

KÊNIA DE SOUZA BARBOSA

**POR QUE A GESTÃO DA REGIÃO METROPOLITANA
DO VALE DO AÇO NÃO SAI DO PAPEL?**

Belo Horizonte
Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais
2010

KÊNIA DE SOUZA BARBOSA

**POR QUE A GESTÃO DA REGIÃO METROPOLITANA
DO VALE DO AÇO NÃO SAI DO PAPEL?**

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

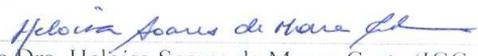
Área de Concentração: Arquitetura e Urbanismo

Orientadora: Prof. Dra. Jupira Gomes de Mendonça

Belo Horizonte
Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais
2010

Dissertação defendida junto ao Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais e aprovada em 26 de abril de 2010 pela Comissão Examinadora:


Professora Dra. Júpia Gomes de Mendonça (Orientadora -EA-UFGM)


Professora Dra. Heloisa Soares de Moura Costa (IGC - UFGM)


Professor Dr. Carlos Aurélio Pimenta de Faria (PUC Minas)

A Deus.

*Ao meu marido Marcos da Luz, pelo
apoio incondicional.*

*Aos meus pais Caizer e Verônica,
pelo incentivo.*

*Aos meus irmãos Klênio e Kleyson,
pela torcida.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente à minha orientadora, Professora Jupira Gomes de Mendonça, que, com maestria e um cuidado atento, guiou e deu contornos ao presente estudo.

À Heloísa Costa e Geraldo Costa, agradeço a atenção e a contribuição recebida sob forma das críticas e sugestões.

Aos professores e funcionários da Escola de Arquitetura da UFMG.

Aos colegas de mestrado, companheiros nesta caminhada, pela amizade e cumplicidade.

À Capes, pelo fundamental auxílio financeiro despendido durante o desenvolvimento deste estudo.

O fornecimento de dados e informações, de fundamental relevância neste trabalho foi feito através de diversas pessoas, as quais também agradeço imensamente. À Adriana Ribeiro (Prefeitura de Santana do Paraíso), Alexander Matos (Prefeitura de Caratinga), Lusia Rabello, Robinson Ayres, Rubens de Castro, Valter Oliveira (Jornal Diário do Aço) e Walter Teixeira.

Ao meu marido Marcos da Luz, por ter suportado pacientemente minhas ansiedades e angústias. Sua presença constante, seu amor, carinho, amizade, maturidade e vivência política me ajudaram a superar vários de meus problemas e muitas de minhas limitações. Sem você jamais teria conseguido.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é investigar quais são os entraves que impedem a formulação e a implementação de programas e ações de interesse comum, de abrangência metropolitana, bem como identificar os empecilhos para a efetivação da gestão metropolitana na Região Metropolitana do Vale do Aço – RMVA. A RMVA, instituída em 1998, é composta por quatro municípios – Coronel Fabriciano, Ipatinga, Santana do Paraíso e Timóteo – e circundada por um Colar Metropolitano formado por outros 22 municípios. A Lei que inicialmente instituiu a RMVA já completou 11 anos. Mas ainda persiste a ausência de uma estrutura de gestão da RMVA e quase não se avançou na construção e implementação de políticas públicas de alcance metropolitano. Além desse objetivo principal, temos outros, como o de compreender o processo de formação do Aglomerado Urbano do Vale do Aço, incluindo a expansão urbana atual. O trabalho foi desenvolvido a partir de uma fundamentação teórica, sistematizada através de estudos e experiências correlatos. Foi feito um levantamento documental e de campo sobre o processo de urbanização, aglomeração, formação e institucionalização da Região Metropolitana do Vale do Aço, bem como de algumas experiências de gestão compartilhada na região.

Palavras-chave: Gestão Metropolitana - Gestão Compartilhada - Região Metropolitana do Vale do Aço (RMVA) - Expansão Urbana

ABSTRACT

The present study investigates what are the obstacles that prevent the elaboration and implementation of programs and actions of common interest for a metropolitan coverage, and identify the impediments for effective metropolitan management in Metropolitan Area of Vale do Aço (RMVA). The Metropolitan Area of Vale do Aço, established in 1998, consists of four cities - Coronel Fabriciano Ipatinga, Santana do Paraíso and Timóteo - surrounded by a necklace made up of 22 other metro cities, which consists the extended metro area. The law which establishes RMVA has completed 11 years. But there is still a lack of a management structure of RMVA and almost no progress was made in construction and implementation of public policies that contemplate metropolitan coverage. This study also analyses the process of the formation of Metropolitan Area of Vale do Aço, including the current urban expansion. This work was developed from a theoretical basis, through systematic studies and related experiments. It was made a field survey and documentary about the process of urbanization, crowding, establishment and institutionalization of Metropolitan Area of Vale do Aço, as well as some management experiences by the region.

Keywords: Metropolitan Management - Shared Management - Metropolitan Area of Vale do Aço (RMVA) - Urban Expansion

LISTA DE FIGURAS

01	Capitania de Minas Gerais - 1778	42
02	Capitania de Minas Gerais – 1800	43
03	Capitania de Minas Gerais - 1821	45
04	Aglomerado Urbano do Vale do Aço	57
05	Mapa Aglomerado Urbano Vale do Aço	59
06	RMVA e Colar Metropolitano	63
07	Taxa Média de Crescimento Anual da População da RMVA e Colar Metropolitano 2000/2007	65
08	Área de expansão urbana na RMVA	68
09	Empreendimento Porto Seguro - Caratinga	69
10	Empreendimento Porto Seguro - Caratinga	70
11	Empreendimento Cidade Nova - Santana do Paraíso	72
12	Empreendimento Jardim Vitória I e II - Santana do Paraíso	72
13	Prédio na Av. Brasil, Bairro Iguaçu - Ipatinga	73
14	Prédios no Bairro Cidade Nobre – Ipatinga	73

LISTA DE TABELAS

01	Consórcios na Federação Brasileira	30
02	Comparação Sócio-Econômica dos Municípios da RMVA – 2000	61
03	Déficit de acesso aos serviços de saneamento ambiental na RMVA – 2000	61
04	População da RMVA e do Colar Metropolitano – 1970 a 2007	62
05	Taxa Média de Crescimento Anual da População da RMVA e do Colar	62
06	População do Colar Metropolitano – 1970 a 2007 e Taxa Média de Crescimento Anual 2000/2007	64
07	Empreendimentos Imobiliários em Caratinga	69
08	Empreendimentos Imobiliários em Santana do Paraíso	71

LISTA DE QUADROS

01	Estações da Estrada de Ferro Vitória-Minas	47
02	Composição da Assembleia Metropolitana – RMVA – 1999	101
03	Ações da AMEVALE - 2001 a 2003	102
04	Projetos de Criação de Novas Regiões Metropolitanas no Estado em 2003	107
05	Composição Político-Partidária dos Municípios da RMVA e do Colar Metropolitano no mandato de 2005 – 2008	112
06	Composição do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana do Vale do Aço – RMVA – 2007	116
07	Proposições Legislativas sobre a RMVA - 2007 e 2008	117
08	Composição Político-Partidária dos Municípios da RMVA e do Colar Metropolitano no mandato de 2009 – 2012	119

LISTA DE GRÁFICOS

01	Comparativo da Composição Político-Partidária dos Municípios da RMVA e do Colar Metropolitano nos Mandatos de 2001 - 2004 e 2005 - 2008	113
----	---	-----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABM	Associação Brasileira de Municípios
ACESITA	Companhia Aços Especiais Itabira
ALMG	Assembleia Legislativa de Minas Gerais
AMDI	Associação dos Municípios para o Desenvolvimento Integrado
AMEVALE	Assembleia Metropolitana da Região do Vale do Aço
AMVA	Associação dos Municípios do Vale do Aço
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
Art.	Artigo
AUVA	Aglomerado Urbano do Vale do Aço
CAF	Comitê de Articulação Federativa
Capes	Coordenadoria de Aperfeiçoamento do Ensino Superior
CDL	Clube de Dirigentes Lojistas
CEDEPLAR/UFMG	Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais / Universidade Federal de Minas Gerais
CENIBRA	Celulose Nipo-Brasileira S/A
CF	Constituição Federal
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CONDEVALE	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social Metropolitano
CONSAÚDE	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião do Vale do Aço
CV	Convênio
DEM	Democratas
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
EFVM	Estrada de Ferro Vitória-Minas
FASE	Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional
FIEMG	Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais
FJP	Fundação João Pinheiro
FNP	Frente Nacional dos Prefeitos
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
FUNDEVALE	Fundo de Desenvolvimento Metropolitano do Vale do Aço
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMG	Instituto Católico de Minas Gerais
IGA	Instituto de Geociências Aplicadas
IGAM	Instituto Mineiro de Gestão das Águas
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Ltda.	Limitada
PDI	Plano de Desenvolvimento Integrado
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PED	Pesquisa Emprego e Desemprego

PL	Partido Liberal
PL	Projeto de Lei
PLAMBEL	Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
PLC	Projeto de Lei Complementar
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMDES	Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social
PND	Planos Nacionais de Desenvolvimento
PND	Programa Nacional de Desestatização
PP	Partido Progressista
PPI	Programação Pactuada e Integrada
PPR	Partido Progressista Reformador
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PUC	Pontifícia Universidade Católica
PV	Partido Verde
RIDES	Regiões Integradas de Desenvolvimento
RMBH	Região Metropolitana de Belo Horizonte
RM	Regiões Metropolitanas
RMVA	Região Metropolitana do Vale do Aço
SEDE	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico
SEDRU	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana
SEMAD	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SEPLAN-MG	Secretaria de Estado de Planejamento de Minas Gerais
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
Sest/Senat	Serviço Social do Transporte/Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SETOP	Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas
STFC	Serviço Telefônico Fixo Comutado
SUS	Sistema Único de Saúde
TELEMAR	Telemar Norte Leste S/A
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
UBEC	União Brasiliense de Educação e Cultura
UEMG	Universidade do Estado de Minas Gerais
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
Unileste-MG	Centro Universitário do Leste Mineiro
USIMINAS	Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S/A / Usina Intendente Câmara

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	QUESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL	19
2.1	A institucionalização das primeiras regiões metropolitanas	19
2.2	A Constituição de 1988	24
2.3	Arranjos intergovernamentais diversos	29
2.4	A retomada da gestão metropolitana	33
3	O PROCESSO DE FORMAÇÃO DO AGLOMERADO URBANO DO VALE DO AÇO	39
3.1	Vale Verde	39
3.2	Antes Vale Verde, agora Vale do Aço	48
3.3	Região Metropolitana do Vale do Aço	61
4	A TRAJETÓRIA DA QUESTÃO METROPOLITANA NA RMVA	75
4.1	Experiências de gestão compartilhada no Vale do Aço	88
4.2	A implantação da RMVA	96
4.3	O quadro atual	106
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	122
	REFERÊNCIAS	125

1 INTRODUÇÃO

No Brasil a institucionalização das primeiras unidades de gestão e planejamento supramunicipal ocorreu no início da década de 1970. Foram instituídas nove Regiões Metropolitanas: Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo.

As primeiras regiões metropolitanas, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, voltadas para a execução de serviços de interesse comum, sob o comando do Estado membro, visaram a fornecer um aparato institucional para as ações do governo militar nestas áreas. Esta primeira geração de regiões metropolitanas fazia parte da política nacional de desenvolvimento urbano, relacionada à expansão da produção industrial.

Já a institucionalização das demais unidades de gestão e planejamento supramunicipal teve início com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que transferiu para os Estados Federados a competência da institucionalização de suas unidades regionais.

A Carta Magna conferiu autonomia aos Estados Federados para a criação de regiões metropolitanas e admitiu outras categorias de organização regional, como as aglomerações urbanas e as microrregiões, com o objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum desses espaços urbanos. Assim, abriam-se novas possibilidades de criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões nos processos estaduais de planejamento regional.

Desde a Constituição de 1988 foram instituídas 21 novas regiões metropolitanas no País. Hoje o Brasil possui 24 regiões metropolitanas legalmente instituídas - nove por Lei Federal e as demais por Leis Estaduais -, distribuídas em 18 Estados e englobando um total de 357 municípios (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2008). Já aglomerações urbanas foram instituídas apenas três, todas no Rio Grande do Sul. Além das unidades

regionais instituídas pelos Estados, temos três Regiões Integradas de Desenvolvimento - RIDES, instituídas por Lei Federal, compostas por municípios de Estados diferentes.

Em Minas Gerais no ano de 1998 foi instituída a Região Metropolitana do Vale do Aço – RMVA, composta por quatro municípios – Coronel Fabriciano, Ipatinga, Santana do Paraíso e Timóteo – e circundada por um Colar Metropolitano formado por outros 22 municípios. Os municípios do Colar são: Açucena, Antônio Dias, Belo Oriente, Braúnas, Bugre, Córrego Novo, Dionísio, Dom Cavati, Entre Folhas, Iapu, Ipaba, Jaguaráçu, Joanésia, Mesquita, Marliéria, Naque, Periquito, Pingo D'Água, São João do Oriente, São José do Goialbal, Sobrália e Vargem Alegre.

Os municípios da RMVA, na sua maioria, compõem a mesorregião geográfica Vale do Rio Doce, segundo classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE¹. A mesorregião do Vale do Rio Doce é formada pela união de 102 municípios e tem como cidades mais populosas Caratinga, Coronel Fabriciano, Governador Valadares, Ipatinga e Timóteo.

Todos os municípios da RMVA integram a bacia hidrográfica do Rio Doce, conforme a divisão do Instituto Mineiro de Gestão das Águas - IGAM. A região está inserida no grande bioma brasileiro Mata Atlântica, que ocupa toda a faixa continental atlântica leste brasileira e se estende para o interior no Sudeste e Sul do País.

A RMVA é a segunda aglomeração urbana de Minas Gerais, com quase 439.000 habitantes². Se considerarmos os municípios da RMVA e do Colar Metropolitano a população ultrapassa 600.000 habitantes. A RMVA tem uma população predominantemente urbana, com um grau de urbanização de

¹ Dos 26 municípios da RMVA, apenas os municípios de Dionísio e São José do Goialbal fazem parte da mesorregião geográfica Metropolitana de Belo Horizonte, segundo classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

² De acordo com os dados do IBGE (2008a) Contagem Populacional de 2007- apenas o município de Ipatinga não participou da Contagem e considerou-se sua população estimada.

99,02%, em 2000. Já o Colar Metropolitano apresentou um grau de urbanização de 63,51%.

A Lei que inicialmente instituiu a RMVA já completou 11 anos. Muitas foram as mobilizações das mais diversas lideranças da região em torno da criação da RMVA, desde a década de 1960. A região vive um permanente processo de aglomeração urbana e possui característica de aglomeração urbana desde o seu processo inicial de urbanização. Em 2003 iniciaram-se várias ações da União e do Governo do Estado de Minas Gerais em torno da questão metropolitana e da cooperação intergovernamental. Já em 2004 vimos um conjunto de modificações na legislação estadual que envolve a questão metropolitana. Mas, apesar disso tudo, ainda persiste a ausência de uma estrutura de gestão da RMVA e quase não se avançou na construção e implementação de políticas públicas de alcance metropolitano.

É neste contexto que emerge a proposta desta dissertação. O objetivo do trabalho é investigar quais são os entraves que impedem a formulação e a implementação de programas e ações de interesse comum, de abrangência metropolitana, bem como identificar os empecilhos para a efetivação da gestão metropolitana na RMVA. Enfim, buscar respostas para a seguinte indagação: Por que a gestão da região metropolitana do Vale do Aço não sai do papel?

Além desse objetivo principal, temos outros, como o de compreender o processo de formação do Aglomerado Urbano do Vale do Aço, incluindo a expansão urbana atual.

A gestão e o planejamento dessas áreas constituídas por mais de uma unidade municipal, envolvendo intensos fluxos intermunicipais e complementariedade funcional, caracterizadas por uma mancha contínua de ocupação, porém fragmentada político-administrativamente, são dois grandes desafios para todos os envolvidos neste tema.

São muitos os limites para o estabelecimento de ações de cooperação intergovernamental no país. Em um país federativo como o Brasil, onde vigora uma espécie de federalismo compartimentalizado, com separação muito rígida entre os entes federados (ABRUCIO e SOARES, 2001) e onde o desequilíbrio inter e intra-regional não tem sido enfrentado (SOUZA, 2004), a gestão e o planejamento das regiões metropolitanas tornam-se mais complexos.

Embora existam diversos estudos sobre a RMVA, ainda não havia um estudo que investigasse os obstáculos para a construção e implementação de políticas públicas de alcance metropolitano e para a implementação da estrutura de gestão da RMVA. Espera-se que o estudo de caso da RMVA aqui apresentado possa subsidiar estudos posteriores e complementares a respeito das unidades de gestão e planejamento regionais no Brasil. Entende-se que esse estudo pode ter utilidade prática, contribuindo para as decisões políticas na RMVA. É extremamente importante despertar o interesse dos agentes públicos e civis para um maior comprometimento com a questão da gestão e planejamento em aglomerações urbanas.

O presente trabalho foi desenvolvido a partir de uma fundamentação teórica, através de estudos e experiências correlatos. Foi feito um levantamento documental e de campo sobre o processo de urbanização, aglomeração, formação e institucionalização da Região Metropolitana do Vale do Aço, bem como dos outros exemplos de gestão compartilhada na região. Foram realizadas várias entrevistas e um levantamento nos arquivos do Jornal Diário do Aço que possibilitou reunir diversas informações relevantes. Posteriormente, foi feita a sistematização, possibilitando uma análise de ordem qualitativa relacionada aos fundamentos teóricos.

A dissertação está estruturada em cinco capítulos, incluindo a introdução e as considerações finais. O segundo capítulo traça a trajetória da questão metropolitana no Brasil, no sentido de entender o contexto no qual se insere o processo regional.

O terceiro capítulo delinea o processo de formação da Região Metropolitana do Vale do Aço, considerando seus aspectos geográficos, demográficos, políticos, sociais e econômicos, desde quando ainda era um *Vale Verde* até tornar-se o Vale do Aço, fornecendo o contexto sob o qual são desenhados os instrumentos e as ações de cooperação intergovernamental.

Por fim, o quarto capítulo apresenta a trajetória da institucionalização da RMVA - e dos outros instrumentos de cooperação intergovernamental implementados na região -, desde a década de 1960 até os dias atuais, buscando compreender os entraves e obstáculos para a efetiva implementação e gestão da RMVA.

2 A QUESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL

2.1 A institucionalização das primeiras regiões metropolitanas

A questão metropolitana no Brasil surge no contexto do processo de urbanização/industrialização. A partir da década de 1950, com a intensificação da industrialização brasileira, o processo de urbanização foi incrementado em nosso país. A urbanização brasileira manteve-se acelerada a partir da década de 1940. Em 1950 o índice de urbanização do país era de 36%; em 1970, 56%; em 1990, mais de 77%. Atualmente o índice supera os 80%. Ou seja, dos mais de 183 milhões de habitantes, mais de 146 milhões habitam as cidades brasileiras³.

As altas taxas de urbanização no século passado vieram acompanhadas de inúmeros problemas sociais e ambientais urbanos. Esse intenso crescimento urbano nas grandes cidades brasileiras foi acompanhado da formação das periferias urbanas e da deterioração das condições de vida da maior parte da população. Essas periferias foram se constituindo espaços urbanos caracterizados pela precariedade, insalubridade, ilegalidade e pela falta de infra-estrutura para garantir as necessidades básicas do cidadão. Uma parcela significativa da população foi excluída do acesso à terra urbana e à moradia digna.

Simultaneamente ao acelerado processo de urbanização, a população brasileira concentrou-se nos grandes centros urbanos, nas aglomerações urbanas e nas cidades de médio porte. De acordo com Moura (2004), até os anos 1970 a indústria impôs uma lógica aglomeradora como condição básica à produção e reprodução do capital, surgindo as metrópoles como centralidades necessárias ao desenvolvimento desse processo. Nesse período, além de São

³ Dados calculados pela autora a partir de informações dos censos demográficos e da Contagem Populacional 2007 (www.ibge.gov.br).

Paulo e Rio de Janeiro, consolidaram-se também outras metrópoles brasileiras como Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador, Recife e Curitiba.

Dentro desse contexto, ainda na década de 1960 iniciou-se o debate sobre a questão metropolitana, reunindo os meios acadêmicos, técnicos e órgãos de governo, em torno dos problemas urbanos e da metropolização.

Na mesma década, a questão metropolitana foi introduzida enquanto política pública de ação governamental, durante o governo militar, na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional de 1969, conforme trechos a seguir, respectivamente:

Art. 157, § 10 - A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum. (BRASIL, 1967).

Art. 164 - A União, mediante lei complementar, poderá para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica. (BRASIL, 1969).

Como ressaltado por Azevedo e Mares Guia (2000), pode-se destacar que a questão metropolitana no país passou por três momentos e, podemos dizer que as recentes ações do governo federal e de alguns estados, parecem sugerir que um quarto momento se delineia.

O primeiro ocorre com a institucionalização das primeiras regiões metropolitanas, em 1973, e vai até a promulgação da Constituição de 1988, quando se inicia o segundo momento. O segundo momento é caracterizado pela institucionalização de regiões metropolitanas pelos estados federados. Já o terceiro momento é caracterizado pelo esvaziamento das ações metropolitanas através dos arranjos institucionalizados e iniciam-se ações compartilhadas através dos arranjos informais e voluntariados. E, por último, o quarto momento, caracterizado pelas ações recentes da União e de alguns Estados em torno da questão metropolitana.

Em 1973 foram institucionalizadas pela Lei Federal Complementar nº 14 oito regiões metropolitanas: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. E, em 1974, a Lei Complementar nº 20 estabeleceu a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.⁴

A institucionalização das regiões metropolitanas, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, voltadas para a execução de serviços de interesse comum, sob o comando do estado membro, visou fornecer um aparato institucional para as ações do governo militar nessas áreas. Os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) do governo militar deixaram claro que essas regiões desempenhavam um papel de suma importância para consolidação do processo de expansão industrial do país. A segunda metade da década de 1970 é considerada o período de atuação mais intensa das entidades metropolitanas, coincidindo com a implementação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND).

[...] essa instituição das regiões metropolitanas de 1973 acabou por responder aos anseios que vinham desde a década de 60, porém sob a ótica do regime autoritário, elegendo a cidade como problemática, que deveria ser racionalizada e padronizada para fins de sua apropriação seletiva. A própria definição das nove áreas metropolitanas obedeceu aos objetivos da estratégia de desenvolvimento econômico assumida pelo governo militar e não a dinâmicas de cooperação, consorciamento e articulação supramunicipal em curso naquele momento. (ROLNIK; SOMEKH, 2004, p.115)

As leis complementares que instituíram as regiões metropolitanas definiram, entre outras determinações, os serviços de interesse comum e o arranjo

⁴ Nas décadas de 1960 e 1970 diversos estudos foram desenvolvidos sobre conceitos, características, diferenciação e classificação das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Estudo realizado em 1975 identificou, a partir de critérios demográficos, físico-territoriais, de estrutura econômica e de integração, treze aglomerações urbanas de nível metropolitano no país, presentes neste nível as regiões metropolitanas já institucionalizadas na época, e também as aglomerações formadas em torno das cidades de Goiânia, Brasília, Santos, Campinas. Foram identificadas também outras dezenove aglomerações urbanas abaixo do nível metropolitano: Vitória, João Pessoa, São Luís, Natal, Teresina, Florianópolis, Sorocaba, Jundiaí, Aracaju, Barra Mansa-Volta Redonda, São José dos Campos-Jacaré-Caçapava, Guaratinguetá-Aparecida-Lorena, Taubaté-Tremendé-Caçapava, Ipatinga-Timóteo-Coronel Fabriciano, Americana-Santa Barbara do Oeste, Petrolina-Juazeiro, Itabuna-Ilhéus, Pelotas-Rio Grande e Juazeiro do Norte-Crato (DAVIDOVICH; LIMA, 1975).

institucional de gestão metropolitana. A execução dos serviços comuns ficaria a cargo de entidade estadual, mediante concessão, de empresa metropolitana para atuação setorial ou seria conduzida por outras modalidades, estabelecidas por convênio. É importante mencionar que foram definidos os mesmos serviços comuns para todas as nove regiões metropolitanas, sem considerar as especificidades de cada região⁵.

O arranjo institucional era composto por um Conselho Deliberativo e apoiado por um Conselho Consultivo. O Conselho Deliberativo, nomeado pelo governador do Estado, incluía um representante do município da capital e um dos demais municípios. Já o Conselho Consultivo, composto por representantes dos municípios, seria dirigido pelo Presidente do Conselho Deliberativo, garantindo a liderança estadual. Vale lembrar que nesse período o governador era indicado pelo Governo Federal e, por sua vez, escolhia o prefeito da capital. Enfim, foi estruturado um modelo de gestão metropolitana baseada nos estados, mas com forte controle do governo federal, “que, através de órgãos federais que atuavam no âmbito urbano, estabelecia as diretrizes de planejamento e definia as linhas de investimentos de recursos públicos nas regiões metropolitanas”.(AZEVEDO; MARES GUIA, 2004). Essa foi a solução institucional adotada pelo Governo Federal durante o regime autoritário.

Em resumo, esse primeiro momento de institucionalização das regiões metropolitanas é caracterizado pela centralização da regulação e pelo financiamento da política metropolitana pela União, dentro do contexto da política nacional de desenvolvimento urbano. Foi estruturado um arranjo institucional verticalizado e caracterizado pela compulsoriedade, no que diz respeito aos municípios. Os conselhos eram compostos por representantes do

⁵ Lei Complementar 14/1973. Art. 5º - Reputam-se de interesse metropolitano os seguintes serviços comuns aos Municípios que integram a região: I - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; II - saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública; III - uso do solo metropolitano; IV - transportes e sistema viário, V - produção e distribuição de gás combustível canalizado; VI - aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal; VII - outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.

do governo estadual e com pouca participação dos municípios. Além disso, os municípios não tinham autonomia para decidir a participação na região metropolitana, uma vez que isso foi imposto pela legislação federal.

Vários estudos analisaram o arranjo institucional de gestão dessa primeira geração de regiões metropolitanas no Brasil. A exemplo do relato abaixo, a literatura o considera um modelo autoritário e centralista, que criou regiões metropolitanas onde os governos estaduais tinham frágil autonomia financeira para intervenção urbana e pouca participação dos municípios.

Este arranjo estadualizado, que se configurou em pleno regime autoritário, caracterizou-se por um viés tecnocrata e pelo alto grau de centralização financeira e de tomada de decisões, com o principal órgão (o conselho deliberativo) dominado pelos representantes indicados pelo governo federal-estadual. Por exemplo, os municípios não dispunham de autonomia para deliberar sobre a decisão de entrar ou não no arranjo metropolitano. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2008, p. 25).

Apesar das questões apontadas acima, nesse primeiro momento existiram diversos órgãos estaduais de planejamento e gestão metropolitanos que dispunham de recursos financeiros para atuação. Além disso

[...] duas questões básicas importantes foram contempladas: foi explicitado o conceito de interesse comum metropolitano, num reconhecimento da necessidade de enfrentamento conjunto de problemas na prestação de serviços. Ao lado disso, o ordenamento do uso e ocupação do solo, incluído entre os serviços, ganha espaço e passa a ser alvo, na maioria das regiões metropolitanas, de planejamento e normalização. (AZEVEDO; MARES GUIA, 2004, p.100)

O enfraquecimento desse modelo centralizador das primeiras regiões metropolitanas aconteceu nos anos 1980 com a crise financeira e com o processo de redemocratização do país. O modelo de gestão metropolitana do regime militar desestruturou-se com a crise fiscal que esvaziou os fundos metropolitanos, um dos eixos centrais da política metropolitana (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2008), culminando com a promulgação da nova Constituição de 1988, caracterizada pelo fortalecimento

dos governos locais e o esvaziamento da questão metropolitana por parte da União.

2.2 A Constituição de 1988

Durante a década de 80 prevaleceu a ideia de que a descentralização político-administrativa estimularia a participação, ofereceria condições para o controle social das administrações públicas e contribuiria para a modernização da gestão, produzindo maior eficiência na alocação dos recursos (MARES GUIA, 2001).

Assim, apesar dos inúmeros problemas urbanos que assolavam as metrópoles, o debate sobre a questão metropolitana foi negligenciado pelos parlamentares constituintes durante a elaboração da Carta Magna de 1988. Conforme revelam os números apontados por SOUZA (2001), do total de 94 propostas apresentadas à Comissão de Organização do Estado, apenas 15 abordaram o tema das regiões metropolitanas.

As propostas relativas às regiões metropolitanas estavam voltadas para a maior participação dos estados e dos municípios nas questões metropolitanas, levando especialmente ao entendimento de que caberia aos estados o poder de instituí-las. Além disso, havia propostas sobre a natureza jurídica dessas regiões, propondo, ora entidades com representação política própria, ora apenas instâncias administrativas. Dentro da visão municipalista que vigorou durante o processo de elaboração da última Constituição, as regiões metropolitanas permaneceram como instâncias administrativas.

Com promulgação da Constituição Federal, em 05 de outubro de 1988, inicia-se o segundo momento da gestão metropolitana no Brasil, que facultou aos estados federados a competência de institucionalização de suas unidades regionais. Além de regiões metropolitanas, admitiu outras categorias de organização regional, como as aglomerações urbanas e as microrregiões. Dentro desse segundo momento é que foi instituída a Região Metropolitana do Vale do Aço-RMVA, nosso objeto de estudo.

Art. 25, § 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. (BRASIL, 1988).

Com isso, findou-se um modelo centralista e autoritário do governo militar, e se abriam novas possibilidades de criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões nos processos estaduais de planejamento regional, permitindo maior flexibilidade na concepção das unidades regionais. Entretanto, apesar das novas possibilidades de gestão introduzida pela Constituição Federal, as constituições estaduais avançaram pouco na regulamentação desta questão, conforme explicitou Negreiros.

A despeito dessa possibilidade diferenciadora e do fato de várias constituições estaduais terem dedicado capítulos especiais à organização territorial, o que se nota é uma falta de clareza conceitual para identificar e diferenciar essas categorias, passando os estados a dar prioridade ao estabelecimento de critérios que orientem a institucionalização apenas de unidades metropolitanas. Ao mesmo tempo, os processos oriundos dos legislativos estaduais, que pleiteiam novas institucionalizações, também propõem as metropolitanas, a despeito das características das áreas envolvidas nas formalizações. (NEGREIROS, 2001, p. 81).

Apesar disso, a nova Constituição trouxe avanços na descentralização e democratização da gestão urbana, ao proporcionar maior grau de autonomia para os governos locais em relação ao gerenciamento de serviços urbanos (ABRUCIO e SOARES, 2001). No entanto, o mesmo avanço não ocorreu na regulamentação do tema metropolitano.

Mesmo diante do esvaziamento da questão metropolitana pelos Estados e a União, a partir de 1995 os estados passaram a criar novas regiões metropolitanas, e desde então, foram criadas 21 novas regiões metropolitanas⁶. A primeira delas a ser institucionalizada foi a Região Metropolitana de Vitória, no Espírito Santo, e posteriormente a Região Metropolitana da Baixada Santista, em São Paulo. Hoje, o Brasil possui 24

⁶ Em 2007, o Estado de Santa Catarina revogou, através da Lei Complementar 381/2007, as leis que haviam instituído seis regiões metropolitanas no estado, inclusive a Região Metropolitana de Florianópolis.

regiões metropolitanas legalmente instituídas - 9 por Lei Federal e as demais por Leis Estaduais -, distribuídas em 18 estados e englobando um total de 357 municípios (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2008).

Já aglomerações urbanas foram instituídas apenas três, todas no Rio Grande do Sul: Aglomeração Urbana do Nordeste, Aglomeração Urbana do Sul e Aglomeração Urbana do Litoral Norte. Além das unidades regionais instituídas pelos estados, temos três Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDES), instituídas por Lei Federal, por serem compostas por municípios de estados diferentes: RIDE-DF, RIDE-Petrolina-Juazeiro e RIDE-Grande Teresina.

A maior autonomia adquirida pelos estados para promover a regionalização acabou institucionalizando regiões metropolitanas bastante distintas. Atualmente existem regiões metropolitanas com diferentes tamanhos de população, desde aquelas polarizadas por grandes cidades, como São Paulo, reunindo mais de 19 milhões de habitantes, até pequenas aglomerações urbanas institucionalizadas como metropolitanas, como por exemplo, a Região Metropolitana de Palmas, com menos de 200 mil habitantes.

Segundo Negreiros (2001), isso acontece em parte em decorrência da trajetória política metropolitana implementada pelo Governo Federal na década de 1970, que deu prioridade de investimentos e propôs programas exclusivos para as regiões metropolitanas, além de definir esses espaços como áreas de incidência exclusiva de algumas pesquisas sócio-econômicas.

Art. 6º - Os Municípios da região metropolitana, que participarem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns, terão preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamentos, bem como de garantias para empréstimos. (BRASIL, Lei Complementar 14,1973).

Moura (2008) acrescenta que “o legislador, sob pressão de lideranças municipais, tenha acreditado que a pré-definição desse formato induziria um processo de metropolização. Ou que a institucionalização viabilizaria que um conjunto de municípios viesse alçar o status metropolitano” (p. 108).

Diante desse cenário, em 2004, foi desenvolvido um estudo pelo Observatório das Metrôpoles⁷ visando a identificar as regiões que efetivamente se constituem como "metropolitanas", considerando que a natureza metropolitana das aglomerações está associada a níveis elevados de concentração de população e atividades, particularmente as de maior complexidade, e ao exercício de centralidade que transcende a região. Os indicadores selecionados para avaliar as condições de concentração e centralidade foram: volume populacional e de atividades, os fluxos que se dirigem à metrópole e a oferta de bens e serviços mais raros e avançados. Segundo o estudo, das 24 regiões metropolitanas instituídas apenas 13⁸ foram classificadas como espaço urbano metropolitano, por apresentarem níveis elevados de concentração e centralidade⁹.

Nesse momento do fortalecimento da autonomia municipal e irrelevância da questão metropolitana para os governos estaduais, as avaliações sobre a atuação das regiões metropolitanas institucionalizadas relatam que, em geral, o modelo estadualizado não conseguiu desencadear inovação institucional e quase não avançou com a execução efetiva de funções públicas de interesse comum (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2008).

Moura (2008) acrescenta que "heterogêneas, poderosas, desiguais, o fato comum é que a todas as aglomerações consideradas, independentemente de serem metropolitanas, se postula o desafio do planejamento e gestão" (p. 114).

⁷ O Observatório das Metrôpoles é um grupo de pesquisa que trabalha na forma de uma rede, e, reúne pesquisadores de instituições dos mais variados campos, como por exemplo os: universitário, governamental e não-governamental. As equipes reunidas vêm trabalhando sobre 11 metrôpoles e uma aglomeração urbana - Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia, Recife, Salvador, Natal, Fortaleza, Belém e a aglomeração urbana de Maringá, recentemente mais 4 metrôpoles estão em processo de inclusão na rede Brasília, Florianópolis, Santos e Vitória. (<http://web.observatoriodasmetrosoles.net/>).

⁸ Região Metropolitana de Belém, Belo Horizonte, Campinas, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, Manaus, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e Vitória .

⁹ A RMVA foi classificada como um espaço urbano não-metropolitano.

Muitos foram, e ainda são, os obstáculos para a consolidação de arranjos institucionais capazes de atuarem efetivamente na execução de funções públicas de interesse comum nas aglomerações urbanas depois do processo de descentralização administrativa, política e fiscal, introduzida pela Constituição¹⁰. Souza (2003), apoiando-se no conceito de *path dependency*¹¹, argumenta que

[...] os constrangimentos atuais relativos à gestão metropolitana encontram-se mais no passado do que no presente. Isto porque a forma como foram feitas as escolhas institucionais relativas à primeira experiência de gestão metropolitana no Brasil, realizada nos anos 70, fortemente associada ao autoritarismo e à centralização do regime que as instituiu, desconsiderando variáveis cruciais do sistema democrático, do sistema federativo e das relações intergovernamentais, marcou sua trajetória, influenciando escolhas subsequentes. (SOUZA, 2003, p. 139).

Abrucio e Soares (2001) destacam que o acarbouço federativo do Brasil dificulta a adoção de parcerias e formas mais elásticas de relacionamento intergovernamental. Segundo esses autores, vigora uma espécie de federalismo compartimentalizado com separação muito rígida entre os entes, em que há mais uma atuação autarquizada dos níveis de governo do que o estabelecimento de laços entre eles.

A gestão metropolitana, dentro desse contexto, é vista como um agravamento dos conflitos de competência entre as esferas de governo, “ao incorporar um novo ente ou uma nova forma de gestão territorial aos já existentes” (SOUZA, 2004).

Em um país federativo como o Brasil, onde as três esferas de governo possuem, ao mesmo tempo, relativo grau de autonomia e grande interdependência política e tributária e onde o desequilíbrio inter e intra-regional não tem sido enfrentado, a questão institucional da RMs se torna mais complexo. (SOUZA, 2004, p.67).

¹⁰ É importante ressaltar que “a descentralização no país foi implementado de forma bastante diferenciada nos distintos setores de políticas públicas. No geral, evidenciou-se a falta de planejamento e coordenação na transferências de funções aos estados e, principalmente, municípios, sendo uma exceção o caso da política de saúde, cuja descentralização de fez de forma mais planejada e com uma mais eficaz coordenação por parte da União”. (ROCHA e FARIA, 2004).

¹¹ Path dependency (rota dependente) significa que acontecimentos do passado podem dar vazão a cadeias de causalidade que influenciam o presente.

Ribeiro (2004) acrescenta que “são várias as razões explicativas desse descompromisso político com a metrópole, mas o localismo do nosso sistema eleitoral parece estar na raiz desse mal” (p. 11). Assim, ao invés de ações cooperativas entre os entes da federação, o que temos são disputas políticas-partidárias que acabam prejudicando a tomada de decisões voltadas ao interesse metropolitano. Já Abrucio acrescenta a existência de uma “guerra fiscal”¹² entre os níveis de governo, que começou a ganhar força após a Constituição de 1988, e acaba dificultando a possibilidade de implementação de ações cooperativas entre os entes da federação.

Mas, conforme afirmaram Rocha e Faria (2004), “a descentralização produziu efeito positivos no sentido de uma maior racionalização e democratização da políticas públicas”, como por exemplo a implementação dos conselhos setoriais de políticas públicas, os orçamentos participativos, etc. No entanto, produziu “efeitos negativos, como o fortalecimento de elites regionais pouco republicanas, o acirramento da competição predatória entre os entes federados e a falta de cooperação e coordenação intergovernamentais” (p. 79).

2.3 Arranjos intergovernamentais diversos

Diante desse cenário de dificuldades de se implementar, efetivamente, a gestão metropolitana e na medida em que muitas políticas públicas locais tornaram-se ineficazes, inicia-se principalmente nos anos 1990 um conjunto de arranjos horizontais de associativismo intermunicipal na produção de políticas públicas. Surgem diversos arranjos supralocais, numa tentativa de contemplar as limitações do poder local em responder as questões que ultrapassam os limites político-administrativos dos municípios.

¹² “Trata-se de um leilão que exige mais e mais isenções às empresas, em que cada governo subnacional procura oferecer mais do que o outro, geralmente sem se preocupar com a forma de custear esse processo. Ao fim e ao cabo, a resolução financeira dessa questão toma rumos predatórios, seja acumulando dívidas para as próximas gerações, seja repassando tais custos para o nível federal e, por tabela, para a nação como um todo.” (ABRUCIO, 2005)

Além desses arranjos horizontais, temos também arranjos verticais voluntários, através de transferências voluntárias de recursos financeiros repassados pela União aos estados e municípios que não decorrem de determinação constitucional ou legal. Nesse tipo de transferência os principais mecanismos existentes para que os recursos sejam transferidos da União para os entes subnacionais são os convênios que os entes federados celebram entre si para a realização de investimentos de interesse mútuo.

Temos aí o terceiro momento da questão metropolitana, onde há um esvaziamento das ações dos arranjos institucionalizados e iniciam-se as ações dos arranjos informais, voluntariados, flexíveis e muitas vezes monotemáticos.

Acontecem na forma de consórcios, comitês, associações municipais ou convênios, em parcerias que se disseminam, envolvendo municípios e até mesmo o Estado e a União. São arranjos caracterizados pela flexibilidade, garantia da autonomia municipal e voluntarismo, se comparados aos arranjos das regiões metropolitanas institucionalizadas.

Como podemos observar na TAB. 01, temos um grande volume de municípios participando de consórcios em 1999, com destaque para a área temática da saúde. No caso dos municípios de maior porte há um número expressivo consorciados nas temáticas resíduos sólidos e de saneamento.

TABELA 01 - Consórcios na Federação Brasileira

População x 1.000	Quant. de Municípios	Saúde	Educação	Habitação	Equipamento	Resíduos Sólidos	Saneame nto
Até 10	2.727	43%	4%	1%	5%	3%	2%
10 - 20	1.392	35%	5%	1%	4%	3%	1%
20 - 50	908	29%	4%	0.5%	3%	4%	2%
50 - 100	279	28%	4%	2%	4%	6%	2%
100 - 500	174	17%	3%	3%	3%	10%	4%
Mais 500	26	4%	4%	8%	0%	19%	12%
Total	(100%)	(37%)	(4%)	(1%)	(4%)	(3%)	(1%)
	5.506	2039	230	47	238	181	57

Fonte: IBGE, 2001.

Em relação aos consórcios intermunicipais, Spink (2001) enfatiza que esses arranjos intermunicipais são iniciativas que surgem a partir dos interesses dos municípios, ou seja, em contraposição às regiões metropolitanas, que são iniciativas, na maioria das vezes, impostas pela União ou pelos Estados. Ou, conforme Rocha e Faria (2004), são iniciativas “induzidas pelo governos estaduais e federal”.

Em relação à criação dos Consórcios Intermunicipais de Saúde houve uma série de estímulos para que municípios consorciassem: o processo de descentralização do sistema público de saúde promovido pela Constituição de 1988, a ausência de normatização do Sistema Único de Saúde - SUS que possibilitasse aos municípios desenvolver ações regionalizadas e pactuadas e a dificuldade dos municípios de implementar as ações de saúde, isso tudo associado ao incentivo de vários governos estaduais para a criação de consórcios na área.

Todo esse cenário possibilitou a criação significativa de consórcios de saúde no país. Além disso, havia o interesse por parte dos gestores municipais em compartilhar ações, ajustes políticos e partidários dos prefeitos e vereadores, bem como competência técnico-administrativa e engajamento dos profissionais de saúde ao SUS (LIMA, 2000). Em Minas Gerais, onde o número de municípios consorciados é bastante expressivo, a

[...] ação do governo estadual não se limitou à difusão do ideário cooperativo na área e ao fornecimento de informações para a criação dos consórcios. Como forma de pressão, o secretário de saúde acenou com a possibilidade de liberação de recursos estaduais para o setor e definiu que negociaria apenas com municípios consorciados. (ROCHA e FARIA, 2004, p. 96).

Diversos estudos feitos, no final da década de 1990 e no início da década de 2000, confirmam que a gestão de saúde por meio de consórcios intermunicipais propiciou um aumento da qualidade e da eficiência na oferta desses serviços. Esta modalidade de gestão é também, reconhecidamente, uma forma alternativa para a racionalização e operacionalização de recursos,

principalmente, para os municípios de pequeno porte, ampliando a oferta de especialidades médicas e de serviços de maior complexidade.

No entanto, desde 1996 o SUS tem implementado várias normatizações¹³ que visam aprimorar a operacionalização do sistema, incluindo ferramentas que permitem ações de forma regionalizada, como a Programação Pactuada e Integrada - PPI. Em 2006 foi aprovado o Pacto pela Saúde, estruturado em três pilares: Pacto pela Vida, Pacto em Defesa do SUS e Pacto de Gestão. O Pacto de Gestão do SUS busca valorizar a relação solidária entre gestores, definindo as diretrizes e responsabilidades, contribuindo para o fortalecimento da gestão, incluindo instrumentos que possibilitam a regionalização do sistema de gestão.

Com isso, vários gestores públicos e diversos estudos acadêmicos apontam para a expectativa de que a efetiva implementação do Pacto de Gestão poderá reduzir as iniciativas de criação de consórcios e diminuir o número de municípios participantes dos consórcios existentes. Em 2005, 1.906 municípios de um total de 5.564 participavam de consórcios intermunicipais de saúde, representando 34% do total dos municípios pesquisados, uma redução de apenas 3% se compararmos com 1999.¹⁴

Ainda em relação à gestão compartilhada tem-se o interessante exemplo de consórcio de caráter multi-setorial: o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, em São Paulo, criado em dezembro de 1990. Representou uma inovação em termos de cooperação intermunicipal multi-temática, com a implantação de programas de revitalização sócio-econômica, urbanística e ambiental da região, com a participação não só de órgãos governamentais, mas também incorporando a sociedade civil.

¹³ Portaria 2.203, de 05/11/1996, Norma Operacional Básica - NOB 01/96, que redefine o modelo de gestão do Sistema Único de Saúde; Portaria 373, de 27/2/2002, Norma Operacional da Assistência à Saúde – NOAS-SUS 01/2002; e Resolução 399, de 22/2/2006, Pacto pela Saúde 2006 – Consolidação do SUS, que aprova as diretrizes operacionais do pacto.

¹⁴ Fonte: IBGE, 2006.

No entanto, conforme analisou Abrucio e Soares (2001), Freire (2005) e Maricato (2001), o Consórcio do ABC também teve obstáculos como as cooperações intergovernamentais institucionalizadas. De acordo com Abrucio e Soares (2001), o voluntarismo e a dependência demasiada dos executivos municipais nesse processo cooperativo torna-se, ao mesmo tempo, uma solução e um obstáculo.

[...] parte do sucesso da cooperação regional do Grande ABC adveio da adesão informal e voluntarista das partes. Só que este caráter voluntarista não garante o comprometimento ao longo do tempo e a articulação regional pode ficar à mercê das alterações na conjuntura, em especial quando da mudança dos prefeitos. (ABRUCIO e SOARES, 2001, p. 217).

Freire (2005) acrescenta a questão do sistema político-eleitoral, “uma vez que a cada nova eleição municipal torna-se necessário promover o Consórcio junto aos novos governantes e vereadores”. Já Maricato (2001) diz que:

[...] a ausência de um respaldo institucional fez com que não houvesse nenhuma garantia de que os compromissos e os recursos financeiros - necessários para a implementação dos acordos - fossem conseguidos. Vários dos acordos na área de macro-infra-estrutura sob responsabilidade da esfera estadual, por exemplo, não saíram do papel em função da ausência de repasse de recursos. (MARICATO, 2001).

Já em relação aos arranjos verticais voluntários na visão de Machado (2008) essas cooperações intergovernamentais tendem

[...] a dificultar a formulação e a implementação de políticas públicas de planejamento metropolitano abrangentes e de longo prazo, devido à dispersão dos investimentos e à fugacidade das alianças políticas. A cooperação intergovernamental, dessa forma, tende a movimentar-se junto com o deslocamento do pêndulo das alianças políticas-eleitorais. (MACHADO, 2009, p. 64)

2.4 A retomada da gestão metropolitana

Nesse início de século, ainda são vários os desafios legais, institucionais e políticos de se assumir efetivamente a questão metropolitana. Spink (2005) apresenta uma pesquisa realizada em 22 regiões metropolitanas brasileiras. Segundo ele, as políticas públicas são planejadas por agências metropolitanas,

mas muito pouco é implementado, devido à ausência de um orçamento estadual ou municipal voltado para as questões metropolitanas e por conta das dificuldades que as municipalidades têm em desenvolver uma verdadeira integração das suas ações.

De acordo com Souza (2004) “as RMs, assim como as entidades estaduais criadas para geri-las, passaram por experiências variadas, mas todas experimentaram o agravamento dos conflitos e tensões nas relações inter e intragovernamentais” .

No entanto, verificamos, uma série de iniciativas recentes da União e em alguns estados em torno da questão metropolitana e da cooperação intergovernamental (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2008), delineando o que podemos chamar de quarto momento da questão metropolitana no país.

A partir do ano de 2003, o governo nacional, através do Ministério das Cidades, do Ministério de Integração Nacional e da Subchefia de Assuntos Federativos da Casa Civil da Presidência da República reintroduz a questão metropolitana no cenário político do País. Inicialmente as ações focaram-se em estudos e debates em torno de experiências internacionais, além do diagnóstico do cenário vigente das regiões metropolitanas brasileiras. Também foi criado, no ano de 2003, o Comitê de Articulação e Pactuação Federativa, composto por representantes do governo federal e de três entidades municipalistas do País (a Frente Nacional dos Prefeitos - FNP, a Confederação Nacional de Municípios-CNM e a Associação Brasileira de Municípios - ABM). Hoje, o Comitê, nomeado Comitê de Articulação Federativa – CAF, está inserido na Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República e tem como objetivo mobilizar os entes federativos, em geral, e os vários núcleos de poder dentro do governo nacional, em torno do tema metropolitano. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2008).

Também foi aprovada e regulamentada a Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005), abrindo novas possibilidades de avanço na gestão das regiões metropolitanas. Isso porque antes da lei os consórcios existentes eram considerados juridicamente de direito privado, e estavam impossibilitados de prestarem garantias financeiras e também de exercerem atividades de fiscalização, regulação e planejamento.

Além dessas iniciativas no âmbito do governo federal, presenciamos também ações na esfera estadual. Em Minas Gerais, em janeiro de 2003, o governo do estado promoveu uma reforma administrativa que incluiu a criação da Secretaria de Desenvolvimento Regional e Política Urbana de Minas Gerais (Sedru-MG). A nova secretaria, através da sua Superintendência de Assuntos Metropolitanos, recolocou a questão metropolitana na agenda governamental.

Desde a Constituição de 1988, quando a União delegou aos estados a questão metropolitana, o Estado de Minas Gerais não havia criado, na sua estrutura administrativa, um aparato estatal para tratar da questão metropolitana com essa envergadura. Os órgãos existentes desde então eram pouco resolutivos e com estrutura pequena. Em 1996, o órgão que tratava os assuntos relativos a questão metropolitana era a “Assessoria de Assuntos Urbanos e Metropolitanos” lotado na Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, após a extinção, daquele mesmo ano, da autarquia do Governo do Estado de Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PLAMBEL.

No final de 2004 ocorreu uma alteração da Constituição Estadual, através da Emenda Constitucional 65/2004, que definiu um novo arranjo institucional para a gestão das regiões metropolitanas de Minas Gerais.

Art. 46 - Haverá em cada região metropolitana: I - uma Assembléia Metropolitana; II - um Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano; III - uma Agência de Desenvolvimento, com caráter técnico e executivo; IV - um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado; V - um Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. (MINAS GERAIS, 2004).

Posteriormente, a Lei Complementar nº 88 de 12 de janeiro de 2006, que “dispõe sobre a instituição e a gestão de região metropolitana e sobre o fundo de Desenvolvimento Metropolitano”, detalhou as atribuições e a estrutura de tais órgãos. E as leis complementares nº 89 e nº 90, ambas de 12 de janeiro de 2006, instituíram os sistemas de gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH e da Região Metropolitana do Vale do Aço – RMVA.

A Assembléia Metropolitana é composta por representantes do Estado, sendo quatro integrantes do Poder Executivo, indicados pelo Governador do Estado, e um representante da Assembléia Legislativa; e pelo Prefeito e o Presidente da Câmara Municipal de cada Município da região metropolitana. A Assembléia “é o órgão de decisão superior e de representação do Estado e dos Municípios na região metropolitana” tendo como competências definir as macrodiretrizes do planejamento global da região metropolitana e também vetar qualquer resolução emitida pelo Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, por deliberação de pelo menos dois terços do total de votos válidos na Assembléia.

O Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano representa o principal órgão executivo do sistema, e suas atribuições são: provocar a elaboração e a aprovação do plano diretor de desenvolvimento integrado da região metropolitana, acompanhar a execução do plano, deliberar sobre a alocação dos recursos do fundo metropolitano e estabelecer as diretrizes da política tarifária dos serviços de interesse comum, entre outras atribuições.

Esse novo arranjo tem uma presença maior dos representantes do poder executivo estadual, tanto no Conselho Deliberativo quanto na Assembleia Metropolitana. Na Assembleia Metropolitana, para fins de tomada de decisão, é assegurada uma representação paritária entre os representantes do Estado e os do conjunto dos municípios.

A Agência Metropolitana desempenha um papel de instância executiva do sistema¹⁵. Sua missão consiste em elaborar e propor o plano de desenvolvimento integrado. A agência deve também desenvolver estudos e diagnósticos em casos de necessidade e proporciona suporte técnico e institucional aos municípios que demandarem.

Por fim, o Fundo Metropolitano representa, segundo a legislação, o elo entre o planejamento e a execução dos serviços de interesse comum, cujos recursos vêm, paritariamente, do Estado e do conjunto dos municípios (cada um proporcionalmente à receita líquida da cidade), além de recursos externos de convênios, empréstimos e doações.

Antes dessa alteração da Constituição Estadual, em 2004, o arranjo institucional para a gestão das regiões metropolitanas de Minas Gerais era composto pela Assembleia Metropolitana e pelo Fundo Metropolitano, conforme o modelo institucional então vigente. A Lei Complementar nº 51/1998, que regulamentou a RMVA, também acrescentou o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, mas o Executivo Estadual tinha pouca representação nesse arranjo. Existia uma predominância da representação dos municípios nos órgãos metropolitanos instituídos. Era um arranjo horizontalizado, com uma excessiva representação dos municípios e uma restrita representação do governo estadual, ao inverso do arranjo verticalizado das primeiras regiões metropolitanas, onde os municípios tinham representação restrita e o governo estadual tinha maior representação.

A gestão metropolitana em Minas Gerais através desse arranjo horizontalizado não conseguiu avançar na formulação e implementação de políticas regionais consistentes e integradas (AZEVEDO e GUIA, 2003). Conforme analisou Azevedo e Guia (2003), "... a garantia da hegemonia dos municípios no processo de tomada de decisão não se traduz em governança. Nem sempre o

¹⁵ A Lei Complementar nº 107, de 12 de janeiro de 2009, criou a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH. A Agência da RMVA ainda foi legalmente criada.

processo de descentralização significa aumento de eficiência e de democracia ...”.

Machado (2009) diz que o modelo instituído a partir da Emenda Constitucional 65/2004 busca um princípio de equilíbrio de representação entre o estado e os municípios e surge, pela primeira vez, a representação da sociedade civil, no Conselho Deliberativo.

O contexto da trajetória da questão metropolitana no Brasil e, em especial, o atual cenário em Minas Gerais, será retomado no capítulo 4, onde é apresentada a análise da trajetória da questão metropolitana da RMVA, após delinear o processo de formação desse aglomerado urbano, no próximo capítulo.

3 O PROCESSO DE FORMAÇÃO DO AGLOMERADO URBANO DO VALE DO AÇO

3.1 Vale Verde

A ocupação efetiva e significativa da porção leste do Estado de Minas Gerais, em especial o território que hoje representa a RMVA, é muito recente. Um impulso maior para a ocupação da região só veio acontecer no início do século XX, quando já existia uma rede urbana relevante em outras regiões do Estado de Minas Gerais.

Essa ocupação tardia teve influência direta do próprio processo de colonização do território brasileiro. No século XVI ocorreram as primeiras tentativas de ocupação portuguesa no Vale do Rio Doce. Quatro grandes expedições marcaram estas incursões oficiais de desbravamento do futuro território das Minas: a de Francisco Bruzza de Spinosa e do padre João Aspilcueta Navarro (1554); a de Martim de Carvalho (ca. 1567); a de Sebastião Fernandes Tourinho (ca. 1572-3) e a de Antônio Dias Adorno (1574). No entanto, as primeiras expedições foram mal sucedidas em seu objetivo de encontrar riquezas minerais, não gerando uma ocupação efetiva das regiões percorridas (MORAES, 2006).

Após a longa expedição de Sebastião Fernandes Tourinho pelo Rio Doce, a região, coberta pela Mata Atlântica, composta por vegetação densa e permanentemente verde, banhada pelo Rio Doce e vários afluentes, ficou conhecida pelo vale verde e montanhoso e pelo rio de água doce.

Durante o século XVIII, após a descoberta e exploração do ouro nas minas, a Coroa Portuguesa procurou impedir a abertura indiscriminada de caminhos para as regiões mineradoras, buscando evitar o contrabando (MORAES, 2006). Nessa época, a região do vale verde acabou assumindo o papel de barreira do contrabando do ouro das minas. Além da proibição da Coroa de abertura de

novos caminhos, a presença dos índios, sobretudo, os botocudos, aliado à topografia montanhosa, contribuíram para a restrita ocupação da região. A ocupação do Rio Doce ocorreu, praticamente, apenas na sua foz, no Espírito Santo.

Já durante o século XIX, após deliberações governamentais para colonização do Vale do Rio Doce, através da Carta Régia de 13/08/1808 e reforçada pela Carta Régia de 02/12/1808, iniciou-se, mesmo que timidamente, o processo de ocupação/colonização do vale verde. De acordo com a Carta Régia, a Coroa Portuguesa ordenou uma guerra ofensiva aos índios botocudos e a criação de um Corpo de Soldados Pedestres, em virtude das queixas de invasões dos índios botocudos em diversas partes da Capitania de Minas Gerais, principalmente às margens do Rio Doce e seus afluentes. Foram nomeados seis Comandantes para guerra contra os botocudos. E foi estabelecida a isenção ou perdão de dívidas com a Real Fazenda para colonizadores e a instituição da Junta de Conquista e Civilização dos Índios e Navegação do Rio Doce. Os conflitos entre os botocudos e os colonizadores se intensificaram com a decadência da mineração em Diamantina.

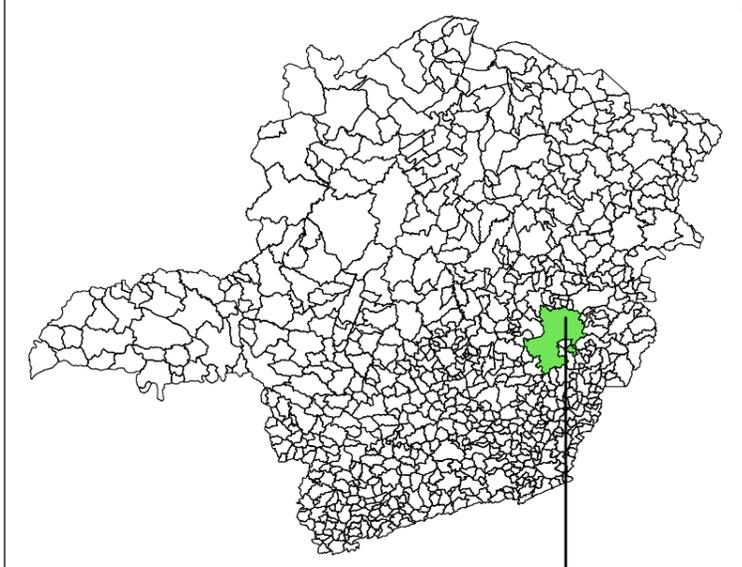
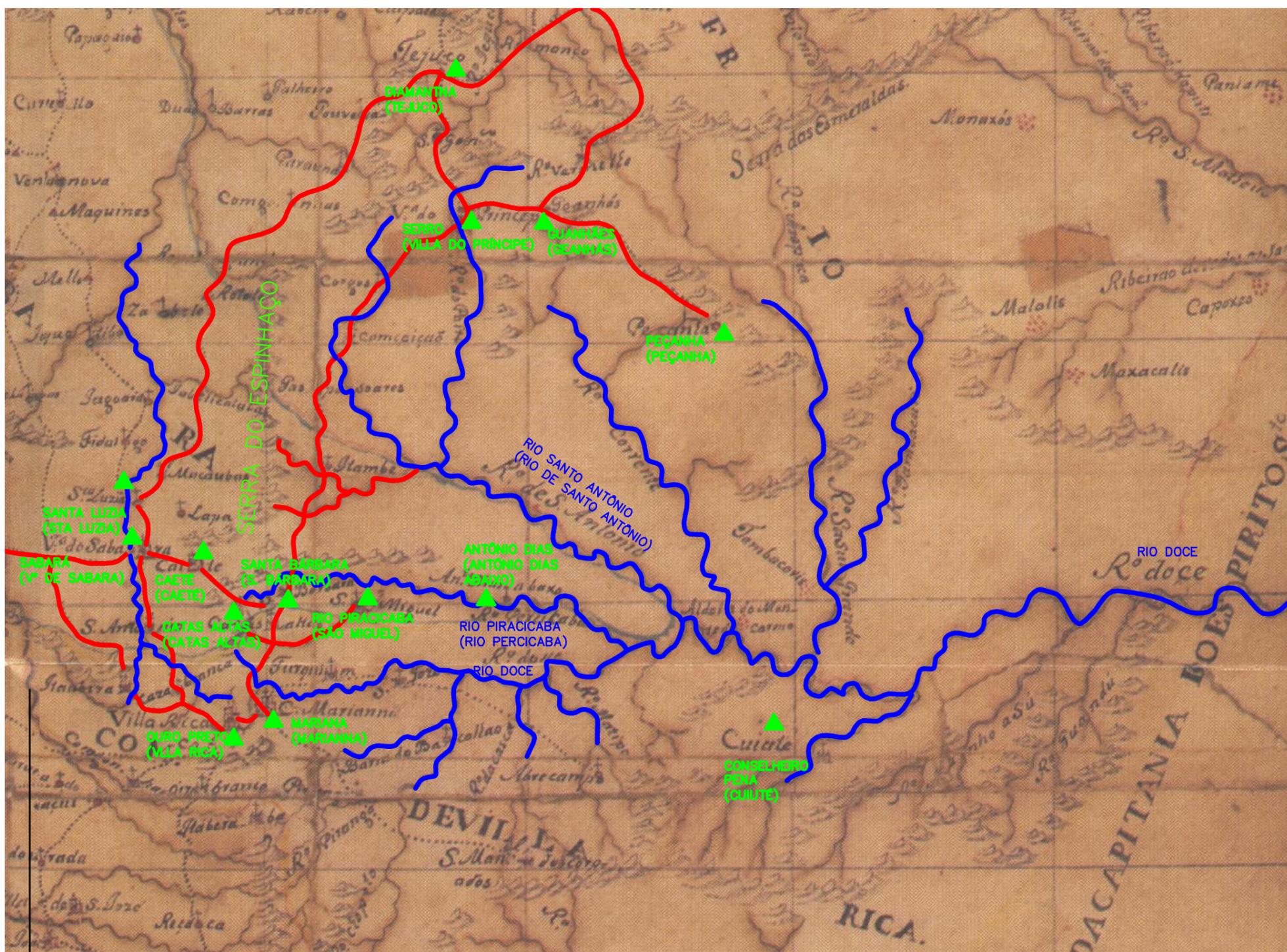
O governo colonial declarou guerra aos indígenas. Ofereceu benefícios fiscais e concedeu terras àqueles interessados em explorá-las. Os colonizadores, imigrantes e soldados, em busca de novas riquezas, destruíam as tribos indígenas e devastavam as florestas para se apossar das terras (BRITO; OLIVEIRA; JUNQUEIRA; 1997). Foi assim que a região do vale verde começou a ser ocupada. Apenas em 1831 a Lei de 27/10 revogaria as Cartas Régias e ordenaria o fim da servidão dos índios.

Desde as grandes expedições feitas no século XVI na tentativa de desbravar o território brasileiro, passando pela tentativa de colonização do século XIX, até o início do século XX, o vale verde teve uma participação insignificante na rede urbana mineira. Enquanto a região mantinha-se praticamente desocupada, várias outras regiões da província já desenvolviam atividades econômicas que

demandavam uma rede urbana de apoio. O centro da província mineira já havia se estruturado em torno da atividade mineradora e concentrava as primeiras indústrias modernas; o sul explorava a cultura do café, algodão e do fumo; no oeste e norte predominava a pecuária de corte.

Essa particularidade da região leste do Estado é expressa nas FIG. 01, 02 e 03. Na FIG. 01, que tem como mapa base parte do Mapa da Capitania de Minas Gerais com divisa de suas comarcas, de 1778, percebe-se, claramente, que o vale verde se encontrava “adormecido” em relação aos já intensos caminhos das minas. Dois caminhos das minas estão representados no mapa, um do lado direito e outro do lado esquerdo da Serra do Espinhaço. Os caminhos articulavam as regiões das Minas: Diamantina (Tejuco) a Ouro Preto (Villa Rica). Na região do vale verde apenas a Capela de Antônio Dias Abaixo - hoje na atual cidade de Antônio dias - é representada. Nas proximidades da Capela de Antônio Dias Abaixo está a então Paróquia de São Miguel, atual Cidade de Rio Piracicaba.

Já na FIG. 02, que tem como mapa base parte da Planta Geral da Capitania de Minas Gerais, de 1800, de autor desconhecido, além dos elementos já representados na FIG. 01, é relevante mencionar a representação da Capela de São Joze, atual cidade de Nova Era. Outra importante identificação expressada é a presença dos “bárbaros gentios botocudos (*buticudos*)”, que, conforme mencionado anteriormente, foi um elemento importante como barreira ao contrabando das riquezas minerais. É possível perceber que o vale verde encontra-se numa posição estratégica entre os dois grandes pólos de exploração mineral daquele período: Diamantina (Tejuco) e Ouro Preto (Villa Rica). Seria natural que ao longo do Rio Doce e do Rio Piracicaba fossem sendo abertos caminhos de ligação com o litoral, se não fossem a proibição da Coroa, a presença dos gentios e a mata densa.



LOCALIZAÇÃO DA REGIÃO DO VALE VERDE NO ESTADO DE MINAS GERAIS
 Fonte: IBGE. Mapa Político de Minas Gerais. Adaptado pela autora.

LEGENDA

-  Municípios
-  Caminhos
-  Hidrografia

EXPLICAÇÃO.

Cidades	
Villas	
Parochias	
Capellas	
Fazendas	
Registos guardase patrulhas de soldados	
Gonddas de S. Paulo	
Aldcias de gentio	
Estradas	

FIGURA 01- Capitania de Minas Gerais - 1778
 Além da hidrografias e os assentamentos humanos registrados, foram destacaddos os principais caminhos que articulavam as regiões da Minas Diamantina (Tejuco) a Ouro Preto (Villa Rica). E também a presença de capela de Antônio Dias Abaixo, atual município de Antônio Dias.
 Fonte: ROCHA, 1995. Adaptado e atualizado pela autora.

Na FIG. 03, de 1821, além dos dois caminhos das minas já representados na FIG. 01 e 02, é representado um novo caminho interligando a região das minas, agora passando mais próximo do vale verde, na capela de São Joze, atual cidade de Nova Era e na Capela de Santa Anna dos Ferros, atual cidade de Ferros. E novamente é mostrada a presença dos índios botocudos. Na região do vale verde também são representados alguns registros, como o Alegre, atual cidade de Timóteo; Cachoeira Escura, atual Distrito Perpétuo Socorro, município de Belo Oriente; e o Porto das Canoas, próximo à cidade de Antônio Dias. Os registros eram, em suas origens, o livro no qual se lançava o movimento de entradas e saídas de mercadorias, quantidades, preços, direitos e outras observações. Na legislação da metrópole, os registros eram estabelecimentos à beira das vias fluviais e terrestres, criados com o objetivo de arrecadação dos direitos pertencentes à Coroa, administrados pela Fazenda Real ou arrematados por contratadores (MORAES, 2006). Nesse momento, foi necessária a instalação de registros por parte da Coroa e podemos perceber que já começava a existir alguma movimentação no vale verde, ainda que muito pequena se comparada com os outros caminhos destacados.

É perceptível que o vale verde ficou às margens da rede urbana formada em Minas Gerais no período colonial. Até o final do século XIX nenhum dos atuais municípios da região havia sido elevados à categoria de cidade. Essa situação de “figurante” desempenhada pelo vale verde começou a alterar-se somente a partir da construção da Estrada de Ferro Vitória-Minas - EFVM.

Em 1901, com a criação da Companhia da EFVM, o engenheiro Pedro Nolasco foi contratado para projetar uma estrada férrea margeando o Rio Doce. Inicialmente, ligaria o litoral do Espírito Santo até Diamantina. Porém, após a descoberta do alto teor de ferro nas jazidas de minério em Itabira e o interesse internacional dos ingleses motivaram a alteração do projeto original da ferrovia. O traçado definitivo ligando Vitória à Itabira margea o Rio Doce e depois o Rio Piracicaba.

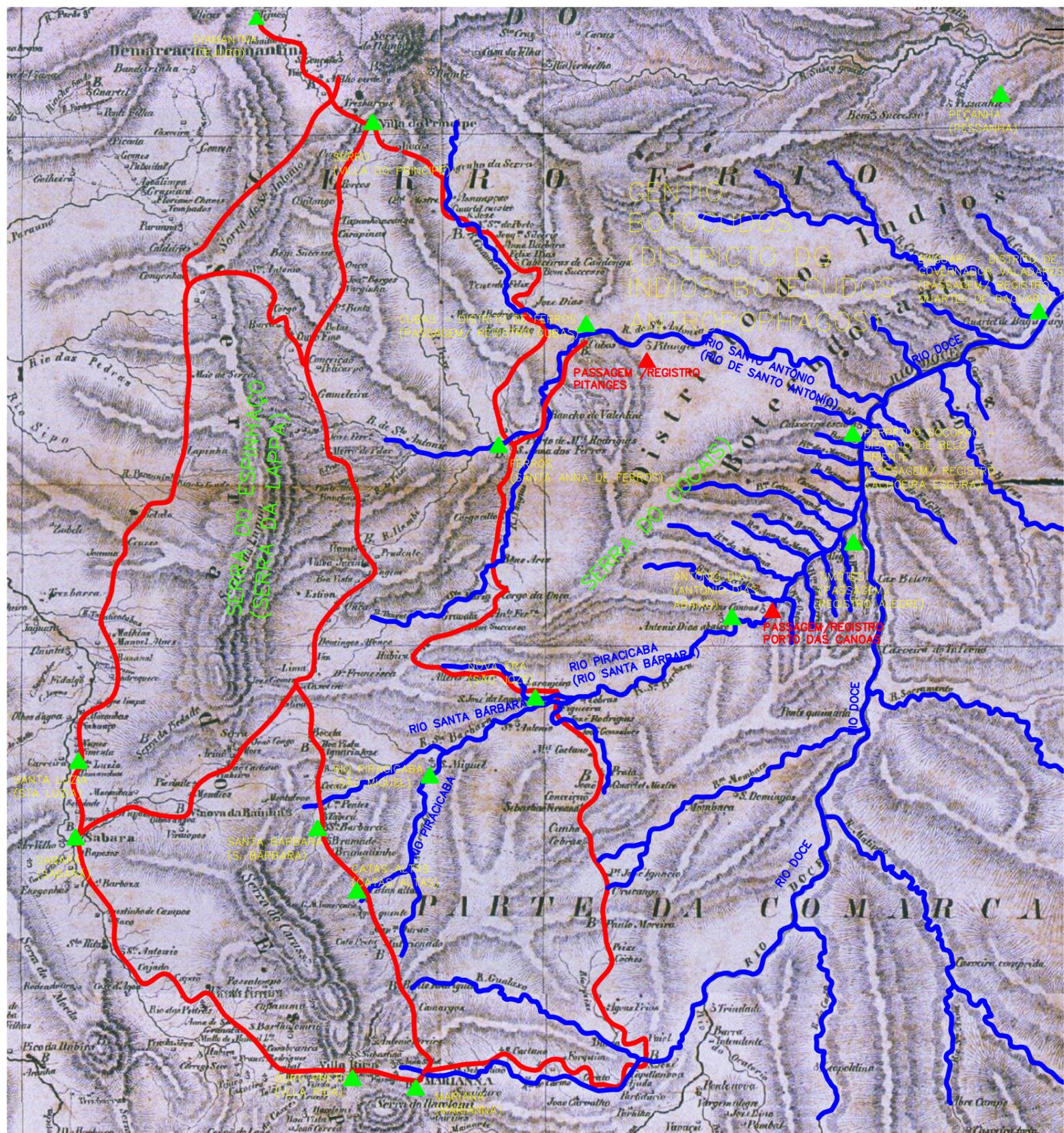
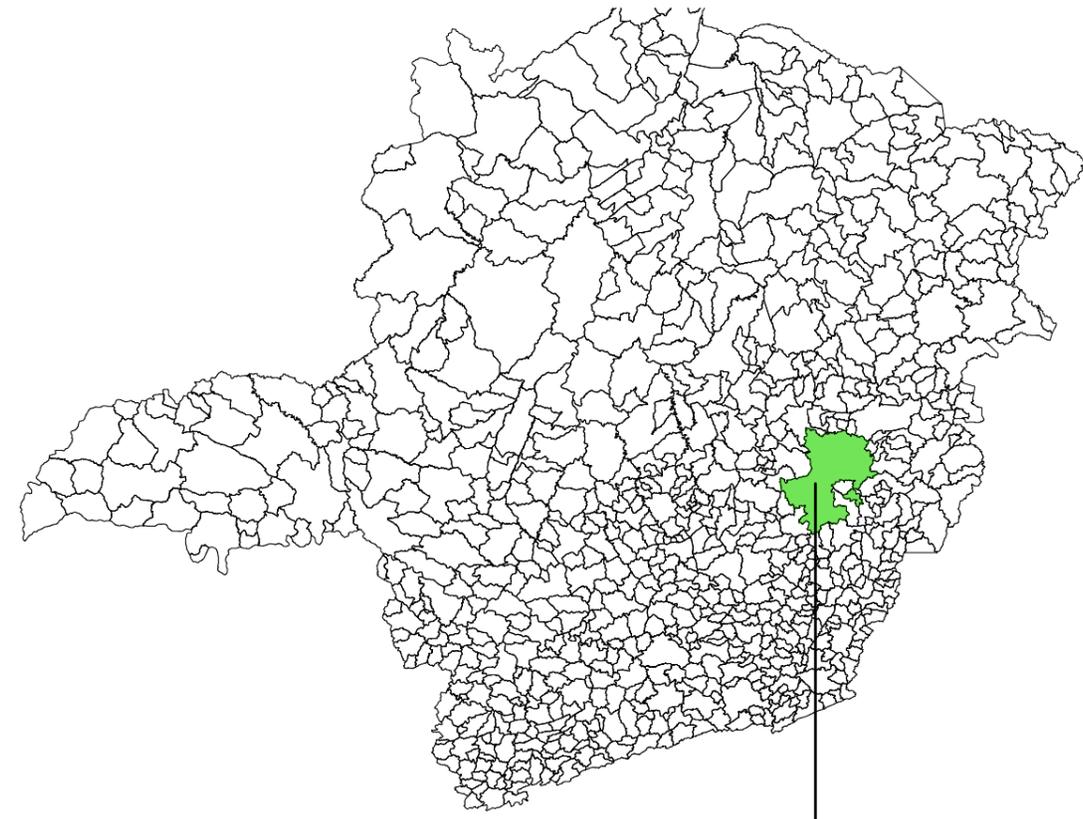


FIGURA 03 - Capitania de Minas Gerais - 1821

É destacado um novo caminho interligando a região das minas, agora passando mais próximo do Vale Verde, na capela de São Jozé, atual município de Nova Era e Capela de Santa Anna dos Ferros, atual município de Ferros. É interessante que é escrito com bastante destaca a presença dos índios botocudos. Na região do Vale Verde também são representados alguns registros como o Alegre, atual cidade de Timóteo, Cachoeira Escura, atual Distrito Perpétuo Socorro, da cidade de Belo Oriente, e o Porto das Canoas, não identificado, próximo a cidade de Antônio Dias. Fonte: COSTA, 2002. Adaptado e atualizado pela autora.

LEGENDA

-  Municípios
-  Caminhos
-  Hidrografia



LOCALIZAÇÃO DA REGIÃO DO VALE VERDE NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Fonte: IBGE. Mapa Político de Minas Gerais. Adaptado pela autora.

A construção da estrada de ferro de Vitória a Minas Gerais acabou impulsionando a ocupação da região do vale verde. E as estações da ferrovia contribuíram para fazer surgir inúmeros núcleos populacionais. A implantação da estrada de ferro, com o transporte de passageiros e cargas, possibilitou o escoamento rápido de produtos entre vários centros comerciais. Ao longo da primeira metade do século XX foram sendo inauguradas diversas estações em vários povoados, conforme mostra o QUADRO 01.

Para romper com o isolamento em que a região se encontrou durante todo o período colonial até o início do período republicano, foram necessárias quase cinco décadas de intensas investidas para implantação da ferrovia, no trecho ligando Vitória à Itabira¹⁶.

A partir da chegada da estrada de ferro, que atraiu muitos imigrantes, a região experimentou o primeiro crescimento populacional e econômico de maior monta o que, conseqüentemente, influenciou a transformação do meio-ambiente da região.

O segundo período de crescimento da região, nos aspectos econômico e populacional, está intimamente ligado à chegada das siderúrgicas Companhia Belgo-Mineira¹⁷ em João Monlevade, na década de 1930, ACESITA¹⁸, na década 1940 e, em fins da década de 1950, a USIMINAS. Agora, não mais *Vale Verde*, mas um *Vale do Aço*.

¹⁶ Durante todo o período de construção da estrada de ferro vários empecilhos acabaram por dificultar a velocidade da obra. Entre eles, a escassa população ao longo do Rio Doce e Rio Piracicaba e a topografia acidentada da região. Como já mencionado anteriormente e demonstrado nos mapas, a região era praticamente despovoada. Outro empecilho foi a malária que, além de causar a morte de muitos trabalhadores, ainda dificultou a contratação de novos homens.

¹⁷ Hoje a siderúrgica é denominada ArcelorMittal João Monlevade.

¹⁸ Hoje a siderúrgica é denominada ArcelorMittal Timóteo.

QUADRO 01 - Estações da Estrada de Ferro Vitória-Minas

Inauguração	Estação	Município/ Estado
13/05/1904	Porto Velho	Cariacica/ES
13/05/1904	Alfredo Maia/Capitania	Santa Leopoldina/ES
29/12/1904	Itapocu/Calogi	Serra/ES
29/12/1904	Timbui	Fundão/ES
15/05/1905	Fundão	Fundão/ES
20/12/1905	Pedro Nolasco/São Carlos	Vitória/ES
20/12/1905	João Neiva	João Neiva/ES
20/12/1906	Colatina	Colatina/ES
	Porto Bello	Colatina/ES
08/08/1907	Mascarenhas/Maylask	Baixo Guandu/ES
	Baixo Guandu	Baixo Guandu/ES
	Aimorés/Natividade do Manhuaçu	Aimorés/MG
01/05/1908	Resplendor	Resplendor/MG
04/11/1908	Conselheiro Pena/Lajão	Conselheiro Pena/MG
18/09/1909	Tumiritinga/Cachoeirinha	Tumiritinga/MG
31/12/1909	Derribadinha	Governador Valadares/MG
15/08/1910	Governador Valadares/Figueira do Rio Doce	Governador Valadares/MG
15/11/1910	Baguari	Governador Valadares/MG
01/07/1911	Pedra Corrida**	Açucena/MG
28/12/1911	Naque*	Naque/MG
31/12/1912	Frederico Sellow /Cachoeira Escura **	Belo Oriente/MG
20/12/1919	Itapina	Colatina/ES
24/05/1920	Cavalinho	Ibiraçu/ES
01/02/1922	Santa Joana	Colatina/ES
01/08/1922	Ipaba/Inhapi**	Ipaba/MG
01/08/1922	Intendente Câmara/Ipatinga**	Ipatinga/MG
09/06/1924	Coronel Fabriciano/Calado/Raul Soares*	Coronel Fabriciano/MG
	Baratinha*	Antônio Dias/MG
26/08/1925	Sá Carvalho*	Antônio Dias/MG
01/01/1926	Barra do Cuieté	Conselheiro Pena/MG
04/12/1926	Krenak	Resplendor/MG
20/07/1927	Pirapama/Trayras	Governador Valadares/MG
24/07/1927	Itueta	Itueta/MG
24/10/1927	Antônio Dias**	Antônio Dias/MG
01/08/1929	Ana Matos*	Antônio Dias/MG
15/12/1929	Engenheiro Guillman*	Antônio Dias/MG
13/05/1932	Desembargador Drumond/ São José da Lagoa Nova	Nova Era/MG
12/11/1932	Barbados	Colatina/ES
11/01/1939	São Tomé do Rio Doce	Galiléia/MG
03/09/1943	Louis Ensck/Capim	Governador Valadares/MG
	Capoeirana	Nova Era/MG
06/10/1943	Oliveira Castro	Itabira/MG
	Engenheiro Laboriau	Itabira/MG
30/10/1943	Itabira	Itabira/MG
18/09/1945	Flexal	Cariacica/ES
26/10/1945	Rio Corrente	Governador Valadares/MG
14/07/1946	Relógio	Serra/ES
03/05/1947	Mário de Carvalho/ACESITA **	Timóteo/MG
02/06/1947	Tabual	Colatina/ES
01/07/1947	Aricanga	Ibiraçu/ES
01/09/1947	Maria Ortiz	Colatina/ES
05/10/1947	Pedro Palácios	Ibiraçu/ES
01/11/1947	Vasco Coutinho/Alfredo Maia	Cariacica/ES
18/11/1948	Treviso	Ibiraçu/ES
18/01/1949	Tamanduá*	Belo Oriente/MG
01/10/1949	Piraqueaçú	João Neiva/ES
26/08/1950	Periquito **	Periquito/MG

* Estações localizadas nos municípios que hoje formam a RMVA e o Colar Metropolitano.

** Estações ainda em funcionamento localizadas nos municípios que hoje formam a RMVA e o Colar.

Fonte: Elaborado pela autora. Dados obtidos em COELHO; SETTI,(2000) e www.estacoesferroviarias.com.br/efvm/efvm.htm .

3.2 Antes Vale Verde, agora Vale do Aço

Como vimos, no início do século XX a região do *Vale Verde* ainda não tinha expressividade econômica e populacional, mesmo depois da tentativa de ocupação da região durante o século XIX através das deliberações governamentais (Cartas Régias). Os núcleos de povoamento da região desenvolviam funções de alcance local e não existia a configuração de uma rede urbana na região, que vivia basicamente da agropecuária para subsistência. Havia um grande vazio demográfico e faltava um mínimo de infraestrutura para incentivar os assentamentos humanos. Os atuais municípios de Coronel Fabriciano, Ipatinga e Timóteo não passavam de pequenos e inexpressivos distritos, à época pertencentes ao município de Antônio Dias. Nesse tempo, a região detinha as maiores reservas de Mata Atlântica de Minas Gerais, constituídas por madeiras nobres, como peroba, cedro e jacarandá.

Durante a primeira metade do século XX, a implantação da ferrovia Vitória-Minas ao longo dos Rios Doce e Piracicaba deu um esboço inicial do que viria a ser a região do Vale do Aço.

A estrada de ferro, ao correr continuamente em paralelo com o Rio Doce, divide com este o papel de espinha dorsal do Vale de mesmo nome, transformando seu meio-ambiente original, diversificando e incorporando mercados e produtos, fazendo surgir e consolidando entrepostos comerciais, embriões das atuais áreas urbanas, estabelecendo ao longo do tempo as condições necessárias à produção industrial. (COSTA, 1995, p. 52).

Embora a chegada da ferrovia tenha causado importantes transformações, foi somente a partir da década de 1930, com a implantação das grandes siderúrgicas à base de carvão vegetal, que alterações mais profundas se fizeram sentir na região com um acelerado processo de ocupação e urbanização do vale.

A partir de 1935 a Companhia Siderúrgica Belgo-Mineira¹⁹ passou a adquirir grandes extensões de terra no Vale do Rio Doce. E em 1936 instalou no

¹⁹ Companhia Siderúrgica Belgo-Mineira em João Monlevade foi inaugurada em 1937.

Calado, em Coronel Fabriciano, à época distrito do município de Antônio Dias, um escritório para gerenciar a exploração da madeira e a produção de carvão vegetal na região. Calado era um pequeno arraial, localizado ao lado de uma Estação da EFVM, às margens do Rio Piracicaba.

A partir de 1937, o referido local se tornou um grande ponto de apoio da Belgo-Mineira para a exploração da madeira da Mata Atlântica. Dali organizaram-se vários pontos de extração de madeira e produção de carvão vegetal por todo o *Vale Verde*. Em torno dos núcleos carvoeiros foram surgindo inúmeros povoados, sendo que alguns foram transformados em cidades que hoje integram o Colar Metropolitano da RMVA (Dionísio, Jaguarapu e São José do Goiabal).

Com a chegada da Belgo-Mineira no distrito de Coronel Fabriciano²⁰ houve a expansão do seu pequeno núcleo urbano, com aberturas de ruas e novas construções. Foram construídos escritórios, ambulatórios médicos, residências para os funcionários e também o primeiro hospital da região (Hospital Siderúrgica), inaugurado em 1938. O distrito começou a se destacar no cenário estadual como um dos maiores centros produtores de carvão vegetal e exportador de madeiras nobres.

Já em 1944 ocorre a fundação da ACESITA em Timóteo à época distrito de Antônio Dias²¹. A área comprada para a instalação da nova siderúrgica era às margens do Rio Piracicaba, numa extensa planície da região, conhecida como Fazenda Angelina, de propriedade do farmacêutico Raimundo Alves Carvalho (QUECINI, 2007), muito próxima à sede de Coronel Fabriciano, na margem oposta do rio.

A nova Companhia tinha como objetivo a construção de uma usina siderúrgica para produzir aços especiais com auto-suficiência em matérias-primas e

²⁰ Coronel Fabriciano foi elevado a categoria de município em 27 de dezembro de 1948.

²¹ Em 27 de dezembro de 1948 o distrito de Timóteo passou a pertencer ao município de Coronel Fabriciano.

energia (BAER, 1976). Para concretizar o empreendimento, além da construção da indústria, foram construídas a hidroelétrica²² e a “cidade operária” para abrigar os funcionários. Também foram adquiridas minas de minério de ferro em Itabira e grandes extensões de terra para plantio de eucalipto na região.

Coronel Fabriciano, que até então era um centro de apoio às atividades agrícolas da região, constituiu-se no principal suporte urbano à implantação da siderúrgica e da infraestrutura urbana. Abrigou muitos imigrantes, que, sem emprego direto na siderúrgica, não tinham como fixar moradias nos bairros criados pela empresa em Timóteo, gerando então o crescimento urbano da sede do município. Ipatinga era um pequeno distrito de Coronel Fabriciano, com apenas 236 habitantes no núcleo urbano, em 1950.

A siderúrgica iniciou sua operação em 1949, mas as obras de instalação duraram ainda mais de uma década, assim como a construção da cidade criada para abrigar os funcionários da empresa. Em 1958 a ACESITA já havia edificado 2.734 residências. Além da igreja, do armazém, do açougue e da farmácia, a cidade possuía um centro comercial com lojas, agência bancária e cinema, dois clubes, hospital, quatro escolas primárias e um colégio técnico (ACESITA, 1959).

Já no final da década de 1950 a implantação da USIMINAS veio reforçar o processo de industrialização e urbanização da região, contribuindo para a ampliação da indústria de base no Brasil, ação prioritária do governo do presidente Juscelino Kubitschek, entre 1956 a 1961. A implantação da USIMINAS fazia parte da meta de aumentar a produção de aço no país. Sua fundação ocorreu em 1956, tendo sido inaugurada em 1962.

²² A usina hidroelétrica de Sá Carvalho localiza-se a 21 km da siderúrgica, no Município de Antonio Dias, foi inaugurada em 1951, constituindo-se na única fonte de energia da usina até 1971 e, na época, a maior do Estado.

Para instalação da siderúrgica foram adquiridos aproximadamente 3.000 ha. de terras da Companhia Siderúrgica Belgo Mineira, no Município de Coronel Fabriciano, próximo às margens do Rio Piracicaba (USIMINAS,1976). O local foi escolhido em função da proximidade com o sistema rodoviário e ferroviário, a disponibilidade de terra a baixo custo e a fartura de água. No entanto, a USIMINAS enfrentou dois grandes problemas operacionais no seu processo de instalação: a falta de mão de obra qualificada na região e a falta de infraestrutura local para abrigar a nova população necessária à construção e funcionamento da siderúrgica (MENDONÇA, 2006).

Da mesma forma como aconteceu na implantação da ACESITA, surge uma cidade operária junto à USIMINAS, a fim de se criar condições para a fixação dos seus empregados. A Vila-Operária de Ipatinga, construída entre 1958 e 1962, é uma importante obra do período modernista brasileiro, vinculada ao momento da industrialização do país. O plano urbanístico implantado visava a atender às demandas da reprodução coletiva da força de trabalho. A USIMINAS arcou com a construção inicial das unidades habitacionais e da infraestrutura básica, bem como de vários equipamentos sociais coletivos: escolas, clubes, supermercado e hospital. Cada bairro foi concebido com os equipamentos de comércio, serviço, lazer e a habitação (MENDONÇA, 2006).

Desde a implantação das siderúrgicas, os dois distritos de Coronel Fabriciano - Ipatinga e Timóteo - tiveram um forte processo de urbanização/industrialização, seguido do grande crescimento populacional e econômico, culminando com a emancipação dos dois distritos em 1964.

Se no início do século XX a região do *Vale Verde* ainda não tinha expressividade regional e detinha as maiores reservas de Mata Atlântica de Minas Gerais, já em meados da década de 1960 esse cenário estava alterado. A construção da Estrada de Ferro Vitória-Minas, a implantação da Companhia Belgo-Mineira em João Monlevade e, principalmente, a implantação das duas siderúrgicas (ACESITA e USIMINAS) com suas vilas operárias, contribuíram

para acelerar o processo de urbanização/industrialização e o desmatamento da região.

Em relação ao desmatamento e à fabricação de carvão vegetal na região, STRAUCH (1958) observou que “o consumo de lenha é extraordinário, pois além de atender às necessidades das companhias siderúrgicas, da estrada de ferro e das indústrias, é utilizada em todos os municípios, na cozinha doméstica”. O início dos desmatamentos da região se deu a partir das atividades agropecuárias, ainda no século XIX, mas ainda de forma lenta. A devastação das florestas naturais intensificou-se com a implantação das duas grandes siderúrgicas à base de carvão vegetal.

Além do desmatamento da mata nativa da região, a instalação das siderúrgicas provocou um êxodo rural nas regiões vizinhas, com a negociação de terras em grande quantidade e a substituição das áreas antes utilizadas pela agropecuária por grandes plantações de eucalipto para obtenção de carvão vegetal para seus fornos. Evidentemente, junto ao êxodo rural ocorre o declínio da atividade agropecuária na região, com a redução de rebanhos e de áreas de cultivo, acompanhada da queda de volume de produção.

Após as transformações significativas que o *Vale Verde* passou do início do século XX até a década de 1970, temos agora não mais *Vale Verde*, mas sim um *Vale do Aço*. Além das alterações no meio físico, a implantação das siderúrgicas provocou uma completa reestruturação social, econômica e ambiental. A construção da estrada de ferro e a instalação das siderúrgicas vieram dinamizar e orientar a forma de ocupação e a organização espacial da região. A ocupação do Vale do Aço aconteceu, principalmente, ao longo do eixo formado pela BR-381, paralela à EFVM, na planície do Rio Piracicaba, entre os extremos das duas siderúrgicas - ACESITA e USIMINAS.

Com o desenvolvimento industrial em Timóteo e Ipatinga, ocorreu o desenvolvimento das atividades terciárias na região, polarizadas em Coronel

Fabriciano, que, além de centro de prestação de serviço, detinha a mais importante rede comercial da região, na década de 1970 (FJP, [1974?]).

As atividades econômicas funcionaram como elemento indutor do crescimento populacional e urbano, gerando complementaridade e interdependência funcional, que aproximaram os municípios de Coronel Fabriciano, Ipatinga e Timóteo, de modo a funcionarem quase como um conjunto único. Havia uma grande movimentação de pessoas e veículos entre os três municípios, em função das relações de trabalho, moradia, comércio e serviços (FJP, [1974?]). A ideia de que a região se tornaria um aglomerado único já havia sido imaginada por Hardy Filho (1970), autor do projeto da cidade de Ipatinga. Segundo ele, as três cidades viriam a formar um “complexo urbano único linear e contínuo”.

Os espaços ao longo do eixo principal rio/ferrovia/rodovia que cortavam os três principais municípios, foram sendo ocupados por atividades econômicas e moradia. Conforme expressaram Monte-Mór e Drummond (1974), “nitidamente, inicia-se um processo de conurbação, apoiado neste eixo principal e tendo como respaldar a crescente complementaridade entre os três centros”.

No início da década de 1970 os três municípios, Coronel Fabriciano, Ipatinga e Timóteo, começaram a destacar-se no cenário regional e surgia um embrião do pólo que a região se tornaria mais tarde. A população urbana das três cidades já havia superado os cem mil habitantes em 1970. O grau de urbanização de 92% era muito superior à média do Estado de 52%²³. As oportunidades de trabalho nas indústrias atraíram inúmeros contingentes de mão-de-obra, com reflexo imediato no crescimento demográfico dos municípios.

As indústrias asseguraram um crescimento econômico significativo para a região, mas a rápida concentração populacional produziu uma ocupação inadequada do espaço urbano. O rápido processo de urbanização provocou

²³ Dados calculados pela autora a partir de dados dos censos demográficos (www.ibge.gov.br).

uma série de problemas, tanto de ordem sócio-econômica, quanto de ordem físico-urbanística, indo desde o surgimento de favelas até a carência de equipamentos e serviços urbanos, principalmente, para a população de menor poder aquisitivo.

Os bairros criados pelas siderúrgicas foram insuficientes para atender à demanda por moradia (FJP, 1980). Foram produzidos, de um lado, espaços com total infraestrutura urbana e equipamentos coletivos, principalmente, nas áreas das duas cidades que foram construídas para abrigar os funcionários das siderúrgicas, e de outro, espaços improvisados que abrigavam as pessoas atraídas pelo progresso da região que não trabalhavam diretamente para as siderúrgicas, principalmente, em Coronel Fabriciano e na área fora dos bairros operários em Ipatinga.²⁴

Diante do rápido processo de urbanização e industrialização do Vale do Aço, no I Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social (PMDES), em 1971, o Governo do Estado expressou a preocupação com o processo de urbanização acelerado nos três municípios. Foi estabelecida a necessidade de elaborar políticas de urbanização para o Aglomerado Ipatinga-Coronel Fabriciano-Timóteo.

Quanto à política de diversidade industrial, deverá ser iniciada a localização de novas indústrias em cidades definidas como complementares a Belo Horizonte. A implantação de um parque metal-mecânico no Aglomerado Ipatinga- Coronel Fabriciano-Timóteo atendendo à indústria siderúrgica, que deverá ter amplo desenvolvimento, constitui um exemplo desses centros urbanos complementares, para os quais serão elaboradas políticas de urbanização. (I PMDES, 1971).

Depois da elaboração do I PMDES foi realizado o primeiro estudo²⁵, provavelmente no ano de 1974, sobre a região do Vale do Aço, desenvolvido pela Fundação João Pinheiro, dando início às ações previstas no I PMDES. Nele foi feita a demarcação da Micro-Região do Vale do Aço, composta pelos

²⁴ É importante mencionar que a sede de Coronel Fabriciano é mais próxima da siderúrgica ACESITA do que a sede de Timóteo.

²⁵ Diretrizes para o desenvolvimento microregional do Vale do Aço, [1974?].

três municípios - Coronel Fabriciano, Ipatinga e Timóteo -, denominada Aglomerado Urbano, e por mais onze municípios da área de influência do Aglomerado: Açucena, Antônio Dias, Belo Oriente, Braúnas, Dionísio, Iapu, Jaguarapu, Joanésia, Marliéria, Mesquita e São José do Goiabal.

Nesse estudo, composto por diagnóstico e diretrizes, identificou-se o início do processo de polarização do Aglomerado Urbano do Vale do Aço. Também foi levantada a necessidade de implantação de um planejamento integrado das ações dos setores público e privado nesse Aglomerado, em virtude do acelerado processo de industrialização, urbanização e crescimento populacional da Micro-Região. Detectou-se ainda a necessidade de elaborar um Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI), para o Aglomerado Urbano Ipatinga-Coronel Fabriciano-Timóteo.

A região do Vale do Aço ao passar de um espaço agrícola para um espaço industrial e comercial criou as condições necessárias para exercer o papel de pólo regional. A polarização que antes era exercida fortemente por Belo Horizonte começou a perder espaço com o Aglomerado Urbano. Começou a se definir uma relação de dependência dos municípios circunvizinhos com o conjunto urbano de Ipatinga-Coronel Fabriciano-Timóteo (FJP, [1974?]).

Na década de 1970, com a instalação de fábrica de celulose, em Belo Oriente, intensifica-se mais ainda o processo de industrialização e urbanização da Micro-Região do Vale do Aço. Em 1974 iniciou-se a construção da unidade fabril, denominada Celulose Nipo-Brasileira – CENIBRA, lindeira à BR 381 e à ferrovia EFVM, à 15 Km da sede do município de Belo Oriente, no Distrito de Perpétuo Socorro.

Iniciando sua operação em 1977, a CENIBRA dista 25 km de Ipatinga, ou seja, muito próxima do Aglomerado, no eixo principal rio/ferrovia/rodovia, vindo a aumentar o poder de polarização do AUVA (ver FIG. 04). Além disso, fortaleceu

a concentração da propriedade das terras e o esvaziamento populacional rural da região, devido as grandes áreas de plantações de eucalipto.

Tendo o eucalipto como matéria-prima, a empresa vem se tornando grande proprietária de terras, com cerca de 155 mil hectares em 38 municípios, mais da metade já reflorestados, desencadeando importantes transformações nas relações de produção e trabalho da região. (MONTE-MÓR; COSTA, 1997, p. 143).

Ao contrário da instalação das duas siderúrgicas ACESITA e USIMINAS, a CENIBRA não construiu uma cidade para abrigar os seus funcionários, embora tenha chegado a construir poucas unidades habitacionais em Ipatinga (COSTA, 1995). Em relação à forma como essa nova empresa se inseriu na estrutura urbana do Vale do Aço, Costa descreveu:

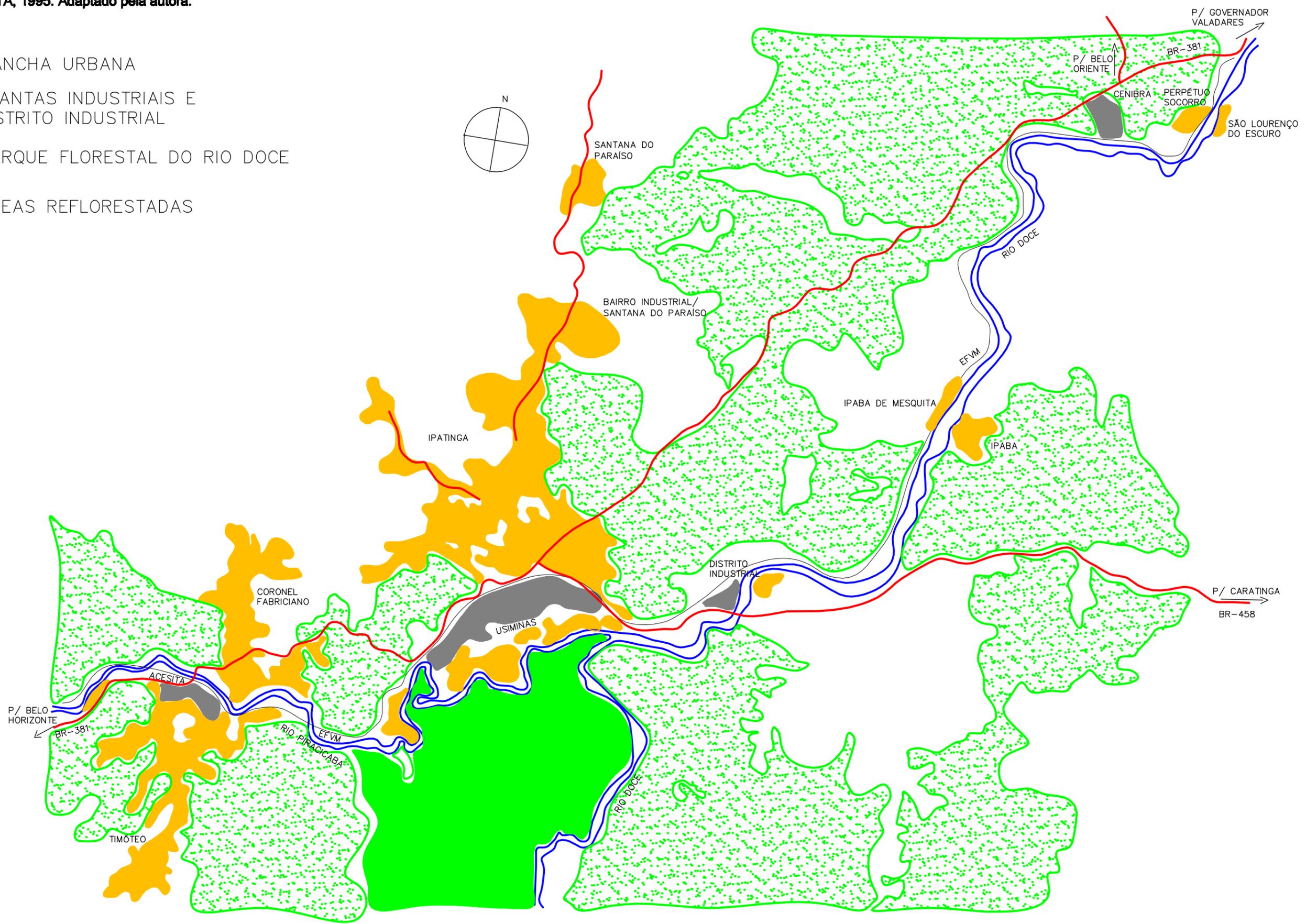
[...] a mobilidade pendular substitui os bairros operários da siderurgia. Porém, da mesma forma que no caso da siderurgia desenvolveu-se uma cidade “espontânea” à margem dos espaços planejados, também no caso da CENIBRA surgem núcleos de trabalhadores e migrantes à procura de um trabalho temporário ou, preferencialmente, permanente e diretamente vinculado à empresa. Assim, a mobilidade pendular associada à fragmentação da urbanização periférica parece caracterizar a organização territorial associada à produção flexível, com profundas implicações sócio ambientais. (COSTA, 1995, p. 201).

A implantação da Cenibra trouxe dinamismo para Micro-Região do Vale do Aço impactando a produção do espaço e a distribuição da população, trazendo mais complexidade à estrutura urbana da região. Fez surgir novas formas de urbanização, marcados pelo crescimento de pequenos núcleos, vilas e cidades periféricas ao Aglomerado Urbano do Vale do Aço, em grande parte constituído por espaços de baixíssima qualidade sócio-ambiental, como, por exemplo, o Distrito de Perpétuo Socorro, ao lado da fábrica.

FIGURA 04 - AGLOMERADO URBANO DO VALE DO AÇO

Fonte: COSTA, 1995. Adaptado pela autora.

-  MANCHA URBANA
-  PLANTAS INDUSTRIAIS E DISTRITO INDUSTRIAL
-  PARQUE FLORESTAL DO RIO DOCE
-  ÁREAS REFLORESTADAS



No estudo desenvolvido pela Fundação João Pinheiro, no final da década de 1970 (o PDI do Aglomerado Urbano do Vale do Aço) já se tinha a perspectiva de que o Aglomerado Urbano, formado por Coronel Fabriciano, Ipatinga e Timóteo, tornar-se-ia uma área mais abrangente, que agregaria outros municípios localizados ao longo do eixo da BR-381, no sentido para Governador Valadares. A década de 1990 seria marcada pela materialização dessa e de outras tendências detectadas em diversos estudos realizados nas duas décadas anteriores sobre o Aglomerado Urbano do Vale do Aço.

Ocorre uma fragmentação político-administrativa na região na década de 1990. Oito distritos²⁶ foram desmembrados de suas sedes municipais e elevados à categoria de municípios, como reflexo de uma nova conjuntura nacional - a Constituição de 1988, que deu maior autonomia aos entes federados e que acabou incentivando o surgimento de novos municípios -, e também do próprio processo de polarização do Aglomerado. Duas emancipações ocorreram em distritos que tinham uma relação muito mais próxima, tanto físico-territorial quanto economicamente, com os municípios do Aglomerado Urbano do Vale do Aço do que com a sua sede: Santana do Paraíso e Ipaba.

O Aglomerado Urbano do Vale do Aço, portanto, extrapola os limites dos municípios de Coronel Fabriciano, Ipatinga e Timóteo e incorpora novos municípios - Santana do Paraíso, Belo Oriente, Ipaba e parte de Caratinga - em termos físico-territoriais e ou pela densidade de relações econômico-demográficas. A FIG. 05 demonstra a tendência principal de crescimento da região na direção nordeste em 1997. E também as tendências secundárias, que acontecem perpendicularmente à tendência principal.

O município de Santana do Paraíso se torna, então, a principal área de expansão urbana do Vale do Aço, especialmente de Ipatinga. Inicia-se uma ocupação ao longo da BR-458, com a fixação de indústrias e, conseqüentemente, geração de rendas no município de Santana do Paraíso. E

²⁶ Em 1992 Entre Folhas, Ipaba e Santana do Paraíso. Em 1995 Bugre, Naque, Pingo D'água, Vargem Alegre.

também, estendendo-se a norte de Ipatinga, em direção à sede daquele município, ocorre uma ocupação de áreas habitacionais de baixa renda em condições de extrema precariedade sócio-ambiental: a formação dos bairros Industrial e Águas Claras.

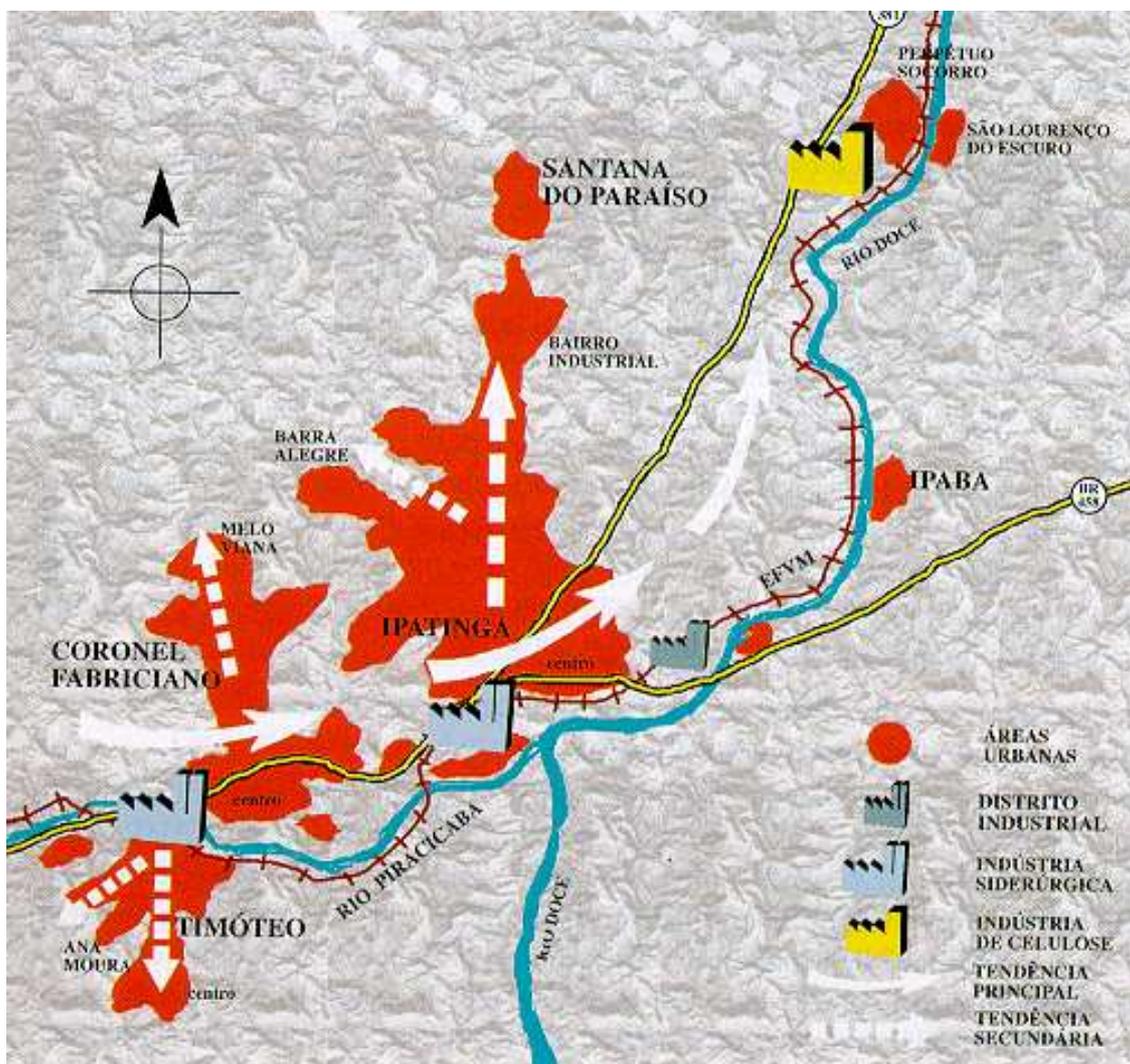


FIGURA 05 - Mapa Aglomerado Urbano Vale do Aço

Fonte: MONTE-MÓR, Roberto L. de M. Costa, Heloisa S. M. (Coord.). Ocupação do território e estrutura urbana. In: PAULA, João Antônio de (Coord.). Biodiversidade População e Economia: uma região de Mata Atlântica. Belo Horizonte, 1997. p. 91-153.

Diante desse processo de conurbação do Aglomerado Urbano do Vale do Aço, a mobilização de vários prefeitos, vereadores, entre outras lideranças, provoca em 1994, conforme veremos no Capítulo 4, discussão na Assembleia Legislativa de Minas Gerais - ALMG de uma proposta de criação da Região Metropolitana do Vale do Aço, apresentada pelo deputado estadual Geraldo da

Costa Pereira (PMDB). De acordo com o Projeto de Lei nº 2.032/94, a Região Metropolitana do Vale do Aço seria integrada por 06 municípios: Coronel Fabriciano, Ipatinga, Ipaba, Mesquita, Santana do Paraíso e Timóteo.

Depois de quatro anos de tramitação na ALMG, em dezembro de 1998, é aprovada a Lei Complementar nº 51, já de autoria do deputado estadual Ivo José (PT), que cria a Região Metropolitana do Vale do Aço, composta por quatro municípios – Coronel Fabriciano, Ipatinga, Santana do Paraíso e Timóteo – e circundada por um Colar Metropolitano formado por outros 22 municípios. Os municípios do colar são: Açucena, Antônio Dias, Belo Oriente, Braúnas, Bugre, Córrego Novo, Dionísio, Dom Cavati, Entre Folhas, Iapu, Ipaba, Jaguarauçu, Joanésia, Mesquita, Marliéria, Naque, Periquito, Pingo D'Água, São João do Oriente, São José do Goiabal, Sobrália e Vargem Alegre.

Assim, o Vale do Aço no final da década de 1990 consolidou-se como uma importante região do Estado, constituindo-se hoje na segunda região metropolitana do Estado de Minas Gerais²⁷. Entretanto, se de um lado a RMVA é vista como um aglomerado único e um conjunto urbano rico, sede de duas das maiores siderúrgicas do país e de uma fábrica de celulose, de outro lado, os impactos causados pela implantação das plantas industriais significaram também resultados negativos em termos socioespaciais (COSTA; COSTA, 2000). A formação e o crescimento do aglomerado foram se constituindo espaços desiguais, resultado da divisão injusta da receita pública e das oportunidades de trabalho, refletindo também na distribuição desigual do acesso à infraestrutura urbana e aos serviços e equipamentos públicos (veja a TAB. 02 e TAB. 03).

²⁷ A primeira Região Metropolitana do Estado de Minas Gerais é a Região Metropolitana de Belo Horizonte, criada em 1973.

TABELA 02
Comparação Sócio-Econômica dos Municípios da RMVA - 2000

Municípios	Emprego formal		População		Receita Orçamentária (em mil R\$)		Receita Orçamentária/População em R\$
Coronel Fabriciano	10.318	14,57%	97.451	24,39%	25.062	10,42%	257,18
Ipatinga	45.756	64,63%	212.496	53,18%	166.423	69,20%	783,19
Santana do Paraíso	1.642	2,32%	18.155	4,54%	6.751	2,81%	371,90
Timóteo	13.079	18,47%	71.478	17,89%	42.251	17,57%	591,11
RMVA	70.795	100%	399.580	100%	240.487	100%	601,86

Fonte: Elaborada pela autora. Dados obtidos no Ministério do Trabalho e Emprego, IBGE e Secretaria do Tesouro Nacional.

TABELA 03
Déficit de acesso aos serviços de saneamento ambiental na RMVA - 2000

Cidade	Total de domicílios	Domicílios sem acesso à rede de abastecimento de água	Domicílios sem banheiro ou sanitário	Domicílios sem acesso ao serviço de coleta de lixo
Coronel Fabriciano	25.797	4,70%	5,77%	5,95%
Ipatinga	55.998	3,67%	4,94%	1,47%
Santana do Paraíso	4.594	38,7%	3,9%	43,2%
Timóteo	18.870	3,35%	4,46%	4,91%

Fonte: Elaborada pela autora. Dados obtidos no Sistema Nacional de Indicadores Urbanos, 2000.

3.3 Região Metropolitana do Vale do Aço

No final da década de 90 o Vale de Aço transforma-se na Região Metropolitana do Vale do Aço. É a segunda aglomeração urbana de Minas Gerais, com cerca de quase 439.000 habitantes²⁸. Se considerarmos os municípios da RMVA e do Colar Metropolitano a população ultrapassa 600.000 habitantes (ver FIG. 06 e 07, TAB. 04, 05 e 06). A RMVA tem uma população predominantemente urbana, com um grau de urbanização de 99,02%, em 2000. Já o Colar metropolitano apresentou um grau de urbanização de 63,51%.

A RMVA tem papel destacado na rede urbana brasileira. Em 2007 Coronel Fabriciano, Ipatinga e Timóteo foram classificados como Capitais Regionais-C

²⁸ De acordo com os dados IBGE (2008a) Contagem Populacional de 2007 - apenas o município de Ipatinga não participou da Contagem, e foi considerada a população estimada.

pelo IBGE (2008b). Isso indicou uma ascensão dessas cidades na hierarquia da rede urbana brasileira, pois ao comparar com estudo similar de 1966, saltaram do quarto nível (Centro de Zona) para o segundo (Capital Regional-C), na escala de classificação das redes de influência das cidades.²⁹ Para diagnosticar essas redes formadas pelos principais centros urbanos brasileiros, foram observadas as presenças de órgãos do Executivo, do Judiciário e de grandes empresas, bem como a oferta de ensino superior, serviços de saúde, domínios de internet e conexões aéreas.

TABELA 04
População da RMVA e do Colar Metropolitano – 1970 a 2007

Municípios	1970	1980	1991	2000	2007
Coronel Fabriciano	41.120	75.701	87.439	97.451	100.805
Ipatinga	47.882	150.318	180.069	212.496	238.397
Timóteo	32.760	50.601	58.298	71.478	76.092
Santana do Paraíso	-	-	13.082	18.155	22.765
RMVA	121.762	276.620	338.888	399.580	438.059
Colar Metropolitano	161.879	151.701	150.652	163.678	162.502
RMVA e Colar	283.641	428.321	489.540	563.258	600.561

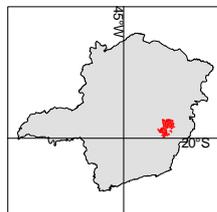
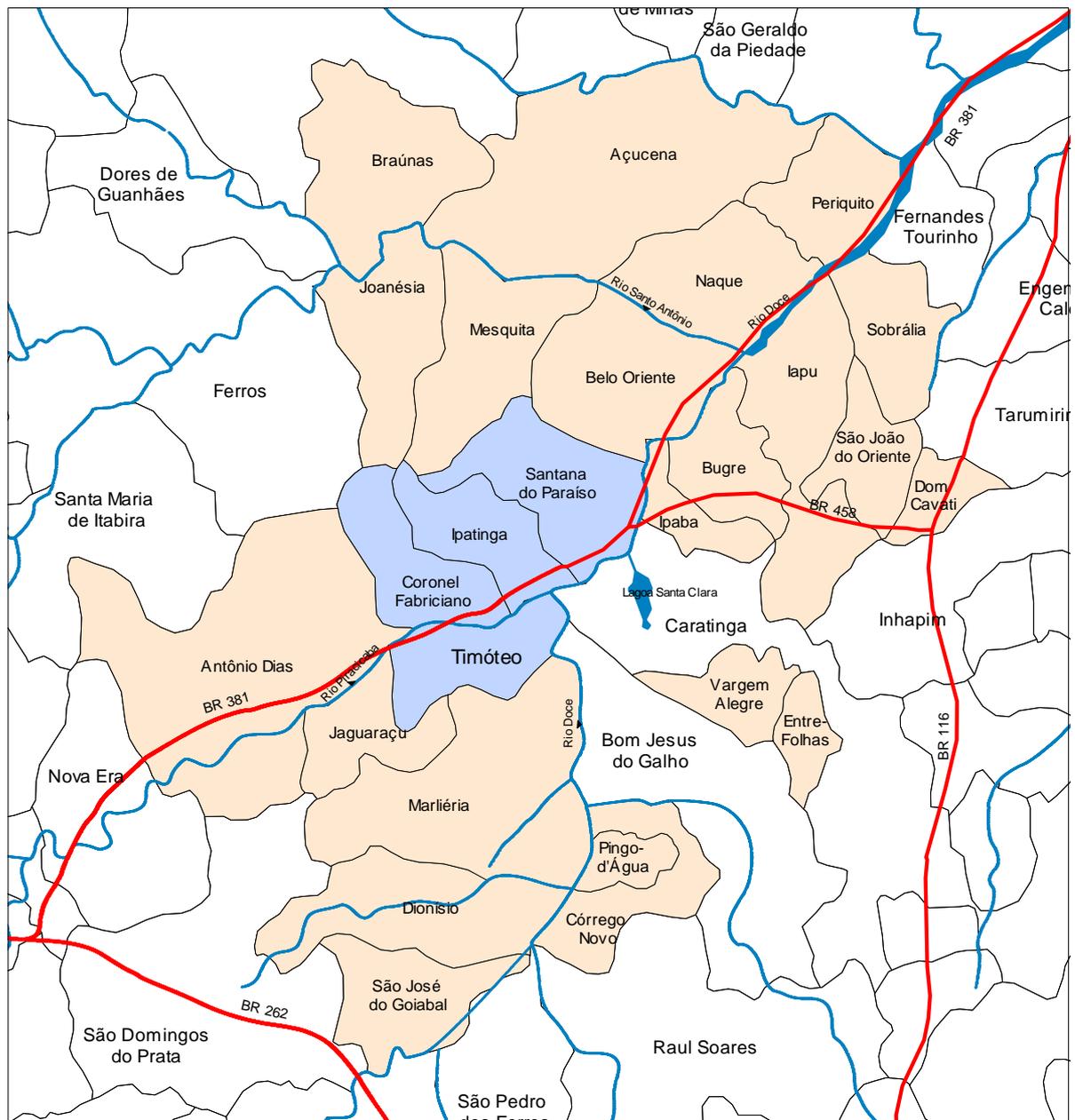
Fonte: Elaborado pela autora. Dados dos censos demográficos (www.ibge.gov.br).

TABELA 05
Taxa Média de Crescimento Anual da População da RMVA e do Colar

Municípios	1970/ 1980	1980/ 1991	1991/ 2000	2000/ 2007	1970/ 2007
Coronel Fabriciano	6,29%	1,32%	1,21%	0,48%	2,45%
Ipatinga	12,12%	1,66%	1,86%	1,66%	4,43%
Timóteo	4,44%	1,30%	2,29%	0,90%	2,30%
Santana do Paraíso	-	-	3,71%	3,29%	-
RMVA	8,55%	1,86%	1,85%	1,32%	3,52%
Colar Metropolitano	-0,65%	-0,06%	0,91%	-0,10%	0,01%
RMVA e Colar	4,21%	1,22%	1,57%	0,92%	2,05%
Minas Gerais	1,54%	1,49%	1,44%	1,06%	1,41%
Brasil	2,48%		1,63%	1,15%	1,86%

Fonte: Elaborado pela autora. Dados dos censos demográficos (www.ibge.gov.br).

²⁹ De acordo com IBGE (2008), as cidades foram classificadas em cinco níveis subdivididos em dois ou três subníveis: 1. Metrôpoles (Grande metrôpoles nacional, Metrôpoles nacional e Metrôpoles); 2. Capital regional (Capital regional A, Capital regional B e Capital regional C); 3. Centro sub-regional (Centro sub-regional A e Centro sub-regional B); 4. Centro de zona e 5. Centro local.



- Região Metropolitana
- Colar Metropolitano
- Rodovias principais



FIGURA 06 - RMVA e Colar Metropolitano
 Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2002.

TABELA 06
População do Colar Metropolitano – 1970 a 2007 e Taxa Média de Crescimento Anual
2000/2007

Municípios	1991	2000	2007	Taxa 2000/2007
Açucena	24.849	11.489	11.127	-0,46%
Antônio Dias	9.772	10.044	9.435	-0,89%
Belo Oriente	16.718	19.516	21.369	1,30%
Braúnas	6.515	5.408	5.208	-0,54%
Bugre	-	3.949	3.960	0,04%
Córrego Novo	7.830	3.638	3.155	-2,01%
Dionísio	10.150	10.191	10.234	0,06%
Dom Cavati	6.166	5.473	5.593	0,31%
Entre Folhas	-	5.054	4.931	-0,35%
Iapu	14.289	9.718	10.851	1,59%
Ipaba	11.831	14.531	14.844	0,30%
Jaguaraçu	2.745	2.855	2.782	-0,37%
Joanésia	6.941	6.802	5.628	-2,67%
Marliéria	3.540	4.044	3.743	-1,10%
Mesquita	19.963	6.771	6.493	-0,60%
Naque	-	5.601	5.885	0,71%
Periquito	-	7.445	7.030	-0,82%
Pingo d'Água	-	3.820	4.016	0,72%
São João do Oriente	8.166	8.492	7.988	-0,87%
São José do Goiabal	6.170	6.009	5.646	-0,89%
Sobralia	6.838	6.284	5.990	-0,68%
Vargem Alegre	-	6.544	6.594	0,11%
Colar Metropolitano		163.678	162.502	-0,37%

Fonte: Elaborado pela autora. Dados dos censos demográficos (www.ibge.gov.br).

Os municípios do Aglomerado Urbano inicial - Coronel Fabriciano, Ipatinga e Timóteo - tem reduzido, progressivamente, suas taxas de crescimento populacional, depois de um período de intenso crescimento na década de 1970. Já o Colar Metropolitano apresentou uma taxa de crescimento anual negativa entre 2000 e 2007. Do total dos vinte e dois municípios, sete municípios tiveram a taxa de crescimento anual abaixo de 1,5% entre 2000 e 2007 e treze municípios tiveram taxa negativa (veja TAB. 06 e FIG. 07). Apenas o município de Iapu teve a taxa de crescimento anual acima de 1,5% no período. Podemos perceber que o crescimento populacional da região está concentrado nos municípios próximos a Ipatinga, confirmando a tendência de expansão urbana na direção nordeste.

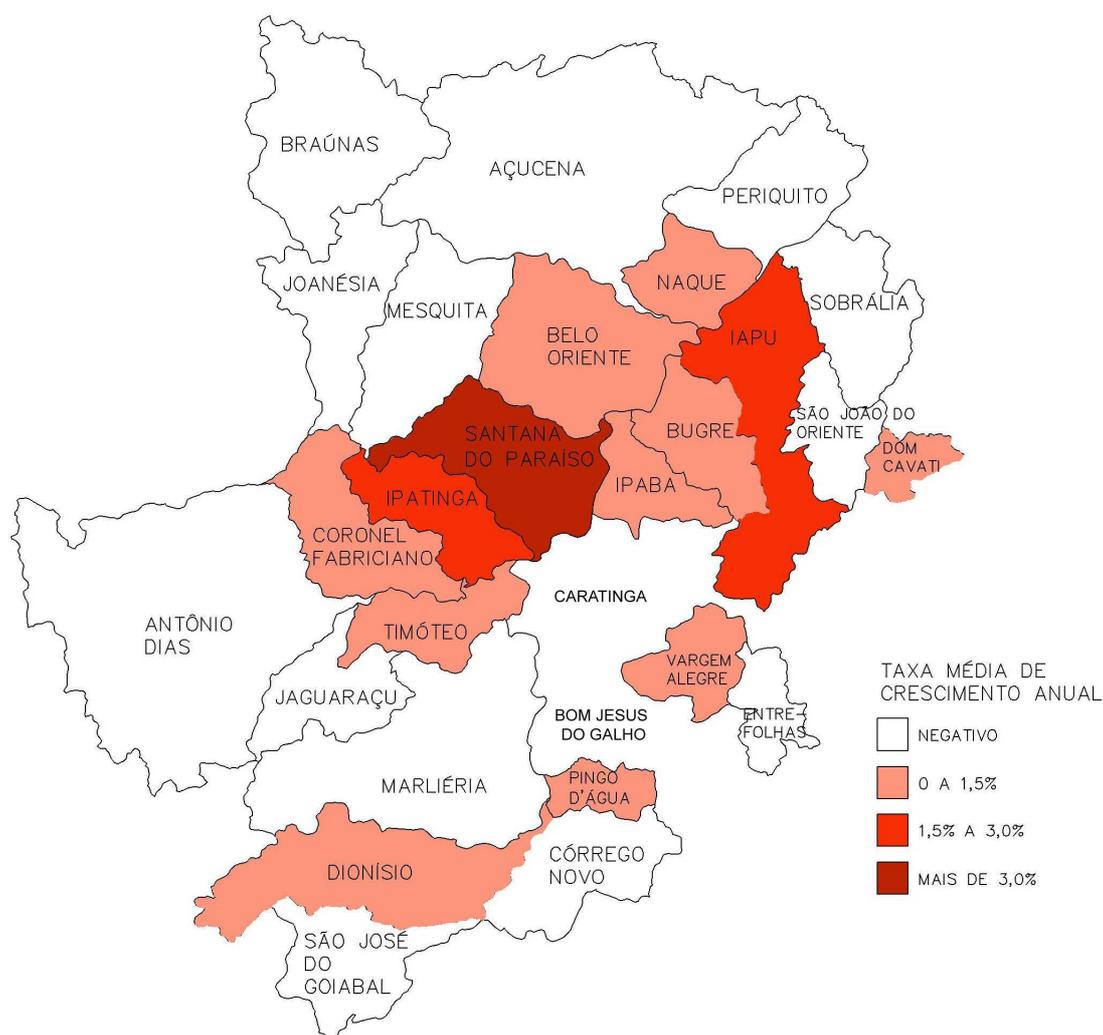


FIGURA 07 - Taxa Média de Crescimento Anual da População da RMVA e Colar Metropolitano 2000/2007

Fonte: Elaborado pela autora.

Nos últimos dez anos tem acontecido um significativo espraiamento do tecido urbano da RMVA nas divisas dos municípios limítrofes Caratinga³⁰, Ipatinga e Santana do Paraíso. Essa área de expansão territorial, intensamente interligada à malha urbana do município de Ipatinga, contribui para reforçar as relações intra e interurbanas no Vale do Aço nos aspectos da oferta de serviços públicos (saúde, educação, assistência social, transporte, etc), uso e ocupação do solo, entre outros.

³⁰ Caratinga não faz parte do Colar Metropolitano, apesar de fazer divisa com Ipatinga, Santana do Paraíso e Timóteo, além de vários outros municípios do Colar Metropolitano. A sede do município de Caratinga fica a aproximadamente 80 km de Ipatinga.

Esse transbordamento da cidade sobre o seu entorno, característica da urbanização atual, é definida por Monte-Mór, com base em Lefebvre, como urbanização extensiva:

[...] mediante o qual o tecido urbano avança sobre o antigo espaço rural, redefinindo-o, subordinando-o e integrando-o ao sistema urbano-industrial gerado nas aglomerações metropolitanas e nos centros urbanos principais. A urbanização extensiva é assim a materialização sócio-temporal dos processos integrados de produção e reprodução, resultantes do confronto do industrial com o urbano, acrescida das dimensões sócio-política e cultural intrínsecas à polis. (MONTE-MÓR, 2003, p. 89).

A urbanização extensiva se impõe para além dos limites das cidades, gerando e integrando diversos espaços, centralidades e periferias, espaços rurais e regionais, ao contexto hegemônico urbano-industrial. Assim, continuamente vai aumentando as fronteiras urbanas tanto internamente às aglomerações urbanas e seu entorno próximo, quanto nos espaços regionais e rurais que vão sendo incorporados à lógica urbano-industrial.

O tecido urbano prolifera, estende-se, corrói os resíduos de vida agrária. Estas palavras, 'o tecido urbano', não designam, de maneira restrita, o domínio edificado nas cidades, mas o conjunto das manifestações do predomínio da cidade sobre o campo. Nessa acepção, uma segunda residência, uma rodovia, um supermercado em pleno campo, fazem parte do tecido urbano. (LEFEBVRE, 2004, p. 17).

Desde do início da urbanização da região do Vale do Aço podemos identificar características de um processo de urbanização extensiva, onde espaço rural foi sendo redefinido, subordinado e integrado ao sistema urbano-industrial, conforme descrito nas duas seções anteriores. E, na última década, o espraiamento do tecido urbano da RMVA, nas divisas dos municípios limítrofes Caratinga, Ipatinga e Santana do Paraíso, também apresenta muitas características do processo de urbanização extensiva.

Essa área de transbordamento do tecido urbano tem sido ocupada por diversos usos. Ocorre, principalmente, através de empreendimentos imobiliários para

fins residenciais. Mas também houve a instalação de grandes equipamentos urbanos: em Santana do Paraíso há uma Unidade do Serviço Social do Transporte/Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Sest/Senat), recém instalada, um aterro sanitário privado que atende às Prefeituras dos quatro municípios da RMVA, clubes de lazer e indústrias. Já em Caratinga há um Campus Universitário (Campus Piau), clubes de lazer e indústrias, além do antigo aterro sanitário de Ipatinga (ver FIG. 08).

Essa área de expansão urbana, caracterizada principalmente por uma ocupação horizontalizada, é resultado da atuação de agentes privados, através de vários empreendimentos - loteamentos, incluindo loteamentos fechados, e chacreamentos - com finalidade residencial. Os empreendimentos, em sua grande maioria, são dotados de infra-estrutura urbana (rede pluvial, rede de esgotamento sanitário, energia elétrica, abastecimento de água, pavimentação e meio-fio) e oferecem financiamento do imóvel direto com os empreendedores.

O tamanho dos empreendimentos e o número de imóveis ofertados é bastante expressivo. No município de Caratinga foram disponibilizados cerca de 1305 imóveis, sendo que um dos empreendimentos é um loteamento (condomínio) “fechado” (ver TAB. 07, FIG. 09 e 10). Esses empreendimentos ficam aproximadamente a 80 Km da sede do município de Caratinga e apenas 8 Km de Ipatinga, sendo praticamente bairros “ipatinguenses” no município de Caratinga. É importante ressaltar que essa área não pertence legalmente à RMVA apesar desses grandes empreendimentos imobiliários e também os equipamentos coletivos atenderem uma demanda da RMVA.

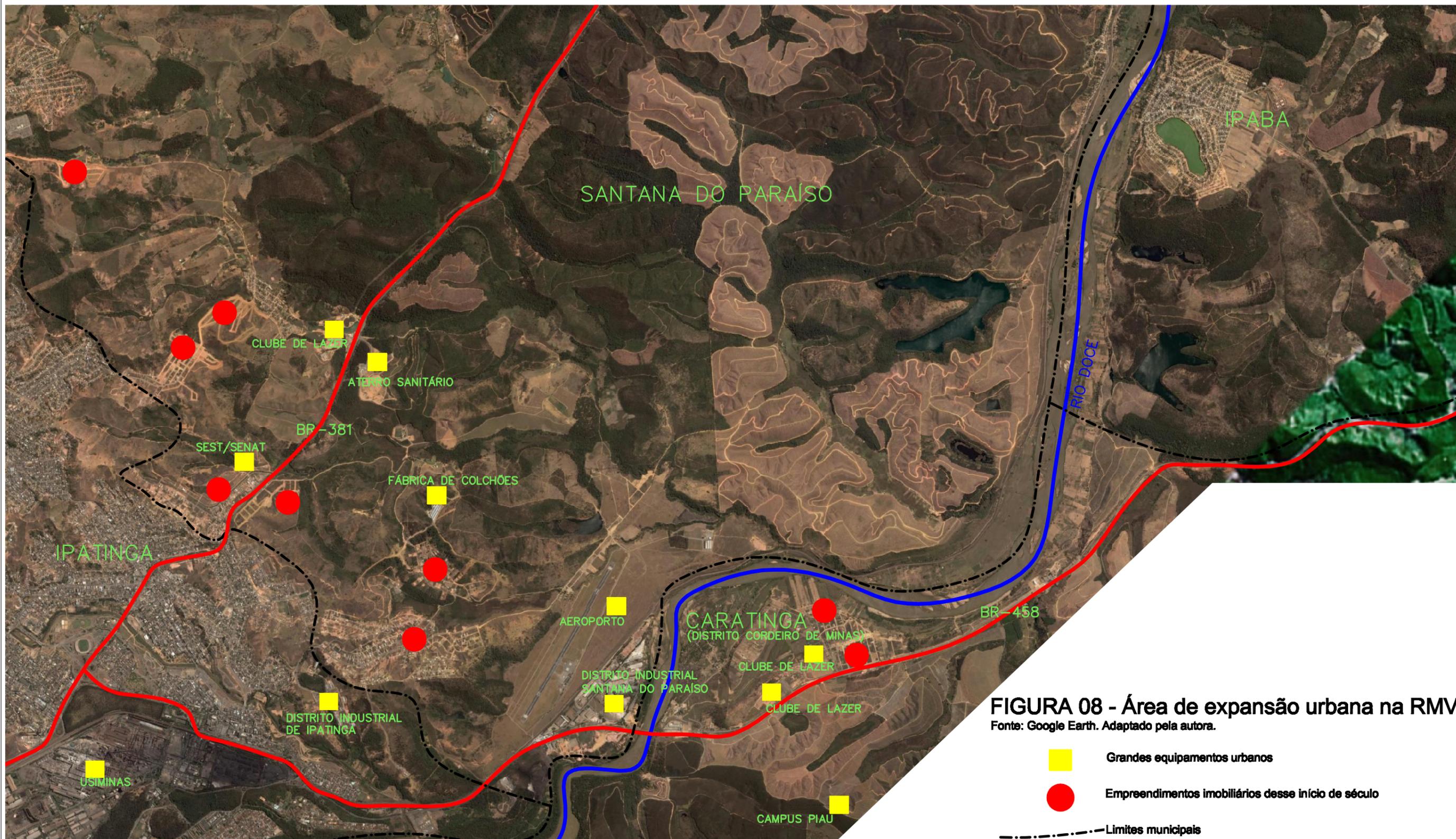


FIGURA 08 - Área de expansão urbana na RMVA
Fonte: Google Earth. Adaptado pela autora.

- Grandes equipamentos urbanos
- Empreendimentos imobiliários desse início de século
- Limites municipais

TABELA 07

Empreendimentos Imobiliários em Caratinga

Loteamentos	Data da aprovação do empreendimento pela Prefeitura	Área do loteamento (m ²)	Área total dos lotes (m ²)	Nº de lotes	Área média dos lotes (m ²)
Residencial Rio Doce (condomínio fechado)	02/08/2002	114.620,05	75.772,94	49	1.546,39
Parque Rio Doce	2006	163.420,00	100.915,97	263	383,71
Porto Seguro	10/05/2000	474.121,00	357.730,15	959	373,02
Clube do Cavalo (Desmembramento de Área)	julho/2002	303.728,22	303.728,22	29	10.473,39
Silvana (Desmembramento de Área)	2005	32.300,00	32.300,00	5	6.460,00
Total		1.088.189,27	870.447,28	1.305	

Fonte: Elaborado pela autora. Dados fornecidos pela Prefeitura Municipal de Caratinga.



FIGURA 09 - Empreendimento Porto Seguro - Caratinga
Fonte: Arquivo particular da autora, 2009.



FIGURA 10 - Empreendimento Porto Seguro - Caratinga
Fonte: Arquivo particular da autora, 2009.

Já no município de Santana do Paraíso estima-se que desde 2000 já foram disponibilizados no mercado imobiliário mais de 6.000 imóveis, na forma de lotes urbanizados, direcionados, principalmente, às faixas de renda média³¹. Alguns empreendimentos ultrapassam 1.000 imóveis cada (ver TAB. 08, FIG. 11 e 12).

O número de novos imóveis ofertados no mercado imobiliário é extremamente significativo para a dinâmica urbana local e também regional, se considerarmos que em 2000, de acordo com IBGE, Santana do Paraíso contava com um total de domicílios inferior ao total de imóveis ofertados desde 2000, ressalvando-se que os domicílios identificados pelo levantamento do IBGE são os domicílios construídos (moradia), não sendo levantados os lotes vagos. Em 2000 Santana do Paraíso contava com um total de 4.597 domicílios particulares permanentes, sendo 4.343 na área urbana e 254 na área rural. Se considerarmos os dados da Contagem Populacional de 2007 do IBGE (2008a), o número de domicílios

³¹ Muitos empreendimentos adquiriram as áreas da ACESITA. Eram áreas que no passado foram reflorestadas com eucalipto para atender à demanda de carvão vegetal para os seus altos fornos.

particulares permanentes já aumentou. O total de domicílios em 2007 foi de 6.261, sendo 5.882 na área urbana e 379 na área rural, um aumento de 36%.

TABELA 08
Empreendimentos Imobiliários em Santana do Paraíso

Loteamentos	Empreendedor	Área do loteamento (m ²)	Área total dos lotes (m ²)	Nº de lotes	Área média dos lotes (m ²)
Cidade Nova	Construdata Empreendimentos Imobiliários Ltda	901.489,81	594.916,17	1.628	365,43
Cidade Nova Expansão	Construdata Empreendimentos Imobiliários Ltda	306.161,64	198.983,53	588	338,41
Jardim Vitória I	Construdata Empreendimentos Imobiliários Ltda	235.433,77	151.829,65	561	270,64
Jardim Vitória II	Construdata Empreendimentos Imobiliários Ltda	226.000,00	X	577	X
Parque Veneza	Hematita Empreendimentos Imobiliários Ltda	145.946,96	84.794,82	141	601,38
Parque Caravelas	Hematita Empreendimentos Imobiliários Ltda	453.667,02	291.627,49	738	395,16
Bethânia I	Ambiental Participações Ltda (Grupo Sales e Rolim Empreendimentos)	296.368,09	207.746,07	740	280,74
Bethânia II	Ambiental Participações Ltda (Grupo Sales e Rolim Empreendimentos)	373.931,51	209.584,26	683	306,86
Chácaras do Vale	Construdata Empreendimentos Imobiliários Ltda	997.214,32	748.821,34	341	2.195,96
Chácaras do Vale Expansão	Construdata Empreendimentos Imobiliários Ltda	111.568,00	111.568,00	39	2.860,72
Bom Pastor	Construdata Empreendimentos Imobiliários Ltda	249.777,02	159.939,99	577	277,19
	Total	4.297.558,14	2.759.811,32	6.613	

Fonte: Elaborado pela autora. Dados retirados das plantas dos loteamentos fornecidas pela Prefeitura Municipal de Santana do Paraíso.



FIGURA 11- Empreendimento Cidade Nova - Santana do Paraíso
Fonte: TEMPO EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS, [200-].³²



FIGURA 12 - Empreendimento Jardim Vitória I e II - Santana do Paraíso
Fonte: TEMPO EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS, [200-].

³² <http://www.tempoempreendimentos.com.br/>

Esse vetor de expansão urbana a nordeste do município de Ipatinga, em áreas pertencentes aos municípios de Santana do Paraíso e Caratinga (Distrito Cordeiro de Minas), caracterizado anteriormente, intensifica o processo de conurbação, interdependência funcional e complementaridade entre os municípios da RMVA e Colar Metropolitano, e também o município de Caratinga.

Ressalte-se que a produção do espaço urbano na região não está ocorrendo apenas através da incorporação de novas áreas, mas também a partir do adensamento e da verticalização. O processo de adensamento de determinadas áreas urbanas, através da construção de edifícios, antes visto com intensidade apenas nas grandes cidades, acontece também em cidades de porte médio. Essa expansão vertical pode ser vista com intensidade em vários bairros de Ipatinga (ver FIG. 13 e 14).



FIGURA 13 - Prédio na Av. Brasil, Bairro Iguazu - Ipatinga
Fonte: Arquivo particular da autora, 2010.



FIGURA 14 - Prédios no Bairro Cidade Nobre - Ipatinga
Fonte: Arquivo particular da autora, 2010.

Toda essa produção imobiliária que acontece rapidamente em termos espaciais não tem correspondência na agilidade de efetivação da RMVA e também na limite legal na RMVA. O significativo espraiamento do tecido urbano da RMVA no município de Caratinga demonstra uma incompatibilidade entre a espacialidade e a institucionalidade da RMVA (MOURA e FIRKOWSKI, 2001). Conforme demonstrado, diversas áreas do município de Caratinga estão sendo incorporadas espacialmente ao aglomerado urbano, apesar desse município não fazer parte institucionalmente da RMVA. Temos um limite legal que não reflete a dinâmica da espacialidade da RMVA. Essa incompatibilidade entre a institucionalidade e espacialidade da RMVA torna-se um elemento dificultador para a implementação de políticas públicas de alcance metropolitano.

Apesar do processo permanente de aglomeração urbana da região, da continuidade das intensas desigualdades sócio-econômicas intra e intermunicipais e da característica de aglomerado urbano que a região possui desde o seu processo inicial de urbanização, ainda persiste a ausência de uma estrutura de gestão e planejamento metropolitanos.

4 A TRAJETÓRIA DA QUESTÃO METROPOLITANA NA RMVA

Após a compreensão da formação da RMVA, este capítulo apresenta a trajetória da institucionalização da RMVA, além de outros instrumentos de cooperação intergovernamental implementados na região, com objetivo de compreender os entraves e obstáculos para efetiva gestão da RMVA.

A trajetória da gestão compartilhada dos municípios do Vale do Aço esteve desde do início relacionada com a ideia de criação da região metropolitana, e iniciou-se na década de 1960 com o intenso processo de urbanização dos municípios de Coronel Fabriciano, Ipatinga e Timóteo³³. Naquele momento, tinha início o debate sobre a questão metropolitana no plano nacional, com a definição do seu marco legal, a partir da promulgação da Constituição de 1967 e da Emenda Constitucional de 1969.

Já em 1964 nasce a ideia da criação da RMVA. O sócio-fundador e presidente do Clube de Dirigentes Lojistas (CDL) de Coronel Fabriciano, Waldetaro Vitorino Dias, micro-empresário do ramo de papelaria, popularmente conhecido como Vavá, foi a principal liderança que coordenou os primeiros movimentos pró-RMVA. Em entrevista ao Jornal Classivale, de 07 de maio de 1994, Vavá afirmava que a iniciativa teve origem em 1964, a partir do posicionamento da Associação Comercial local, com o apoio de entidades congêneres da região e suas federações sediadas na capital. Em 1970 o movimento pró-RMVA ganhava novos adeptos, com o envolvimento do Poder Legislativo de Coronel Fabriciano. Em sua edição de 24 de abril daquele ano o jornal O Vale do Aço destacava, na primeira página, a manchete “Vereadores de Cel. Fabriciano querem Região Metropolitana”.

³³ No ano de 1964 foram emancipados os então distritos de Coronel Fabriciano, Ipatinga e Timóteo.

JC: [...] de quem você recebeu orientações técnicas para uma proposta tão avançada em termos de Metropolização do Pólo Regional? Vavá: Tudo começou em 1964, e resultante de vários contatos e trabalhos em conjunto com o Professor Catedrático de Direito Público, Dr. Paulo Neves de Carvalho (UFMG), que exerceu as funções de Assessor da Prefeitura de Ipatinga. (JORNAL CLASSIVALE, 07/05/94).

A região, como vimos, apresentava na década de 1960 um intenso processo de urbanização, industrialização, conurbação e crescimento populacional nos municípios de Coronel Fabriciano, Ipatinga e Timóteo. Neste contexto, estudos da FJP do início da década de 1970 detectaram a necessidade de implantação de um planejamento integrado das ações dos setores públicos e privados no Aglomerado. No entanto, não se pode dizer que a região apresentava características de uma área metropolitana, visto que não detinha grande intensidade de fluxos e de densidade populacional ou concentração de atividades econômicas, polarizados por uma metrópole. Em um trabalho sobre as aglomerações urbanas no Brasil, desenvolvido por geógrafos do IBGE em 1975, identificou-se o aglomerado Coronel Fabriciano-Ipatinga-Timóteo como uma aglomeração por processo de conurbação abaixo do nível metropolitano (DAVIDOVICH; LIMA, 1975).

As lideranças que se mobilizavam pela criação da RMVA - apesar de a região não apresentar as características de um aglomerado metropolitano - possivelmente acreditavam que a pré-definição desse formato metropolitano induziria um processo de metropolização da região. Ou que a institucionalização da RMVA viabilizaria que os municípios viessem a alçar o status metropolitano (MOURA, 2008). Isto, talvez, devido à falta de maior clareza conceitual em relação à questão metropolitana.

Dez anos após os primeiros movimentos pró-RMVA e durante os primeiros estudos técnicos sobre a região do Vale do Aço, é fundada em 02 de julho de 1974 a Associação dos Municípios do Vale do Aço – AMVA, como parte de uma política de planejamento microrregional desenvolvida pelo governo estadual. A AMVA foi a primeira entidade de cooperação intermunicipal no Vale

do Aço e também pioneira no Estado de Minas Gerais. Sua constituição, conforme cláusulas estatutárias, visava à integração administrativa, econômica e social dos municípios que a compuseram, respeitada a autonomia municipal. Os principais objetivos da associação seriam: “ampliar e fortalecer a capacidade administrativa, econômica e social dos municípios” e “promover o estabelecimento da cooperação intermunicipal e intergovernamental”. Ou seja, a criação da AMVA buscava desenvolver ações conjuntas, cumprindo-lhe o papel justamente de integrar ações e planos e desenvolver programas e projetos voltados para o desenvolvimento regional.

Ainda na década de 1970 foram realizados outros estudos pela FJP sobre a região do Vale do Aço: *Plano Desenvolvido Integrado – Vale do Aço*, *Programa de Aplicações em Desenvolvimento Urbano – Vale do Aço* e *Programa Estadual de Centros Intermediários – Vale do Aço*. É importante lembrar que também nessa década a União criou nove regiões metropolitanas, num modelo de gestão estadualizado, considerado autoritário e centralista, com pouca participação dos municípios, conforme explicitado no Capítulo 2.

Na década de 1980, após a mobilização inicial para a criação da RMVA, dos estudos técnicos e da criação da AMVA, a questão metropolitana no Vale do Aço ficou praticamente paralisada³⁴. Nessa mesma época entrava em decadência o modelo de gestão das primeiras regiões metropolitanas implementadas no país, em virtude da crise econômica e do processo de redemocratização em curso.

Pode-se dizer que, o período que vai de fins dos anos setenta até a promulgação da Constituição de 1988, foi marcado pela ausência de políticas ou planejamento de longo prazo, especialmente em relação ao planejamento urbano e metropolitano. As experiências de planejamento local integrado, nos termos coordenados pelo SERFHAU haviam fracassado e o planejamento metropolitano, estabelecido com a criação das regiões metropolitanas em 1974, entrava em declínio, com o desmantelamento das instituições por ele responsáveis. (COSTA e COSTA, 2000, p. 1068).

³⁴ Durante os levantamentos de dados não foram localizados registros de fatos relevantes acerca da questão metropolitana no Vale do Aço na década de 1980.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 os municípios foram elevados à condição de ente federado, ganhando maior autonomia administrativa e fiscal, ocorrendo assim uma valorização do poder local. Já a questão metropolitana, muito associada ao Estado centralizador, foi tratada de forma superficial na Constituição. A União remeteu aos Estados a competência para instituir agrupamentos de municípios limítrofes, a fim de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (art. 25, § 3º, CF).

A questão metropolitana colocava-se naturalmente na contramão da onda de descentralização, pois, além de estar politicamente associada ao centralismo tecnocrático do período anterior, devido ao fato de pressupor processos de recentralização da gestão das áreas conurbadas, entrava em choque com uma das premissas capitais da descentralização, que pressupunham o “empoderamento” dos governos locais. (MACHADO, 2009, p. 86).

A Constituição Estadual de Minas Gerais, de 1989, recepcionou o dispositivo da Carta Magna, ao prever competências do Estado para instituir região metropolitana, aglomeração urbana e microrregião. Vários artigos da Constituição Mineira definiram uma série de regras para a institucionalização de unidades de gestão e planejamento regional, as funções públicas de interesse comum e a composição da Assembleia Metropolitana, entre outros. No entanto, não apresentou critérios que diferenciasse uma região metropolitana de uma aglomeração urbana não metropolitana. Foi introduzido um modelo de gestão horizontal, onde se previa a maior representação dos municípios e uma restrita participação do governo estadual na Assembleia Metropolitana.

Mesmo diante desse contexto municipalista e da pequena participação do Estado para tratar os assuntos relacionados à questão metropolitana, é retomada a mobilização pró-RMVA no início da década de 1990, através de um forte movimento no interior da Câmara Municipal de Ipatinga. Em 20 de abril de 1993 o vereador Robinson Ayres (PT) apresenta Requerimento no plenário do Legislativo ipatinguense propondo a constituição de uma Comissão Pró-Desenvolvimento Econômico-Social do Vale do Aço, a ser composta por

vereadores e aberta à participação de representantes das Prefeituras, Câmaras e entidades representativas das cidades do AUVA, além de deputados federais e estaduais votados na região. O propósito era debater e implementar um programa de trabalho conjunto voltado para organização e desenvolvimento do Vale do Aço, tendo como referência preliminar um roteiro apresentado pelo próprio parlamentar, denominado “Vale 2000: o Vale do Aço em busca do tempo perdido”.

A Câmara Municipal de Ipatinga conclama a todas as lideranças da região, Prefeitos, Vereadores, Deputados, Dirigentes de Entidades Sindicais e Populares, todos, a caminharem junto conosco na busca de alternativas para a nossa Região. Para isto, apresentamos como contribuição para o debate o VALE-2000: O VALE DO AÇO EM BUSCA DO TEMPO PERDIDO, roteiro preliminar de um Programa Regional de Trabalho. (AYRES, 1993).

No documento é sugerida uma série de iniciativas a serem realizadas pela Comissão Especial. A justificativa é que, para solucionar os problemas econômicos e sociais dos municípios do Vale do Aço de forma eficaz e duradoura, se faz necessária a adoção de uma estratégia sustentada pela solidariedade regional, que viabilize o desenvolvimento de toda a região. Para isto, são propostas algumas ações imediatas que visam inaugurar um processo de articulação de toda a região. Entre as sugestões encontram-se a proposta de realização de um Congresso de Economia do Vale do Aço, apoiado pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais – CEDEPLAR/UFMG e Pontifícia Universidade Católica – PUC Vale do Aço³⁵, bem como outras articulações de caráter regional.

O texto mencionava ainda a necessidade de definição de um formato institucional mais conveniente para a articulação dos interesses comuns dos municípios da região. O autor salientava algumas hipóteses para o arranjo institucional:

³⁵ A instituição de ensino superior foi transformada em Instituto Católico de Minas Gerais – ICMG e posteriormente em Centro Universitário do Leste Mineiro – Unileste-MG, hoje funcionando em parceria com a União Brasiliense de Educação e Cultura – UBEC.

As principais hipóteses de formato organizacional para o Vale são: Região Metropolitana, Aglomerado urbano e Consórcios. Devemos propor o estudo das disposições constitucionais para decidirmos qual é a melhor alternativa para a nossa Região. (AYRES, 1993).

Essa época foi um período de muitas incertezas e inseguranças na região, sobretudo no tocante às questões sócio-econômicas, em virtude da privatização das indústrias siderúrgicas USIMINAS, em 1991, e ACESITA, em 1992³⁶ – grandes responsáveis pela estruturação inicial do espaço urbano no Vale do Aço, conforme demonstrado no capítulo 3.

Após um ano, dando sequência a este trabalho da Câmara Municipal de Ipatinga, quando se lembrava a passagem dos 30 anos de emancipação político-administrativa dos municípios de Ipatinga e Timóteo, em 29 de abril de 1994, foi assinado pelos prefeitos e vereadores de Ipatinga, Coronel Fabriciano e Timóteo um Protocolo de Intenções em favor da criação da RMVA. O documento seria encaminhado ao Governo do Estado e à Assembleia Legislativa, solicitando novos estudos sobre a metropolitanização do Vale do Aço e elaboração e envio de Projeto de Lei criando a RMVA. Os signatários da carta se propuseram a elaborar, através dos órgãos de planejamento das Prefeituras Municipais, um cronograma de atividades para o desenvolvimento de estudo e definição de iniciativas conjuntas, visando a criação da RMVA. Também foi proposta a realização do I FÓRUM VALE – 2000, com o objetivo de aprofundar os conhecimentos sobre a realidade regional.

“Nossas cidades possuem limites que se confundem e, por consequência, enfrentamos uma série de problemas que necessitam de soluções conjuntas. Iniciativas particulares dos vários municípios, buscando alternativas diferenciadas para as mesmas questões, podem, ao invés de melhorar, contribuir para que estes problemas se agravem”, explicou o prefeito João Magno de Moura. (JORNAL DIÁRIO DO AÇO, 07/05/1994).

Em maio de 1994, menos de um mês após a assinatura do Protocolo de Intenções em favor da RMVA, é apresentada na ALMG uma proposta de criação da Região Metropolitana do Vale do Aço, de iniciativa do deputado

³⁶ Política privatizante implementada pelo Governo Collor, a partir da Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, que criou o Programa Nacional de Desestatização – PND.

estadual Geraldo da Costa Pereira (PMDB). Seu Projeto de Lei nº 2.032, de 21 de maio de 1994, trazia apenas sete artigos e não se fazia acompanhar dos estudos preliminares previstos na Constituição Estadual.

A proposição previa a RMVA composta por seis municípios: Coronel Fabriciano, Ipaba, Ipatinga, Mesquita, Santana do Paraíso e Timóteo. Tratava da criação do Conselho Metropolitano de Planejamento e Desenvolvimento, com representação de todos os municípios, e ainda a Transvale, que administraria os sistemas viário e de transporte³⁷, além de prever a criação de uma Câmara de compensação pelas empresas de transporte coletivo. Incompleto, o PL 2.032/94 não apontava, por exemplo, quais seriam as funções públicas de interesse comum aos municípios, trazendo de forma muito simplificada o arranjo institucional para a gestão metropolitana.

Na tramitação da matéria na Assembleia Legislativa, o PL 2.032/1994 que criava a RMVA recebeu um parecer da autarquia do Governo do Estado de Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PLAMBEL, datado de 15 de junho de 1994. No texto, elaborado pelo técnico Manoel Teixeira de Azevedo Junior (Arquiteto e Urbanista), com a colaboração de outros, o PLAMBEL afirma a dificuldade em avaliar de forma mais ampla o referido Projeto de Lei, pelo fato de o mesmo não ter sido acompanhado dos estudos previstos na Constituição³⁸.

O PLAMBEL também levantou a necessidade de avaliar a composição dos municípios, os serviços de interesse comum e a forma de gestão, depois de feitos os estudos, e recomendou que fosse criada uma Aglomeração Urbana e não uma Região Metropolitana.

³⁷ O Projeto de Lei nº 2.032/1994 que cria a RMVA não detalha a sigla Transvale, bem como não identifica de forma clara as características, funções e finalidades do órgão que estava sendo constituído.

³⁸ Constituição do Estado, 1989, Art. 44 - A instituição de região metropolitana se fará com base em avaliação do conjunto dos seguintes dados ou fatores, dentre outros, objetivamente apurados: I - população e crescimento demográfico, com projeção quinquenal; II - grau de conurbação e fluxos migratórios; III - atividade econômica e perspectivas de desenvolvimento; IV - fatores de polarização; V - deficiência dos serviços públicos, em um ou mais Municípios, com implicação no desenvolvimento da região.

Apesar de não serem muitos precisos os critérios de diferenciação entre Região Metropolitana e Aglomeração Urbana, os conceitos gerais com que se vem trabalhando até aqui indicam que a concentração Ipatinga/Timóteo/Coronel Fabriciano se situa como aglomeração urbana em função, principalmente, de seu porte e complexidade e da ausência de dominância expressiva de uma única cidade, embora pareça também clara a necessidade de que se pense de forma integrada o desenvolvimento à organização territorial e a gestão dos serviços de interesse comum aos municípios componentes desta aglomeração sendo portanto importante a implantação de formas de gestão semelhantes às de uma região metropolitana. (PLAMBEL, 1994).

Há uma falta de clareza conceitual nas legislações estaduais para identificar e diferenciar as categorias espaciais de organização territorial - região metropolitana, aglomeração urbana e microrregião - desde quando a Constituição Federal de 1988 transferiu para os estados a competência para promover sua organização territorial (NEGREIROS, 2001).

Além disso, o parecer da autarquia sugeriu que fosse promovido um “amplo debate junto aos municípios e população interessados no sentido de melhor consensuar as formas de gestão e delimitação a serem efetivamente implantadas”.

A partir de parecer da Comissão de Constituição e Justiça da ALMG³⁹, mantido em Plenário, o Projeto de Lei foi então arquivado definitivamente em 31 de janeiro de 1995, nos termos do Art. 185 do Regimento Interno da Casa⁴⁰.

Em março de 1995 foi novamente proposta a criação da RMVA na ALMG, mediante Projeto de Lei Complementar nº 02, de 23 de março de 1995, de autoria do deputado estadual Ivo José (PT)⁴¹. Inicialmente, a RMVA seria

³⁹ O parecer da Comissão de Constituição e Justiça da ALMG sobre o Projeto de Lei nº 2.032/1994 que cria a RMVA não se encontra disponível no sítio da ALMG.

⁴⁰ Regimento Interno da ALMG, 2009 (edição revisada), Art. 185 – Quando a Comissão de Constituição e Justiça concluir pela inconstitucionalidade, pela ilegalidade ou pela antijuridicidade de proposição, será esta enviada à Mesa da Assembléia, para inclusão do parecer em ordem do dia. § 1º – Se o Plenário aprovar o parecer, a proposição será arquivada e, se o rejeitar, será a proposição encaminhada às outras comissões a que tiver sido distribuída.

⁴¹ O deputado Geraldo da Costa Pereira, autor do PL 2.032/1994 anterior, não se reelegeu, voltando outras duas vezes à ALMG para assumir apenas temporariamente o mandato, na

composta por 13 municípios: Antônio Dias, Belo Oriente, Coronel Fabriciano, Iapu, Ipaba, Ipatinga, Jaguarapu, Joanésia, Marliéria, Mesquita, Santana do Paraíso, São João do Oriente e Timóteo.

A discussão em torno da criação da Região Metropolitana do Vale do Aço deverá ser retomada pela Assembleia Legislativa a partir da apresentação, na semana passada, de um projeto de lei pelo deputado Ivo José (PT). Desta vez, o deputado disse que antes de apresentar o projeto ao plenário fez discussões e análises de tendências da economia brasileira e, em especial, do Vale do Aço. (JORNAL DIÁRIO DO AÇO, 03/03/1995).

O PLC 02/1995, ao contrário do PL 2.032/1994, era mais amplo e previa, entre outras questões, as funções públicas de interesse comum, a criação do Fundo Metropolitano e o sistema de gestão. De acordo com o Art. 4º do PLC, a gestão da RMVA competiria à **Assembleia Metropolitana**, em níveis regulamentar, financeiro e de controle; às **instituições estaduais, municipais e intermunicipais**, vinculadas às funções públicas de interesse comum da região metropolitana, no nível do planejamento estratégico, operacional e de execução; e ao **Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social Metropolitano**, com suas competências definidas em dispositivo seguinte.

Originalmente, o PLC previa a criação do Colar Metropolitano, composto por municípios do entorno da RMVA atingidos pelo processo de metropolização, porém, a ser definido *a posteriori* por meio de resolução da Assembleia Metropolitana (Artigos 10 e 11).

As funções públicas de interesse comum na RMVA, a serem organizadas, planejadas e executadas pelos seus órgãos de gestão, abrangeriam serviços e instrumentos que repercutam além do âmbito municipal e provoquem impacto no ambiente metropolitano, segundo Art. 3º da proposição. As ações envolveriam desde o transporte, sistema viário, saneamento básico, uso do solo metropolitano, preservação, proteção do meio ambiente e combate à

condição de suplente (03/03/1997 a 02/03/1998 e a partir de 05/01/1999 a 31/01/1999 - 13ª Legislatura).

poluição, aproveitamento dos recursos hídricos, até cartografia e informações básicas. E, ainda, habitação, criação de central de abastecimento, planejamento integrado do desenvolvimento econômico, fortalecimento da rede de ensino básico e superior da região e a definição de diretrizes metropolitanas de políticas públicas de saúde.

Um destaque que vale mencionar na definição trazida pelo PLC sobre as funções públicas de interesse comum na RMVA é a estratégia que visava a estadualização do Instituto Católico de Minas Gerais – ICMG (ex-PUC Vale do Aço), universidade particular com campus em Coronel Fabriciano. Essa medida ia ao encontro de um apelo da sociedade regional. Havia um movimento intenso à época, envolvendo lideranças políticas, estudantis, professores e entidades, pela transformação da única instituição de nível superior existente na região em uma Universidade Pública, incorporada à Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG. Naquele momento, a instituição privada acabara de se desvincular da PUC/MG e passava por momentos de dificuldades financeiras.

Dentre as funções públicas de interesse comum caracterizadas no Projeto, a questão da telefonia e do transporte nutria grande expectativa nas lideranças regionais, envolvidas em antigas reivindicações pela unificação das tarifas desses respectivos serviços públicos, objetivando a desoneração das cobranças.

Diário do Aço - O que a região metropolitana trará para o Vale do Aço? João Magno – Em princípio, uma das nossas metas será a unificação das tarifas de transporte e telefonia. É um absurdo o usuário de Ipatinga pagar uma ligação interurbana para Coronel Fabriciano. Já a tarifa do transporte sendo uma só para as cidades, possivelmente será mais barata. (JORNAL DIÁRIO DO AÇO, 26/03/1995).

Vários eventos foram realizados para discutir a proposta de criação da RMVA. Vale destacar aqui a contribuição da AMVA no debate sobre a viabilidade da RMVA, realizando diversas reuniões e seminários para o esclarecimento do tema. Durante um seminário realizado pela AMVA, no final do mês de abril de

1995, a arquiteta Laudelina Garcia, diretora do PLAMBEL, declarou, segundo Jornal Diário do Aço (04 e 07/05/1995), que o projeto do deputado era “irreal” porque seria muito rígido, pois previa a elaboração do Plano Diretor Metropolitano, Plano Plurianual de Investimentos, Orçamento Anual e o Fundo. Outra deficiência apontada foi o fato de não terem sido apresentados os documentos que comprovassem a necessidade de criação da região metropolitana.

O prefeito de Timóteo, Leonardo Rodrigues da Cunha – Lelé (PMDB), temia que a implantação da região metropolitana criasse um confronto com a atuação da AMVA, dada a previsão da Assembleia Metropolitana para coordenar os projetos regionais.

Já o prefeito de Ipatinga, João Magno (PT), era contrário à proposta de criação da região metropolitana, mas defendeu a criação de um aglomerado urbano, que deveria ficar sob a coordenação da AMVA, da qual ele era presidente na época, alegando que a criação de regiões metropolitanas era uma herança da ditadura militar. É importante lembrar que, conforme já dito anteriormente, diversos estudos realizados, tanto atuais e os mais antigos, classificaram a região do Vale do Aço como um aglomerado urbano de caráter não metropolitano. O vereador de Coronel Fabriciano, Chico Simões (PT), considerava que independentemente do projeto ser ou não aprovado futuramente na Assembleia ele

[...] já atendeu sua finalidade, que é colocar em discussão a viabilidade da Região Metropolitana. Mais importante que oficializar a Região Metropolitana no papel, é criarmos aqui uma estrutura de conjunto para que possamos discutir aqui nossos problemas, independente de estar legalizada ou não por uma lei. (VALE LUTAR, 1995).

No entanto, antes de ser apenas um discussão para melhorar a proposição apresentada pelo deputado estadual Ivo José (PT), o debate foi também um pano de fundo de uma disputa interna do PT referente às eleições municipais

de 1996, quando terminaria o mandato do então prefeito João Magno (PT)⁴². Já o vereador de Ipatinga, Sebastião Alves Pinto (PSDB), afirmou que “apesar das divergências ideológicas em relação ao PT”, apoiava o projeto, por que era uma boa proposta para a região.

O deputado rebateu as críticas da arquiteta do PLAMBEL, alegando que na própria Assembleia Legislativa existem dados sobre a região, como população, fluxo migratório, entre outros. E em relação à questão de ser região metropolitana ou aglomerado urbano ele declarou que

A concepção que temos de região metropolitana não tem nada a ver com a idéia pregada durante a ditadura. Estamos propondo uma melhor organização dos municípios do Vale do Aço para unir forças na busca de recursos e solução dos problemas comuns. (JORNAL DIÁRIO DO AÇO, 11/06/1995).

Simultaneamente a essa grande mobilização em torno da discussão da criação da RMVA ocorreu um processo de fragmentação político-administrativa na região, através da emancipação de vários distritos. Oito distritos foram desmembrados de suas sedes municipais e elevados à categoria de municípios na década de 1990 (veja TAB. 07). Todas as emancipações resultaram na criação de municípios cujas populações não ultrapassavam os 20.000 mil habitantes em 2007. Apenas o município de Santana de Paraíso supera os 20.000 mil habitantes. No entanto, o município do qual emancipou, Mesquita, tem apenas 6.493 habitantes.

No Brasil e, em especial, em Minas Gerais a década de 1990 é marcada pelo aumento significativo do número de municípios que surgiram após o processo de descentralização promovido pela Constituição de 1988. Com a descentralização os municípios tiveram uma elevação relativa na participação do bolo tributário (ABRUCIO e SOARES, 2001).

⁴² Ivo José e João Magno representavam forças políticas concorrentes na disputa interna do PT de Ipatinga. Ivo José havia perdido para João Magno as prévias municipais para a indicação do candidato petista a prefeito nas eleições anteriores, em 1992. Para as prévias de 1996, João Magno indicaria a pré-candidatura de Lene Teixeira, então Secretária Municipal de Governo e Ação Social. Ivo José apoiaria a pré-candidatura do seu correligionário, o então ex-prefeito Chico Ferramenta.

TABELA 07
Novos Municípios – Década 1990

Novo Município	Município de Origem	Lei Estadual	População 2007
1 Entre Folhas	Caratinga	10.704, de 27/04/1992	4.931
2 Ipaba	Caratinga	10.704, de 27/04/1992	14.844
3 Santana do Paraíso	Mesquita	10.704, de 27/04/1992	22.765
4 Bugre	Iapu	12.030, de 21/12/1995	3.960
5 Naque	Açucena	12.030, de 21/12/1995	5.885
6 Periquito	Açucena	12.030, de 21/12/1995	7.030
7 Pingo D'Água	Córrego Novo	12.030, de 21/12/1995	4.016
8 Vargem Alegre	Caratinga	12.030, de 21/12/1995	6.594

Fonte: Elaborado pela autora. Dados obtidos nos sítios www.almg.gov.br e www.ibge.gov.br.

A elevação dos municípios a ente federado, o aumento significativo da transferência intergovernamental de recursos e as novas legislações estaduais - que criaram regras mais fáceis para as emancipações - estimularam o processo de criação de municípios. Assim, o país viu surgir, entre 1984 e 1997, 1.405 novos municípios. Quase 95% dos municípios criados tinha no máximo 20.000 mil habitantes em 1996. De acordo com Abrucio e Soares (2001), “a febre de emancipações favorece uma parcela minoritária da população brasileira” e a maioria dos municípios criados gastam “a maior parte dos recursos apenas para pagar suas contas mínimas, sendo os que mais gastam com os três Poderes”. Assim, “ao invés de significar um repasse de gastos para área social [...] o desmembramento está concentrando renda nas mãos da elite da política local” (ABRUCIO e SOARES, 2001). Apenas após a aprovação da Emenda Constitucional nº 15, de 12 de dezembro de 1996, é que se reduziu a “febre das emancipações”⁴³.

Além das emancipações da década de 1990 no Vale do Aço, em 1995 houve também uma mobilização dos moradores de dois distritos do município de Caratinga - Cordeiro de Minas e São Cândido - numa tentativa de se anexarem ao município de Ipatinga, ao invés de se emanciparem como ocorreu com

⁴³ Emenda Constitucional nº 15/1996 - § 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

outros três distritos de Caratinga (Entre Folhas, Ipaba e Vargem Alegre). Os moradores destes dois distritos alegavam à época que tinham maior contato com o Vale do Aço, onde trabalhavam, estudavam, faziam compras, bem como utilizavam diversos serviços públicos do que com Caratinga.

José Cordeiro de Oliveira, um dos membros da comissão do distrito que esteve reunida com o prefeito de Ipatinga, disse que devido à distância de Caratinga os moradores acabam ficando abandonados. Por isso, acredita que a única solução para Cordeiro é sua anexação a Ipatinga [...]. (JORNAL DIÁRIO DO AÇO, 14/05/1995).

É importante lembrar que, conforme mencionamos no capítulo anterior, aconteceu nessa última década uma intensa expansão urbana da RMVA no distrito Cordeiro de Minas, onde foram implantados grandes empreendimentos imobiliários e também equipamentos coletivos que atendem à dinâmica urbana da RMVA e não à cidade de Caratinga.

4.1 Experiências de gestão compartilhada no Vale do Aço

Além da mobilização em torno da criação da RMVA, das emancipações e da tentativa de anexação de distritos, iniciam-se ainda na década de 1990 duas importantes experiências de gestão compartilhada entre os municípios do Vale do Aço.

A primeira, de 1995, foi a constituição do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião do Vale do Aço – CONSAÚDE, entidade composta inicialmente por 16 municípios, com as finalidades, entre outras, de “planejar, adotar e executar programas e medidas visando promover a saúde dos habitantes da região e implantar os serviços afins”.

Em Minas Gerais, onde o número de municípios integrantes a consórcios de saúde é bastante expressivo, o incentivo do governo estadual foi fundamental para o estabelecimento e consolidação dessa cooperação entre os municípios na década de 1990.

No início daquela década foram criados os primeiros Consórcios Intermunicipais de Saúde em Minas Gerais. O então diretor da Faculdade de Ciências Médicas - entidade privada de ensino localizada em Belo Horizonte -, José Rafael Guerra, querendo implementar o programa de residência médica naquela instituição, assume a administração de dois hospitais municipais em cidades do interior mineiro (Moema e Santo Antônio do Amparo), que se encontravam com sérias dificuldades financeiras. A partir daí se originou a formação dos dois primeiros consórcios: Consórcio Intermunicipal de Saúde dos Municípios do Alto São Francisco e Consórcio Intermunicipal de Saúde dos Municípios do Alto Rio Grande. Ambos inspirados na experiência do Consórcio de Penápolis, implantado em São Paulo, na década de 1980 (ROCHA e FARIA, 2004).

Após essas duas primeiras experiências em Minas Gerais, diversos outros consórcios são criados no Estado, principalmente após José Rafael Guerra assumir a Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais, em 1995. Em 1999, Minas Gerais era o Estado com maior percentual de municípios consorciados na área de saúde, com 92,4% do total (ROCHA e FARIA, 2004).

No caso regional, a implementação da gestão compartilhada da saúde no Vale do Aço foi fruto de um trabalho iniciado pela AMVA no segmento saúde pública, sob a liderança do prefeito de Ipatinga e presidente da entidade, João Magno (PT), com o apoio dos governos estadual e federal. Havia promessas de liberação de recursos, sobretudo do Estado, para os municípios consorciados, de certa forma pressionando os prefeitos a aderirem aos consórcios.

No encontro com os prefeitos da região, José Rafael Guerra pediu mais agilidade no processo de formação do consórcio de saúde. O secretário anunciou a liberação de R\$ 50 mil para cada município do Vale do Aço, para investimento na área de saúde, mas ressaltou que esse dinheiro será liberado somente depois da formalização do consórcio. (JORNAL DIÁRIO DO AÇO, 10/06/1995).

A criação do CONSAÚDE começou a ser viabilizada no final de 1994, quando 16 prefeitos do Vale do Aço assinaram um termo de cooperação técnica para a sua formação. Foi constituída uma comissão coordenadora composta pelos secretários municipais de saúde de Ipatinga, Coronel Fabriciano, Timóteo, Santana do Paraíso e Açucena.

A criação do consórcio foi motivada basicamente pelas dificuldades enfrentadas pelas prefeituras da microrregião do Vale do Aço em atender individualmente a demanda de serviços na área da saúde. Os municípios possuíam capacidade técnica limitada para planejar, organizar e montar uma estrutura de serviços.

João Magno acredita que a implantação do consórcio vai permitir a aquisição de modernos equipamentos de saúde para a região, melhorando a organização institucional do setor, além de poder contar com maior número de profissionais especializados. “Há muitos municípios pequenos que não tem condições, por exemplo, de contratar um cardiologista. Através do consórcio, poderemos ter vários profissionais de diversas especialidades para atender aos 17 municípios”, previu. (JORNAL DIÁRIO DO AÇO, 08/04/1995).

Além da oferta de apoio e da pressão do Estado, as necessidades e carências apresentadas pelos municípios de pequeno porte para a implementação de ações de saúde e a crescente absorção da demanda regional pelos municípios de maior porte, como Coronel Fabriciano, Ipatinga e Timóteo, sobrecarregando as cidades que já têm grandes problemas e prejudicando a qualidade do atendimento, motivaram a formação dessa parceria para o processo de gestão e organização dos serviços públicos de saúde.

Para o prefeito de Coronel Fabriciano, Paulo Almir Antunes (PL), o consórcio vai fortalecer o atendimento da rede básica nos municípios menores, impedindo que haja uma grande procura por Fabriciano e Ipatinga, como vem acontecendo. (JORNAL DIÁRIO DO AÇO, 08/04/1995).

Tínhamos a expectativa de que o consórcio de saúde poderia ser um importante instrumento de gestão para organizar fluxos migratórios em busca de serviços de saúde, racionalizando os recursos físicos, materiais e humanos e melhorando a

utilização da rede de saúde. (Castro⁴⁴, entrevista em fevereiro de 2010).

Em reunião realizada na Câmara Municipal de Timóteo, em 10 de julho de 1995, na presença de 16 prefeitos, foi instituído o Consórcio, aprovado o seu Estatuto e garantido o repasse de 1% do Fundo de Participação dos Municípios – FPM de cada município consorciado à nova entidade.

O consórcio possui hoje uma estrutura administrativa composta pelo Conselho de Prefeitos - órgão deliberativo, constituído pelos prefeitos dos municípios consorciados; Conselho Curador - órgão consultivo composto pelos secretários municipais de saúde dos municípios consorciados; e Conselho Fiscal - órgão fiscalizador formado por um representante do Conselho Municipal de Saúde de cada município consorciado. Tem ainda a Secretaria Executiva, que é o órgão executivo da entidade, que por sua vez possui uma equipe técnico-administrativa. Os serviços prestados pela entidade concentram-se em consultas médicas, pequenas cirurgias e exames. Sendo que os exames corresponderam a 70,39% do total de procedimentos nos anos de 2007 e 2008 (CONSAÚDE, Relatório de Gestão 2007-2008, 2009).

Atualmente, o CONSAÚDE, que completa esse ano 15 anos de atuação, reúne 18 municípios: Açucena, Antônio Dias, Braúnas, Bugre, Córrego Novo, Dionísio, Iapu, Ipaba, Ipatinga, Jaguarapu, Joanésia, Marliéria, Mesquita, Naque, Periquito, Pingo D'Água, Timóteo e Vargem Alegre. Estes correspondem a aproximadamente 70% do total da população da RMVA somada à do Colar Metropolitano.

Apesar desse número expressivo de municípios que participam da entidade, dois municípios da RMVA, Coronel Fabriciano e Santana do Paraíso, o segundo e o quarto mais populosos da região, respectivamente, somados ao

⁴⁴ Odontólogo, com especialização em Saúde Pública, é servidor público licenciado da Prefeitura Municipal de Ipatinga. Desde de 2005 é Secretário Municipal de Saúde de Coronel Fabriciano. Foi Secretário de Saúde de Ipatinga (1993-1996), Gerente do Fundo Municipal de Saúde da Prefeitura de Coronel Fabriciano (1997-2000) e Assessor Técnico da Secretaria de Saúde da Prefeitura de Timóteo (2001-2003).

município de Belo Oriente, o mais populoso do Colar Metropolitano, não fazem mais parte do CONSAÚDE no presente momento. Ao questionar o secretário de Saúde de Coronel Fabriciano, Rubens de Almeida Castro, um dos grandes incentivadores da criação do consórcio à época, qual seria o motivo do seu atual município ter optado em não participar do consórcio, ele relatou:

A lógica hoje é outra. Desde 1996 as normatizações do SUS vêm sendo aprimoradas para permitir as ações de saúde de forma regionalizada, como, por exemplo, a Programação Pactuada e Integrada - PPI. E, em 2006, com o Pacto pela Saúde e os seus três componentes - Pacto pela Vida, Pacto em Defesa do SUS e Pacto de Gestão - ocorreu um avanço do SUS, com instrumentos que possibilitam uma melhor gestão, de forma compartilhada e solidária. Assim, o formato atual do consórcio deixa de ser interessante para o nosso município, pois não agrega nenhum benefício novo à gestão da política pública de saúde, sendo apenas um mero meio para compra de serviços, que, às vezes, fica até mais oneroso. (Rubens de Almeida Castro, entrevista em fevereiro de 2010).

A afirmativa do secretário de Saúde de Coronel Fabriciano ressona o que vários outros gestores públicos e diversos estudos acadêmicos apontam. Há uma grande expectativa de que a efetiva implementação do Pacto de Gestão, componente do Pacto pela Saúde do SUS, reduzirá as iniciativas de criação de consórcios e diminuirá o número de municípios participantes dos consórcios existentes, conforme já mencionado no capítulo 2.

A segunda experiência de gestão compartilhada intermunicipal na região, iniciada em 1998, foi a parceria entre os municípios de Coronel Fabriciano e Timóteo para buscarem conjuntamente uma forma adequada para disposição final dos resíduos sólidos produzidos pelas duas cidades. Vale ressaltar que esta cooperação iniciou-se mesmo diante do antagonismo partidário dos gestores daquela época: Chico Simões, prefeito de Coronel Fabriciano, pertencia ao PT, e Anchieta Poggiali, prefeito de Timóteo, era do PSDB.

Inicialmente, os prefeitos buscaram identificar uma área para a construção de um aterro sanitário que servisse aos dois municípios. Através de um comodato, celebrado entre a CAF Santa Bárbara Ltda., administradora dos imóveis rurais

da Companhia Siderúrgica Belgo Mineira Ltda., e o município de Coronel Fabriciano, em 14 de setembro de 1998, foi obtida a cessão por vinte e sete anos de um terreno próximo à área do antigo lixão. Posteriormente foi elaborado um projeto técnico para implantação do aterro sanitário nesta área e o projeto de recuperação ambiental da área do antigo lixão, situado também em Coronel Fabriciano.

Por mais de 30 anos o destino final dos resíduos sólidos dos municípios de Coronel Fabriciano e Timóteo - incluindo o resíduo industrial da ACESITA⁴⁵ - foi o local conhecido como lixão, às margens do Rio Piracicaba, em Coronel Fabriciano. A descarga do lixo era feita sem nenhuma preparação do solo e sem nenhum sistema de tratamento de efluentes líquidos (chorume). Esta prática acarretou vários danos sócio-ambientais, inclusive o comprometimento dos recursos hídricos da região, tendo em vista a localização do lixão próximo ao curso d'água.⁴⁶

Em 2003 foi assinado um convênio (CV 1491/03) entre a Prefeitura de Coronel Fabriciano e a Fundação Nacional de Saúde - FUNASA para o repasse de recursos necessários para as construções de apoio ao aterro sanitário. E em 2004 a Prefeitura de Timóteo assinou um convênio (CV 1089/04) com a mesma FUNASA visando a liberação dos recursos necessários para a construção do aterro sanitário. Também em 2004 as prefeituras de Coronel Fabriciano e Timóteo formalizaram a parceria através da criação do Consórcio Intermunicipal para Disposição de Resíduos Sólidos, com a finalidade de administrar o aterro sanitário, continuando sob a responsabilidade de cada município a execução das obras relativas a seus respectivos convênios. Entretanto, desde então essa parceria firmada entre os dois municípios esbarra numa série de dificuldades para sua efetiva implementação.

⁴⁵ Hoje a siderúrgica é denominada ArcelorMittal Timóteo.

⁴⁶ As atividades no Lixão foram encerradas em 2005. As pessoas que trabalhavam no local, em condições desumanas, foram apoiadas e organizadas pelas prefeituras em associações de catadores de material reciclável.

Em dezembro de 2004 a Procuradoria Geral Federal analisou o convênio 1089/04 da Prefeitura de Timóteo com a FUNASA. No parecer considerou que o comodato celebrado entre a proprietária da área e a Prefeitura de Coronel Fabriciano não comprovava a posse do terreno por parte do município, por ser um título precário. Além disso, alegou que o fato de o comodato ter sido firmado com Coronel Fabriciano inviabilizava o investimento público pelo município de Timóteo.

Em 2005, o comodato é cancelado e é, então, assinado em 17 de agosto do mesmo ano um contrato de cessão de uso gratuito entre a CAF Santa Bárbara Ltda. e o Consórcio Intermunicipal para Disposição de Resíduos Sólidos, por um prazo de trinta anos, tendo sido o Consórcio incluído como interveniente nos dois convênios com a FUNASA. É importante registrar que a Prefeitura de Coronel Fabriciano, em 2005, elaborou novos projetos técnicos do aterro sanitário e de recuperação do lixão para atender às novas exigências dos órgãos ambientais e às novas soluções técnicas disponíveis.

Em março de 2006 foram enviados os documentos para habilitação do Consórcio para a Coordenação Geral de Convênios, da FUNASA, em Brasília. E em setembro do mesmo ano os documentos para habilitação do consórcio foram devolvidos pelo Serviço de Habilitação e Análise de Projetos da FUNASA de Belo Horizonte, pois a entidade não havia se enquadrado nas normas para convênio, visto que não tinha atestado de funcionamento regular relativo aos últimos três anos. Nesta época, o consórcio possuía apenas dois anos de existência. Por isso, no final de 2006 Coronel Fabriciano teve o seu convênio cancelado. E Timóteo também estava prestes a perder o seu convênio.

Numa tentativa de encontrar uma solução para o problema, em 19 de abril de 2007, houve uma reunião em Belo Horizonte, onde estiveram presentes representantes das duas prefeituras com a FUNASA. Conforme relatos da secretária de Planejamento Urbano e Meio Ambiente de Coronel Fabriciano,

Lusia Rabello⁴⁷, o órgão federal sugeriu a manutenção do convênio de Timóteo até que fosse possível habilitar o consórcio e que Coronel Fabriciano garantisse a execução da parte que ficou sob sua responsabilidade com recursos próprios, sem o convênio 1491/03.

No entanto, os representantes das duas prefeituras não concordaram com a FUNASA, alegando que os dois convênios foram celebrados com municípios distintos, em datas distintas e com objeto distinto, mas que visavam o mesmo empreendimento e que os municípios atenderam todas as solicitações da FUNASA, exceto a habilitação do consórcio por impedimentos que os municípios não puderam superar, que foi a pouca idade da entidade.

Os municípios solicitaram que fosse dado como improcedente o cancelamento do Convênio 1491/03, entre Coronel Fabriciano e a FUNASA. E que o consórcio deixasse de ser interveniente dos dois convênios, retornando às condições iniciais em que foram celebrados os convênios, viabilizando a imediata liberação dos recursos. Porém, isso não foi atendido. O convênio entre Timóteo e a FUNASA ainda não foi cancelado, mas também não foi liberado o recurso, apesar de o consórcio já ter atingido mais de três anos de funcionamento⁴⁸.

Em 2005 os dois municípios contrataram os serviços de um aterro sanitário privado, situado no município de Santana do Paraíso, para a destinação final dos resíduos sólidos. Coronel Fabriciano iniciou o contrato em 01 de março de 2005 e Timóteo em 01 de agosto de 2005. Neste mesmo ano o município de Coronel Fabriciano assinou convênio com a FUNASA relativo aos recursos necessários para executar parte dos serviços de recuperação ambiental da área do lixão - CV 2302/05. Até março de 2010 os recursos ainda não haviam sido liberados.

⁴⁷ Entrevista realizada em fevereiro de 2010.

⁴⁸ O fim da vigência do convênio da Prefeitura de Timóteo com a FUNASA foi em 01/07/2006, conforme consulta no sítio www.transparencia.gov.br, em fevereiro de 2010.

Todas as limitações para a implementação dessa gestão compartilhada entre os municípios de Coronel Fabriciano e Timóteo demonstram os entraves para as ações cooperativas entre os entes da federação ainda enfrentados no país, principalmente quando se trata de investimentos de grande porte. Demonstra, ainda, como o governo federal é pouco presente como parceiro e indutor de ações compartilhadas em áreas metropolitanas (ABRUCIO E SOARES, 2001).

4.2 A implantação da RMVA

Ao final de 1998, após um longo processo de tramitação na Assembleia Legislativa, o Estado de Minas Gerais instituiu a Região Metropolitana do Vale do Aço, através da Lei Complementar nº 51, de 30 de dezembro de 1998, composta por quatro municípios – Coronel Fabriciano, Ipatinga, Santana do Paraíso e Timóteo – e circundada por um Colar Metropolitano formado por outros 22 municípios. Os municípios do colar são: Açucena, Antônio Dias, Belo Oriente, Braúnas, Bugre, Córrego Novo, Dionísio, Dom Cavati, Entre Folhas, Iapu, Ipaba, Jaguaráçu, Joanésia, Mesquita, Marliéria, Naque, Periquito, Pingo D'Água, São João do Oriente, São José do Goiabal, Sobrália e Vargem Alegre.

O sistema de gestão da RMVA é composto, conforme o art. 3, pela **Assembleia Metropolitana**, em níveis regulamentar, financeiro e de controle; das **instituições estaduais, municipais e intermunicipais**, vinculadas às funções públicas de interesse comum da região metropolitana, no nível do planejamento estratégico, operacional e de execução; e ao **Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social Metropolitano**.

É importante ressaltar duas questões relativas ao modelo de gestão aprovado. Primeiro, em relação à composição da Assembleia Metropolitana: a Assembleia era composta por 22 membros titulares, sendo 17 membros da esfera municipal e 05 membros da esfera estadual, dentre os quais apenas 02 membros do Executivo Estadual. Portanto, foi um modelo de gestão

municipalista que estava estruturado na participação e liderança dos municípios e com uma participação meramente simbólica do Estado.

Cabe mencionar que durante todo o período de tramitação da proposta de criação da RMVA o governo estadual caminhava no sentido contrário, desestruturando as ações de caráter metropolitano. A restrita participação do Estado na composição dos órgãos metropolitanos é reflexo disso. Além disto, após a Constituição de 1988 ocorreu uma maior representatividade dos municípios nos órgãos metropolitanos em vários estados da Federação, incluindo Minas Gerais, tanto na RMVA quanto na RMBH. Essa composição fazia um contraponto à composição dos órgãos das primeiras regiões metropolitanas, na década de 1970, onde os municípios tinham pequena representação e o governo estadual dominava a estrutura de gestão.

A segunda questão refere-se à introdução da participação da sociedade civil na gestão metropolitana, através do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social Metropolitano.⁴⁹ Mesmo o Conselho não tendo papel deliberativo, a participação da sociedade civil ia de encontro às reivindicações e anseios dos movimentos organizados, dentro de uma linha de gestão democrática e participativa.

Mesmo diante de toda a mobilização das diversas lideranças da região em torno da criação da RMVA, entre os anos de 1993 a 1995, foi muito lenta a tramitação do PLC nº 02/1995, que se transformou na Lei Complementar nº 51/1998 após sua aprovação no final de 1998. Em 23 de março de 1995 o projeto havia sido enviado às comissões de Constituição e Justiça, de Assuntos Municipais e Regionalização e de Fiscalização Financeira e Orçamentária para receber parecer, sendo designado relator na primeira comissão o deputado Geraldo Nascimento (PT), ex-prefeito de Timóteo.

⁴⁹ Lei Complementar 51/1998, Art. 7º - O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, de caráter consultivo, terá a seguinte composição: I - representantes dos Conselhos Municipais; II - representantes das empresas da região; III - representantes das demais entidades associativas.

Em 18 de maio de 1995 o autor teve aprovado no plenário da Assembleia um requerimento de sua autoria solicitando o seguimento do projeto à Comissão de Assuntos Municipais e Regionalização, em virtude de a Comissão de Constituição e Justiça haver perdido o prazo para emitir seu parecer⁵⁰. Em 23 de maio de 1995 o deputado José Maria Barros (PSDB) assume a relatoria do projeto na Comissão de Assuntos Municipais e Regionalização. Mas, da mesma forma, a comissão também não deu parecer ao PLC, ficando com a matéria “engavetada” por cerca de três anos e meio.

Após o resultado das eleições de 1998, um novo requerimento do deputado reeleito Ivo José foi aprovado em plenário, no dia 24 de novembro de 1998, deferindo o encaminhamento do projeto à última comissão (de Fiscalização Financeira e Orçamentária) para a emissão do seu parecer. A partir daí a tramitação foi bastante célere.

Em 10 de dezembro de 1998 o deputado Ivair Nogueira (PDT), relator da comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária, emite parecer pela aprovação do projeto com as emendas 1 a 5, dando início à discussão em primeiro turno, em plenário, dia 16 de dezembro de 1998. A matéria foi aprovada em primeiro turno no dia 18 de dezembro de 1998, voltando à Comissão de Assuntos Municipais e Regionalização, onde recebeu parecer do relator, deputado Ailton Vilela (PPR), no dia 22 de dezembro de 1998, pela aprovação na forma do que já havia sido votado em plenário. No dia seguinte a proposta já estava em plenário para a votação em segundo turno, com as emendas e pareceres inclusos. Depois de passar pela Comissão de Redação, o projeto foi finalmente aprovado em plenário com a redação final, no dia 28 de dezembro de 1998, sendo remetido para a sanção no dia 29 e a Lei Complementar 51/1998 publicada no Diário Oficial no dia seguinte.

⁵⁰ Parecer é o pronunciamento de comissão, de caráter opinativo, sobre matéria sujeita a seu exame. Cabe à Comissão de Constituição e Justiça o exame preliminar, para análise dos aspectos jurídico, constitucional e legal das proposições (Regimento Interno da ALMG – www.almg.gov.br).

Conforme mencionado anteriormente, o PLC sofreu algumas alterações durante a sua tramitação. Foram aprovadas cinco emendas. Duas delas trouxeram mudanças mais relevantes, pois alteraram a composição dos municípios da RMVA e do Colar Metropolitano. A proposta inicial era que a RMVA fosse composta por 13 municípios e o Colar Metropolitano formado por municípios do entorno da RMVA atingidos pelo processo de metropolização - porém, a ser definido posteriormente por meio de resolução da Assembleia Metropolitana. Com as alterações, a RMVA passaria a ser composta por quatro municípios e o Colar Metropolitano integraria outros 22 municípios, conforme já descrito.

A rápida aprovação do PLC, em curtíssimo espaço de tempo, nos últimos meses da 13ª Legislatura da ALMG (1995-1998), ocorreu justamente num vácuo, após o segundo turno das eleições majoritárias para o Governo do Estado, já com o quadro político alterado e uma nova composição do parlamento em vista. O deputado Ivo José tinha sido reeleito e o então governador Eduardo Azeredo (PSDB) havia perdido a disputa para o governador eleito Itamar Franco (PMDB).

É importante ressaltar que todo o tempo em que ocorreu a mobilização das lideranças regionais pró-RMVA e a tramitação do Projeto de Lei Complementar na década de 1990 foi um período de esvaziamento da questão metropolitana pela União e pelos Estados, incluindo Minas Gerais, conforme explicitado no capítulo 2.

Desde a Constituição de 1988, quando a União delegou aos estados a questão metropolitana, o Governo de Minas Gerais iniciou um desmantelamento da sua estrutura administrativa existente para tratar a questão metropolitana, chegando a extinguir em 1996 a autarquia estadual de Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PLAMBEL, transferindo suas atribuições à

Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral – SEPLAN-MG, à Fundação João Pinheiro – FJP e ao Instituto de Geociências Aplicadas – IGA.

A criação da RMVA trouxe muita expectativa para a população e principalmente para os gestores públicos. O prefeito de Coronel Fabriciano, Chico Simões (PT), relatou na época:

Agora temos o instrumento legal para fazer valer os benefícios para todas as cidades integradas. Há muito o que fazer. Precisamos de uma saúde regionalizada, de uma educação regionalizada, transporte regionalizado, comunicação regionalizada. É um absurdo, por exemplo, uma ligação telefônica de Fabriciano a Ipatinga ser considerada interurbano. (JORNAL DIÁRIO DO AÇO, 25/12/1998).

Para o então prefeito de Ipatinga, Chico Ferramenta (PT), a aprovação da RMVA abriria “perspectivas de soluções para vários problemas comuns enfrentados pelos municípios que vão compor a Região Metropolitana”. “Agindo coletivamente podemos garantir uma qualidade de vida ainda melhor para a nossa população” (JORNAL DIÁRIO DO AÇO, 25/12/1998). Já o vereador de Ipatinga, Nilton Manoel (PMDB), disse na época que os avanços iriam “depender da mobilização de toda a sociedade para que o projeto seja efetivamente concretizado” (JORNAL DIÁRIO DO AÇO, 01/01/1999).

Quase um ano após a aprovação, em novembro de 1999, é oficialmente instalada a RMVA, em Ipatinga, quando foram eleitos os representantes dos municípios para a composição da Assembleia Metropolitana da Região do Vale do Aço – AMEVALE (QUADRO 02). O próximo passo seria eleger as prioridades regionais, dentro de um plano de ação da AMEVALE. Mas o deputado Ivo José já adiantava que, entre as prioridades, estariam “saneamento 100% e telefonia regional” (VALE LUTAR, Dezembro, 1999). Em maio de 2000 foi realizada a segunda reunião, em Santana do Paraíso, quando foi aprovado o Regimento Interno e eleita a Mesa Diretora da AMEVALE. O prefeito de Coronel Fabriciano e então presidente da AMVA, Chico Simões (PT), foi escolhido seu primeiro presidente.

Desde a sua primeira composição, em 1999, até o ano de 2004 as ações da AMEVALE foram extremamente limitadas. O órgão metropolitano não conseguiu avançar na construção e implementação de políticas públicas de alcance metropolitano, como por exemplo transporte coletivo, sistema viário, o uso e ocupação do solo, saneamento e resíduos sólidos.

QUADRO 02 - Composição da Assembleia Metropolitana – RMVA – 1999

Município/Órgão	Cargo	Titular	Suplente
Coronel Fabriciano	Prefeito	Francisco Simões	Fábio Brasileiro
	Vereadores	Manoel Hemétrio Hélio Miranda de Alemida	José da Mata Sanches Tadeu Assis
Ipatinga	Prefeito	Chico Ferramenta	José de Paula Neves
	Vereadores	Nilton Manoel Edson Ferreira Filho Dário Teixeira de Carvalho Elquias Belo Filho (KiKo)	Ivanete Inácio da Costa Vital Honorato da Silva Antônio Carlos Guimarães Milton Pedro Carlos (Milton da Vitamina)
Timóteo	Prefeito	Anchieta Poggiali	Luis Antônio Sader
	Vereadores	José Constantino Filho (Coronel) Gentil Lima Duarte	João Paranhos Santos José Pinto de Resende Filho (Teko Resende)
Santana do Paraíso	Prefeito	Juarez Antônio da Costa	Antônio Sávio Silveira
	Vereadores	José Márcio de Oliveira	Antônio Carlos de Freitas
Assembleia Legislativa	Deputados	Ivo José Antônio Roberto	
Governo do Estado	a indicar		
Tribunal de Justiça	a indicar		
Colar Metropolitano	Prefeito	Prefeito de Açucena Siman José Prefeito de Joanésia José Fábio de Alvarenga (Cici)	Prefeito de Ipaba Geraldo dos Reis Neves Prefeito de Jaguarauçu Antônio de Moraes Quintão (Borracha)
	Vereadores	Hermano F. Lott Andrade, de Açucena Pedro Euzébio Sobrinho, de Dom Cavati	Clésio Fernandes Câmara, de Braúnas Geraldo Neves dos Reis, de Vargem Alegre

Fonte: VALEI LUTAR, dezembro/1999. Publicação do Mandato do Deputado Estadual Ivo José (PT).

O presidente da AMEVALE de 2001 a 2004 foi o prefeito de Ipatinga, Chico Ferramenta (PT). Os trabalhos se voltaram, principalmente, para a estruturação e organização da Assembleia, incluindo a composição do Conselho de

Desenvolvimento Econômico e Social Metropolitano – CONDEVALE, e para a modificação do sistema de telefonia na região, com a unificação tarifária (fim dos interurbanos na RMVA), conforme demonstrado no QUADRO 03⁵¹.

QUADRO 03 - Ações da AMEVALE - 2001 a 2003

Data	Local	Assunto
19/10/2001	Ipatinga	Reunião Ordinária da AMEVALE Definição da coordenação das 05 comissões temáticas: Regimento interno, FUNDEVALE, Telefonia regional, Pesquisa Emprego e Renda, CONDEVALE.
12/04/2002	Ipatinga	Reunião Ordinária da AMEVALE Encaminhamentos da reunião: TELEMAR – cobrar emissão ofício à ANATEL DIEESE – discussão sobre PED
23/04/2002	Belo Horizonte	Reunião com a TELEMAR para tratar sobre unificação das tarifas na RMVA
07/05/2002	Coronel Fabriciano	Reunião preparatória para eleição do CONDEVALE
10/05/2002	Santana do Paraíso	Reunião Ordinária da AMEVALE Assunto: Assembleia geral da AMEVALE
15/05/2002	Coronel Fabriciano	Eleição do CONDEVALE Presidente: Maria de Oliveira Souza 1º Vice-Presidente: Elísio Cacildo Vieira 2º Vice-Presidente: Ruarinho Martins 1º Secretário: Emani José Bittencourt 2º Secretário: Adriano Gaggiato Representantes dos Conselhos Municipais: Eduardo de Freitas, Manuelina Gonçalves, Marcélio Silva Cruz, Pedro Ferreira de Paula. Representantes das Entidades Associativas: Ademir Raimundo, Hélio Anício de Almeida, José Modad, Rodrigo Henrique, Rogério Teixeira. Representantes das Empresas: Acácio Paulo Soares, Antônio Eugênio Fernandes, José Carlos de Barros, Nilton Silva Chaves
28/05/2002	Belo Horizonte	Reunião na ALMG para discussão do modelo do FUNDEVALE com Otávio Camargo, Tereza Villas Boas e Geraldo Melo
22 e 23/08/2003	Ipatinga	Conferência Metropolitana das Cidades convocada e realizada pela AMEVALE / RMVA

Fonte: Elaborado pela Autora. Informações disponibilizadas via correio eletrônico pelo Sr. Walter Teixeira dos Santos Jr. (Secretário Municipal da Prefeitura de Ipatinga 2001-2004 e Secretário Executivo da AMEVALE – Assembléia Metropolitana do Vale do Aço de 2001-2004).

Quanto às ações voltadas para a unificação da telefonia, buscando enquadrar os quatro municípios da RMVA (Coronel Fabriciano, Ipatinga, Timóteo e Santana do Paraíso) numa Área Local, só tiveram resultado efetivo em

⁵¹ Foi muito difícil localizar informações das ações e atividades desenvolvidas pelas órgãos metropolitanos (AMEVALE e CONDEVALE). A AMEVALE não chegou a ter uma sede própria e não foi possível localizar o seu arquivo físico, como o livro de atas das reuniões, por exemplo.

dezembro de 2004, após regulamentações da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL. Seguramente, as articulações e mobilizações políticas na RMVA motivaram a ANATEL a estabelecer esta nova regulamentação.

Em 2003 a ANATEL realizou a Consulta Pública nº 463, de 17 de julho de 2003⁵², apresentando uma proposta de regulamentação das áreas locais para Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC destinado ao uso do público em geral. Essa consulta objetivou, segundo a ANATEL, promover a organização do STFC, de forma a possibilitar a identificação de suas modalidades e respectivas tarifas e preços pelos usuários, além de estimular a competição entre prestadoras das diversas modalidades de serviço.

Posteriormente, a ANATEL, através da Resolução nº 373, de 03 de Junho de 2004, regulamentou as áreas locais para STFC destinado ao uso do público em geral, estabelecendo as diretrizes e critérios aplicáveis à configuração de áreas locais, incluindo a lista das cidades atendidas. A resolução definiu como área local a área geográfica de um município ou de um conjunto de municípios⁵³ e relacionou as cidades que se enquadravam no conjunto de municípios. A partir dessa resolução foi considerada área local a junção dos municípios de Coronel Fabriciano-Timóteo e de Ipatinga-Santana do Paraíso, ficando a RMVA com duas áreas locais.

Após uma revisão solicitada na medição da distância geodésica entre Coronel Fabriciano e Ipatinga, é que as quatro cidades da RMVA foram consideradas uma única área local, conforme a Resolução nº 389, de 09 de dezembro de

⁵² As consultas públicas podem receber contribuição e sugestões de toda a população. As contribuições e sugestões da Consulta Pública nº 463 aconteceu por meio de formulário eletrônico do no sítio da ANATEL, até o dia 15 de setembro de 2003, e por carta ou fax, até às 18 horas do dia 11 de setembro de 2003.

⁵³ ANATEL, Resolução nº 373/2004, Art. 3º, VI – Área com Continuidade Urbana é o resultado da fusão de duas ou mais localidades, de forma a constituir um todo continuamente urbanizado, podendo, entretanto, ocorrer descontinuidades de até 1.000m ou por motivo de acidente aquático, como rio, lago, baía ou braço oceânico.

2004, que incluiu novas configurações de conjunto de localidades com tratamento local.

O critério utilizado pela ANATEL para caracterizar área local não é ser uma Região Metropolitana e sim uma conurbação de municípios. Assim, podem ser enquadrados apenas alguns municípios dentro de regiões metropolitanas institucionalizadas e até conurbações de pequenos municípios.

A Assembleia Metropolitana teve dificuldade em alavancar a implementação das políticas públicas, apesar das intensas relações intra e interurbanas dos municípios da RMVA e entre outros municípios que não fazem parte da região metropolitana, como por exemplo Caratinga.

Desde o processo de industrialização, a região vive um permanente processo de conurbação, sendo muito intenso nessa última década o espraiamento do tecido urbano nas divisas dos municípios limítrofes Caratinga, Ipatinga e Santana do Paraíso, conforme explicitado do capítulo 3.

O cenário de baixa capacidade institucional para a implementação das políticas públicas locais em diversos municípios da RMVA e do Colar Metropolitano (FJP, 2002)⁵⁴ é um forte fator que poderia vir a motivar ações compartilhadas entre os diversos municípios. Entretanto, como já mencionado, apenas a AMVA, o CONSAÚDE e a parceria intermunicipal de Coronel Fabriciano e Timóteo para a disposição final dos resíduos sólidos, consistiram ações cooperativas mais evidenciadas entre os municípios do Vale do Aço, que iniciaram, no entanto, antes da criação da RMVA.

⁵⁴ Numa pesquisa desenvolvida pela Fundação João Pinheiro em 2001, os municípios da RMVA e do Colar Metropolitano foram classificados em alta, média e baixa capacidade institucional para implementação das políticas públicas locais. Dos 26 municípios, apenas Coronel Fabriciano e Ipatinga foram classificados no nível alta. No nível média foram classificados 05 municípios: Belo Oriente, Dionísio, Marliéria, Timóteo e São José do Goiabal. Os demais, 19 municípios, foram classificados no nível baixa capacidade institucional para implementação das políticas públicas locais (FJP, 2002).

Em trabalho desenvolvido pela FJP, onde foram realizadas entrevistas com os prefeitos da RMVA e do Colar, procurou-se “aferir a importância que as administrações atribuem à cooperação entre elas, o que pensam sobre a solidariedade e em que setores existem experiências efetivas de sucesso das ações compartilhadas”, o que se constatou foi uma

[...] sensação de vazio e de carência de ações intermediadoras de propostas concretas que possam aproveitar as sinergias de uma ação pública conjunta dos vários atores institucionais. Fora as ações de consórcio de saúde e as ações de solidariedade eventuais, não se percebe a existência de um espírito de coesão entre as administrações municipais na condução de projetos de caráter comum, tendo por base as informações extraídas das entrevistas com os prefeitos em torno destas questões. (FJP, 2002, p. 275).

Apesar de toda a mobilização para a criação da RMVA e da grande expectativa dos gestores públicos quando da sua aprovação, o cenário para atuação do órgão metropolitano para implementação de ações cooperativas era muito negativo, e como veremos mais adiante ainda o é.

De acordo com Abrucio e Soares (2001), “de modo geral, os níveis superiores de governo estão pouco presentes como parceiros, indutores ou coordenadores de ações das áreas metropolitanas”. O desinteresse dos governos estadual e federal em relação à questão metropolitana ainda persistia durante a fase inicial de implantação da RMVA. A própria composição dos órgãos metropolitanos da RMVA refletia essa ausência do executivo estadual.

Com o planejamento metropolitano desestruturado, o governo estadual não havia ainda definido como seria a participação do Estado na questão metropolitana. Assim, as ações do governo estadual eram muito limitadas como mediadoras das relações de âmbito regional.

O atual quadro da gestão metropolitana pode ser compreendido como resultado desse processo pendular de centralização, descentralização e recentralização que marcou as relações intergovernamentais no âmbito da federação e, no caso de Minas Gerais, da ausência de um redesenho do papel da esfera estadual de governo. (FJP, 2002, p. 78).

Além dessa ausência do Estado, a competição intermunicipal foi um outro fator que acabou dificultando as ações da AMEVALE, que era composta por mais de 75% por representantes da esfera municipal. De acordo com Abrucio e Soares (2001), desde a Constituição de 1988 instalou-se um processo de competição intermunicipal no país, através da prática da “guerra fiscal” entre os níveis de governo, o que acaba dificultando a possibilidade de implementação de ações cooperativas entre os entes da federação.

Em 2002, a pesquisa realizada pela FJP com alguns prefeitos da região apontaria a competição entre os municípios como um obstáculo à cooperação. Além dos gestores municipais, as empresas e entidades de classe empresariais também acreditavam que a competição entre os municípios e empresas dificultava as iniciativas de cooperação e ações conjuntas.

4.3 O quadro atual

A partir de 2003 começa a ser alterado esse cenário de ausência de ações do executivo estadual e também da União para tratar da questão metropolitana e da cooperação intergovernamental. Naquele ano, o governo nacional recoloca em pauta a questão metropolitana e o consorciamento intermunicipal. Foram feitas audiências públicas, debates, seminários e estudos em torno de experiências brasileiras e internacionais, além do diagnóstico das regiões metropolitanas brasileiras.⁵⁵ Foi criado o Comitê de Articulação e Pactuação Federativa, em 2003. Em 2005 foi aprovada e regulamentada a Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005).

⁵⁵ Depois de várias atividades desenvolvidas ao longo de 2003, nos dias 30 e 31 de março de 2004 aconteceu o Seminário Internacional “O Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federativos”, realizado pela Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais da Presidência da República, Ministério das Cidades, Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e Fórum das Federações. Também em 2004, através do contrato firmado pelo Ministério das Cidades e a Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE), representante legal da rede Observatório das Metrôpoles, foi realizada a pesquisa Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil para identificar, classificar e demarcar os espaços metropolitanos da rede urbana brasileira.

No plano estadual, em janeiro de 2003, o governo promoveu uma reforma administrativa que criou a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana - SEDRU, com uma Superintendência de Assuntos Metropolitanos em sua estrutura, já demonstrando um novo posicionamento em relação à questão metropolitana⁵⁶.

Ainda em 2003 foi realizado pela Assembleia Legislativa, nos dias 10, 11 e 12 de novembro, em Belo Horizonte, o Seminário Legislativo “Regiões Metropolitanas”, a partir do requerimento do deputado Fábio Avelar (PTB), para discutir a situação das regiões metropolitanas já existentes em Minas e refletir sobre a possibilidade e a viabilidade de se criarem outras, tendo em vista as várias proposições visando a criação de mais regiões metropolitanas no Estado (QUADRO 04).

QUADRO 04 - Projetos de Criação de Novas Regiões Metropolitanas no Estado em 2003

Proposição	Autoria	Região Metropolitana	Situação
PLC nº 03/2003	Dep. Alberto Bejani (PFL)	Juiz de Fora	Retirado pelo autor
PLC nº 05/2003	Dep. José Milton (PL)	Vale do Alto Paraopeba	Arquivado no final da Legislatura
PLC nº 08/2003	Dep. Weliton Prado (PT)	Triângulo Mineiro	Em tramitação com nº 38/2008
PLC nº 16/2003	Dep. Paulo Piau (PFL)	Vale do Rio Grande	Arquivado no final da Legislatura
PLC nº 17/2003	Dep. Adalclever Lopes (PMDB) e Leonardo Quintão (PFL)	Caratinga	Arquivado no final da Legislatura
PLC nº 19/2003	Dep. Leonardo Quintão (PFL)	Governador Valadares	Arquivado no final da Legislatura
PLC nº 35/2003	Dep. Djalma Diniz (PSDB)	Inconfidentes	Em tramitação com nº 11/2007
PLC nº 45/2003	Dep. Gil Pereira (PP)	Montes Claros	Arquivado no final da Legislatura

Fonte: Elaborado pela autora. Dados obtidos no sítio www.almg.gov.br.

Dos oito projetos em tramitação na Assembleia de Minas no ano de 2003, três eram matérias anteriores, que já estavam na Casa e foram reenumeradas. As outras cinco eram propostas recém apresentadas, que iniciaram a tramitação logo no início da 15ª Legislatura. O resgate da questão metropolitana no Programa de Governo do candidato Aécio Neves (PSDB) e a criação de uma

⁵⁶ Leis Delegadas nº 49/2003 e nº 106/2003.

estrutura administrativa estadual para tratar especificamente desta pauta, seguramente instigaram esta corrida para a apresentação de propostas de criação de novas Regiões Metropolitanas no Estado.

Como vimos no capítulo 2, a retomada da questão metropolitana no Estado, iniciou-se em 2004 na ALMG com uma série de modificações nas legislações que envolviam a questão metropolitana. Inicialmente foi aprovada uma reforma na Constituição Estadual alterando os artigos 42 a 50 (Emenda à Constituição nº 65/2004), e definindo um novo arranjo institucional para a gestão das regiões metropolitanas de Minas Gerais, a partir da Proposta de Emenda à Constituição - PEC nº 41/2003 apresentada pelos deputados Roberto Carvalho (PT) e Chico Simões (PT).

Art. 46 - Haverá em cada região metropolitana: I - uma Assembléia Metropolitana; II - um Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano; III - uma Agência de Desenvolvimento, com caráter técnico e executivo; IV - um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado; V - um Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. (MINAS GERAIS, Emenda à Constituição nº 65, 2004).

Já em Janeiro 2006, foi aprovada a Lei Complementar nº 88/2006, que “dispõe sobre a instituição e a gestão de região metropolitana e sobre o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano”, regulamentando a Emenda Consitucional e detalhando as atribuições e a estrutura dos órgãos metropolitanos, a partir do Projeto de Lei Complementar nº 65/2005 apresentado pelo deputado Roberto Carvalho (PT).

Também em janeiro de 2006 foram aprovadas as Leis Complementares nº 89 e nº 90/2006, que dispõem, respectivamente, sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH e a Região Metropolitana do Vale do Aço – RMVA, adequando as legislações das duas regiões metropolitanas existentes em Minas Gerais ao novo marco legal.

Essa nova estrutura de gestão metropolitana trouxe algumas alterações significativas, tais como: a criação de uma Agência de Desenvolvimento

Metropolitano, de caráter técnico e executivo; a participação da sociedade civil no Conselho Deliberativo da Região Metropolitana; e a representação paritária entre o Estado e os Municípios da região metropolitana na Assembleia Metropolitana, para fins de deliberação - “os voto dos representantes do Estado na Assembléia Metropolitana terá o peso equivalente à metade dos votos no Plenário”⁵⁷. Esse novo arranjo institucional busca um equilíbrio de representação decisória entre o estado e os municípios, contrapondo-se ao modelo estadualizado das primeiras regiões metropolitanas brasileiras e ao modelo municipalista que até então vigorava.

Antes dessa alteração na Constituição mineira, o arranjo institucional para a gestão das regiões metropolitanas era composto apenas pela Assembleia Metropolitana e pelo Fundo Metropolitano. No caso da RMVA, a LC nº 51/1998 anteriormente previa a existência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Mas o Executivo Estadual possuía pouca representação nesse arranjo. Havia uma predominância da representação municipal nos órgãos metropolitanos instituídos. Tratava-se de um arranjo horizontalizado, com uma excessiva representação dos municípios e uma restrita representação do governo estadual, ao inverso do arranjo verticalizado das primeiras regiões metropolitanas, onde os municípios tinham representação restrita e o governo estadual tinha maior representação.

Ainda em 2005, o governo estadual, dando sequência aos trabalhos relativos à questão metropolitana, por meio da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – SEDRU celebrou um contrato de prestação de serviços especializados com a Fundação João Pinheiro - FJP, para a elaboração de um estudo sobre o desenvolvimento integrado da RMVA.⁵⁸ A pesquisa foi desenvolvida durante todo o ano de 2006, em parceria com as prefeituras da região, empresas privadas, instituições de ensino e organizações da sociedade civil. A partir desse trabalho o governo de Minas Gerais propôs

⁵⁷ Lei Complementar nº 88/2006, art.10, §1º.

⁵⁸ Fundação João Pinheiro, Vale do Aço 2020: Uma Agenda de Desenvolvimento Integrado – perfil/diagnóstico/propostas. Belo Horizonte, 2007.

um programa de desenvolvimento regional, denominado “Vale do Aço 2020: Uma Agenda de Desenvolvimento Integrado”, abrangendo cinco áreas temáticas - desenvolvimento social, desenvolvimento econômico, saneamento ambiental, sistemas viário e de transportes e gestão territorial -, com foco nos quatro municípios da RMVA: Coronel Fabriciano, Ipatinga, Santana do Paraíso e Timóteo.

Em março de 2006, com um novo marco legal já aprovado, o governo estadual instituiu o Grupo de Governança Metropolitana, através do Decreto nº 44.268/2006, criado para implementar o novo marco legal, colocando em prática as disposições trazidas pela legislação relativas às regiões metropolitanas.

Art. 1º - Fica instituído o Grupo de Governança Metropolitana do Estado de Minas Gerais com a finalidade de: I - identificar os projetos e as ações planejadas para as regiões metropolitanas; II - promover a integração das ações dos órgãos estaduais nas regiões metropolitanas; III - propor diretrizes para compatibilizar os Planos Diretores Municipais e as Leis de Uso e Ocupação do Solo dos Municípios que constituem as regiões metropolitanas, com programas e projetos de interesse comum metropolitano; e IV - viabilizar a estruturação das instâncias, no âmbito estadual, responsáveis pela gestão das regiões metropolitanas. (MINAS GERAIS, Decreto nº 44.268, 2006).

Já em janeiro de 2007, com as discussões retomadas e já com as novas normas jurídicas que envolvem a questão metropolitana aprovadas, o governo estadual promoveu uma reforma na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – SEDRU (Lei Delegada nº 119/2007), transformando a Superintendência de Assuntos Metropolitanos na Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano. A nova Subsecretaria é composta pela Superintendência de Intermediação para Assuntos Metropolitanos e Superintendência de Apoio à Gestão do Solo Metropolitano, demonstrando maior relevância à questão.

Em agosto de 2007, a partir do Decreto nº 44.602, foi regulamentado o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, instituído pela Lei Complementar nº 88/2006. E em outubro de 2007, através do Decreto nº 44.647, foram

regulamentadas as diretrizes e o exercício do poder de polícia estadual para o controle da expansão urbana nas regiões metropolitanas, delegando esta competência à SEDRU, por meio da Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano.

Nesse momento, enquanto a Assembleia de Minas e o Governo do Estado trabalhavam com intensidade na perspectiva de se construir um novo marco legal para a questão metropolitana, a RMVA era palco de uma intrincada disputa política entre os prefeitos da região, principalmente na polarização entre o PT e o PMDB.

As eleições municipais de 2004 desenharam um novo quadro político-partidário na RMVA (QUADRO 05). Esta configuração trouxe uma nova correlação de forças entre os partidos na região após a posse dos novos mandatários. O PT, que já era forte na região, ampliou a sua presença, passando de quatro para sete prefeituras conquistadas nas eleições. Já o PMDB teve uma significativa redução, de nove para cinco municípios administrados na região (GRAF. 01). Mas Sebastião Quintão (PMDB) ganhou as eleições para a Prefeitura de Ipatinga, principal cidade da região, que vinha sendo governada pelo PT havia quatro mandatos consecutivos.

O acirrado enfrentamento entre PT e PMDB, acentuado em Ipatinga e também entre outros municípios da região logo nos primeiros momentos do novo mandato chegou até à AMVA quando do processo de escolha da nova direção da entidade, provocando uma cisãnea. De um lado, o PMDB tentava assumir a presidência da AMVA com a candidatura de Sebastião Quintão. Do outro, o PT apresentava o nome do prefeito de Periquito, Nereu Nunes Pereira, para a cabeça de chapa. Sem acordo, ocorreu uma divisão.

Com a dissidência na AMVA, os municípios administrados pelo PT desfiliam-se da entidade de 30 anos para a fundação de uma associação paralela: Associação dos Municípios para o Desenvolvimento Integrado – AMDI. Havia um questionamento dos prefeitos do PT quanto à forma como foi conduzido o

processo eleitoral da mesa diretora da AMVA, com a inclusão de última hora de seis novos municípios⁵⁹ e o acerto financeiro de alguns municípios com a entidade às vésperas da eleição para que se tornassem aptos a votar. Isso corroborou com a briga partidária e levou à cisão. Ao final, Sebastião Quintão se elegeu presidente da AMVA no pleito do dia 14 de janeiro de 2005, e os prefeitos do PT lideraram a saída de municípios da entidade.

QUADRO 05 - Composição Político-Partidária dos Municípios da RMVA e do Colar Metropolitano no mandato de 2005 - 2008

	Municípios	Prefeito	Partido
RMVA	Coronel Fabriciano	Chico Simões	PT
	Ipatinga	Sebastião Quintão	PMDB
	Timóteo	Geraldo Nascimento ¹	PT
	Santana do Paraíso	Joaquim Correia de Melo	PT
Colar Metropolitano	Açucena	Ademir José Siman	PT
	Antônio Dias	William Robson Marques Fraga	PFL
	Belo Oriente	Pietro Chaves Filho	PDT
	Braúnas	Geraldo Flávio de Andrade	PSDB
	Bugre	Jordão Viana Teixeira	PMDB
	Córrego Novo	Eder Fragoso de Souza	PDT
	Dionísio	José Henriques Ferreira	PSDB
	Dom Cavati	Pedro Euzébio Sobrinho	PT
	Entre Folhas	Ailton Silveira Dias	PMDB
	Iapu	José Carlos de Barros	PSDB
	Ipaba	José Vieira de Almeida	PFL
	Jaguaraçu	Célia de Oliveira Coelho	PL
	Joanésia	Denílson Andrade de Assis	PPS
	Marliéria	Vicente Paranhos dos Santos	PSDB
	Mesquita	José Euler	PPS
	Naque	Salvador Gomes Dutra	PT
	Periquito	Nereu Nunes Pereira	PT
	Pingo D'Água	Breno Silverio de Moraes	PTB
	São João do Oriente	Alonso de Oliveira Ruela	PMDB
	São José do Goiabal	Pedro Raimundo Teodoro	PP
Sobralia	Wilson Ferreira Neto	PMDB	
Vargem Alegre	Neudmar Ferreira Campos	PDT	

¹ Ações na Justiça Eleitoral provocaram várias trocas de prefeitos no município de Timóteo ao longo do período, com o mandato terminando sob a gestão do prefeito Geraldo Hilário, do PDT.

Fonte: Elaborado pela autora. Dados obtidos no sítio www.tse.gov.br.

⁵⁹ A inclusão dos municípios de Dionísio, Entre Folhas, Inhapim, São José do Goiabal, Sobralia e Vargem Alegre nos quadros da AMVA foi deliberada em Assembléia Geral realizada dia 15/12/2004, final do mandato do então Presidente da entidade, Francisco Hemétrio (PMDB), Prefeito de Mesquita, que não se reelegeu na disputa municipal e que ocupou cargo de assessor na Prefeitura de Ipatinga a partir de 2005. (JORNAL DIÁRIO DO AÇO, 06/01/2005)

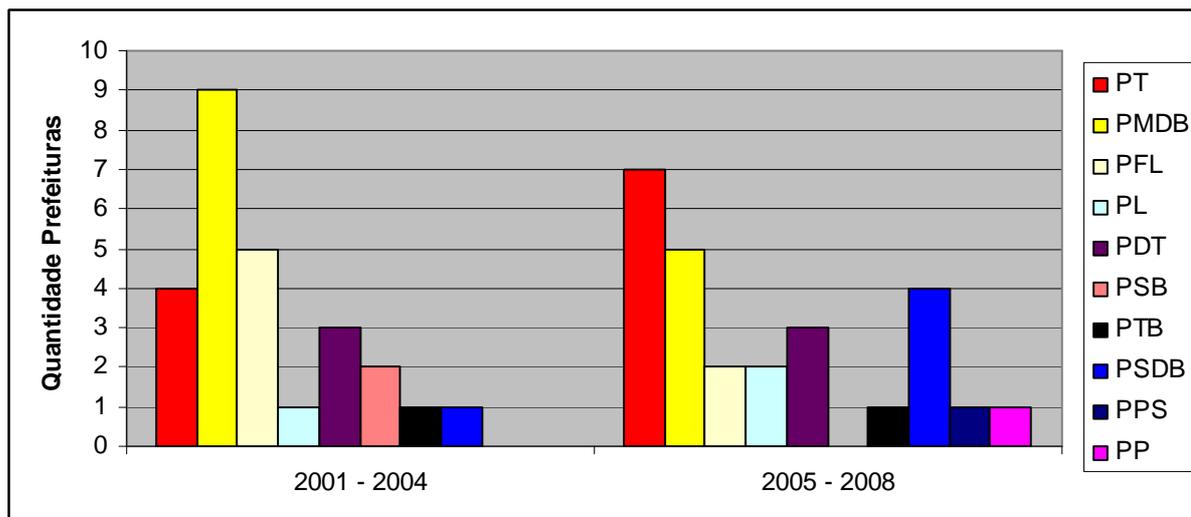


GRÁFICO 01 – Comparativo da Composição Político-Partidária dos Municípios da RMVA e do Colar Metropolitano nos Mandatos de 2001 - 2004 e 2005 - 2008

Fonte: Elaborado pela autora. Dados obtidos no sítio www.tse.gov.br.

O prefeito de Coronel Fabriciano, Chico Simões (PT), criticou a maneira como ocorreu a inclusão dos novos membros da AMVA, classificando a atitude como “casuísmo” e “concentração de poder” (JORNAL DIÁRIO DO AÇO, 11/01/2005). Já o ex-prefeito de Mesquita, Francisco Hemétrio (PMDB), então presidente da AMVA, discordava do dirigente petista e acreditava num acordo:

Não acredito em manobras políticas e muito menos que a Amva fique enfraquecida. O próprio Nereu Nunes já conversou com o prefeito de Ipatinga, Sebastião Quintão, para que o PT e PMDB possam entrar num consenso, justamente para evitar disputas. [...] Não acredito que haja possibilidades de rachas dentro da Associação. (JORNAL DIÁRIO DO AÇO, 06/01/2005).

A AMDI, associação de cooperação intermunicipal, foi então constituída por 11 municípios, com finalidades similares às da AMVA. Fundada em 01 de julho de 2005, em Assembleia Geral realizada no município de Açucena (mesma cidade onde foi fundada a AMVA, em 1974), a AMDI passou a congregar os municípios de Açucena, Bom Jesus do Galho, Coronel Fabriciano, Dom Cavati, Jaguarauçu, Naque, Periquito, Santana do Paraíso, São Sebastião do Anta, Tarumirim e Timóteo. Eram nove municípios governados pelo PT, um pelo PL e um pelo PMDB.

A primeira diretoria da AMDI ficou assim constituída: Presidente - Nereu Nunes Pereira (Periquito); Vice-Presidente – Célia de Oliveira Coelho (Jaguaraçu); Diretor Administrativo: Chico Simões (Coronel Fabriciano); Diretor Administrativo Substituto: Ademir José Siman (Açucena); Diretor Financeiro: Geraldo Nascimento (Timóteo); Diretor Financeiro Substituto: Joaquim Correa de Melo (Santana do Paraíso).

Mas mesmo diante desse cenário de permanente disputa político-partidária, descrito anteriormente, o governo estadual elaborou um estudo sobre o desenvolvimento integrado da RMVA, em 2006, através da FJP, conforme já mencionado. E convocou a 1ª Conferência Metropolitana da Região Metropolitana do Vale do Aço – RMVA, realizada nos dias 12 e 13 de novembro de 2007, sob a coordenação da SEDRU, em parceria com a Assembleia Legislativa.

A finalidade da Conferência era iniciar a consolidação do novo arranjo institucional metropolitano, com a instalação do Conselho Deliberativo, incluindo a eleição dos representantes da sociedade civil. Era um espaço privilegiado para o debate sobre as questões metropolitanas, a partir do diagnóstico apresentado pela FJP, com palestras e exposições dos órgãos públicos e grandes empresas da região.

Entretanto, a 1ª Conferência Metropolitana da RMVA, ao invés de cumprir os pressupostos para os quais foi convocada com intensa mobilização, serviu para repetir a querela partidária entre PT e PMDB. No evento, realizado em Ipatinga, a discussão em torno da participação numérica no Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano foi o que mais ficou evidente. Os representantes políticos dos municípios de Coronel Fabriciano e Santana do Paraíso, administrados pelo PT, discordaram do fato de terem cada um apenas um assento na Assembleia Metropolitana e Ipatinga ter dois membros, a serem indicados pelo governo do PMDB de Sebastião Quintão. Essa composição só foi conhecida uma semana antes da Conferência, dado que o Conselho

Deliberativo era composto por um representante de cada município da RMVA, conforme a publicação da Lei Complementar nº 90/2006.

O ponto de discórdia na Conferência foi a publicação de uma errata no Minas Gerais, dia 06 de novembro de 2007, ou seja, na semana que antecedeu a Conferência, alterando a composição do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano fixado pela Lei Complementar nº 90/2006⁶⁰. A ALMG não explicou as razões do equívoco.

O fato é que, em 20/12/05, o Plenário da Assembléia Legislativa de Minas Gerais aprovou o PLC, com uma emenda da Comissão de Assuntos Municipais, alterando o número de componentes. Mas o parecer de redação final foi publicado equivocadamente mantendo o número anterior. O equívoco só foi corrigido pelo Executivo por meio de uma errata, publicada dia 6 passado. (ALMG/Assessoria de Comunicação, 12/11/2007).

O desentendimento fez com que os prefeitos de Coronel Fabriciano, Chico Simões, e de Santana do Paraíso, Joaquim Correia de Melo, do PT, se recusassem a ser empossados no Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano naquele ocasião. No transcorrer da Conferência, a SEDRU afirmava que lhe cabia cumprir a lei. O secretário da pasta, Dilzon Melo, alegou que “não era o momento para se discutir a questão e que estava ali para cumprir a lei, que prevê os dois representantes por parte de Ipatinga” (JORNAL DIÁRIO DO AÇO, 15/11/2007).

Já o prefeito de Ipatinga, Sebastião Quintão (PMDB), presumia que o município que governava tinha o direito de ter as duas vagas no Conselho Deliberativo.

“Ipatinga, por questão legal, e por ser uma cidade maior, com mais habitantes, vai contribuir mais com a região metropolitana, com mais dinheiro. É uma cidade que tem o maior avanço em todos os sentidos. Por isso, foi sabiamente apoiada pela Assembléia Legislativa com dois votos do Conselho, assim como Belo Horizonte o

⁶⁰ Com a Errata publicada em 06/11/2007, o Art. 5º, II, da Lei Complementar nº 90, de 12/01/2006, passou a vigorar com a seguinte redação: “O Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, cujas competências serão definidas em lei complementar específica, é composto por: II - dois representantes do Poder Executivo do Município de Ipatinga e um representante do Poder Executivo dos demais Municípios que compõem a RMVA”.

foi. Só que Belo Horizonte, como é do PT, eles não incomodaram e aceitaram. Aqui em Ipatinga é do PMDB, então eles querem aparecer. Na realidade, o prefeito (Simões) quer mesmo é aparecer”, reforçou Quintão. (JORNAL DIÁRIO DO AÇO, 14/11/2007).

Apesar das desavenças, ainda assim foi formado o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana do Vale do Aço – RMVA (QUADRO 06), cabendo à SEDRU articular-se com os órgãos dos poderes públicos e outros segmentos atuantes na RMVA com vistas à viabilização das suas ações. O Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano tem 10 membros titulares, sendo cinco representantes do poder executivo municipal, quatro do estadual e um representante da sociedade civil organizada, com os seus respectivos suplentes.

QUADRO 06 - Composição do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana do Vale do Aço – RMVA – 2007

Município/ Órgão	Titular	Suplente
Coronel Fabriciano	Bruno Morais Oliveira Torres	Rodrigo Pinho
Ipatinga	Sebastião de Barros Quintão Ilton Carvalho Câmara	Paulo Sérgio Julião José Osmir de Castro
Timóteo	Geraldo Hilário Torres	Alexander Silveira Machado
Santana do Paraíso	Joaquim Correia de Melo	Sérgio Ricardo Nunes
Governo do Estado	Secretário de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana - SEDRU Secretário de Estado de Transportes e Obras Públicas - SETOP	Subsecretário de Estado de Desenvolvimento Metropolitano da SEDRU Coordenador da Regional do Departamento Estadual de Estradas e Rodagem de Minas Gerais no Vale Aço, localizada em Coronel Fabriciano
	Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SEMAD	Superintendente da Superintendência Regional de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Leste Mineiro
	Secretário de Estado de Desenvolvimento Econômico - SEDE	Subsecretário de Estado de Planejamento e Orçamento da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG
Sociedade Civil Organizada	Luciano José de Araújo - Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais - FIEMG	Anfilófilo Salles Martins - Fundação Acesita

Fonte: Elaborado pelo autora. Dados obtidos no sítio www.almg.gov.br.

Justamente quando se tem um novo momento da questão metropolitana em Minas, com um novo ordenamento jurídico e uma posição melhor definida do Governo do Estado, a RMVA vivia uma visceral disputa político-partidária, em detrimento da necessária mobilização dos gestores municipais para implementação de ações cooperativas, como havia ocorrido na década de 1990.

Esse cenário reforça o que Ribeiro (2004) diz sobre as razões explicativas do descompromisso político com a questão metropolitana: “são várias as razões explicativas desse descompromisso político com a metrópole, mas o localismo do nosso sistema eleitoral parece estar na raiz desse mal”. Assim, ao invés de ações cooperativas entre os municípios na RMVA, o que se têm são disputas político-partidárias que acabam prejudicando a tomada de decisões voltadas ao interesse metropolitano.

Mesmo diante desse cenário turbulento, foram protocolados na Assembleia Legislativa quatro Projetos de Lei Complementar propondo o acréscimo de novos municípios ao Colar Metropolitano e também a inclusão de municípios já integrantes do Colar na RMVA (QUADRO 07). No entanto, três destes PLC's foram retirados de tramitação pela proponente⁶¹.

QUADRO 07 - Proposições Legislativas sobre a RMVA - 2007 e 2008

Proposição	Autoria	Situação	Ementa
PLC nº 8/2007	Deputado Zé Maia (PSDB)	Aguardando diligência em Comissão	Acrescenta os municípios de São Domingos do Prata e Sem Peixe no colar metropolitano da RMVA
PLC nº 18/2007	Deputada Rosângela Reis (PV)	Retirado pela autora	Acrescenta os municípios de Mesquita, Belo Oriente e Ipaba na RMVA
PLC nº 47/2008	Deputada Rosângela Reis (PV)	Retirado pela autora	Acrescenta o município Bom Jesus do Galho ao Colar Metropolitano da RMVA
PLC nº 48/2008	Deputada Rosângela Reis (PV)	Retirado pela autora	Acrescenta o município de Caratinga ao Colar Metropolitano da RMVA

Fonte: Elaborado pela autora. Dados obtidos no sítio www.almg.gov.br.

⁶¹ Foi entregue pessoalmente pela autora um ofício no Gabinete da Deputada Rosângela Reis (PV), dia 08/02/2010, com pedido de esclarecimentos sobre os motivos da retirada das proposições, mas sem respostas.

Qualquer proposta de alteração na RMVA é imprescindível que seja precedida de uma rigorosa análise, para que não se dê apenas o status metropolitano a mais municípios. Ou ainda, para que não se sobressaia o interesse político-eleitoral à real condição metropolitana dos municípios, ou para que não se crie um descompasso entre a institucionalidade e a espacialidade (MOURA e FIRKOWSKI, 2001).

Diante desse cenário negativo para a implementação da RMVA, talvez fosse mais interessante que as proposições visassem promover alterações na legislação voltadas a estimular os municípios para o estabelecimento de laços cooperativos.

No final de 2008 um novo quadro político se avistava a partir do resultado das eleições municipais daquele ano (QUADRO 08). Surge uma nova expectativa em torno do processo de implementação da RMVA, que estava praticamente paralisado. Até mesmo o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano sequer chegou a se reunir uma única vez, após ser composto na tumultuada Conferência da RMVA em 2007⁶².

Nas quatro cidades que compõem a RMVA, em três delas foram eleitos prefeitos filiados ao PT e uma cidade ficou com o PDT, tornando-se possível um novo esforço para o diálogo entre as lideranças regionais a fim de consolidar a Região Metropolitana. A alteração do cenário indicava uma amenidade na disputa político-eleitoral entre os municípios, vislumbrando-se um novo ritmo na condução do processo de implantação da RMVA.

⁶² Informações repassadas em fevereiro de 2010 pelo membro titular do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, Bruno Morais Oliveira Torres, representante de Coronel Fabriciano.

QUADRO 08 - Composição Político-Partidária dos Municípios da RMVA e do Colar Metropolitano no mandato de 2009 - 2012

RMVA	Municípios	Prefeito	Partido
Colar Metropolitano	Coronel Fabriciano	Chico Simões	PT
	Ipatinga	Chico Ferramenta ¹	PT
	Timóteo	Geraldo Hilário ²	PDT
	Santana do Paraíso	Joaquim Correia de Melo	PT
	Açucena	Ademir José Siman	PT
	Antônio Dias	Tenório Rosa Araújo	DEM
	Belo Oriente	Humberto Lopes de Assis	PT
	Braúnas	Jovani Duarte Menezes	PV
	Bugre	Joselito Viana da Costa	PR
	Córrego Novo	Dalton Caetano Campos	PP
	Dionísio	Weber Americano	PMDB
	Dom Cavati	Jair Vieira Campos	DEM
	Entre Folhas	Ailton Silveira Dias	PMDB
	Iapu	Márcio de Almeida Silva	PT
	Ipaba	Geraldo Dos Reis Neves	PMDB
	Jaguaráçu	Marcio Lima de Paula	PR
	Joanésia	Denílson Andrade de Assis	PTN
	Marliéria	Waldemar Nunes de Sousa	PT
	Mesquita	José Euler	PPS
	Naque	Salvador Gomes Dutra	PT
	Periquito	Luis Reis de Andrade	PT
	Pingo D'Água	Artur Carlos da Silva	PDT
	São João do Oriente	Jorge Romel Cunha	DEM
	São José do Goiabal	Jose Roberto Gariff Guimarães	PSB
	Sobrália	Wilson Ferreira Neto	PMDB
	Vargem Alegre	Neudmar Ferreira Campos	PDT

¹ O prefeito eleito não chegou a ser empossado devido a uma liminar do TRE que o considerou inelegível em razão da rejeição das contas municipais quando exerceu seu primeiro mandato na PMI, dando posse ao segundo colocado Sebastião Quintão (PMDB), que foi cassado posteriormente por abuso de poder político e econômico e o município passou a ser administrado interinamente pelo presidente da Câmara Municipal, Robson Gomes (PPS).

² Novas ações na Justiça Eleitoral promoveram substituições alternadas no comando do município, completando 10 trocas de prefeitos ao longo de cinco anos. Geraldo Hilário (PDT) governa sob liminar, com a possibilidade iminente de posse do segundo colocado, Sérgio Mendes (PSB), por decisão do TRE.

Fonte: Elaborado pela autora. Dados obtidos no sítio www.tse.gov.br.

Um dos precursores do debate e da mobilização para a criação da RMVA no início da década de 1990, ex-vereador de Ipatinga Robinson Ayres, fez uma análise de que o antigo sonho da população do Vale do Aço de se implantar

efetivamente a sua Região Metropolitana poderia se consolidar com o novo quadro político da região.

[...] com uma população muito mais consciente, mobilizada e identificada cada vez mais com a Região Metropolitana; com prefeitos eleitos majoritariamente comprometidos com esta implementação e contando com a solidariedade e apoio do governo federal a projetos de interesse do Vale do Aço, nossas expectativas com o ritmo desta implantação da Região Metropolitana, no cenário nascido das eleições, só podem ser as melhores possíveis. (REVISTA CAMINHOS GERAIS, Dezembro/2009).

Em 2009, depois das divergências entre os prefeitos da RMVA na Conferência de 2007 em torno do número de representantes de cada município no Conselho Deliberativo, foi aprovada uma alteração na sua composição. Através da Lei Complementar nº 106, de 09 de janeiro de 2009, o Art. 5º, II, da Lei Complementar nº 90, de 12 de janeiro de 2006, passou a vigorar com a seguinte redação: “II - dois representantes do Poder Executivo de cada Município que compõe a RMVA”.

Ainda assim, mesmo depois da mudança numérica na composição do Conselho Metropolitano, que buscava acabar com o mal-estar entre os gestores dos quatro municípios da RMVA, a instabilidade política vivida nas cidades de Ipatinga e Timóteo, com as constantes trocas de prefeitos, tem sido um fator determinante para manter congeladas as ações em prol da consolidação do arranjo institucional e os novos órgãos de gestão - a Assembleia Metropolitana, o Conselho Metropolitano e a Agencia de Desenvolvimento Metropolitano da RMVA.

A própria Subsecretária de Desenvolvimento Metropolitano do Estado, Maria Madalena Franco Garcia, admite esta dificuldade.

Em janeiro de 2007 foi criada a Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano para colocar em marcha esse novo arranjo institucional. Hoje a Subsecretaria é o órgão responsável pelo planejamento e gestão da RMVA e está incumbida de consolidar o arranjo institucional e os novos órgãos de gestão - a Assembleia Metropolitana, o Conselho Metropolitano e a Agência de Desenvolvimento Metropolitano da RMVA. As questões políticas locais têm dificultado esse processo. (Maria Madalena Franco Garcia, Subsecretária de Desenvolvimento Metropolitano da Secretaria de

Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – SEDRU, em entrevista, através de e-mail datado de 26 de janeiro de 2010).

Este é o atual cenário da questão metropolitana na RMVA. Apesar de todo o empenho para a criação e implementação da RMVA desde a década de 1960, do permanente processo de aglomeração urbana da região e da característica de aglomerado urbano que a região possui desde o seu processo inicial de urbanização, ainda persiste a ausência de uma estrutura de gestão metropolitana.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao delinear o processo de formação do Aglomerado Urbano do Vale do Aço e a trajetória da questão metropolitana no Brasil e na RMVA, foi possível identificar os muitos obstáculos já enfrentados para a institucionalização e a implementação da RMVA. Enfim, encontramos várias respostas para a indagação: por que a gestão da região metropolitana do Vale do Aço não sai do papel?

Também foi possível verificar as dificuldades encontradas pelos gestores públicos municipais para implementarem ações compartilhadas - mesmo quando existe um grande interesse para tal -, como é o caso do Consórcio Intermunicipal para Disposição de Resíduos Sólidos formado por Coronel Fabriciano e Timóteo.

Como vimos, são vários os obstáculos enfrentados para implementação da RMVA. A atuação e o interesse dos poderes públicos municipais e estadual para a efetivação da gestão metropolitana na RMVA foram muito diferentes ao longo de toda sua trajetória, dificultando a construção de uma política metropolitana para a região. Podemos dizer que a trajetória de criação e implantação da RMVA é caracterizada por uma profunda assincronia entre as ações locais e estaduais no tocante à questão metropolitana. O ritmo e a velocidade das ações do Estado e dos municípios da RMVA sempre foram diferentes e descompassados, tornando-se este desajuste um grande empecilho para a efetivação da RMVA. Vale ressaltar que a incompatibilidade entre a institucionalidade e espacialidade da RMVA é mais um elemento dificultador para a implementação de políticas públicas de alcance metropolitano.

Durante toda a década de 1990, enquanto diversas lideranças regionais (prefeitos, vereadores, deputados e sociedade civil) empenhavam-se em criar a RMVA, o governo estadual desestruturava a sua política metropolitana. A

descentralização administrativa, política e fiscal, trazida pela Constituição de 1988, dando maior autonomia aos municípios, não impediu a articulação regional em prol da criação da RMVA. Já a delegação dada pela nova Constituição aos Estados para a instituição de unidades regionais de gestão e planejamento não foi suficiente para alavancar as ações da política metropolitana naquela década.

Passada a fase de criação da RMVA, os órgãos metropolitanos (Assembleia Metropolitana e Conselho Deliberativo) não conseguiram avançar na implementação de políticas públicas de alcance metropolitano. Os órgãos de gestão da RMVA estruturados excessivamente na participação dos municípios, com uma participação restrita do executivo estadual, associado a ausência de política pública metropolitana estadual e federal, foram obstáculos à efetivação da gestão da RMVA nesse período.

Já a partir de 2003, ao contrário do que vinha acontecendo até então, o Governo do Estado retomou as ações de cunho metropolitano, assumindo o papel de coordenador e incentivador da política metropolitana. Entretanto, nos anos de 2005 a 2010, a RMVA vivencia uma constante disputa político-partidária intermunicipal e uma instabilidade política sem precedentes em dois municípios do pólo, com várias trocas de prefeitos em Timóteo e Ipatinga, fazendo com que a RMVA fique temporariamente adormecida.

Vale destacar que apenas nos momentos em que houve uma sincronia entre os gestores municipais e o governo estadual é que se conseguiu avançar na construção e implementação de ações cooperativas entre os municípios da RMVA. Foram os casos da fundação da AMVA, na década de 1970, e a criação do CONSAÚDE, na década de 1990. No entanto, são entidades intermunicipais de prestação de serviços, que não estão voltadas para as tarefas do planejamento e da gestão metropolitana.

A trajetória e o futuro da RMVA dependem do envolvimento intrínseco do poder público (legislativos e executivos dos municípios que compõem a RMVA e do Estado de Minas Gerais) e da sociedade civil, bem como da compreensão por parte desses atores de que é possível essa construção conjunta.

Obviamente, o assunto não se esgota aqui. Diante do impasse em que se encontra a implementação da RMVA, torna-se relevante investigar quais outras ações, instrumentos ou incentivos podem ajudar na implementação de políticas cooperativas intermunicipais e intergovernamentais.

No decorrer deste trabalho foram apresentadas algumas questões que merecem um estudo mais aprofundado, surgindo assim sugestões para trabalhos futuros:

Quais alterações acontecem na dinâmica urbana da RMVA em função da intensa expansão urbana nos limites dos municípios de Ipatinga, Caratinga e Santana do Paraíso?

Quais são os fatores intervenientes do processo de verticalização na região e as consequências da sua incidência no território e na dinâmica urbana?

A política urbana e os instrumentos urbanísticos utilizados pelos gestores públicos municipais são suficientes e adequados para atender o processo de conurbação dos municípios da RMVA?

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; SOARES, Márcia Miranda. *Redes Federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer (Série Pesquisas n. 24), 2001.

ACESITA. *Relatório 1958*. Timóteo, 1959.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. *Legislação: Legislação Mineira*. Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/index.asp?grupo=legislacao&diretorio=njmg&arquivo=legislacao_mineira>. Acesso em 01 de dezembro de 2009.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. *Atividade Parlamentar: Tramitação de Projetos*. Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/index.asp?grupo=atividade_parlamentar&diretorio=mat e&arquivo=projetos>. Acesso em 01 de dezembro de 2009.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. Assessoria de Comunicação. *Conselho da RMVA toma posse sem Fabriciano e Santana do Paraíso*. Belo Horizonte, 12/11/2007. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/not/bancodenoticias/not_665376.asp>. Acesso em 01 de dezembro de 2009.

AYRES, Robinson. *Vale 2000: o Vale do Aço em busca do tempo perdido*. Ipatinga, 1993.

AZEVEDO, Sergio; MARES GUIA, Virginia Rennó dos. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. In RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz et. Al (Org.) *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, Rio de Janeiro: FASE, 2004. p.97-110.

AZEVEDO, Sérgio de; MARES GUIA, Virgínia Rennó dos. Dilemas da gestão metropolitana em Belo Horizonte. In: MENDONÇA, Jupira Gomes de; GODINHO, Maria Helena de Lacerda (orgs.). *População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades*. Belo Horizonte: Ed. PUCMINAS; PRONEX CNPQ; Observatório das Metrôpoles, 2003, p. 207-226.

AZEVEDO, Sérgio de; MARES GUIA, Virgínia Rennó dos. Governança Metropolitana e Reforma do Estado: o caso de Belo Horizonte. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 3, nov. de 2000, p. 131-144.

BAER, Werner (1976). *Siderurgia e desenvolvimento brasileiro*. Rio de Janeiro: Zahar Editores. pp.71-111; 214-227.

BARBOSA, Waldemar de Almeida. *Dicionário Histórico-Geográfico de Minas Gerais*. 2ª. ed. Belo Horizonte: Itatiaia, 1995.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Brasília, 2005.

BRASIL. ANATEL. Resolução nº 389, de 09 de dezembro de 2004. Brasília, 2004.

BRASIL. ANATEL. Resolução nº 373, de 03 de Junho de 2004. Brasília, 2004.

BRASIL. ANATEL. Consulta Pública nº 463, de 17 de julho de 2003. Brasília, 2003.

BRASIL. *Lei Complementar nº 113, de 19 de setembro de 2001*. Brasília, 2001.

BRASIL. *Lei Complementar nº 112, de 19 de setembro de 2001*. Brasília, 2001.

BRASIL. *Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998*. Brasília, 1998.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 15 de 1996. Brasília, 1996.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988.

BRASIL. *Decreto Nº 73.600, de 08 de Fevereiro de 1974*. Brasília, 1974.

BRASIL. *Lei Complementar Nº 20, de 1º de Julho de 1974*. Brasília, 1974.

BRASIL. *Lei Complementar Nº 14, de 8 de Junho de 1973*. Brasília, 1973.

BRASIL. *Emenda Constitucional Nº 1, de 17 de Outubro de 1969*. Brasília, 1969.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília, 1967.

Brasil. *Lei de 27/10/1831*. Imprensa Oficial: Rio de Janeiro, 1891. Coleção das leis do Brazil. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/conteudo/colecoes/Legislacao/Legimp-14/Legimp-14_45.pdf>. Acesso em : 01 de novembro de 2009.

BRASIL. *Carta Régia de 02 de dezembro de 1808*. Imprensa Oficial: Rio de Janeiro, 1891. Coleção das leis do Brazil. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/conteudo/Colecoes/Legislacao/Legimp-A1_43.pdf> e <http://www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/conteudo/Colecoes/Legislacao/Legimp-A1_44.pdf>. Acesso em : 01 de novembro de 2009.

BRASIL. *Carta Régia de 13 de agosto de 1808*. Imprensa Oficial: Rio de Janeiro, 1891. Coleção das leis do Brazil. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/conteudo/Colecoes/Legislacao/Legimp-A1_12.pdf>. Acesso em : 01 de novembro de 2009.

BRITO, Fausto R. A. (Coord.); OLIVEIRA, Ana Maria H. C. de; JUNQUEIRA, André C.. A Ocupação do Território e a Devastação da Mata Atlântica. In: PAULA, João Antônio de (Coord.). *Bio diversidade população econômica: uma região da Mata Atlântica*. Belo Horizonte: UFMG, CEDPLAR, 1997. p.48-90.

COELHO, Eduardo J.J.; SETTI, João Bosco. *A Estrada de Ferro Vitória a Minas e suas Locomotivas desde 1904 - Vol. I – A História e as Locomotivas a Vapor*. Memória do Trem, Rio de Janeiro, 2000.

CONSAÚDE. *Relatório de Gestão 2007-2008*. Ipatinga, 2009.

COSTA, Antônio Gilberto; RENGER, Friedrich Ewald; FURTADO, Júnia Ferreira; SANTOS, Márcia Maria Duarte dos. *Cartografia das Minas Gerais: da capitania à província*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. 84p.: 29 pranchas (em bolso).

COSTA, Geraldo M.; COSTA, Heloisa S. M. Região metropolitana e competitividade intermunicipal: uma conciliação possível?. In: 9. SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 2000, Diamantina. *Anais...* Belo Horizonte: Cedeplar/UFMG, 2000. v. 1, p. 1055-1076.

COSTA, Heloisa S.M. *Vale do Aço: da produção da cidade moderna sob a grande indústria à diversificação do meio-ambiente urbano*. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG, 1995. (Tese de doutorado).

COSTA, Joaquim Ribeiro da. *Toponímia de Minas Gerais*. 2ª ed. Belo Horizonte: BDMG Cultural, 1997.

DAVIDOVICH, Fany Rachel; LIMA, Olga Maria Buarque de. Contribuição ao estudo as aglomerações urbanas no Brasil. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, n. 37(1), p.50-84, jan./mar. 1975.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Diretrizes para o desenvolvimento micro-regional do Vale do Aço. Vale do Aço – Estudo do Preliminar*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, [1974?].

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Plano de desenvolvimento integrado do Aglomerado Urbano do Vale do Aço*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1978 (16 volumes).

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Programa de Aplicações em Desenvolvimento Urbano – Vale do Aço*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1978.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Programa Estadual de Centros Intermediários. Diagnóstico de Coronel Fabriciano-Ipatinga-Timóteo*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1980.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Metropolização de centros médios: processos de gestão a partir do caso particular do Vale do Aço, em Minas Gerais*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2002 (Relatório Técnico).

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Vale do Aço 2020: uma agenda de desenvolvimento integrado – perfil/diagnóstico/propostas*. Belo Horizonte, 2007.

GUERRA, João Batista. *Vazio Verde. O amanhecer de Ipatinga*. GUERRA, João Batista. [s.l.]: Nova, [s.d.].

HARDY FILHO, Rafael. Ipatinga, cidade aberta. *Usiminas Revista*, Belo Horizonte, 1(2): 34, 1970.

IBGE. *Censos demográficos*. 2009. Disponível em: < <http://www.sidra.ibge.gov.br/cd/default.asp>>. Acesso em: 01 de fevereiro de 2009).

IBGE. *Contagem da população, 2007*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008a.

IBGE. *Regiões de influência das cidades: 2007*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008b.

IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2005*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros: pesquisa de informações básicas municipais 1999*. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.

JORNAL CLASSIVALE. Ipatinga, 07 de maio de 1994.

JORNAL DIÁRIO DO AÇO. Ipatinga, 07 de maio de 1994.

_____, 03 de março de 1995.

_____, 26 de março de 1995.

_____, 08 de abril de 1995.

_____, 14 de maio de 1995.

_____, 10 de junho de 1995.

_____, 11 de junho de 1995.

_____, 25 de dezembro de 1998.

_____, 01 de janeiro de 1999.

_____, 06 de janeiro de 2005.

_____, 14 de novembro de 2007.

_____, 15 de novembro de 2007.

LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

LIMA, Ana Paula Gil de. Os Consórcios Intermunicipais de Saúde e o Sistema Único de Saúde. *Caderno Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 16(4):985-996, outubro, 2000.

MACHADO, Gustavo Gomes. *Gestão Metropolitana e autonomia municipal: dilemas das transações federativas*. Belo horizonte: Ed PUC Minas, 2009.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, Cidades: alternativas para a Crise Urbana*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MARES GUIA, Virgínia Rennó. A gestão na Região Metropolitana de Belo Horizonte: avanços e limites. In: FERNANDES, E. (Org.). *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, p.407-426.

MENDONÇA, Roxane Sidney Resende de. *O urbanismo modernista em Minas Gerais: o caso 'Ipatinga'*. [235] f, 2006. Dissertação (Mestrado) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

MINAS GERAIS. *Projeto de Lei Complementar nº 48 de 2007*. Belo Horizonte, 2008.

MINAS GERAIS. *Projeto de Lei Complementar nº 47 de 2007*. Belo Horizonte, 2008.

MINAS GERAIS. *Projeto de Lei Complementar nº 18 de 2007*. Belo Horizonte, 2007.

MINAS GERAIS. *Projeto de Lei Complementar nº 8 de 2007*. Belo Horizonte, 2007.

MINAS GERAIS. *Lei Delegada nº 119 de 2007*. Belo Horizonte, 2007.

MINAS GERAIS. *Decreto nº 44.647 de 2007*. Belo Horizonte, 2007.

MINAS GERAIS. *Decreto nº 44.602 de 2007*. Belo Horizonte, 2007.

MINAS GERAIS. *Decreto nº 44.268 de 2006*. Belo Horizonte, 2006.

MINAS GERAIS. *Lei Complementar nº 107 de 2009*. Belo Horizonte, 2006.

MINAS GERAIS. *Lei Complementar nº 90 de 2006*. Belo Horizonte, 2006.

MINAS GERAIS. *Lei Complementar nº 89 de 2006*. Belo Horizonte, 2006.

MINAS GERAIS. *Lei Complementar nº 88 de 2006*. Belo Horizonte, 2006.

MINAS GERAIS. *Emenda Constitucional 65 de 2004*. Belo Horizonte, 2004.

MINAS GERAIS. *Projeto de Lei Complementar nº 45 de 2003*. Belo Horizonte, 2003.

MINAS GERAIS. *Projeto de Lei Complementar nº 35 de 2003*. Belo Horizonte, 2003.

MINAS GERAIS. *Projeto de Lei Complementar nº 19 de 2003*. Belo Horizonte, 2003.

MINAS GERAIS. *Projeto de Lei Complementar nº 17 de 2003*. Belo Horizonte, 2003.

MINAS GERAIS. *Projeto de Lei Complementar nº 16 de 2003*. Belo Horizonte, 2003.

MINAS GERAIS. *Projeto de Lei Complementar nº 8 de 2003*. Belo Horizonte, 2003.

MINAS GERAIS. *Projeto de Lei Complementar nº 5 de 2003*. Belo Horizonte, 2003.

MINAS GERAIS. *Projeto de Lei Complementar nº 3 de 2003*. Belo Horizonte, 2003.

MINAS GERAIS. *Lei Complementar nº 51 de 1998*. Belo Horizonte, 1998.

MINAS GERAIS. *Projeto de Lei nº 2.032 de 1994*. Belo Horizonte, 1994.

MINAS GERAIS. *Constituição do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 1989.

MINAS GERAIS. Governo. *Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social: 1972-76*. Belo Horizonte, 1971.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Sistema Nacional de Indicadores Urbanos*. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/saneamento-ambiental/indicadores/Sniu.zip/view>>. Acesso em: 30 de outubro de 2008.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo; DRUMOND, Júlio C.M. Uma área metropolitana sem metrópole. *Fundação João Pinheiro: economia, administração, tecnologia, urbanismo*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1974, v. 4, n.1, p.21-30.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. Urbanização Extensiva e Novas Fronteiras Urbanas no Brasil. In: RASSI NETO, Elias; BÓGUS, Cláudia Maria (orgs.). *Saúde nos aglomerados urbanos: uma visão integrada*. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2003. (Série Técnica Projeto de Desenvolvimento de Sistemas e Serviços de Saúde, 3).

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo; COSTA, Heloisa S. M. Ocupação do território e estrutura urbana. In: PAULA, João Antônio de (Coord.). *Bio diversidade população econômica: uma região da Mata Atlântica*. Belo Horizonte: UFMG, CEDPLAR, 1997. p.91-153.

MORAES, Fernanda Borges de A. *A rede urbana das Minas coloniais: na urdidura do tempo e do espaço*. Tese. 3v. il. Doutorado em Arquitetura e Urbanismo – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MOURA, Rosa. Trajetória e perspectivas da gestão das metrópoles. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (orgs.). *Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte: C/Arte, 2008, p. 102-119.

MOURA, Rosa. Metrôpoles em reestruturação: a lógica da desordem. In RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz et. Al (Org.) *Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, Rio de Janeiro: FASE, 2004. p.97-110.

MOURA, Rosa; FIRKOWSKI, Olga Lúcia. *Metrôpoles e regiões metropolitanas: o que isso tem em comum?* Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro, maio de 2001.

NEGREIROS, Rovená. *Gestão Metropolitana: um desafio que se renova*. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n. 100, p. 81-92, jan./jun. 2001 Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/pdf/revista_PR/100/rovena.pdf>. Acesso em: 26 de janeiro de 2009.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES/IPPUR/FASE. *Novas Governanças para as Áreas Metropolitanas o Panorama Internacional e as Perspectivas para o Caso Brasileiro*. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/relatorio_Klink.pdf>. Acesso em: 13 de maio de 2009.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES/FASE/IPARDES. *Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil*, Brasília, Ministério das Cidades, Relatório de Atividade 1 – Identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias, 2004. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/produtos/produto_mc_1.pdf>. Acesso em: 11 de dezembro de 2008.

PLAMBEL. *Parecer ao projeto de criação da Região Metropolitana do Vale do Aço (Projeto de Lei nº 3032/1994)*. PLAMBEL: Belo Horizonte, 1994.

QUECINI, Vanda M. *Timóteo: o legado urbano de um projeto industrial*. São Paulo: FAU/USP, 2007. (Tese de Doutorado).

REVISTA CAMINHOS GERAIS. *Entrevista*. Coronel Fabriciano, dezembro, 2009.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Apresentação: as metrópoles e a sociedade brasileira: futuro comprometido? In: Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz (Org.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2004, p.9-14.

ROCHA, José Joaquim da. Mapa da Capitania de Minas Gerais com divisa de suas comarcas. In: _____. *Geografia Histórica da Capitania de Minas Gerais; descrição geográfica, topográfica, histórica e política da Capitania de Minas Gerais. Memória Histórica da Capitania de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Centro de Estudos Históricos e Culturais, 1995. 228p. (mapa em bolso).

ROCHA, Carlos Alberto de Vasconcelos & FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (2004). Cooperação intermunicipal, reterritorialização da gestão pública e provisão de bens e serviços sociais no Brasil contemporâneo: a experiência dos Consórcios de Saúde de Minas Gerais. *Cadernos Metrôpole*, No.11, pp.73-106.

ROLNIK, Raquel e SOMEKH, Nádia. *Governar as metrópoles: dilemas da recentralização*. In RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz et. Al (Org.) *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, Rio de Janeiro: FASE, 2004. p.111-124.

SOUZA, Celina. Regiões Metropolitanas: trajetória e influência das escolhas institucionais. In RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz et. Al (Org.) *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, Rio de Janeiro: FASE, 2004. p.61-96.

SOUZA, Celina. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. *Lua Nova*, 2003, vol., no.59, p.137-158.

SOUZA, Celina. Descentralização, políticas ambientais e regiões metropolitanas: o caso de Salvador. In: *Direito Urbanístico e política urbana no Brasil*. FERNANDES, Edésio (organizador). Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SPINK, Peter. (2005). *The Intermunicipal Consortia in Brazil: An institutional Introduction*. X Congresso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Publica, Santiago, Chile, 18-21 Oct.

STRAUCH, Ney (1958). Zona metalúrgica de Minas Gerais e vale do Rio Doce. Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Geografia. pp. 78-119.

USIMINAS. *Relatório sobre a cidade 1976: aspectos habitacionais*. Ipatinga: Usiminas, 1976. Relatório.

VALE LUTAR. Publicação do Mandato do Deputado Estadual Ivo José (PT), dezembro,1999.

_____Publicação do Mandato do Deputado Estadual Ivo José (PT), dezembro,1995.