sendo a primeira experiência de consórcio de transportes do Brasil

O consórcio é vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, e suas principais funções é planejar e gerir o sistema de transporte

público de passageiros na região metropolitana, contratar serviços de transporte por meio de licitação pública, regulamentar e fiscalizar o cumprimento do contrato de concessão.

As principais vantagens para os cidadãos, municípios e empresários, são: maior transparência na gestão, integração do sistema de transporte eliminando as sobreposições, integração da tarifa por meio do sistema estrutural integrado, maior mobilidade e inclusão social, mais alternativas de deslocamento com uma única tarifa e instrumento contratual transparente com obrigatoriedade de pagamentos dos serviços prestados.

Na Região Metropolitana de Belo Horizonte, em Minas Gerais, o órgão responsável pelas questões metropolitanas é Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Agência RMBH). A agência foi criada em 2006, enquanto uma autarquia com autonomia administrativa e financeira; desenvolve as funções públicas de interesse comum, importante na reconfiguração da governança metropolitana, agregando a comunidade técnica e acadêmica que anteriormente tinham vivenciado a experiência da Assembleia Metropolitana de Belo Horizonte, composta pelos 27 prefeitos de cada município, vereadores e representantes do governo do Estado, num total de 84 participantes.

Na Região Metropolitana de Belo Horizonte podemos identificar avanços consideráveis na governança metropolitana. Esse arranjo avançou bastante durante a gestão de Fernando Pimentel na Prefeitura de Belo Horizonte e Aécio Neves no governo do Estado em função da convergência administrativa, continuando nas gestões de Marcio Lacerda e Fernando Pimentel e estagnando nas atuais gestões de Alexandre Kalil/Romeu Zema. Nesse caso podemos constatar que um modelo baseado na aproximação política dos governantes pode se tornar em médio prazo uma fragilidade do arranjo institucional quando ocorre mudança do cenário político eleitoral.

Um aspecto positivo do arranjo da Região Metropolitana de Belo Horizonte é a preocupação com o eixo territorial, principalmente por meio da integração entre os vários planos diretores locais e o plano integrado de desenvolvimento metropolitano, possibilitando aglutinação de atores públicos e privados em torno da execução de programas e projetos de integração metropolitana.

O desafio desse modelo é a articulação/integração dos planos diretores locais a um planejamento metropolitano mais amplo incorporando diretrizes em prol da eficiência coletiva no uso e ocupação do espaço metropolitano e a capacidade de transformar o planejamento em programas e projetos.

O fundo de desenvolvimento metropolitano ainda é incipiente e será fundamental para consolidação do modelo de arranjo metropolitano.

Em Vitória do Espírito Santo, a Fundação Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) é uma autarquia estadual de apoio técnico à gestão metropolitana. Por meio da Secretaria Geral de Assuntos Metropolitanos se encarrega de tratar questões da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV).

O instituto auxilia o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (COMDEVIT) na realização de seus objetivos. O conselho possui funções deliberativas e é composto de 17 conselheiros: sete indicados pelo governo estadual, um representante para cada sete municípios da região metropolitana e três representantes da sociedade civil organizada, dando preferência para a federação de associação de moradores e os movimentos populares do Estado.

Para a viabilização das iniciativas públicas de caráter metropolitano, foi criado o fundo metropolitano de desenvolvimento da Grande Vitória. Os recursos são provenientes do Estado (60 %) e dos municípios (40%). Atualmente a carteira de projetos é composta por: Programa Metropolitano de Educação Ambiental continuada com foco na conservação dos recursos hídricos e na promoção de turismo sustentável, elaboração de planejamento estratégico das ações integradas de educação, plano de marketing para o desenvolvimento do turismo, plano de sinalização interpretativa de pontos turísticos de valor histórico, cultural ou natural.

Em Porto Alegre, a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (METROPLAN), em atividade desde 1975, é responsável pela programação e execução de projetos e serviços de interesse comum na Região Metropolitana de Porto Alegre e outras aglomerações urbanas no Rio Grande do Sul. Atualmente está vinculada à Secretaria de Habitação, Desenvolvimento Urbano é órgão gestor do Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros (SETM). Quanto ao setor de transporte, os trabalhos da METROPLAN são orientados e fiscalizados pelo Conselho Estadual de Transporte

Metropolitano Coletivo de Passageiros (CETM). O conselho é formado por nove membros: cinco do poder executivo ligados à política de transporte, um representante do setor patronal de transporte, um representante do movimento sindical dos trabalhadores de transporte coletivo e um representante das entidades comunitárias. Não foi identificada a existência de um fundo que tenha sido criado especificamente para o financiamento de políticas públicas.

Em João Pessoa foi criada em 2003 a Região Metropolitana de João Pessoa (RMJP) para desenvolver ações de interesse comum nos nove municípios, a região acabou não saindo do papel, mas a necessidade de precisar construir um aterro sanitário metropolitano acabou levando a criação do consórcio de desenvolvimento intermunicipal da área metropolitana de João Pessoa (CONDAM), englobando os municípios da região metropolitana.

O consórcio teve um papel fundamental para a viabilidade de recursos que resultou na construção do aterro metropolitano adequado aos padrões ambientais e que, vem sendo utilizado por cinco municípios da região metropolitana desde 2007, porém essa é a única iniciativa registrada no âmbito da região metropolitana.

O consórcio é presidido pelo Governador do Estado e conta com um representante de cada uma das nove prefeituras, além do representante da secretaria estadual de planejamento. No entanto nesta articulação não há participação da sociedade civil ou do legislativo.

O consórcio ABC é um exemplo do municipalismo regionalizado e da governança colaborativa, onde os atores sociais construíram um conjunto de arranjos informais com forte embasamento social, para lidar com os efeitos da crise socioeconômica que abateu sobre a região (REIS, 2008). O Consórcio foi criado em 1990 e se transformou no primeiro consórcio multisetorial de direito público e natureza autárquica em 2010. É formado pelos municípios de: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

O consórcio foi transformado em órgão público com objetivo de se adequar à Lei federal nº 11.107 de 2005, pelo qual a União apenas celebra convênios com os consórcios públicos constituídos sob a forma de associação. O modelo vigente permite ao realizar licitações para obras, dispensa de licitação para realizar

contratação com entes federativos ou entidades de sua administração direta e a manutenção de imunidade tributária.

O consórcio é mantido com recursos oriundos dos municípios, de acordo com suas receitas orçamentárias. As atividades são operacionalizadas de acordo com as decisões da assembleia, órgão soberano constituído pelos setes prefeitos. Assembleia elege o presidente e o vice-presidente e se reúne de forma ordinária uma vez por mês. Existe ainda um conselho consultivo composto por representantes de entidades sindicais, empresariais e sociedade civil organizada.

Os encaminhamentos das deliberações são de competência da secretaria executiva com auxílio da equipe técnica e dos grupos de trabalho. O consórcio tem como atuação os setores de: infraestrutura, desenvolvimento econômico regional, gestão ambiental, saúde, educação, cultura e esporte, assistência e inclusão social, segurança pública e financiamento institucional.

Na Região Metropolitana de Curitiba o arranjo é fundamentado em programas de desenvolvimento metropolitano que o eixo estruturante é um sistema integrado de monitoramento e fiscalização do uso e ocupação do solo nas áreas de mananciais que foi elaborado pela Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), organismo de planejamento metropolitano.

Os conflitos existentes entre o governo estadual e município de Curitiba criou impasses para obtenção de recursos para financiar os programas. O arranjo proposto é fundamentado em: arranjo institucional através de consórcio público, fundo metropolitano de caráter interfederativo, planejamento integrado do uso e ocupação do solo e fiscalização do uso dos mananciais.

O Consórcio de Saúde da Bahia são consórcios interfederativos que congregam municípios limítrofes e/ou de uma mesma região com objetivo de aumentar a eficiência e reduzir custos (ganhos em escala) com assistência à saúde de munícipes.

O modelo amplia e aproxima o atendimento de média e alta complexidade as populações do interior da Bahia com a construção de policlínicas regionais de saúde com múltiplas especialidades.

A construção é custeada pelo Estado ou em parceria com os municípios. O custeio é rateado entre o Estado (40%) e os municípios consorciados (60%) que pagarão sua cota parte proporcionais ao número de habitantes de cada unidade federativa municipal.

A Constituição Federal de 1988 dispõe em seu artigo 197 que as ações e os serviços de saúde são de relevância pública, cabendo ao poder público dispor de sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e por pessoa física ou jurídica de direito privado (BRASIL, 1988).

O artigo 198 estabelece que as ações e os serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: Descentralização, com direção única em cada esfera de governo; atendimento integral, como prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais e participação da comunidade.

A descentralização possibilitou a criação de diversos modelos de gestão descentralizada: Autarquias executivas, Autarquias especiais, Organização Social (OS), Parceria Público-Privado (PPP), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), convênios etc. O consórcio público é o que mais atende aos princípios do Sistema Único da Saúde (SUS), pois fortalece a regionalização, a gestão solidária e possibilita aos gestores de saúde utilizar esse instrumento de gestão como apoio ao SUS, fortalece a regionalização, a gestão solidária e possibilita aos gestores de saúde utilizar este instrumento como apoio ao SUS em todos os níveis de atenção à saúde (atenção primária, especializada e terciária).

No consórcio interfederativo de saúde o ente estadual participa com a construção das estruturas das policlínicas, aquisição de equipamentos, montagem das unidades de saúde e com 40 % dos recursos financeiros para o custeio dos consórcios.

O Decreto Federal nº 6017, de 17 de janeiro de 2007, que regulamenta a lei dos consórcios públicos o define como “Pessoa jurídica” formada exclusivamente por entes federativos” para estabelecer relações cooperação, inclusive à realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com

personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.

O consórcio interfederativo de saúde permite prestação de serviços, compra de medicamentos, equipamentos médicos, materiais, serviços de manutenção preventiva, tecnologia da informação, ações educativas e capacitação de recursos humanos, estudos e pesquisas, exames laboratoriais, esterilização de material, gerenciamento de resíduos, urgência e emergência, transporte sanitário, entre outros.

Os Consórcios Públicos Interfederativos de Saúde do Estado da Bahia constituem-se na associação do Estado e dos Municípios baianos para o desenvolvimento de ações compartilhadas e regionalizadas em consonância com as políticas e diretrizes do SUS, com objetivo de agregar serviços, melhorar qualidade e os custos com a assistência à saúde.

Esse modelo de gestão visa ampliar a assistência de saúde da média e alta complexidade nos municípios baianos. O consórcio possibilita que o cidadão tenha um atendimento de qualidade de média complexidade, com a oferta de consultas de diversas especialidades médicas, exames de imagens, entre outros em policlínicas regionais, próxima ao local de moradia do cidadão evitando que o paciente se desloque a localidades distantes para ter acesso ao atendimento médico.

O consórcio formado por policlínica de múltiplas especialidades médicas é construído com custeio integral pelo governo do Estado ou com as obras custeadas em parceria com os municípios consorciados.

A manutenção será compartilhada entre o Estado, que financiará 40% dos custos, e os municípios consorciados, que vão cobrir os 60% restantes, proporcionalmente à sua população.

A formação de consórcios interfederativos encontra sustentação jurídica desde a Constituição Federal de 1988, seguido das Leis Orgânicas da Saúde, da Legislação Própria bem como da Lei Complementar nº 141/2012.

No estado da Bahia, a Lei nº 13.374/2015 disciplina a participação do Estado, nos consórcios interfederativos de saúde, e sua efetivação deve se iniciar com o interesse dos municípios circunvizinhos em atuar conjuntamente, otimizando e racionalizando o uso de recursos públicos na oferta de serviços de saúde à população.

Para a conformação dos consórcios interfederativos de saúde no estado foram desenvolvidas as seguintes etapas:

- Aprovação das Leis autorizativas nas câmaras municipais;
- Assinatura do Protocolo de Intenções entre estado e municípios da região que vão compor o consórcio;
- Definição da dotação orçamentária (planejamento e orçamento financeiro) pelos entes consorciados e
- Realização da assembleia estatuinte para escolha de presidente e aprovação do estatuto.

A Bahia possui 28 regiões de saúde que se aglutinam em nove macrorregiões de saúde. Os municípios de cada uma dessas regiões têm estabelecido consórcios com o Estado da Bahia para realização para construção e operação das policlínicas regionais e o rateio dos custos com a assistência à saúde.

5 O SISTEMA DE GOVERNANÇA NA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR: O CASO DO SISTEMA RODOVIÁRIO PONTE SALVADOR-ILHA DE ITAPARICA

Neste capítulo apresentamos e discutimos as experiências de gestão e governança das Parcerias Público-Privadas (PPPs) na RMS focando e detalhando a concessão do Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica.

5.1 AS PPPs NA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR

Diversos arranjos institucionais estão sendo implantados no Brasil de forma colaborativa com o objetivo de resolver demandas específicas de uma determinada política pública através de: consórcios públicos, convênios, concessões comuns, operação urbanas consorciadas, parcerias público-privadas *stricto sensu* etc.

Como o estudo de caso trata da Ponte Salvador-Ilha de Itaparica, analisaremos as Parcerias Público-Privadas (PPPs) *stricto sensu*, que podem ser enquadradas como governança colaborativa gerencial, sendo um instrumento adotado com o objetivo de garantir a participação do capital privado na gestão e investimentos em áreas e setores carentes de recursos ou com baixa eficiência de gestão, como: energia, rodovias, portos, aeroportos, setor educacional, saúde, saneamento, entre outras.

A PPP é um dos principais arranjos de gestão colaborativa adotados na RMS com intuito de equacionar problemas na prestação de serviços e na realização de obras públicas através do aumento do padrão de eficiência e da qualidade ofertada.

Em 2004 as PPPs foram normatizadas pela Lei nº 11.079 de 30 de dezembro, que dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação. A lei se aplica na administração direta dos poderes executivo e legislativo, autarquias, fundação pública, empresa pública, sociedades de economia mista, fundos especiais e outras entidades controladas direta ou indiretamente pelos entes federados.

Os contratos de PPPs envolvem o pagamento de contraprestações por parte do parceiro público, de forma parcial ou total. O valor mínimo para à sua execução

é de R\$ 20 milhões e não podem ter prazo inferior a cinco anos e nem superior a 35 anos, o pagamento está condicionado à prestação do serviço pelo parceiro privado, segundo padrões definidos no contrato.

As parcerias existentes no Brasil são basicamente de dois tipos: patrocinadas em que são utilizadas as contraprestações pecuniárias do parceiro público e o pagamento pelos usuários sobre o serviço prestado, e administrativa em que a única fonte de renda são as contraprestações do parceiro público (BRASIL, 2004).

No estado da Bahia a lei que regulamenta as PPPs é a Lei nº 9.290 de 27 de dezembro de 2004. Ela se assemelha à lei federal, mas possui um acréscimo de proposições de mecanismos que garantam o seu equilíbrio fiscal e financeiro. A lei criou o Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas do estado da Bahia que tem como objetivo aprovar e acompanhar os projetos propostos.

A garantia das contraprestações ocorre a partir do Fundo de Participações dos Estados (FPE), repassado pelo Banco do Brasil. Há um travamento de 18% desse repasse – Lei Estadual nº 11.477/2009 – e esse valor é transferido à agência de fomento do estado da Bahia S.A. (DESENBAHIA). Esta agência autoriza o agente financeiro a transferir o pagamento das contraprestações firmadas em contrato com as concessionárias, e o excedente é devolvido ao tesouro da Bahia (SILVA; CARVALHO; OLIVEIRA, 2019).

O Estado também estabeleceu um Fundo Garantidor Baiano de Parcerias (FGBP) que tem por objetivo prestar garantias de pagamento de obrigações pecuniárias tomadas pela Administração Direta ou Indireta do Estado da Bahia, a partir das PPPs. O governo integralizou cotas de garantia no valor de 250 milhões. O FGBP tem natureza privada e patrimônio próprio. É administrado, gerido e representado pela DESENBAHIA (SILVA; CARVALHO; OLIVEIRA, 2019).

A seguir apresentamos um panorama situacional das PPPs em execução ou em fase de estudo na RMS (Quadro 1).

Em relação às PPPs relacionadas no quadro situacional, na área de saúde, uma (Hospital do Subúrbio) é do tipo “bata branca”, ou seja, o parceiro privado é responsável pela gestão predial e atendimento médico e o Instituto Couto Maia é

do tipo “bata cinza” que se caracteriza pela gestão predial pelo parceiro privado e o atendimento médico pelo parceiro público, neste caso o estado da Bahia (SILVA; CARVALHO; SANTANA, 2020).

Quadro 1 – PPPs na RMS - 2021

PPP	Fase
Hospital do subúrbio	Em operação
Instituto Couto Maia	Em operação
Diagnóstico por imagem	Em operação
Arena Fonte Nova	Em operação
Metrô Salvador – Lauro de Freitas	Em operação
Emissário submarino	Em operação
Veículos Leves sobre Trilhos	Licitada e em execução
Ponte Salvador – Itaparica	Licitada e em execução
Procedimento de Manifestação de Interesse para gestão e gerenciamento de Resíduos sólidos urbanos	Em estudo

Fonte: elaboração do autor baseada em Bahia (2022).

As PPPs do Sistema Metroviário Salvador-Lauro de Freitas, Monotrilho – que o governo do Estado insiste em classificar como “VLT Monotrilho” – e o Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica, foram licitadas na modalidade de parceria público-privada patrocinada, que implica que o parceiro público entra com parte dos recursos para implantação e/ou operação, e, além disso, o parceiro privado é remunerado pelas tarifas cobradas dos usuários do sistema.

As PPPs da Disposição Oceânica do Jaguaribe e a Arena Fonte Nova são do tipo administrativa, ou seja, o parceiro privado é remunerado pelo Estado. No primeiro caso o contrato é de 18 anos e a contraprestação anual já chega a R\$ 77.574.340 milhões. No segundo caso o contrato é de 35 anos e a contraprestação anual é de R\$ 156.236.310 milhões (SILVA; CARVALHO; OLIVEIRA, 2020).

Apesar da existência de várias PPPs na RMS são, na quase totalidade, iniciativas do governo do Estado e concentradas no território do município de Salvador, excetuando a relativa a Diagnóstico por Imagem que atende Camaçari, Lauro de Freitas e Simões Filho.

Os arranjos colaborativos existentes na RMS são basicamente PPPs em detrimento dos consórcios públicos e apesar de serem intervenções impactantes no território municipal não constam com a participação do ente municipal no

processo decisório, na gestão, no planejamento e no financiamento. A participação quando existe é apenas no licenciamento ambiental, do alvará de construção e de funcionamento.

As PPPs no setor de estrutura viária e transporte são empreendimentos que tem um grande impacto em Salvador e em municípios integrantes da região metropolitana. A inexistência do planejamento conjunto dos entes federativos que discuta a integração das obras e intervenção no território metropolitano somado a fragilidade dos recursos estaduais e municipais pode agravar a governança e gestão da região metropolitana.

5.2 ESTUDO DE CASO DO SISTEMA RODOVIÁRIO PONTE SALVADOR-ILHA DE ITAPARICA

Neste item iremos apresentar as discussões que antecederam o lançamento do edital da construção da Ponte Salvador-Ilha de Itaparica, análise do contrato estabelecido entre o governo estado e o consórcio vencedor da licitação, as etapas de execução, a discussão sobre os impactos econômicos, sociais e ambientais e possibilidades e cenários.

5.2.1 Antecedentes

Em 2010, foram publicizados os primeiros estudos de viabilização para a execução da obra, nos quais foram indicados a realização de uma PPP, de concessão de 35 anos e concorrência internacional.

Em 2013 foi apresentado o projeto do Sistema Viário do Oeste (SVO) em audiência pública na Assembleia Legislativa da Bahia na Comissão de Infraestrutura, Desenvolvimento Econômico e Turismo. Nessa apresentação foi estimado o custo da obra em sete bilhões de reais. O termo de cooperação técnica para construção da ponte foi assinado em fevereiro de 2013.

De acordo com o *site Bahia Notícia* (2019), o vice-governador João Leão afirmou que haveria desconto de 50% do valor do pedágio para moradores da ilha de Itaparica, afirmação que é destoante do contrato assinado, que é vedado

estabelecer os descontos na tarifa de pedágio a segmentos específicos. Nessa mesma reportagem o vice-governador afirmou que o pedágio previsto seria entre R\$ 40,00 e 50,00, valor igual à tarifa do *ferry-boat* na época, para veículo de passeio. Essa afirmação provocou manifestações de descontentamento principalmente entre os moradores da ilha de Itaparica, que nessa reportagem afirmavam que o gasto seria maior que a passagem do *ferry-boat* devido ao somatório do valor do pedágio mais o combustível necessário à travessia da ponte.

Em 2 de março de 2017, a Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN) publicou no *Diário Oficial do Estado da Bahia* o edital de chamamento público para a licitação do sistema SVO direcionado para empresas de infraestrutura, mercado financeiro de capitais nacionais e internacionais para realizar estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, complementares ao projeto de construção e operação do sistema.

No período de 21/12/2018 a 29/02/2019, em atendimento ao artigo 10 da Lei estadual nº 9.290 de 27 de dezembro de 2004, a concedente submeteu as minutas do edital do contrato à consulta pública, sendo que os questionamentos foram esclarecidos através do sítio eletrônico da Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia (SEINFRA).

O concedente em atendimento ao artigo 76 da Lei estadual nº 9.433 de 1 de março de 2005 submeteu as minutas do contrato, edital e os respectivos anexos à audiência pública realizada em 21 de março de 2018.

Em 12 de novembro de 2020 o contrato foi assinado e estabeleceu a concessão da ponte em PPP na modalidade patrocinada para execução das obras e dos serviços necessários à construção, operação e manutenção do Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica.

O concessionário responsável pela construção e operação do sistema é composta por dois grandes grupos chineses: China Railway 20th Bureau Group Corporation (CRCC20) e China Communications Construction Company (CCCC). A CRCC20 encontra-se entre as 500 maiores empresas do mundo e possui capital social de 480 bilhões de dólares e projetos realizados em mais de 20 países. A CCCC tem mais de 60 subsidiárias, 100.000 empregados e tem negócios em mais

de 150 países sendo líder mundial na construção de portuária, estradas e pontes entre outros segmentos.

5.2.2 Análise do contrato

No contrato, o estado da Bahia, por intermédio da SEINFRA, é a parte concedente e a concessionária é a Concessão Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica S.A, constituída por sociedade por ações e sediada em Salvador na rua Rubens Guelli 68, Itaigara, CNPJ 38.327.308/0001-19, sendo que os representantes da empresa no Brasil são os senhores Lin Li e Wang Xiujin.

Os intervenientes são Agência Estadual de Serviços Públicos de Energia, Transporte e Comunicações da Bahia (AGERBA) e a DESENBAHIA.

Nas disposições iniciais do artigo 1 página 6 do contrato foram estabelecidas definições de pessoas jurídicas, aportes, bens da concessão, regulatórias e técnicas. Sendo que as seguintes expressões estão contidas no contrato:

- Afiliada: pessoa jurídica relacionada a outra pessoa jurídica como coligada ou por controle societário;
- Agente de Pagamento: pessoa designada pela concedente que realizara os pagamentos a concessionária das contraprestações públicas, mediante a administração de uma conta bancária no qual serão depositados os respectivos valores;
- Aportes de Recursos: parcela pública correspondente devida a concessionária pela concedente referente aos investimentos em obras e aquisição de bens reversíveis relacionadas ao objeto da concessão, a serem pagas de modo proporcional aos investimentos realizados pela concessionária e de acordo com a Lei federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004;
- Autoridade Competente: autoridade integrante da estrutura orgânica da administração pública do estado da Bahia responsável em não cumprimento do contrato e aplicar multas;
- Bens de Concessão: são os bens utilizados na prestação dos serviços e execução de obras;

- Bens Reversíveis: são os bens necessários a continuidade dos serviços relacionados a concessão e que serão revertidos à concedente ao término do prazo do contrato;
- Caso Fortuito: acontecimento extraordinário imprevisível no momento de assinatura do contrato em consonância com o disposto no inciso XXIV do artigo 8 da Lei estadual nº 9.433/2005;
- Comissão de Solução de Controvérsias: comissão a ser constituída por evento, pelas partes para solucionar eventuais divergências ou conflitos de interesses de natureza técnica ou econômico-financeira, que poderá ser instituída durante todo prazo da concessão;
- Comissão de Gestão do Contrato: composta de três membros indicados pela concedente e publicado no *Diário Oficial do Estado* após três dias da assinatura do contrato;
- Conselho Gestor de PPP: Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público Privadas do Estado da Bahia (CGP), criado nos termos da Lei nº 9.290 de 27 de dezembro de 2004;
- Contraprestação Anual Máxima: valor ofertado pela concessionária em sua proposta, correspondente ao valor máximo de contraprestação anual máxima a ser paga pela concedente a concessionária;
- Contraprestação efetiva: valor efetivo que será pago mensalmente a concessionária, equivalente ao resultado da multiplicação na contraprestação mensal pelos índices de desempenho;
- Contrato de Garantia: contrato firmado entre a concedente a Concessionária e o Fundo Garantidor Bahia Parcerias (FGBP);
- Demanda Projetada: dados anuais da demanda fornecidos pela concedente para o período de operação plena da concessão expressos em veículos equivalentes;
- Demanda Real: volume de demanda apurado anualmente pelo verificador independente ou AGERBA durante a operação plena de concessão;
- Garantia Pública: garantias outorgadas pela concedente a concessionária para assegurar o cumprimento de suas obrigações contratuais;
- Índice de Desempenho: a nota obtida segundo um conjunto de parâmetros de qualidade e disponibilidade dos serviços;

- Nível de Serviço: descrição das condições de funcionamento de uma determinada infraestrutura rodoviária;
- Prazo de Concessão: 35 anos;
- Receita Tarifaria: recursos oriundos do pedágio;
- Receita Extraordinárias: qualquer receita complementar ou acessórias.

O artigo 3 estabelece as fases da concessão:

- Um ano para obtenção de licenças a partir da data de assinatura do contrato;
- cinco anos a partir data de assinatura da implantação do projeto e
- 35 anos a partir da data de assinatura para operação.

Em vista dos prazos contidos no contrato, podemos afirmar que o prazo efetivo da concessão começa a contar a partir do início da operação de modo que os atrasos que porventura ocorram no licenciamento e nas obras não afetarão o prazo da concessão. A concessionária apenas será responsabilizada com multa ou sanções caso o atraso nas obras e na obtenção de licença seja comprovadamente de sua responsabilidade.

O artigo 6 na página 19 estabelece que os atos de desapropriação, de instituição de servidões administrativas, ocupação provisória ou requisição temporária de imóveis serão de responsabilidade da concessionária que deverá providenciar laudo técnico para ser analisado e aprovado pelo concedente que terá um prazo de 15 dias para a emissão da declaração de utilidade pública. Os atrasos administrativos ou judiciais na desapropriação não acarretará responsabilização da concessionária e poderá ensejar recomposição de valores com objeto de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro.

É de responsabilidade da concessionária promover o reassentamento de proprietários e/ou ocupantes de locais nas áreas contíguas necessárias à execução das obras e prestação de serviços para implantação do sistema viário, sendo que o plano de reassentamento deve obter aprovação da concedente. Os eventuais atrasos de responsabilidade da concedente nos reassentamentos não implicarão em responsabilização da concessionária.

O artigo 6.4, página 22, estabelece que a concessionária é responsável pelo pagamento das indenizações referente as desapropriações extrajudicial ou judicial, bem como os reassentamentos. Esses custos deverão ser apresentados à concedente até o 20º dia do mês subsequente aos fatos com os devidos comprovantes. A concedente poderá realizar o ressarcimento a cada três meses em parcelas mensais reajustadas pelo IPCA/IBGE ou valor total.

O artigo 7 estabelece que o financiamento do sistema rodoviário é de única responsabilidade da concessionária e em caso de descumprimento das obrigações financeiras ou contratuais da concedente, o concessionário poderá solicitar a execução das garantias, assim como a concedente poderá solicitar as instituições financiadoras a suspensão dos repasses do financiamento por descumprimento do contrato pela concessionária.

O artigo 7.6, página 24, permite que a concessionária possa oferecer como garantia aos financiamentos as receitas provenientes da tarifa de pedágios, receitas extraordinárias e contraprestação pública mensal efetiva. Porém a concessionária não poderá, em nenhuma hipótese, repassar a responsabilidade de implantação do sistema viário aos financiadores.

A execução da obra é de responsabilidade do concessionário que poderá executar por si ou terceiros, sendo que durante a vigência do contrato de concessão a manutenção e reparo do sistema viário será de responsabilidade exclusiva da concessionária.

O artigo 8.4, página 27, estabelece que o cronograma de implantação deverá conter todas as atividades relevantes para a execução da obra, caracterizando o complexo de instalações civis e com a identificação das etapas. O cronograma de implantação será analisado pela concedente no prazo máximo de 15 dias que poderá aprovar, aprovar com ressalvas solicitando alterações ou não aprovar, neste caso, solicitando apresentação de outro cronograma.

Artigo 8.6 estabelece que em até 180 dias da assinatura do contrato a concessionária deverá apresentar o projeto básico, sendo que a concedente terá 30 dias para aprovar ou solicitar adequações e/ou correções. Caso haja correções, a concessionária terá 30 dias para apresentar a concedente a partir da entrega das solicitações.

Artigo 8.7, página 30, estabelece que o projeto executivo deverá ser apresentado até 70 dias após à aprovação do básico. A concedente terá 30 dias para analisar seguindo o rito de aprovação do projeto básico. Caso a concedente resolva solicitar novos itens não previstos no projeto básico, este deverá ser acrescido nos valores do contrato.

Artigo 8.17, página 32, estabelece que a concessionária deverá apresentar a concedente o plano de operação plena que deverá constar de:

- Os procedimentos da operação e
- o Cronograma de contratação, treinamento e mobilização de empregados, terceiros ou prestadores de serviço.

O plano será apresentado para aprovação da concedente em até 70 dias antes do início da operação plena, cabendo a concedente aprovar ou recomendar aprimoramentos no prazo de 15 dias.

A partir do início da operação plena, todos os dispositivos de interconexão deverão ser monitorados mensalmente. O concedente a partir dos dados fornecidos pela concessionária poderá expedir normas ou protocolos para os serviços com finalidade de melhorar os serviços ofertados.

A concessionária deverá apresentar mensalmente à concedente:

- Estatística de tráfego e a acidentes;
- estado de conservação do Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica;
- qualidade ambiental;
- execução de serviços de reparo e manutenção;
- desempenho das atividades;
- bens da concessão e
- regularidade fiscal, trabalhista, previdenciária e contratações de terceiros.

A concessionária deverá apresentar trimestralmente à concedente:

- Reclamações dos usuários;
- apresentar as demonstrações financeiras e contábeis e

- apresentar até 30 de abril de cada ano as demonstrações financeiras e contábeis completas e devidamente verificadas por auditoria independente.

Artigo 12, página 39, estabelece que a fiscalização da concessão nas obras e serviços serão exercidos pela AGERBA, exclusivamente ou mediante a contratação de terceiros, que terão livre acesso em qualquer época aos relatórios e /ou dados técnicos, administrativos e financeiro.

A AGERBA deverá apurar e validar o cumprimento dos índices de desempenho e realizar o cálculo da variação da contraprestação pública mensal efetiva a ser paga à concessionária, validar os dados técnicos, econômicos e financeiros dos pedidos de revisão ordinária, elaborar relatório opinativo acerca do equilíbrio econômico e financeiro, monitorar o resultado da operação e validar os dados, apurar os valores de receitas extraordinárias e pesquisa de satisfação dos usuários.

A concessionária é obrigada a recolher da AGERBA verba de fiscalização que será no valor três milhões e 600 mil reais por ano atualizado anualmente pelos pelo IPCA/IBGE a serem pagos em 12 parcelas mensais.

Artigo 14, página 45, estabelece que a concessionária deverá compartilhar, em partes iguais, com a concedente os ganhos econômicos que obtiver, em decorrência da redução de risco de créditos dos financiamentos utilizados pela concessionária e ganhos de produtividade apurados na execução do contrato.

O valor do contrato é de R\$ 7.653.103.773, referente ao valor real descontado os pagamentos a serem realizados pela concedente a título de contraprestação anual máxima e arrecadação de tarifas de pedágio durante todo prazo de concessão.

A contraprestação mensal efetiva será a partir da consideração da contraprestação máxima anual, cujo valor corresponde a R\$ 56.209.450, da qual um doze avos corresponderá a contraprestação mensal máxima. Esse valor será reajustado anualmente, sendo que o valor expresso é referente a janeiro de 2019.

O estabelecimento da tarifa de pedágio é de responsabilidade da concessionária que não poderá estabelecer valores diferenciados para segmentos

específicos, porém, poderá oferecer descontos em horários ou dias de baixa demanda, não podendo, entretanto, solicitar reequilíbrio financeiro do contrato. A tarifa será reajustada anualmente tendo como base o IPCA anual.

A cada período de cinco anos de operação plena haverá a revisão ordinária dos parâmetros e resultados gerais da concessão, do plano de investimentos, dos cronogramas de obra, planos de seguros, garantias e índices de desempenho.

A revisão extraordinária da tarifa de pedágio e a contraprestação anual máxima somente poderão sofrer aumentos ou reduções em decorrência de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

A concessionária será autorizada a explorar receitas extraordinárias: exploração comercial dos espaços para publicidade e estacionamentos e fibra ótica, podendo apresentar outros projetos que possam ser implantados na área da concessão.

O equilíbrio financeiro inicial da concessão será considerado a demanda projetada, sendo que a partir do décimo sexto ano da operação plena o risco será integralmente da concessionária.

No artigo 24.7.2, página 68, estabelece que o mecanismo de compartilhamento do risco de demanda será aplicado anualmente nos primeiros 15 anos da concessão, sendo assim compartilhado:

- Demanda real entre 90% e 110% da demanda projetada no período não haverá acréscimo ou redução das contraprestações públicas da concessionária;
- demanda real 80% a 90% da demanda projetada, a concessionária fará jus ao recebimento de ressarcimento da concedente de modo que a receita fique equivalente a 90% da demanda projetada e
- demanda real acima de 110%, a concedente fará jus ao ressarcimento da renda excedente de pedágio acima deste parâmetro. Porém, a concessionária poderá negociar que este valor seja utilizado em investimentos de ampliação para atender a demanda excedente.

No artigo 24.8, página 69, estabelece que o risco cambial dos valores de financiamento em moeda estrangeira será da concedente.

Artigo 25, página 73, detalha as condições para solicitação do equilíbrio financeiro que poderá ser solicitada tanto pela concedente e concessionária desde que seja mantida a repartição de riscos entre as partes.

Artigo 26, página 78, estabelece que a concessionária deverá contratar e manter em vigor seguro com seguradora autorizada pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), sendo que estes seguros deverão estar vigentes durante todo prazo da concessão. Os contratos de seguro deverão conter cláusulas que especifiquem: objetivo dos seguros, enquadramento das garantias para os interesses seguráveis especificados no contrato de concessão e pagamento de indenização à concedente.

No artigo 27, páginas 84 e 85, é determinada a garantia de execução do contrato pela concessionária que deverá manter em favor da concedente como fiel garantia de execução do contrato os valores indicados abaixo (Quadro 2) cuja a data de referência é janeiro de 2019.

Quadro 2 – Garantia de execução do contrato - 2019

Período	Garantia de execução (R\$)
Ano 1	100.000.000,00
Ano 2	300.000.000,00
Ano 3	500.000.000,00
Ano 4	400.000.000,00
Ano 5	300.000.000,00
Ano 6 ao 30 ano	50.000.000,00

Fonte: elaboração do autor (2022).

No artigo 28.1.1, página 89, determina que o Fundo Garantidor Baiano de Parcerias (FGBP) assumirá a condição de fiador solidariamente responsável pelo fiel cumprimento das obrigações pecuniárias da concedente decorrente de: contraprestações públicas, parcelas adicionais ao valor de contraprestações mensais efetivas e indenização decorrente da extinção antecipada do contrato.

No artigo 29, página 92, indica o capital social da concessionária de 350 milhões e as posteriores integralizações no segundo e terceiro a partir da assinatura do contrato.

No artigo 30, página 92, estabelece que mudanças societárias devem ser comunicadas e as mudanças de controle acionário devem ser comunicadas e aprovadas pela concedente.

O artigo 30.2.1, página 94, estabelece as possibilidades de os financiadores assumirem o controle da concessionária com autorização previa da concedente e garantia da continuidade dos serviços prestados e do cumprimento do contrato.

O artigo 31, página 95, estabelece as sanções em virtude do não cumprimento do contrato de concessão ou redução do índice de desempenho.

O artigo 32, página 102, prevê a possibilidade de a concedente intervir na concessionária com objetivo de manter a prestação de serviços e manutenção do bem público ou que seja constatado a utilização da concessão para fins ilícitos.

Artigo 33, página 104, estabelece os casos de extinção da concessão: advento de termo contratual, encampação, caducidade, rescisão, anulação, ocorrência de caso fortuito ou força maior. Extinta a concessão os bens são revertidos integralmente à concedente.

Artigo 40.2, página 117, estabelece de acordo com a Lei nº 9.307 de 23 de setembro de 1996, que as controvérsias serão resolvidas por arbitragem e que esta será realizada pela Câmara de Comércio Brasil Canadá, segundo as regras previstas no seu regulamento vigente na data em que arbitragem for iniciada.

Artigo 41, página 119, são elencadas as disposições finais que incluem princípios e normas de conduta da concessionária e da concedente e o arcabouço jurídico que regem o contrato de concessão.

5.2.3 Planejamento e execução

Etapa 1- Acessos Viários em Salvador

Construção das estruturas que compõem os acessos em Salvador, entre os bairros da calçada e Água de Meninos que serão um conjunto de viadutos e dois túneis paralelos à via expressa.

Etapa 2 – Ponte Salvador-Itaparica

Após a conclusão do Sistema Viário de Salvador, começam as obras da ponte Salvador-Itaparica com 12,4 km de extensão. Nesse trecho do empreendimento, a construção será dividida em três etapas: trecho de aproximação da ilha de Itaparica com 4,6 km, trecho de aproximação de Salvador com 6,9 km e trecho estaiado com 0,9 km de comprimento e 95 metros acima do nível do mar.

Etapa 3 – Acessos Viários em Itaparica

O sistema viário de Itaparica possui aproximadamente 30 km de extensão, compreendidos entre a chegada da Ponte Salvador-Itaparica até a Ponte do Funil, através de uma nova rodovia projetada, que compreende a construção de viadutos incorporados em três interseções.

Etapa 4 – Recuperação e ampliação do trecho da BA-0001, nas proximidades de Cacha Pregó até a cabeceira da Ponte do Funil.

5.2.4 Impactos econômicos e sociais e ambientais

Segundo o *site* oficial do empreendimento⁶, – a construção da ponte e acessos viários irão gerar cinco mil vagas diretas durante a obra e que com o sistema viário implantados a economia da Bahia será dinamizada, pois o PIB do Estado, que hoje é essencialmente concentrado na RMS, vai ser melhor distribuído no interior. Haverá também diminuição do custo de transporte de grãos do Oeste da Bahia, incremento do uso do portos de Aratu e Salvador e do turismo nos municípios da RMS, Recôncavo Sul e Baixo-Sul e da ilha de Itaparica pelo encurtamento de distâncias e redução de tempo de deslocamento com o equacionamento do atual nó de mobilidade representado pelo sistema *ferry-boat* que não consegue atender à demanda existente e potencial e as lanchas que é um sistema precário e dependente de questões climáticas.

No documento dossiê, de março de 2019, sobre a Ponte Salvador-Ilha de Itaparica, contido no *site*⁷, que reproduz a entrevista do professor e arquiteto Paulo Ormino de Azevedo, em que o profissional afirma que haverá um incremento

⁶ Disponível em: <https://pontesalvadoritaparica.com.br>.

⁷ Disponível em: <https://www.cauba.gov.br/sobre-a-ponte-salvador-itaparica>

populacional na ilha de Itaparica que deverá multiplicar a população existente em cinco vezes e que a tendência é que a massa trabalhadora de Salvador transforme os municípios da ilha em cidades dormitórios, pois as atividades econômicas existentes e potenciais não serão suficientes para geração de emprego para os futuros e atuais moradores.

Podemos afirmar que devido à proximidade de Salvador e o preço da terra relativamente mais baixo que o do litoral norte e região metropolitana – mesmo depois da conclusão do Sistema Viário – que haverá um incremento populacional da ilha de Itaparica será uma realidade, a dúvida será a magnitude deste incremento. O crescimento populacional da ilha de Itaparica exigirá investimentos robustos em infraestrutura urbana, abastecimento de água, esgotamento sanitário, eletricidade, ampliação da rede de saúde, assistência social e educação. Atualmente, alguns desses serviços são bastante limitados e quando existe aumento sazonal da população no período de férias são constantes as reclamações da abrangência e qualidade do serviço.

No mesmo dossiê anteriormente citado, Paulo Henrique Almeida, assessor da SEPLAN e responsável à época pelo projeto da ponte Salvador-Itaparica, afirma que mesmo que houvesse melhoria do sistema *ferry-boat* não eliminaria a necessidade da construção da ponte que terá como finalidade o transporte de veículos de passeio, ônibus intermunicipal e, principalmente, o transporte de cargas oriundas do Centro-Sul com destino à Salvador que hoje é realizado pela BR-324. O transporte de grãos do Oeste da Bahia que devido ao custo logístico atual é escoado por vias em direção aos portos localizados em outros estados da federação causando prejuízos na arrecadação de impostos e geração de empregos no território baiano. Já o Secretário Estadual de Planejamento, Antônio Alberto Valença, afirma que a Ponte Salvador-Ilha de Itaparica deverá articular conexões do Sistema Viário com a via expressa.

No mesmo dossiê reproduz uma reportagem do *site*⁸ de *A Tarde*, de 13 de outubro de 2015, que afirma que os estudos do Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA) indicam que a construção da Ponte Salvador-Itaparica

⁸ Disponível em: <http://atarde.uol.com.br/bahia/noticias/1720501-audiencia-debate-projeto-da-ponte-salvador-Itaparica>.

vai criar 167 impactos ambientais, dos quais 81 no meio físico, 32 no meio biótico e 34 socioeconômicos.

No Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) que está no portal do INEMA, aborda temas como flora, fauna, manguezais, recursos hídricos e áreas diretamente influenciadas pela construção da ponte. Nesse relatório faz-se um comparativo entre vantagens e desvantagens acerca dos três principais tópicos: meio físico, meio biótico e meio econômico. De forma sucinta, o relatório afirma que no meio físico haverá um aumento do nível de ruído, emissões atmosféricas e diminuição da cobertura vegetal e como vantagens o investimento em infraestrutura e saneamento; no meio biótico haverá permanência das características de florestas nativas e continuidade de manguezais e restingas, uma vez que essas áreas de preservação ambiental (APA) serão respeitadas e conservadas durante o processo de construção da ponte. Como desvantagem o aumento da pressão antrópica nas áreas de influência que pode gerar supressão de algumas espécies de fauna e flora e no meio socioeconômico o crescimento populacional vai gerar aumento da arrecadação de impostos e taxas municipais. Esses subsídios poderão ser investidos em infraestrutura e na criação de postos de trabalho, contribuindo para aumento de renda da população. Desvantagem o aumento da pressão por serviços de saúde, saneamento e educação.

A implantação de obras de infraestrutura como rodovias, ferrovias podem impactar positivamente o desenvolvimento econômico regional. Na Bahia podemos citar como exemplo a Rio-Bahia (BR-116) e a BR 324 que tornou Vitória da Conquista e Feira de Santana um entroncamento logístico e de ligação das Regiões Sul e Sudeste com a Região Nordeste, porém, impactou negativamente o Recôncavo-Sul, notadamente os municípios de Cachoeira, Nazaré e Maragogipe pela mudança do modal ferroviário-fluvial e marítimo para o rodoviário. Nesse caso, houve uma transferência de dinamismo econômico intrarregional.

No cerne desse contexto, segundo Teixeira e Vanderlei (2018), a abordagem da teoria do desenvolvimento atribui a infraestrutura um papel importante no combate às desigualdades regionais, pois possibilita a atração de investimentos públicos e privados. Para Hirschman (1958) a implantação de infraestrutura é

indispensável para a atração de investimentos privados, consolidação de investimentos públicos e promoção da urbanização.

A magnitude do impacto pode variar em função da natureza do projeto e das especificidades da região receptora, ou seja, não seria possível estabelecer uma relação direta entre investimentos em infraestrutura e crescimento econômico. Contudo a melhoria da infraestrutura com a construção de estradas que são bens públicos de acesso universal permite que todos os agentes privados e cidadãos sejam contemplados com seus benefícios e permite, devido economia em escala, que seus custos sejam distribuídos aos usuários ao longo do tempo da concessão (TEIXEIRA; VANDERLEI, 2018).

Assim, no caso do Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica, haverá diminuição dos custos logísticos para escoamento da produção dos grãos do Oeste-Baiano, o incremento de exportação através dos portos de Aratu e Salvador, o incremento do turismo inter-regional devido ao encurtamento de distâncias, do turismo nacional e internacional por ampliar as opções de acesso as localidades do Recôncavo-Sul e Baixo-Sul e o incremento da arrecadação do Estado e dos municípios em consequência da dinamização do setor de serviços e comércio.

A infraestrutura pública é fundamental para desenvolvimento das atividades econômicas constituindo-se no fator locacional de primeira importância (EBERTS, 1990). No caso do Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica, além das atividades diretamente impactadas pelo empreendimento, haverá um incremento na área de construção civil com implementação de novas moradias, ampliação das redes de abastecimento de água, tratamento de esgoto, dinamização do setor de transporte intermunicipal, ampliação da rede de comércio e de serviços nas regiões de área de influência do empreendimento.

De modo a minimizar e mitigar os efeitos negativos (moradia em áreas de proteção ambiental, trânsito congestionado, contaminação de lençóis freáticos e lançamento de esgoto sem tratamento em locais inadequados) é necessário o estabelecimento de um planejamento integrado ilha de Itaparica e Salvador, ilha de Itaparica e Santo Antônio de Jesus, ilha de Itaparica e municípios do Baixo-Sul e o

estabelecimento de mecanismos de cooperação interfederativa: União, estado da Bahia e municípios.

Contudo, importantes segmentos da sociedade baiana advogam que os investimentos previstos com a implantação do Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica e incremento gerado da renda pública e privada não serão suficientes para custear os investimentos necessário para a redução e mitigação dos impactos que o aumento de população na ilha de Itaparica e nas cidades na área de influência do empreendimento acarretará na rede de saúde, saneamento básico, educação e infraestrutura. Segundo Munnell (1992), os críticos aos projetos de infraestrutura que apontam o aumento do gasto público em decorrência de sua implantação podem estar contaminados por interesses particulares, que apesar de particulares podem ser legítimos, como posseiros, pescadores e ambientalistas.

Segundo Teixeira e Vanderlei (2016), a crítica aos projetos de infraestrutura como indutor do desenvolvimento econômico e social se origina em estudos realizados na China, país conhecido pelas altas taxas de crescimento. Ansar et al. (2016) mostra que em análise dos projetos de infraestrutura no período de 1984 a 2008 na República Popular da China que estes produziram dívidas impagáveis e distorções na expansão monetária e perda de oportunidades de investimentos alternativos. A hipótese apresentada pelo autor é que o superinvestimento em infraestrutura contribui para o baixo desempenho econômico. No caso específico do Brasil, em particular à Bahia, está premissa não se aplica, pois, a marca do desenvolvimento brasileiro e baiano nos últimos quarenta anos é o baixo investimento público e privado em infraestrutura.

Esta hipótese pode ser comprovada por Ferreira (1996), onde o autor conclui que no Brasil existe uma relação direta entre investimento público em infraestrutura e crescimento econômico. Benitez (1999) demonstra que uma região bem dotada de infraestrutura aumenta a competitividade do setor privado e aumenta à sua atratividade para implantação de novos investimentos.

Domingues, Viana e Oliveira (2007) analisam o impacto dos investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na região Nordeste do Brasil e concluíram que houve um incremento do crescimento econômico, da melhoria das condições sociais e uma diminuição absoluta e relativa da desigualdade regional.

Segundo Teixeira e Vanderlei (2018), a provisão de infraestrutura diferenciada seria uma forma de combater as desigualdades regionais, porém, é necessário a complementaridade do investimento público e privado.

Assim, o Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica se enquadra na visão de autores que defendem a implantação de infraestrutura como fator de incremento do crescimento econômico e diminuição das desigualdades regionais. Teixeira e Vanderlei (2018) afirmam que são três os objetivos do empreendimento: eficiência logística, desenvolvimento urbano e desenvolvimento socioeconômico. Com a construção da ponte, Salvador passará a ter mais uma saída rodoviária que hoje estão restritas a BR-324 e a Linha Verde. Para tanto, serão previstos no âmbito do Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica as seguintes intervenções complementares:

- Duplicação da Ponte do Funil entre a ilha de Itaparica e o continente, na sua contra costa;
- requalificação da BA-001 e BA-046 até Santo Antônio de Jesus e
- construção do trecho de rodovia entre Santo Antônio de Jesus e Castro Alves de 58 km (não consta no contrato de concessão).

O Sistema também vai possibilitar maior integração entre a regiões metropolitana de Salvador, Oeste e Sul da Bahia, além de incorporar uma nova área de expansão de Salvador que será a ilha de Itaparica que tem baixo adensamento populacional. O desafio posto para os municípios e o governo do Estado será o desenvolvimento de mecanismos de cooperação entre os entes federativos (consórcios) e o poder público e o setor privado (PPPs) para que se possa atingir os pressupostos de crescimento urbano e econômico ordenado através de elaboração de planos de desenvolvimento intermunicipal, Elaboração de Plano de Saneamento, revisão dos Planos diretores dos municípios e investimentos em infraestrutura.

No entanto, segmentos importantes da sociedade civil apontam como fragilidade do projeto da ponte a ausência de previsão de pistas exclusivas para transporte de ônibus tipo BRT ou VLT e ausência de ciclovias que irão induzir o uso do equipamento por veículos privados que poderá acarretar em grandes congestionamentos de tráfego, podendo ser um gargalo para o transporte de carga,

principalmente de grãos oriundos do Oeste da Bahia, e ocasionar um impacto negativo na mobilidade urbana nos bairros da cidade baixa em Salvador.

A outra crítica muito constante nos meios técnicos das entidades e conselhos profissionais de Engenharia e Arquitetura é ausência de estudos de viabilidade técnica para construção de uma proposta alternativa à ponte que seria a construção de uma via rodoviária contornando a Baía de Todos-os-Santos que teria como vantagem menor impacto ambiental e visual, traçado próximo aos grandes empreendimentos industriais como o Polo Petroquímico, Centro Industrial de Aratu, Terminal de Madre de Deus, Refinaria Mataripe (Antiga Landolfo Alves) e o Estaleiro de Maragogipe.

Esta alternativa, além de ser mais barata, possibilitaria viabilizar o Estaleiro Paraguaçu como construtor de plataformas de Petróleo que poderiam, após à sua construção, utilizar como “via de escoamento” a Baía de Todos-os-Santos (altura máxima de 80 metros da ponte impede circulação de plataformas e navios de carga tipo Panamá) e possibilitar a integração do sistema rodoviário com o transporte marítimo e ferroviário de cargas e passageiros. Como desvantagem desta alternativa seria a não incorporação da ilha de Itaparica como vetor de expansão urbana de Salvador.

A ilha de Itaparica como fator de expansão urbana de Salvador é uma consideração que suscita polêmica na comunidade técnica e acadêmica. Teixeira e Vanderlei (2018) afirmam que não está identificada a possível demanda de habitações que será resultado da construção da ponte. A ilha de Itaparica no passado recente (décadas de 1970 e 1980) se constituiu em local de veraneio pela classe média e alta de Salvador e, após este período (década de 1990), de moradia “dormitório” para trabalhadores de Salvador e veraneio para a classe média baixa e baixa. A ausência de infraestrutura e o serviço precário do Sistema Ferry-Boat fez que o turismo de alta e média renda migrasse para o Litoral Norte de Salvador.

Teixeira e Vanderlei (2018) ainda observam que existe uma grande possibilidade da ilha se tornar um corredor rodoviário, caso os investimentos em infraestrutura urbana e social sejam adiados ou não realizados. De acordo Flyvbjerg (2009), em grandes projetos de infraestrutura, existe uma tendência de

superestimar os benefícios e subestimar os custos sociais, econômicos e ambientais.

Apesar da expectativa que o Sistema Rodoviário Ponte Salvador- e Itaparica proporcione uma melhoria dos índices econômicos e sociais dos territórios do Baixo-Sul e Recôncavo-Sul, por meio de atração de investimentos públicos e privados é sempre possível que os investimentos sejam atraídos para a Região Metropolitana de Salvador por ser o polo econômico mais desenvolvido e com uma infraestrutura econômica e social mais consolidada. Teixeira, Guerra e Sousa (2011) afirmam que é possível que ao invés de ser um fator de descentralização de investimentos e distribuição de renda, pode ocorrer um efeito inverso: aumento da concentração econômica na RMS, migração de populações dos territórios de identidade do Vale Jiquiriçá e dos municípios menos dinâmicos dos territórios do Baixo-Sul e do Recôncavo-Sul em direção à ilha de Itaparica e Salvador em busca de oportunidade de emprego e renda.

Caso este processo ocorra, a consequência é o aumento da pobreza nos territórios de identidade do Vale do Jiquiriçá e nos municípios com baixo dinamismo econômico no Recôncavo-Sul e Baixo-Sul e um aumento da concentração de renda e precarização das condições de habitação e saneamento principalmente nos municípios receptores do fluxo migratório, mesmo que sejam realizados os investimentos previstos em infraestrutura urbana.

No entanto, vale ressaltar que em 16 de dezembro de 2021 o Consórcio Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica anunciou no *site*⁹ que as obras começariam no primeiro semestre de 2022, e que o atraso foi em decorrência da pandemia da covid 19. Atraso na emissão de licenças, aumento do valor dos insumos da construção civil, entre outros, teve como consequência a necessidade de estabelecer negociações com parceiro público para repactuação do valor da obra que passou de 5,4 bilhões para 9 bilhões de reais, sendo mantido o percentual de 20% de aporte de recurso do governo do estado da Bahia.

Além disso, foi realizada modificações no projeto para garantir o valor de mercado da obra e a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

⁹ Disponível em: <https://revistaistoe.com.br>.

Segundo o *site*¹⁰ *Caos Planejado*, em 2 de dezembro de 2021, ocorreu mudanças no projeto original que consistiu em redução do vão central de 125 metros para 85 metros e altura de 550 metros para 450 metros.

Em 23 de março de 2022 no *site*¹¹ *Bahia Econômica*, a concessionária divulgou cronograma da obra ressaltando que foi concluída a batimetria e geofísica, que estava na fase de estudo das desapropriações e que a instalação dos três canteiros: Salvador, na ilha de Itaparica na localidade de Gameleira e São Roque, no município de Maragogipe, estariam condicionadas à emissão da licença ambiental e de instalação.

5.2.5 Possibilidades e cenários do Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica

Em vistas dos atrasos, das polêmicas relativas aos benefícios ou malefícios, desconcentração ou concentração de investimentos, aumento das oportunidades ou desigualdades, aumento ou precarização da infraestrutura urbana e social, preservação ou degradação ambiental etc., podemos vislumbrar três possibilidades ou cenários em relação ao Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica:

- Cenário 1 – A não realização da obra ou atraso constante no cronograma de implantação (alta probabilidade).

Por causa da persistência dos atrasos no cronograma de implantação, aumento dos custos econômicos, mudança de orientação no governo estadual, perda de apoio e político e social de amplos setores da sociedade, continuidade e/ou aprofundamento do quadro de crise econômica nacional e/ou internacional.

Em decorrência da prevalência de um fator – atraso do cronograma ou mudança de orientação no governo estadual – ou somatório de diversos fatores, poderá ocasionar a não realização, paralização e/ou interrupção da execução da obra. Esses fatores poderão ser provocados pela falta de regularidade dos aportes

¹⁰ Disponível em: <http://caosplanejado.com>.

¹¹ Disponível em: <https://bahia.economica.com.br>.

do estado da Bahia, dificuldade de financiamento do parceiro privado, aumento dos custos implantação e queda da demanda projetada.

Na Bahia tivemos uma experiência de atraso e diversas interrupções que foi o Sistema Metroviário de Salvador que devido aos atrasos na implantação, falta de regularidade na liberação de recursos, aumento dos custos de insumos e as crises econômicas asiática de 1997, da Rússia em 1998 e o apagão de 2001 que impactaram de maneira negativa a economia brasileira. A obra que foi iniciada na década de 1990 foi concluída em 2014.

Como experiência de obra não implantada ou adiamento de implantação, podemos citar o Complexo Logístico Intermodal Porto Sul em Ilhéus, que teve sua conclusão prevista para 2019 e até o presente momento teve apenas a inauguração da ponta sobre rio Almada, obra de pequena importância para o conjunto de obras previstas no complexo.

- Cenário 2 – Implantação do Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica de acordo com as diretrizes do governo do estado da Bahia (muito baixa probabilidade).

Se o novo governador estadual eleito, Jerônimo Rodrigues, do mesmo partido (PT) do atual governador, Rui Costa, resolve dar continuidade ao empreendimento, as obras se iniciam em 2023, a economia nacional e/ou internacional entra em novo ciclo de crescimento virtuoso, o Estado consegue realizar os aportes, o parceiro privado viabiliza o financiamento e custos – insumo, mão de obra, projetos etc. – se estabilizam ou se desvalorizam em relação aos preços atuais.

A obra na fase de construção propicia a criação de oito mil empregos. A inauguração da obra ocasiona o aumento do fluxo turístico na ilha de Itaparica, no território de identidade do Baixo-Sul e Salvador. Ocorre um incremento da construção civil com instalações de novas moradias, empreendimentos turísticos como hotéis e *resorts*, ampliação da rede de serviços e a ilha de Itaparica torna-se o novo vetor de expansão urbana de Salvador.

Arrecadação de impostos é incrementada e ocorre descentralização dos investimentos e das oportunidades de trabalho. O governo do Estado, devido ao

incremento da receita tributária, consegue ampliar e aumenta o padrão da infraestrutura urbana e social da ilha de Itaparica e dos municípios da área de influência do Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica.

- Cenário 3 - Implantação do Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica com aumento da desigualdade econômica e social (baixa probabilidade).

O Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica é implantado, porém, seus objetivos não são atingidos como a incorporação da ilha de Itaparica como vetor de expansão urbana de Salvador, por existirem espaço nos municípios da região metropolitana para absorção do crescimento habitacional da cidade central e da sua região metropolitana.

A população da cidade central da região metropolitana mantém a tendência atual de os setores de renda média e alta de Salvador optar por residir nos condomínios e bairros de classe média de Lauro de Freitas (notadamente Vilas do Atlântico). Os setores de baixa renda nos bairros de Itinga, em Lauro de Freitas e Vila de Abrantes, em Camaçari.

O governo do Estado não realiza ou realiza aquém os investimentos necessários para incorporar a Ilha de Itaparica como vetor de expansão de Salvador. Os investimentos para abertura de ruas, construção de escolas, creches, postos de saúde, ampliação do fornecimento de energia, abastecimento de água e tratamento de esgoto, coleta e tratamento os resíduos sólidos. Segundo o professor e arquiteto Paulo Ormino, em entrevista em março de 2013, no portal do Conselho de Arquitetura e Urbanismo da Bahia (CAU/BA)¹², será necessário investimentos de R\$ 8 bilhões de reais para implantação de infraestrutura para receber o incremento populacional previsto nos estudos oficiais do governo do estado da Bahia.

A não realização dos investimentos necessários não possibilitara à ilha atrair empreendimentos turísticos e moradias de alto padrão, restando como alternativa os setores de renda mais baixa da população. A questão posta é que os empregos formais e informais decorrentes do polo petroquímico, da indústria de petróleo,

¹² Disponível em: www.cauba.org.br

serviços e turismo estão localizados em Salvador, Camaçari, Lauro de Freitas, São Francisco do Conde e Candeias, logo não faz sentido que os trabalhadores optem por morar longe dos locais de trabalho e/ou geração de renda.

Nesse cenário a ilha de Itaparica será um corredor “logístico ou de passagem”, que não vai conseguir atrair investimentos, empreendimentos e população de renda média e alta. A tendência é que ocorra migração da população pobre do território do Jiquiriçá e do Baixo-Sul em busca de oportunidades. Esse fluxo migratório em virtude da ausência de investimentos em infraestrutura urbana e social tende a provocar o aumento e precarização dos serviços de abastecimento de água, tratamento de esgoto, rede escolar, rede de saúde, favelização e degradação ambiental.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando a escassez de recursos financeiros e operacionais dos entes federados, as parcerias vêm cada vez mais sendo firmadas pela administração pública como um todo, na busca a eficiência e do bem público.

Assim, as parcerias com mercado, com entidades empresariais através de contratos de concessão comum, da concessão patrocinada ou administrativa, vêm encontrando a cada dia mais espaço no país em sintonia com tendência internacional. Na Região Metropolitana de Salvador as principais intervenções de infraestrutura viária e na área de infraestrutura social de iniciativa do governo do Estado adotam as PPPs com escassa participação do ente federativo municipal e da sociedade civil organizada.

O Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica como pôde ser observado no trabalho, é uma obra de grande impacto territorial na qual o ente federativo municipal teve quase ou nenhuma ingerência na elaboração de projetos e no modelo de gestão adotado e a implantação deste Sistema ocasionará impactos na economia, rede de transportes, de saúde, educação e saneamento básico que irão atingir em maior ou menor grau todos os municípios integrantes da Região Metropolitana de Salvador, dos territórios de identidades do Recôncavo-Sul, Baixo-Sul e Vale do Jiquiriçá.

Apesar do seu impacto regional, a participação dos municípios que estão na área de influência do projeto nas decisões e da obra foram insignificantes. O município de Salvador conseguiu através da liberação dos alvarás de construção e do licenciamento ambiental determinar algumas condicionantes e modificações nas obras viárias que ocorrerão no seu território, apesar do impacto na cidade ir muito além destas obras.

A participação popular e da sociedade civil ocorreram na audiência pública realizadas no âmbito do poder legislativo estadual, nas audiências públicas nos municípios convocadas pelo governo no Estado e consultas públicas ao edital e contrato disponibilizado no *site* da Secretária de Planejamento do Estado da Bahia.

Dessa forma, podemos constatar com o estudo de caso do processo de implantação do Sistema Rodoviário Ponte Salvador-ilha de Itaparica, que dialoga

com a visão estadualizada e impositiva da gestão e governança metropolitana que foi o modelo adotado no período do regime militar e vigente até a promulgação da Constituição de 1988 que reconheceu autonomia municipal na gestão do solo urbano, saneamento ambiental, regularização fundiária, planejamento urbano etc.

Porém, constatamos duas diferenças: o processo atual é conduzido por governos de origem democrático popular e o financiamento é realizado através do instrumento de PPP, cabendo ao parceiro privado captar recursos, elaborar projetos, construir e operar e realizar a operação, cabendo ao parceiro público fiscalizar as obras e regular a operação.

No processo anterior a condução era de governos conservadores e autoritários, o financiamento era realizado por bancos ou fundos públicos como o BNH, Banco do Brasil ou por organismos internacionais como Banco Mundial e Banco Interamericano que financiava diretamente o Estado, que além de prover os recursos, promovia as licitações, contratava as empresas de projeto, construção e operação dos sistemas. Em casos excepcionais repassava ao setor privado a operação, podemos citar a título de exemplo o Terminal Rodoviário de Salvador localizado na região do Iguatemi.

O projeto do Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica também é um exemplo de uma obra de vultuosos investimentos em infraestrutura com escassa participação dos entes federativos municipais e da sociedade civil organizada. Os atores que se posicionam abertamente contra o projeto são aqueles que claramente terão os interesses “particulares e/ou específicos” afetados diretamente pela implantação do empreendimento. Pesquisadores, entidades técnicas da Engenharia e Arquitetura e do movimento popular questionam a:

- Viabilidade técnica e econômica do projeto;
- modelo de gestão e operação;
- subestimação dos efeitos negativos no meio ambiente, indicadores sociais e aumento do gasto público e
- superestimação dos benefícios de geração de emprego e renda, aumento da arrecadação dos municípios e do Estado.

No cerne desse contexto, analisar os aspectos da fragilidade da gestão e governança metropolitana e dos mecanismos de controle social nos grandes projetos estruturantes são medidas fundamentais para estabelecer modelo de gestão metropolitana colaborativa entre os entes federados e com participação da sociedade civil organizada, e a PPP é um dos principais arranjos de gestão colaborativa adotados na RMS com intuito de equacionar problemas na prestação de serviços e na realização de obras públicas através do aumento do padrão de eficiência e da qualidade ofertada.

O Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica é uma decisão do governo do Estado coerente com o modelo de governança metropolitano anterior a constituição de 1988 que em certa medida se expressa na criação da entidade metropolitana, na estruturação da PPP patrocinada e em vultosos investimentos em obra de infraestrutura viária no intuito de atrair investimentos privados e em decorrência disto propiciar a criação de um ciclo de desenvolvimento virtuoso. Esta visão é análoga com as experiências nacionais desenvolvimentistas que inspirou os grandes projetos viários das décadas de 1950, 1960 e 1970, como: BR 116, BR101 e a Transamazônica, e que em diversos casos aumentou a degradação ambiental, as desigualdades sociais e a concentração de renda.

Ressalta-se que existem outros arranjos com entidades privadas sem fins lucrativos que poderiam ser utilizados pelo Estado, através de contratos de gestão celebrados com Organizações Sociais (OS), com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPS), dos convênios e contratos com entidades filantrópicas com objetivo de propiciar a prestação de serviços públicos com mais agilidade e eficiência.

As PPPs funcionam como uma junção de esforços entre entes federados e outras entidades públicas que tem se tornado bastante comum com objetivo de aumento da eficiência e a conjugação de esforços operacionais e financeiros entre os entes públicos.

Os consórcios públicos estão inseridos nos arranjos institucionais relacionados a experiências de PPP. Podemos definir os consórcios públicos como entidades associativas entre os entes federados que atuam de maneira colaborativa, para a realizar ações conjuntas, cuja realização de forma individual

pelo ente federado seria difícil por entraves econômicos, jurisdicionais e de capacidade técnica.

Dotados de personalidade jurídica diferentemente dos convênios e consórcios administrativos, esse instrumento consegue atingir padrões de eficiência operacional, administrativa e financeira, pois contratam, em nome próprio, a aquisição de bens, a realização de obras e a prestação de serviços.

As experiências de consórcios existentes têm como foco a cooperação intergovernamental, territorial, podendo auxiliar na potencialização de ações de articulação regional.

O consórcio público se constitui, então, em instrumento de PPP e no estado da Bahia, foi implantado por iniciativa do governo estadual na saúde através das policlínicas com relativo sucesso, além de experiências de cooperação horizontal de iniciativa dos municípios como o Consórcio do Litoral Norte.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, P. H. A economia de Salvador e a formação de sua Região Metropolitana. *In*: CARVALHO, I. M. M. de; PEREIRA, G. C. (org.). **Como Anda Salvador e sua região metropolitana**. Salvador: EDUFBA, 2008.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.

AZEVEDO, S. de. Desigualdades sociais e reforma do Estado: os desafios da gestão metropolitana no federalismo brasileiro. *In*: FLEURY, S. **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 127-186.

AZEVEDO, S. de; GUIA, V. R. dos M. **Relatório de pesquisa e eficácia da gestão metropolitana**: gestão metropolitana e consorciamentos intermunicipais: arranjos institucionais tradicionais e recentes. [S. l.: s. n.], 2004.

AZEVEDO, S. de; GUIA, V. R. dos M. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. *In*: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Entre coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles; INCT, 2015. p. 97-110.

AZEVEDO, S. de; PRATES, A. A. P. Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. **Ciências Sociais Hoje**, São Paulo, p. 122 -152, 1991.

BAHIA. **Lei do Estado da Bahia n. 2.847** de 22 de outubro de 1970. Considera de Relevante Interesse a Área Metropolitana de Salvador - AMS e dá outras Providências. Disponível em: <http://leisestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-2847-1970-bahia-considera-de-relevante-interesse-a-area-metropolitana-de-salvador-ams-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 28 out. 2020.

BAHIA. **Lei do Estado da Bahia n. 3103 de 17 de maio de 1973**. Cria Fundo Especial de Equipamento da Região Metropolitana de Salvador. Disponível em: <http://leisestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-3103-1973-bahia-cria-o-fundo-especial-de-equipamento-da-area-metropolitana-do-reconcavo-e-da-outras-providencias>. Acesso em 29 out. 2020.

BAHIA. **Lei Estadual n. 30 de 03 de janeiro de 2008**. Dispõe sobre a inclusão dos municípios de São Sebastião do Passé e Mata de São João na Região Metropolitana de Salvador, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-complementar-ndeg-30-de-03-de-janeiro-de-2008>. Acesso em: 27 out. 2021.

BAHIA. **Lei complementar nº 32 de 22 de janeiro de 2009 do Estado da Bahia**. Institui o município de Pojuca como parte integrante da Região Metropolitana de Salvador e dá outras providências. Disponível em:

<https://governo.ba.jusbrasil.com.br/legislacao/70084/lei-complementar-32-09>. Acesso em: 27 out. 2021.

BAHIA. Constituição do Estado da Bahia 1989. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/constituicao-do-estado-da-bahia-de-05-de-outubro-de-1989>. Acesso em: 26 out. 2020.

BENITEZ, R. M. A infraestrutura, sua relação com a produtividade total dos fatores e seu reflexo sobre o produto regional. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 19, jun. 1999.

BRANDÃO, M. de A. O último dia da criação: propriedade e uso do solo em Salvador. *In*: PLANEJAMENTO. v. 7 jul./dez. Salvador: Planejamento, 1979.

BRASIL. Decreto Federal n. 73.600, de 8 de fevereiro de 1974. Dispõe sobre a liberação, no exercício de 1974, dos recursos do Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios e do Fundo de Participação dos Municípios e dá outras providências. Brasil, [1974]. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/norma/496240/publicacao/15705463>. Acesso em: 24 out. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Decreto Federal n. 6017 de 17 de janeiro 2007. Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Brasília, DF, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm. Acesso em: 24 out. 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6001.htm>. Acesso em: 12 jan. 2021.

BRASIL. Lei Complementar n. 20 de 1 de julho de 1974. Dispõe sobre a criação de Estados e Territórios. Brasil, [1974]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1970-1979/leicomplementar-20-1-julho-1974-372645-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 24 out. 2020.

BRASIL. Lei Federal n. 6256 de 22 de outubro de 1975. Cria o Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6256.htm. Acesso em: 25 out. 2020.

BRASIL. Lei Federal n. 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal estabelecem diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 26 out. 2020.

BRASIL. **Lei Federal n. 11.107, de 6 de abril de 2005.** Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm. Acesso em: 25 out. 2020.

BRASIL. **Lei n. 11.445 de 5 de janeiro de 2007.** Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 25 out. 2020.

BRASIL. **Lei n. 12.587 de 3 de janeiro de 2012.** Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis n. 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis n. 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm. Acesso em: 25 out. 2020.

BRASIL. **Lei n. 13.089 de 12 de janeiro de 2015.** Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm. Acesso em: 26 out. 2020.

CARLOS, A. F. A. Segregação socioespacial e o “direito à cidade”. **Geosp – Espaço e Tempo**, São Paulo, dec. 2020.

CARVALHO, I.; PEREIRA, G. A cidade como negócio. **EURE**, Santiago do Chile, v. 39, n. 118, set. p. 5-26, 2013.

DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. Governança territorial. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, ano 1, n.2, p 73 -97 jul./dez. 2003.

DE TONI, J. Governança participativa e planejamento em longo prazo: o caso do governo do Estado do Rio Grande do Sul. **Anais [...]** VII Congresso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la administracion pública, Lisboa-Portugal, 2002.

DOMINGUES, E. VIANA, F. OLIVEIRA, H. Investimentos em infraestrutura sua relação com a produtividade total dos fatores e seu reflexo sobre o produto regional. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, DF, n. 19, jun.1999.

EBERTS, R. W. Public infratructure and regional economic development. **Economic Review**, [s. l.], p. 15-27, feb. 1990. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/5028837_Public_Infrastructure_and_Regional_Economic_Development. Acesso em: 15 ago. 2021.

FERREIRA, P. C. Investimento em infraestrutura no Brasil: fatos estilizados e relações de longo prazo. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 26, n. 2, p. 231-252, 1996.

FJP (Fundação João Pinheiro). Gestão Metropolitana e desigualdade social na RMBH. Convenio Ceurb/UFMG & Escola de Governo e Diretoria de Estudos Municipais de Metropolitanos da Fundação João Pinheiro. **Relatório de pesquisa financiada pela FAPEMIG**. Mimeo, 1998

FLYVBJERG, B. Survival of the un-fittest: why the worst infrastructure gets built- and what we can do about it. **Oxford review of economic policy**, United Kingdom, v. 25, n. 3, p. 1-31, 2009.

FREY, K. Governança urbana e participação pública. **Revista de Administração Contemporânea -RAC**, v. 1, n. 1, artigo 9, p. 136-150, jan./abr. 2007.

GOUVÊA, R. G. **A questão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

GROTE, J. R.; GBIKPI, B. (ed.). **Participatory governance. Political and societal implications**. Opladen: Leske + Budrich, 2002.

HALL, P. **Cidades do amanhã**: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XXI. São Paulo: Editora Perspectiva, 1996.

HIRSCHMAN, A. O. **The strategy of economic development**. New Haven: Yale University Press, 1958.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **População residente - 2000**. Rio de Janeiro, [2000]. Disponível em: <http://www2.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=t&c=202>. Acesso em: 25 mar. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico - 2010**. Rio de Janeiro, [2010a]. Disponível em: <http://www2.sidra.ibge.gov.br/cd/cd2010RgaAdAgsn.asp>. Acesso em: 18 mar. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros em 01.07.2015**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/estimativa_dou.shtm. Acesso em: 29 mar. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação**. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/downloads-estatisticas.html>. Acesso em: 29 jul. 2022.

KEARNS, A. Active citizenship and local governance: political and geographical dimensions, **Political Geography**, [s. l.], v. 4, n. 2, p. 155-75, fev.1995.

KLINK, J. Novas governanças para as áreas metropolitanas. O panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 11, n. 22, 2009.

LACERDA, A. D. F. de. A o Coletiva e Coopera o Intermunicipal em duas Metr poles. **Caderno CRH**, Salvador, v. 24, n. 61, pp. 153-156, 2011.

LEFEBVRE, H. **Espaço e política**. Trad. Margarida Maria de Andrade e Sérgio Martins. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

LOGAN, J. R.; MOLOTCH, H. L. **The Political Economy of Place**. Berkeley; Los Angeles: University de Califórnia Press, 1987.

MARTINS, H. F. Gestão colaborativa na prática – Desafio das parcerias e organiza es sociais no Brasil. **Gestão dos Países de Língua Portuguesa**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 17-30, 2016.

MATTOSO, Kátia M. de Queirós. **Bahia, século XIX**: uma província do Império. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1992.

MATUS, C. **Adeus, Senhor Presidente**: governantes governados. São Paulo, Fundap, 1996.

MUNNEL, A. Infrascture investment and economic growth. **Journal of economic perspectives**, Nashville v. 6, n. 4, p. 1992.

NESHOKOVA, M. I. Does Agency autonomy fosters public participation? Public administration. **Review**, [s. l.], v. 74, n. 1, p. 64 -74, jan./fev. 2014.

OCDE. **Cities for citizens. Improving metropolitan governance**. Paris, OCDE, 2001.

OLIVEIRA, F. de. Privatiza o, destitui o da fala e anula o da política, *In*: OLIVEIRA, F. de; PAOLI, M. C. (org.). **Os sentidos da democracia: políticas de dissenso e hegemonia global**. Petrópolis: NEDIC: Vozes, 1999.

PEREIRA, G. C. Organiza o social do território e formas de provisão de moradia. *In*: CARVALHO, I. M. M. de; PEREIRA, G. C. (Org.). **Salvador**: transforma es na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metr poles, 2014. p. 141-173.

PETERS, Guy. **Governanza y Burocracia Pública**:  nuevas formas de democracia e nuevas formas de control? Foro Internacional, Distrito Federal, México, v. XLV, n. 4, p. 585-98, out./dez. 2005.

- POLLITT, C. **The essencial public manager**. United Kingdom: Open University Press, 2003.
- REIS, R. C. dos. **Alternativa política no contexto federal**. Integração regional no Grande ABC Paulista. São Paulo: Blucher Acadêmico, 2008.
- RODRÍGUEZ, A.; OVIEDO, E. **Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas**. Santiago, CEPAL, División de Medio Ambiente y Assentamientos Humanos, 2001.
- ROLNIK, R. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense 1995.
- KREUKELS, M. J.; SALET, W.; THORNLEY, A. **Metropolitan governance and spatial planning: comparative case studies of european city-regions**. London: Routledge, 2002.
- SHIMITTER, P. C. Participation in Governance arrangements: is there any reason to expect it will achieve sustainable and innovative policies in multi-level-context? *In: GROTE, Jürgen R.; GBIKPI, Bernard (ed.). Participatory governance. Political and societal implications*. Opladen: Leske + Budrich. 2002. p. 51-69.
- SILVA, J. B. da. Governança metropolitana em Fortaleza. *In: COSTA, M. C. L.; PEQUENO, R. (ed.). Fortaleza: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2015. p. 377-397.
- SILVA, M. P. **O papel dirigente nas regiões metropolitanas de Salvador, Recife e Fortaleza: dinâmicas e limitações**. 2017. 295 f. Tese (Doutorado em Geografia)–Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.
- SILVA, M. P.; CARVALHO, S. S.; OLIVEIRA, M. J. S. Desenho organizacional da rede de agentes que envolvem as parcerias público-privadas de saúde na Região Metropolitana de Salvador. **Geosul**, Florianópolis, v. 34, n. 73, p. 464-497, 2019.
- SILVA, M. P.; CARVALHO, S. S.; OLIVEIRA, M. J. S. Os novos arranjos institucionais na Região Metropolitana de Salvador: os casos das parcerias público-privadas. **Boletim de Geografia**, Maringá, v. 38, n. 3, 2020.
- SILVA, M. P.; CARVALHO, S. S.; SANTANA, M. de O. Parcerias público-privadas de saúde e mobilidade urbana no Estado da Bahia: atual conjuntura, projetos e principais agentes envolvidos. **Cad. EBAPE.BR**, v. 18, n. 4, Rio de Janeiro, out./dez. 2020.
- SILVA, B. de M. e; SILVA, B. C. N.; SILVA, M. P. Governança urbana e governança metropolitana: desafios para o futuro de Salvador e de sua região metropolitana. *In: SILVA, S. B. de M. e; CARVALHO, I. M. M. de; PEREIRA, G. C. (org.). Transformações metropolitanas no século XXI: Bahia, Brasil e América Latina*. Salvador: EDUFBA, 2016. p. 205-231.

SOUZA, M. L. de. **ABR do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

SPEER, J. Participatory Governance Reform: a good strategy for increasing government responsiveness and improving public services? **World Development**, v. 40, n. 12, p. 2379-98, dez. 2012.

TEIXEIRA, F.; GUERRA, O.; SOUSA, S. V. A. Limites para uma dinâmica endógena na economia baiana. Bahia. **Análise de Dados**, Salvador, v. 21, n. 2, p. 23-46, abr./jun. 2011.

TEIXEIRA, F. C. L.; VANDERLEI, S. A. S. Infraestrutura e desenvolvimento: o que se pode esperar da Ponte Salvador – Itaparica? **Caderno do CRH**, Salvador, v. 31, n. 84, set./dez. 2018.

VAINER, C. B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? *Cadernos IPPUR*, ano 15 (ago-dez 2001/ano XVI (jan.jul 2002), p. 13-32, 2002.

WILHEIM, J. **Urbanismo no subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Saga, 1992.

YARO, R. D. "Growing and Governing Smart: a case study of the New York Region". *In*: KATZ, B. J. (org.). **Reflections on regionalism**. Washington, The Brookings Institution, 2000.