

# Governança Metropolitana no Brasil

## Relatório de Pesquisa

Caracterização e Quadros de Análise Comparativa  
da Governança Metropolitana no Brasil:  
arranjos institucionais de gestão metropolitana (Componente 1)



Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá



# **Governança Metropolitana no Brasil**

## **Relatório de Pesquisa**

**Caracterização e Quadros de Análise Comparativa  
da Governança Metropolitana no Brasil:  
arranjos institucionais de gestão metropolitana (Componente 1)**

**ipea**

**Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá**

## **Governo Federal**

### **Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República**

**Ministro** Roberto Mangabeira Unger



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidente**

Jessé José Freire de Souza

#### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Alexandre dos Santos Cunha

#### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Roberto Dutra Torres Junior

#### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

#### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Marco Aurélio Costa

#### **Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

#### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

André Bojikian Calixtre

#### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Brand Arenari

#### **Chefe de Gabinete**

José Eduardo Elias Romão

#### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

# **Governança Metropolitana no Brasil**

## **Relatório de Pesquisa**

**Caracterização e Quadros de Análise Comparativa  
da Governança Metropolitana no Brasil:  
arranjos institucionais de gestão metropolitana (Componente 1)**

**ipea**

**Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá**

**Rio de Janeiro, 2015**

## **FICHA TÉCNICA**

### **Coordenação Nacional da Rede IPEA**

Marco Aurélio Costa – Ipea

### **Coordenação Nacional do Projeto**

Marco Aurélio Costa – Ipea

### **Coordenadora Estadual do Projeto**

Rita de Cássia Oliveira Chiletto – Fundação Uniselva

### **Equipe Estadual**

Diogo Marcelo Delben Ferreira de Lima – Fundação Uniselva

Tereza Cristina Cardoso de Souza-Higa – Fundação Uniselva

Flavyane Rosa Borges – Fundação Uniselva

### **Colaboração**

André Luiz Santos Portela – Prefeitura Municipal de Cuiabá

### **Revisão Técnica**

Bárbara Oliveira Marguti – Ipea

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	7
2 LEGISLAÇÃO DE REFERÊNCIA.....	18
3 ARRANJO INSTITUCIONAL DA GESTÃO METROPOLITANA.....	28
4 AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA METROPOLITANA .....	44
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	51
REFERÊNCIAS .....	52
ILUSTRAÇÕES .....	55

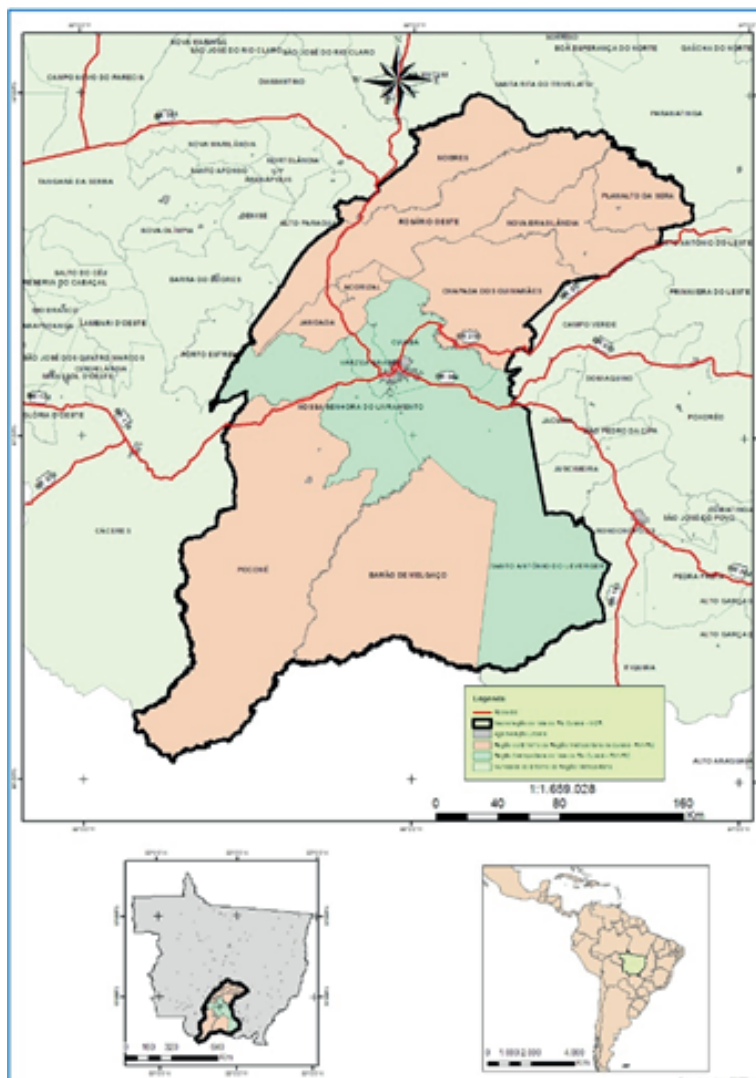


# ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE GESTÃO METROPOLITANA DA REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO RIO CUIABÁ

## 1 INTRODUÇÃO

A região metropolitana (RM) do Vale do Rio Cuiabá, constituída pela Lei Complementar (LC) nº 359, de 27 de maio de 2009, abrange quatro municípios: Cuiabá, Várzea Grande, Nossa Senhora do Livramento e Santo Antônio de Leverger. Os dois primeiros estão ligados pelo Rio Cuiabá. O município de Leverger está em processo de conurbação com a capital, enquanto Nossa Senhora do Livramento desenvolve relacionamento socioeconômico e cultural com o município de Várzea Grande. Concomitantemente à criação da RM, foi constituído o entorno metropolitano, composto de nove municípios: Acorizal, Barão de Melgaço, Chapada dos Guimarães, Jangada, Nobres, Nova Brasilândia, Planalto da Serra, Poconé e Rosário Oeste. Os treze municípios citados integram a região VI de planejamento do estado de Mato Grosso (mapa 1).

MAPA 1  
RM do Vale do Rio Cuiabá e entorno metropolitano



Elaboração: André Luiz Santos Portela.

Obs.: Imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

A centralização dos bens e serviços na aglomeração urbana Cuiabá-Várzea Grande, principalmente na capital, reflete fenômeno que se repete em grande parte do Brasil, onde é identificado o processo de metropolização. O(s) município(s) central(is) expande(m) além de seus limites administrativos, acarretando *deficit* de atendimento às demandas, enquanto a população nos municípios vizinhos sofre com a dificuldade de acesso à regular prestação do setor terciário da economia.

As políticas públicas, cuja cobertura necessária o estado tem dificuldade de garantir, representam as estratégias necessárias à articulação entre os espaços dinâmicos e estáticos. A complexidade das relações intermunicipais requer profícua análise dos aspectos históricos, culturais, políticos, socioeconômicos e institucionais, na expectativa de entender a dinâmica metropolitana, ao mesmo tempo em que se logre êxito em atender às necessidades individuais e das populações envolvidas. Tarefa a efetivar-se com o projeto Governança Metropolitana no Brasil, coordenado pelo Ipea e desenvolvido por rede de instituições de pesquisa, incluindo a Fundação de Apoio e Desenvolvimento da Universidade Federal de Mato Grosso (Uniselva) e a Secretaria de Estado das Cidades (Secid).

Dos municípios metropolitanos, Cuiabá, Várzea Grande e Chapada dos Guimarães possuem planos diretores aprovados, visto que a lei faculta a elaboração do instrumento basilar de política urbana para municípios com menos de 20 mil habitantes. Apenas Poconé, com 31.779 habitantes (IBGE, 2010a), não cumpria a ordem legal da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade (Brasil, 2001). Todavia, com a constituição da área metropolitana, aquele dever político estendeu-se para os demais municípios e, sob a coordenação do governo estadual, teve início a elaboração dos planos diretores municipais.

Da mesma forma, foi iniciado o processo de elaboração do Plano Diretor Participativo Integrado (PDPI), que deverá identificar as demandas prioritárias e definir as estratégias de intervenção para que se implementem e consolidem as políticas de interesse comum. Esta iniciativa se deve à convicção da equipe técnica da Secretaria Adjunta de Planejamento Urbano e Gestão Metropolitana de que os planejamentos municipal e metropolitano – elaborados de maneira concomitante para buscar soluções integradas entre os municípios – se mostrariam mais econômicos e estimuladores desta integração, assim como teriam mais chance de serem eficientes e efetivos.

Na expressiva mancha urbana de Mato Grosso, a problemática demográfica evidencia não somente o contingente populacional e os movimentos migratórios mas também as intrincadas disparidades nos indicadores sociais. Enquanto Cuiabá e Várzea Grande são municípios com mais de 96% da população morando em área urbana, Nossa Senhora do Livramento e Santo Antônio do Leverger apresentam a menor população e as menores taxas de urbanização e de Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), abaixo da média estadual (0,773) e nacional (0,766), conforme a tabela 1.

TABELA 1  
RM do Vale do Rio Cuiabá: indicadores demográficos e sociais dos municípios

Município	População				Taxas		IDH-M 2000
	2000	2010		2000-2010	2007		
	Total	Rural	Urbana	Total	Crescimento	Urbanização (%)	
Cuiabá	<b>483.346</b>	10.348	541.002	<b>551.350</b>	1,325	98,52	0,821
Várzea Grande	<b>215.298</b>	3.880	248.829	<b>257.709</b>	1,615	97,34	0,790
Nossa Senhora do Livramento	<b>12.141</b>	7.345	4.247	<b>11.592</b>	-0,462	34,09	0,655
Santo Antônio do Leverger	<b>15.435</b>	11.261	7.148	<b>18.409</b>	1,778	33,33	0,717

Fonte: IBGE (2010a) e Seplan (2009; 2011).

Essa situação configura um cenário no qual os dois municípios, com economia baseada em agricultura de subsistência, são responsáveis por 56,8% da população rural da região. Ambos mostram população mais dispersa e com características rurais, sofrendo restrições de mobilidade, reflexo do menor acesso à prestação dos serviços de saúde, educação, assistência social, emprego e renda. Os pequenos produtores rurais ainda têm dificuldades de escoar e comercializar a produção em condições de retornos razoáveis de rendimento, ainda assim, destinam a maior parte de sua produção aos maiores centros consumidores do estado.

Dessa forma, constata-se duas situações distintas no âmbito da RM do Vale do Rio Cuiabá. Por um lado, em Cuiabá e Várzea Grande, a densidade demográfica caracteriza-se como a mais alta do estado (163,88 e 284,45 habitantes/km<sup>2</sup>, respectivamente), segundo dados do IBGE (2010a). Há, igualmente, nesta região a consolidação de uma rede urbana polarizadora, isto é, de um expressivo contingente populacional, quase que exclusivamente urbano, impulsionando as economias dos municípios conurbados. Por outro lado, há a baixa densidade demográfica e uma menor relevância econômica particular a Nossa Senhora do Livramento, a Santo Antônio do Leverger e ao entorno metropolitano, pautadas em novas ruralidades, territórios ocupados por atividades produtivas do setor primário, com sensíveis alterações nos processos sociais, culturais e políticos. Outras características das municipalidades podem ser vistas na tabela 2.

TABELA 2  
Entorno metropolitano: indicadores políticos, demográficos e sociais

Município do entorno	Ano da criação	Distância da capital (km)	População		Crescimento (2000-2010)	Urbanização (2007) (%)	IDH-M (2000)
			Rural	Urbana			
Acorizal	1953	59	2.589	2.927	-0,530	59,97	0,695
Barão de Melgaço	1953	121	4.169	3.422	-0,119	44,06	0,672
Chapada dos Guimarães	1953	65	6.811	10.988	1,227	56,84	0,711
Jangada	1986	82	4.750	2.946	0,761	43,92	0,680
Nobres	1963	151	2.550	12.461	0,019	79,90	0,724
Nova Brasilândia	1979	223	930	3.663	-2,283	72,95	0,710
Planalto da Serra	1991	254	672	2.054	-0,551	73,66	0,732
Poconé	1831	104	8.716	23.062	0,322	71,57	0,679
Rosário Oeste	1861	133	7.026	10.656	-0,587	57,53	0,715

Fonte: IBGE (2010a) e Seplan (2009; 2011).

Ainda no tocante ao aspecto demográfico, os municípios passaram por transformações na composição de sua população, apresentando taxas de crescimento negativas. Esse

fenômeno corresponde à realidade mato-grossense, em que os deslocamentos foram e ainda são frequentes, acompanhando, em geral, as regiões de oportunidades que se compõem e se descompõem. Essa tendência é acentuada devido à migração intensa, principalmente na faixa jovem e adulta, um fato observado em Santo Antônio do Leverger e Nossa Senhora do Livramento, municípios nos quais a população rural é mais numerosa e nos quais a razão de masculinidade é superior. A região, portanto, apresenta peculiaridades relacionadas às transformações na estrutura produtiva do estado, que trouxeram processos de esvaziamento em algumas áreas e novas composições e concentrações nas cidades mais urbanizadas.

Quanto à participação da RM do Vale do Rio Cuiabá na composição do Valor Adicionado Bruto (VAB) do estado, verifica-se que esse montante chega a 21,7%, sendo bastante elevada a porção no setor industrial (49,4%), seguido do de serviços (27,0%), enquanto o da agropecuária representa apenas 1,5%. Os dados disponíveis revelam significativa concentração de atividades industriais (99%) e de serviços (98,7%) no somatório dos municípios de Cuiabá e Várzea Grande, o que demonstra elevado grau de aglomeração da economia nestas duas cidades, já conurbadas. O produto interno bruto (PIB) dos municípios, disponíveis na tabela 3, expressam as diferenças existentes entre a RM do Vale do Rio Cuiabá e o entorno metropolitano, pela ordem, os maiores volumes de participação.

TABELA 3

**RM do Vale do Rio Cuiabá e entorno metropolitano: PIB dos municípios (2009)**

Unidade da Federação (UF), região e município	PIB (R\$)		
	A preços correntes	<i>Per capita</i>	
Mato Grosso	57.300.887,56	20.562,84	
Região VI de planejamento do estado	14.261.136,00	10.763,12	
RM do Vale do Rio Cuiabá	Cuiabá	9.816.818,57	17.830,54
	Várzea Grande	3.000.095,89	12.498,42
	Santo Antônio do Leverger	190.544,27	9.334,91
	Nossa Senhora do Livramento	98.371,23	7.673,86
	Poconé	283.639,59	8.819,09
Entorno metropolitano	Nobres	218.158,06	14.244,73
	Rosário Oeste	203.422,33	10.997,58
	Chapada dos Guimarães	161.839,52	8.897,17
	Jangada	97.908,12	11.570,33
	Barão de Melgaço	59.532,47	7.582,79
	Acorizal	51.665,80	9.129,85
	Nova Brasilândia	45.290,42	9.239,17
Planalto da Serra	33.849,76	12.102,17	

Fonte: IBGE (2010b).

Não obstante, a RM do Vale do Rio Cuiabá apresenta peculiaridades relacionadas à estrutura produtiva do estado. No que se refere ao perfil econômico da RM, Cuiabá e Várzea Grande têm suas economias voltadas ao comércio, indústria e prestação de serviços, enquanto os outros dois municípios baseiam sua economia no turismo, pesca e agropecuária, sendo que Nossa Senhora do Livramento apresenta ainda potencial para extração mineral (ouro). A tabela 4 faz um panorama da base econômica dos municípios metropolitanos e reforça a importância da agropecuária no entorno da RM.

TABELA 4  
**RM do Vale do Rio Cuiabá e entorno metropolitano: PIB, por setor da economia (2010)**

UF, região e município	PIB, a preços correntes (R\$)			
	Setor primário	Setor secundário	Setor terciário	
RM do Vale do Rio Cuiabá	Cuiabá	31.322	2.021.391	7.294.932
	Várzea Grande	34.459	667.549	2.277.027
	Santo Antônio do Leverger	84.174	20.482	81.570
	Nossa Senhora do Livramento	39.399	8.581	47.428
Entorno metropolitano	Acorizal	22.385	3.736	22.967
	Barão de Melgaço	30.168	4.520	30.101
	Chapada dos Guimarães	52.822	29.247	91.272
	Jangada	43.589	20.429	37.322
	Nobres	34.064	88.448	98.200
	Nova Brasilândia	21.470	3.284	21.424
	Planalto da Serra	16.559	1.945	14.052
	Poconé	109.272	38.308	145.960
	Rosário Oeste	106.317	17.382	88.251

Fonte: IBGE (2010c).

Acompanhando a característica da produção primária estadual, a RM do Vale do Rio Cuiabá e o entorno metropolitano possuem uma base produtiva diversificada, contudo, sem expressiva tendência para a produção em larga escala e exportação. Dessa maneira, os principais produtos agrícolas dessa região são: cana-de-açúcar, mandioca, milho, banana, manga e soja. Os provenientes da pecuária, por sua vez, são: bovinos para corte e galináceos. Ademais, os municípios metropolitanos, compostos de “cidades pequenas” em razão de suas populações raramente superiores a 20 mil habitantes, desenvolvem-se social e economicamente com base em arranjos produtivos locais, organizados a partir das próprias potencialidades e da estrutura disponível, com ou sem colaboração do poder público.

Outrossim, a expressiva concentração de estabelecimentos industriais e comerciais na capital e em Várzea Grande, segundo dados da Classificação Nacional de Atividades Econômicas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Cnae/IBGE),<sup>1</sup> proporciona a oferta especializada de produtos e serviços para todo o estado, especialmente para as economias emergentes do médio norte e norte mato-grossense (Nova Mutum, Lucas do Rio Verde, Sorriso, Sinop). Por seu turno, as poucas empresas presentes em Nossa Senhora do Livramento e Santo Antônio do Leverger atendem às demandas locais, com destaque para as pequenas e microempresas do setor agropecuário e comercial. Essa situação reflete na capacidade de investimentos privados, na geração de postos de trabalho e na média dos salários pagos ao trabalhador, ou seja, o crescimento dos setores agroindustrial e terciário e da administração pública contribui para a centralização de riquezas nos municípios-polo da RM do Vale do Rio Cuiabá.

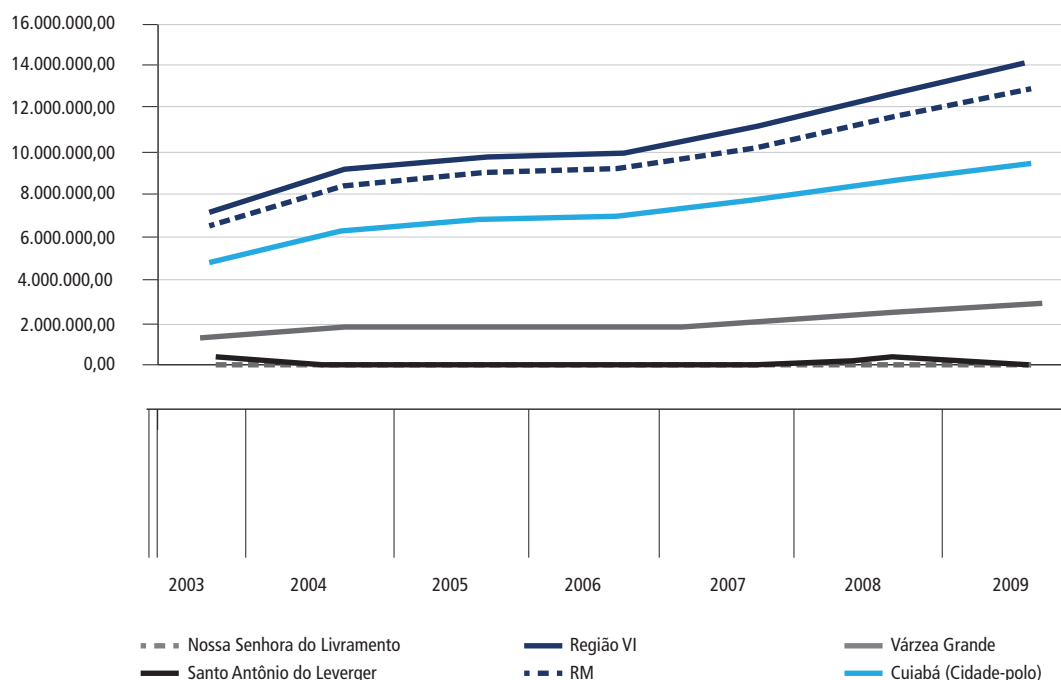
Dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) referentes ao ano de 2010 asseguram a contribuição dos setores econômicos no mercado de trabalho por município. Em Cuiabá, tiveram proeminência a prestação de serviços (33,99%), o comércio (20,93%) e a administração pública (29,13%), com desempenho análogo na oferta de

1. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/classificacoes/cnaef1.1/>>.

empregos. Várzea Grande obteve as seguintes taxas: comércio (33,71%), indústrias de transformação (26,56%), serviços (19,20%) e administração pública (12,37%). Santo Antônio do Leverger e Nossa Senhora do Livramento também demonstraram números importantes nos setores citados, o primeiro tem uma estrutura urbana um pouco mais desenvolvida e conta com a participação do capital privado, respondendo por 47,14% dos empregos formais, já o segundo depende mais dos serviços públicos (45,26%). Todavia, a agropecuária destes dois municípios exibiu valores consideráveis, 28,68% e 36,00%, respectivamente.

Dessa forma, o espaço metropolitano, envolto pelos municípios mais interligados e até os distantes, possui estruturas produtivas e ritmos econômicos diferenciados, ostentando taxas e indicadores de urbanização, fluxos de pessoas, mercadorias e capitais, investimentos e consumo díspares. Isso contribui para a ocorrência de núcleos urbanos dinâmicos e de novas centralidades, especialmente na capital. O gráfico 1 ratifica essa assertiva, uma vez que exibe o principal indicador macroeconômico, destacando uma análise comparativa entre a soma total das riquezas produzidas na região VI de planejamento do estado de Mato Grosso, na RM do Vale do Rio Cuiabá e nos municípios que a compõem.

GRÁFICO 1  
Região VI de planejamento e RM do Vale do Rio Cuiabá: evolução do PIB, a preços correntes (2003-2009)  
(Em R\$)



Fonte: IBGE (2010c).

Nesse momento, específicos aspectos afeitos à metropolização destacam-se no estudo preliminar, a título de informação: *i*) a urbanização intensificada em Cuiabá e Várzea Grande; *ii*) a predominância do fenômeno da ruralidade nos demais municípios metropolitanos e entorno associada a taxas de crescimento demográfico negativo e aos menores índices de desenvolvimento humano e social; e *iii*) os desníveis na participação do PIB estadual, tanto em matéria de valores quanto de setores produtivos, o que só

corroborar para a constatação do poder econômico dos municípios centrais e da divisão do trabalho no âmbito da territorialidade metropolitana.

Agravadas pela descontinuidade territorial da RM do Vale do Rio Cuiabá, essas características do tecido urbano-regional refletem a ausência de articulação intermunicipal. Fato é que a política mato-grossense, em que pesem as propostas de divisão e planejamento regional,<sup>2</sup> não contribuiu para ações ou investimentos de natureza metropolitana, muito menos instituiu instâncias de gestão indispensáveis à governança, ao contrário, as políticas públicas estaduais mantiveram o foco em determinados setores sociais e agentes econômicos.

Observou-se que o Programa Estadual Aglomerado Urbano Cuiabá-Várzea Grande (2002-2009), coordenado inicialmente pela Secretaria de Projetos Estratégicos, em seguida pela Casa Civil e depois pela Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral (Seplan) de Mato Grosso, voltado a atender aos interesses comuns dos municípios no tocante à elaboração e implementação de políticas públicas urbanas, esteve expressamente previsto nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) n<sup>os</sup> 7.711/2002 e 8.177/2004 e no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007. Não é menos verdade que a única experiência de gestão política compartilhada provém da estrutura deste aglomerado, sendo restrita ao setor de transporte coletivo, a saber, o Plano Integrado de Transporte Coletivo, basilar instrumento de regulação do setor no âmbito intermunicipal.

Com a preocupação de promover a adequação da infraestrutura urbana, o estado apresentou as intervenções urbanísticas direcionadas à Copa do Mundo de 2014, realizada na capital, como impulsos dinamizadores para a política metropolitana. Assim, um conjunto de investimentos públicos e privados projetou-se no sentido de melhorar e desenvolver a rede metropolitana visando ao atendimento da população residente e visitante (turistas).

Dessa maneira, os principais programas do governo estadual, que concentram os maiores volumes de recursos e possuem impactos diretos e significativos na RM do Vale do Rio Cuiabá, diziam respeito à realização do megaevento e não propriamente à concretização das funções públicas de interesse comum (Fpics). Nesse ritmo intenso de desenvolvimento promovido pela via da injeção de recursos públicos, o quadro 1 mostra as iniciativas do governo estadual a serem implementadas até 2015, conforme extrato do PPA 2012-2015.

Não obstante, as intervenções em curso determinarão modificações significativas que devem ser analisadas e incorporadas às estratégias do Plano Diretor Metropolitano, para que seja possível acompanhar as transformações urbanas, dotando as cidades das condições necessárias para fazer frente aos impactos gerados, garantindo as melhorias na qualidade de vida da população metropolitana e evitando a segregação socioespacial hoje vigente. Cumpre destacar que a maioria das obras de infraestrutura se concentra na aglomeração urbana Cuiabá-Várzea Grande, tendendo a concentrar os efeitos de sua efetivação, em detrimento de investimentos nos demais municípios.

---

2. Tais como o Projeto de Desenvolvimento Agroambiental (Prodeagro) e o Zoneamento Socioeconômico Ecológico (ZSEE) – este último definido na Lei n<sup>o</sup> 5.993, de 3 de junho de 1992 (Mato Grosso, 1992) –; a Hierarquização dos Centros Polarizadores; o Programa de Desenvolvimento Regional de Mato Grosso (MT Regional) e os consórcios intermunicipais; e as regiões de planejamento do estado (regionalização vigente).

QUADRO 1  
Programas e ações do governo estadual com repercussão na RM do Vale do Rio Cuiabá

Programa	Recurso (R\$)	Ação
Desenvolvimento da RM do Vale do Rio Cuiabá: apoiar as ações institucionais e a formulação do planejamento das políticas de interesse comum dos municípios da RM visando à redução das desigualdades e à melhoria da qualidade de vida da população Programa conduzido pela Secid	11.871.461,00	Apoio à implementação e à elaboração dos planos municipais e setoriais
		Apoio à atuação das câmaras setoriais da RM do Vale do Rio Cuiabá
		Capacitação técnica dos servidores da Secid
		Implantação do Sistema de Informações Gerenciais da Secid
Copa Verde: realizar a Copa do Mundo Fifa Brasil 2014 em Cuiabá, contribuindo para o desenvolvimento sustentável no Mato Grosso Programa conduzido pela Secretaria Extraordinária para a Copa do Mundo (Secopa)	1.126.077.005,00	Estruturação da arena multiuso e implantação de seu entorno e de centros oficiais de treinamento
		Organização do Fifa Fan Fest
		Ampliação da mobilidade e acessibilidade urbana na RM
		Melhoria da infraestrutura na região
		Publicidade, promoção e divulgação da Copa
		Inserção de ações de incentivo ao esporte
		Portal de comunicação para a Copa
		Estímulo à participação voluntária de grupos sociais
		Fomento às atividades lúdicas nas escolas para o fortalecimento do espírito da Copa
		Fomento à captação de investimentos e geração de novos negócios
		Fomento e articulação das ações do turismo para a Copa; promoção de eventos turísticos
		Fomento à qualificação de mão de obra especializada em turismo receptivo para a Copa
		Revitalização de áreas urbanas
		Ampliação da oferta de acomodações para a Copa
Implantação do Sistema Modal de Transporte Coletivo		
Desenvolvimento dos planos de segurança e de defesa civil		
Desenvolvimento estratégico do setor do turismo no estado: ampliar a participação da atividade turística no PIB do estado <sup>1</sup> Programa conduzido pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento do Turismo (Sedtur)	119.771.065,00	Implantação da infraestrutura turística na cadeia produtiva do turismo
		Estruturação e formação dos produtos turísticos

Fonte: Mato Grosso (2011d).

Nota: <sup>1</sup> Uma das prioridades definidas pelo PPA 2012-2015 foi a valorização das culturas regionais do estado. Para tanto, foram definidos dois programas: // desenvolvimento do esporte e do lazer; e // valorização e promoção da cultura. Também foi previsto um gasto público na ordem de R\$ 110.259.204,00. Dessa forma, o estado prepara uma série de investimentos e ações em diversos programas, nem sempre vinculados à Copa do Mundo, mas que devem promover impactos no ambiente metropolitano.

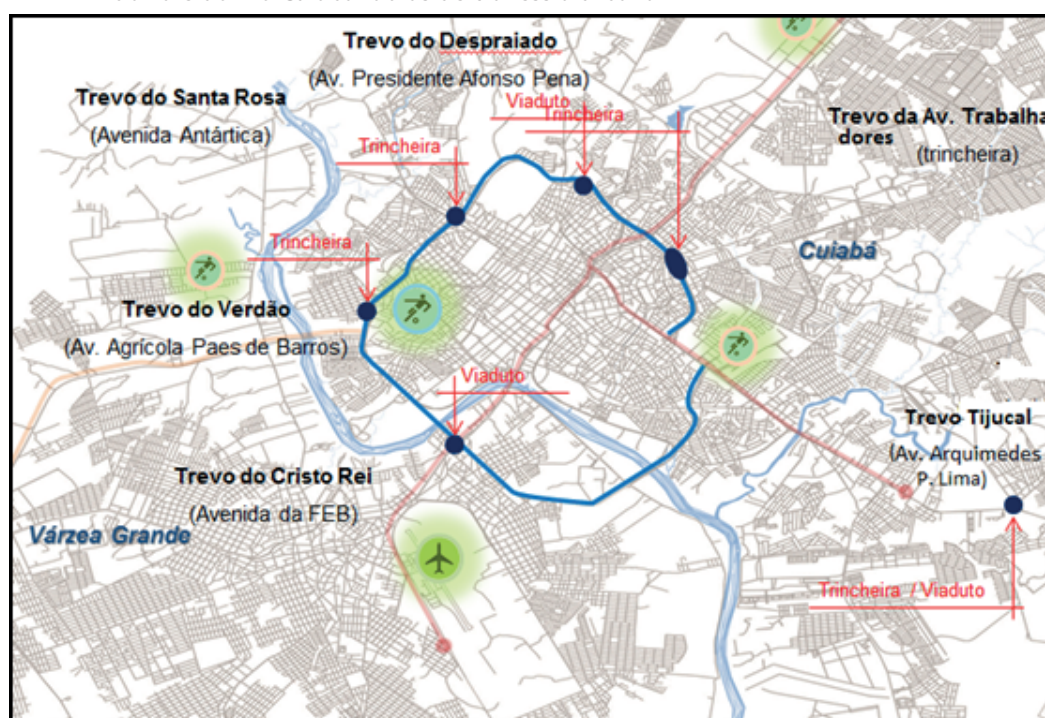
São poucas as obras exteriores à aglomeração, como o novo hospital universitário a ser instalado em Santo Antônio de Leverger, no limite com o município de Cuiabá. Esta obra também é considerada significativa, seus desdobramentos trarão marcas indeléveis na paisagem urbana metropolitana e merecem análise conjunta. Foram projetadas, em Cuiabá e Várzea Grande, as seguintes intervenções voltadas à melhoria da mobilidade urbana: reforma e ampliação do Aeroporto Marechal Rondon; construção de um *fan park* e do viaduto no Trevo do Cristo Rei, em Várzea Grande; e demais obras de travessia urbana em Cuiabá – construção da Arena Pantanal e de um *fan park*, construção de viaduto no Bairro Despraiado, além de trincheiras no trevo do Verdão, Bairro Santa Rosa, Trabalhadores e Tijucal. Essas obras foram concluídas parcialmente, isto é, muitas delas ainda estão em fase de readequação técnica e estrutural.

Observa-se no mapa 2 que as intervenções visam ampliar a mobilidade entre os municípios por meio do anel perimetral que contorna a aglomeração Cuiabá-Várzea Grande. Ainda serão realizadas intervenções de melhoria do tráfego, relacionadas a seguir.

Além dessas intervenções na infraestrutura urbana, uma das obras mais significativas se refere à implantação do sistema de transporte metropolitano Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), que possui dois eixos integrados:

- Linha 1 – Aeroporto-Centro Político Administrativo (CPA), com 15.035 m de extensão, dois terminais de integração e 22 estações; e
- Linha 2 – Centro-Coxipó, com 7.145 m de extensão, um terminal e onze estações de transbordo.

MAPA 2

**RM do Vale do Rio Cuiabá: obras de travessia urbana**

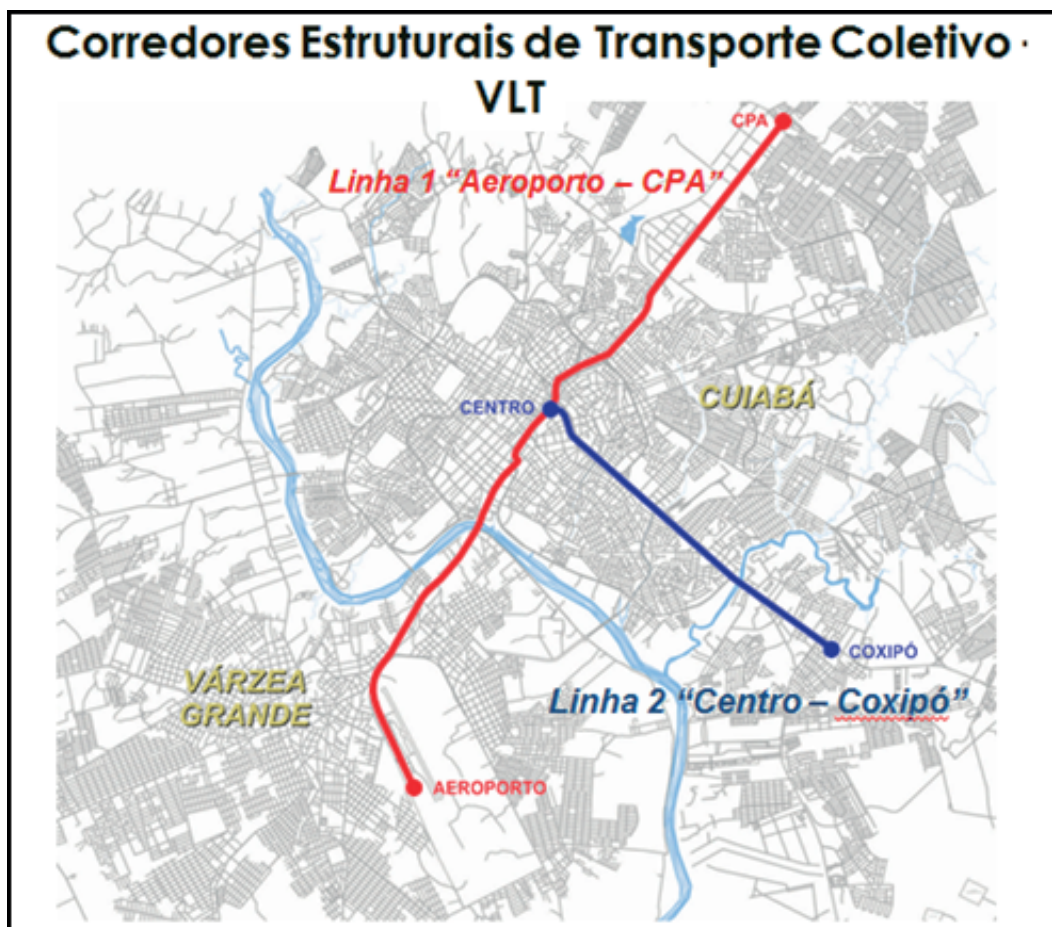
Fonte: Secopa. Disponível em: <<http://www.mtnacopa.com.br/>>.

Obs.: Imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Esse deverá ser o primeiro sistema de transporte metropolitano (mapa 3), demandando gestão integrada e em tempo real, ação que, nesse momento, não está sendo coordenada pela gestão metropolitana, mas deve resultar positiva na consolidação da Fpic mobilidade urbana, fortalecendo o pacto metropolitano.

MAPA 3

RM do Vale do Rio Cuiabá: corredores estruturais do sistema de VLT



Fonte: Secopa.

Obs.: Imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Embora as obras citadas se relacionem à ampliação da mobilidade urbana, seus efeitos extrapolam essa política. Depreende-se que a valorização do solo urbano nas imediações das obras contribuirá para o deslocamento da população de baixa renda para área periférica das cidades, alterando usos do solo urbano e concorrendo em determinadas áreas para seu adensamento e verticalização, requisitando mais serviços e equipamentos urbanos (mapa 4).

Pode haver pressão para novas ocupações irregulares e, sem o planejamento adequado aliado a um gerenciamento eficaz, a ser aplicado por estrutura institucional ágil e flexível, a especulação imobiliária prevalecerá, juntamente com a forte pressão sobre a área ambiental e o crescimento desordenado de não apenas um mas todos os municípios metropolitanos, entre os quais a pressão se distribuirá com maior ou menor intensidade. A legislação urbanística e a fiscalização não poderão ser omissas, sob pena de inviabilizar o adequado ordenamento do território.

As políticas de habitação, mobilidade, saneamento ambiental e o fornecimento de energia elétrica devem ser redimensionados e os investimentos devem acompanhar a demanda identificada, sem olvidar que será necessário promover simultaneamente oferta e qualidade, de modo a garantir o suporte adequado da rede de infraestrutura urbana. Como efeitos negativos, ainda ocorrerão certos impactos na paisagem urbana, replicando no conforto ambiental, com a conseqüente ampliação das ilhas de calor.

MAPA 4  
RM do Vale do Rio Cuiabá: obras de melhoria de tráfego



Fonte: Secopa.

Obs.: Imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Estimando as prováveis consequências no campo econômico, esse cenário atual de fortalecimento da construção civil tem atraído movimento migratório de mão de obra de baixa qualificação, a quem será preciso garantir moradia, educação e saúde, além da oferta formal de emprego e renda, antes e após a realização do evento Copa do Mundo. Há possibilidades de êxito, com a transformação do cenário urbano metropolitano, ao mesmo tempo em que os riscos de se perpetuarem a exclusão social nas cidades e as agressões incessantes ao meio ambiente são maiores. Será indispensável promover o planejamento e a gestão urbana, articulados às dinâmicas urbanas percebidas.

Analisando as inúmeras perspectivas advindas da realização da Copa do Mundo de 2014, percebemos ações iniciadas externamente à estrutura de gestão metropolitana, mas cujo resultado deverá inicialmente pressionar e, em seguida, fortalecer a consolidação da gestão integrada, bem como a consecução das Fpics. A política metropolitana do estado de Mato Grosso, iniciada com as LCs nºs 340/2008 e 359/2009, à luz de novos desafios postos à gestão urbana integrada e sustentável, mesmo que inicialmente dissociados desta proposta de gestão integrada e voltados a outros objetivos, pretende perscrutar o fenômeno da metropolização, identificar os desdobramentos na realidade social e contribuir para a efetividade das Fpics.

## 2 LEGISLAÇÃO DE REFERÊNCIA

### 2.1 Breve retrospecto da articulação intermunicipal no âmbito da RM do Vale do Rio Cuiabá

A constituição da RM decorreu das experiências adquiridas com a articulação das políticas de interesse comum aplicadas na vigência do aglomerado urbano Cuiabá-Várzea Grande, criado pela LC nº 28, de 30 de novembro de 1993 (Mato Grosso, 1993), e formado pelos municípios de Cuiabá e Várzea Grande, com possibilidade de inclusão de outros municípios pelo processo de conurbação.

Todavia, as disposições legais foram insuficientes para instituir de fato o aglomerado urbano e somente a partir da LC nº 83, de 18 de maio de 2001, foi viabilizada a adequada estrutura de gestão. Criada a Secretaria Executiva do Aglomerado Urbano, responsável pela assessoria técnica e administrativa do conselho e pela articulação de ações com os municípios, esta esteve inicialmente vinculada à Secretaria Extraordinária de Projetos Estratégicos, em seguida, à Casa Civil e, finalmente, à Seplan, conforme disposições da LC nº 230, de 14 de dezembro de 2005 (Mato Grosso, 2005).

O aglomerado urbano recebeu atribuições por meio da LC nº 83/2001, que trouxe uma definição socioespacial (Mato Grosso, 2001, Artigo 1º, *caput*) e reforçou a orientação de contribuir no exercício das Fpics dos entes públicos atuantes, caracterizados por relação de integração funcional de natureza socioeconômica e urbanização contínua ou manifesta tendência nesse sentido (Mato Grosso, 2001, Artigo 1º, incisos I e II). Ademais, as ações integradas deveriam propiciar o aprimoramento das condições sociais e econômicas da população nos seus diferentes segmentos e a perfeita integração dos municípios do aglomerado urbano ao esforço de desenvolvimento estadual (Artigo 1º, § 2º).

A institucionalização do aglomerado urbano consistiu na primeira estratégia de aproximação das administrações municipais no sentido de articular e implementar políticas de interesse comum. Foi constituído ainda um Conselho Deliberativo de

Desenvolvimento Metropolitano (Codem), dotado de autonomia administrativa e financeira, com o propósito de integrar a organização, o planejamento e o acompanhamento da execução das Fpics, que contou com representantes do governo do estado, dos municípios e de entidades civis.

As dez câmaras setoriais criadas constituíram a instância técnica de assessoramento ao conselho, ambos contando com o suporte técnico dado pela secretaria executiva. As câmaras se reuniam com frequência mensal para debater questões de interesse e identificar quais prioridades deveriam ser encaminhadas, na qualidade de políticas públicas, para efetivação em parceria entre estado e municípios.

A articulação entre o estado e os municípios não se consolidou devido a distintos fatores, entre os quais está a fragilidade na integração dos atores-membros das câmaras setoriais, cujo perfil ou cuja prática de debates/proposições não conduziu a projetos exequíveis. Este fato vai ao encontro da constatação de Hotz (2002) sobre as nuances da gestão metropolitana: falta aos agentes envolvidos o conhecimento acerca de sua importância no processo, quais os papéis específicos de cada e como deverá ser sua organização. Divergências político-partidárias, associadas à dificuldade de se inserir o aglomerado no bojo das políticas do governo estadual, inviabilizaram a concretização de programas integrados na aglomeração urbana. Esse quadro mostra a fragilidade de articulação das administrações municipais, que não insistiram nos debates e na implementação de acordos para a efetivação das políticas públicas de interesse comum. O estabelecimento de ambiente propício ao diálogo e à efetivação destas políticas permanece como obstáculo à governança metropolitana.

Um dos poucos resultados expressivos, até pela sua relevância para as prefeituras, empresas privadas e população, foi a elaboração do Plano Integrado de Transporte Coletivo para o aglomerado urbano Cuiabá-Várzea Grande, realizado entre 2003 e 2005. Este plano orientou as licitações de transporte coletivo municipal, assim como embasou a proposta para o transporte coletivo intermunicipal de passageiros entre Cuiabá e Várzea Grande, conduzida, em 2005, pela Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Mato Grosso (Ager).

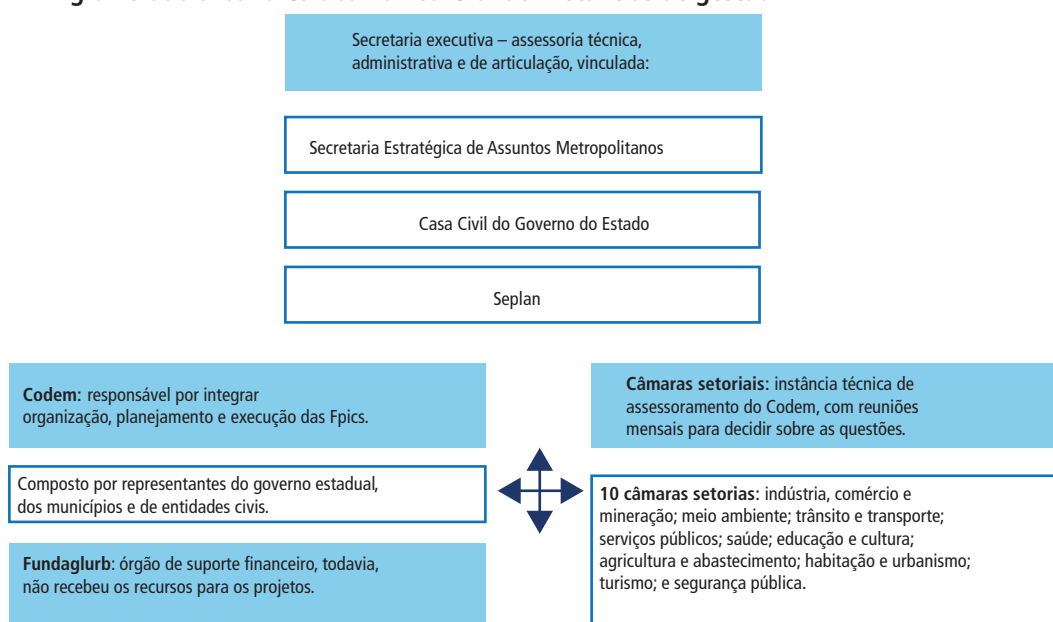
As constatações mencionadas fortalecem a visão de Chiletto (2005), para quem a fragilidade da instância técnica de gestão é atribuída a específicos fatos operacionais e também políticos, a saber: *i)* algumas câmaras não terem estabelecido ações e estratégias a serem articuladas; *ii)* não ser possível o efetivo cumprimento do calendário anual de reuniões do Codem, devido à incompatibilidade de agenda do governador do estado, seu presidente, ficando o aglomerado destituído de força política e decisória; e *iii)* a população não ter percebido a instituição como um órgão de administração dos seus interesses, por isso não terem levado suas demandas a sério, não contribuindo para que a atuação da instância estivesse revestida de legitimidade.

A LC nº 83/2001 ainda definiu que os recursos para o funcionamento do aglomerado seriam provenientes dos orçamentos do estado e dos municípios-membros, embora estes tenham efetivamente colaborado nos recursos para um único projeto (supracitado) – a elaboração de Plano Integrado de Transporte Coletivo, cujas despesas foram rateadas entre o estado (50%) e os municípios (25% cada). Também foi prevista a participação

popular nas propostas de interesse dos municípios mediante a realização de audiências públicas; contudo, estas raramente aconteceram.

A LC nº 137, de 5 de novembro de 2003, acrescentou à estrutura de gestão o Fundo de Desenvolvimento (Fundaglurb), responsável pelo suporte financeiro aos projetos de interesse comum (Mato Grosso, 2003). Concomitantemente, definiu os objetivos, as fontes de recursos e o Conselho Gestor do Fundaglurb, mas este não chegou a receber os recursos. A figura 1 expõe informações detalhadas sobre as instâncias de gestão do aglomerado urbano.

FIGURA 1

**Aglomerado urbano Cuiabá-Várzea Grande: instâncias de gestão**

Elaboração dos autores.

O aglomerado urbano funcionou regularmente, com os recursos específicos do governo estadual, de 2002 a 2009, quando por força da LC nº 359/2009 – que criou a RM – deixou de existir. Entretanto, em sua plena vigência, entre os anos de 2006 e 2008, setores da política mato-grossense e da sociedade civil, já discutiam temas de interesse urbano e metropolitano.

Em abril de 2007, foi criada uma comissão intergovernamental para estudos e criação da RM, composta por integrantes das prefeituras de Cuiabá e Várzea Grande, da Assembleia Legislativa, do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) e do governo do estado. Em 16 de dezembro de 2008, a comissão entregou à Presidência da Assembleia Legislativa um substitutivo integral do Projeto de LC nº 16/2007, que dispôs sobre a criação da RM do Vale do Rio Cuiabá, constituindo, desse modo, a primeira área metropolitana do estado.

## 2.2 Criação da RM do Vale do Rio Cuiabá e do entorno metropolitano

A constituição da RM foi precedida pela LC nº 340/2008, que estabeleceu os critérios e procedimentos legais para a criação de RMs no estado, definiu os conceitos necessários (RM e Fpics), os objetivos de constituição de uma RM e a estrutura adequada de gestão

(Mato Grosso, 2008). A RM do Vale do Rio Cuiabá foi criada pela LC nº 359/2009, que constituiu nova unidade de organização regional no âmbito territorial de Mato Grosso, composta pelos municípios de Cuiabá, Várzea Grande, Nossa Senhora do Livramento e Santo Antônio do Leverger (Mato Grosso, 2009b, Artigo 2º).

O entorno metropolitano também foi criado pela lei supracitada. Nesta, foi consignado que ele seria constituído pelos municípios de Acorizal, Barão de Melgaço, Chapada dos Guimarães, Jangada, Nobres, Nova Brasilândia, Planalto da Serra, Poconé e Rosário Oeste, todos envolvidos no processo de metropolização (Artigo 3º). Os municípios têm direito à participação no planejamento e execução das Fpics (Artigo 3º, parágrafo único), uma vez atendidos os seguintes critérios: *i*) dependência da prestação de serviços e da utilização de equipamentos públicos dos municípios integrantes da RM; *ii*) vínculo socioeconômico expresso no deslocamento pendular da população no território metropolitano; e *iii*) possibilidade de desenvolvimento integrado por meio da complementaridade de funções.

Sobre a faculdade de ampliação da RM do Vale do Rio Cuiabá, o Artigo 4º da Lei nº 359/2009 impôs exigências a serem cumpridas: *i*) apresentar conurbação ou tendência desta, entre município(s) da região do entorno e outro(s) integrante(s) da RM; *ii*) demonstrar a necessidade de integração de organização, planejamento e execução de Fpics, para que seja viabilizado o desenvolvimento integrado dessa região; e *iii*) mostrar a existência de relação de integração funcional de natureza socioeconômica ou de serviços.

Observa-se que a lei de criação da RM do Vale do Rio Cuiabá é sucinta, definiu apenas sua composição e as Fpics, justamente por ter sido projeto de lei de iniciativa do Poder Legislativo, visto que a Constituição do estado de Mato Grosso, em seu Artigo 9º, veda que iniciativas do Legislativo gerem despesas ao Poder Executivo (Mato Grosso, 1989). Por esse motivo, houve um entendimento para manter a autoria do projeto e agilizar o andamento da proposta, encaminhando texto simplificado para aprovação na Assembleia Legislativa. Acordou-se que o Poder Executivo daria continuidade ao processo, encaminhando projeto de lei para a criação da estrutura de gestão, composta pelo órgão metropolitano, fundo e conselho, mas este acordo se concretizou apenas em julho de 2013.

Por conseguinte, o Ministério Público do Estado de Mato Grosso (MPE-MT), por meio de grupo especial de acompanhamento para a Copa do Mundo de 2014, observando o não cumprimento da lei, instaurou Inquérito Civil nº 829-002/2009, em virtude de não ter ocorrido a efetiva implantação dos órgãos de gestão metropolitana – Agência de Desenvolvimento Metropolitano (Agem), Codem e do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM).

A intervenção ministerial, preocupada com a inviabilização da gestão articulada entre o estado e os municípios metropolitanos, potencialmente prejudicial à população envolvida, haja vista ser indispensável a execução de políticas públicas de interesse comum, resultou em um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), assinado em 21 de maio de 2012, pelos ilustres representantes do Ministério Público e do estado, Cuiabá, Várzea Grande, Santo Antônio do Leverger e Nossa Senhora do Livramento.

Esse acordo extrajudicial encontrou fundamentos: *i*) na Constituição Federal (Brasil, 1988, Artigo 25, § 3º), sobre a competência dos estados-membros para instituir RMs,

mediante LC, interessados em integrar a organização, o planejamento e a execução de Fpics; e *ii*) nos dispositivos das LCs nºs 340/2008 e 359/2009. O comprometimento do poder público para a realização das obras de reestruturação urbana e de mobilidade também foi apontado como um fator político que enseja a implantação dos órgãos de gestão da RM do Vale do Rio Cuiabá e do seu planejamento.

Em atendimento ao TAC, o estado de Mato Grosso comprometeu-se a apresentar o projeto de lei de instituição dos órgãos de gestão da RM do Vale do Rio Cuiabá e mais:

- contemplar ampla participação e prévia discussão com os entes federativos envolvidos;
- assegurar, no texto da lei, a estrutura técnica e o orçamento adequados ao desempenho dos órgãos gestores da RM do Vale do Rio Cuiabá;
- promover a realização de levantamentos técnicos multidisciplinares, que irão fornecer as bases de dados para diagnósticos da RM, e de reuniões com a sociedade para a elaboração do PDPI da RM do Vale do Rio Cuiabá, seguidos da realização de audiências públicas;
- manter, durante a elaboração do PDPI, equipe técnica multidisciplinar para acompanhar e coordenar o trabalho da consultoria técnica contratada;
- encaminhar o projeto de lei do PDPI da RM do Vale do Rio Cuiabá à Assembleia Legislativa para apreciação até o dia 20 de dezembro de 2012, após prévia deliberação do Codem;
- apresentar, para análise do Codem, todos os planos e projetos de interesse comum nas áreas de desenvolvimento urbano e socioeconômico, voltados à realização da Copa de 2014 em Cuiabá, sem que isso, contudo, implique atrasos no cronograma dos trabalhos apresentados ao governo federal e à Fédération Internationale de Football Association (Fifa); e
- promover ampla divulgação à população das ações e obras em andamento relacionadas à Copa do Mundo na área metropolitana.

No que diz respeito aos compromissos das demais autoridades públicas, cumpre aos chefes do Executivo municipal: *i*) participar de todas as discussões voltadas à elaboração do projeto de lei que instituirá os órgãos da gestão da RM do Vale do Rio Cuiabá; *ii*) indicar os nomes dos técnicos das diversas áreas que representarão cada município no grupo de trabalho responsável pela elaboração do PDPI da RM, assim como garantir a participação destes em todas as fases de elaboração, provendo as condições necessárias; e *iii*) definir a forma adequada de contribuição para os recursos do FDM.

Para o fortalecimento das ações integradas e consolidação das políticas de interesse comum, destacam-se as contribuições do MPE-MT e da Secid, com a coordenação da elaboração simultânea de todos os planos diretores dos municípios do entorno metropolitano e do Plano Diretor Metropolitano. Da mesma forma, a Secid se volta à proposição das leis direcionadas à implantação da estrutura adequada de gestão metropolitana e a garantir a governança, com vistas à execução das Fpics. Adiante,

demonstrar-se-á o andamento da política metropolitana no tocante à gestão, tendo conhecimento, de antemão, que esse assunto não se encontra encerrado na prática.

### 2.3 Gestão da RM do Vale do Rio Cuiabá

Consoante orientação da LC nº 340/2008 (Artigo 6º), a legislação específica de criação de cada RM no estado do Mato Grosso deveria instituir a estrutura adequada de gestão. Dessa forma, a lei prevê a constituição: do Codem, com caráter normativo e deliberativo; da Agem, ou de órgão público de desenvolvimento metropolitano, com função técnica; e do FDM, como um instrumento financeiro (quadro 2). A lei retomada estabeleceu as atribuições gerais de cada ente criado, assim como os recursos integrantes do fundo, deixando a cargo da lei de criação da RM a caracterização das Fpics.

#### QUADRO 2

#### RM do Vale do Rio Cuiabá: estrutura de gestão metropolitana prevista pela LC nº 340/2008

Instância/órgão	Codem	Agem	FDM
Finalidade	Editar normas e deliberar sobre Fpics	Coordenar o planejamento e gestão integrada da RM, articulando municípios, estado e sociedade	Dar suporte financeiro ao planejamento integrado para a consecução das Fpics
Composição/estrutura	A ser definida em LC que criar a RM	Estrutura técnica e administrativa adequada	Fontes de recursos: estado, municípios, União e outras (nacional e internacional)
Funções	Determinar, elaborar e acompanhar a implementação de planos metropolitanos	Coordenar a elaboração de planejamento integrado – planos diretores e setoriais – e fiscalizar a sua execução	Financiar o planejamento e a gestão da RM
	Definir e executar as Fpics na RM	Promover a implementação das políticas metropolitanas	Viabilizar a execução das Fpics
	Definir as diretrizes para a aplicação dos recursos na RM	Fornecer assistência técnica e organizacional aos municípios metropolitanos	Gerir os negócios da RM
	Promover a articulação intermunicipal para execução das Fpics	Gerir os recursos do FDM da RM	Fornecer recursos para o desenvolvimento socioeconômico da RM

Elaboração dos autores.

Com efeito, a partir da Resolução nº 5, de 6 de junho de 2008 (Cuiabá, 2008), foi instituído um fórum metropolitano de gestão dos assuntos legislativos de interesse de Cuiabá e Várzea Grande, formado pelas casas de leis dos aludidos municípios. Ficou definido que este se reuniria a cada trimestre e os assuntos deliberados como de relevante importância seriam apresentados como projetos de lei pelas mesas diretoras das duas casas legislativas. Ocorre que a tentativa de reunir políticos e organizar medidas para problemas comuns (transporte e saneamento, por exemplo) não conseguiu produzir efeitos concretos, apesar de algumas sessões terem sido concluídas, inclusive, a resolução que dá amparo à atuação do fórum metropolitano encontra-se vigente.

Apesar da razoável experiência do estado de Mato Grosso na condução de debates sobre política urbana e metropolitana, uma vez que realizou, entre 2003 e 2013, cinco Conferências Nacionais das Cidades (CNCs),<sup>3</sup> ainda não sobrevieram os entendimentos políticos de maneira a comprovar a eficiência do modelo de gestão metropolitana, já que esta ainda está em processo de implementação.

3. As CNCs são um dos instrumentos de gestão democrática da cidade, nos termos do Artigo 43, inciso III, da Lei nº 10.257/2001, que avalia os problemas e as soluções para o aglomerado urbano e recentemente para a RM do Vale do Rio Cuiabá. Os relatórios e as propostas aprovadas em cada conferência podem ser consultados no *site* da Seplan (disponível em: <<http://www.seplan.mt.gov.br>>) e no portal do Ministério das Cidades (MCidades).

Conforme esclarecido anteriormente, como o Legislativo deu início ao procedimento de criação da RM do Vale do Rio Cuiabá, caberia ao Executivo dar novo encaminhamento e finalizar o processo, constituindo os elementos de gestão necessários. Contudo, as dinâmicas que se impuseram no cenário político e administrativo estadual definiram outras prioridades e iniciativas. Como Cuiabá foi escolhida cidade-sede da Copa do Mundo de Futebol de 2014, as determinações do governo federal e da Fifa no sentido de dar celeridade às obras relacionadas ao evento esportivo serviram de argumento para que fosse postergada a criação da estrutura de gestão metropolitana, inviabilizada temporariamente em função da atuação de outra entidade.

Foi então criada por intermédio da LC nº 365, de 25 de setembro de 2009, a Agência Estadual de Execução dos Projetos da Copa do Mundo do Pantanal (Agecopa), voltada ao gerenciamento das obras de infraestrutura necessárias ao evento mundial de futebol e destinada a viabilizar a concretização do Termo de Compromisso assumido com a Fifa e com o Comitê Organizador Local (Mato Grosso, 2009c). Mais tarde, o governo do estado e a Assembleia Legislativa decidiram extinguir a Agecopa e criar a Secopa (Mato Grosso, 2011b), com as mesmas atribuições, mas outra personalidade jurídica. Por conseguinte, reformularam a estrutura administrativa do órgão e estipularam o período de duração das atividades da secretaria até 31 de dezembro de 2014. Esse fato impactou significativamente a governança metropolitana, pois foi preterida a constituição de uma estrutura de gestão das políticas públicas de interesse comum, ficando o projeto de lei temporariamente suspenso.

Conforme Decreto nº 2.276, de 4 de dezembro de 2009, a coordenação da política metropolitana ficou a cargo da Superintendência de Planejamento e Gestão Metropolitana, integrante da Seplan (Mato Grosso, 2009d). Porém, no final de 2010, ocorreu profunda transformação na estrutura política e administrativa do estado, com a criação da Secid como órgão auxiliar direto do governador do estado, mediante a LC nº 413, de 20/12/2010, regulada por Decreto Executivo nº 399, de 31/5/2011.

Estruturas, programas e ações que estavam sob a responsabilidade da Secretaria de Estado de Infraestrutura (Sinfra) e da Seplan foram transferidos para a Secid (Mato Grosso, 2010a, Artigo 2º, parágrafo único). De igual modo, a Superintendência de Gestão Metropolitana recebeu patrimônio, mobiliários, equipamentos, instalações e acervos existentes, sucedendo e se sub-rogando os mesmos direitos, encargos, obrigações, dotações orçamentárias e extraorçamentárias (*op. cit.*, Artigo 22). Não obstante, a Secid assumiu a missão de desenvolver e implementar políticas públicas destinadas aos setores de habitação, saneamento, mobilidade e desenvolvimento urbano, de executar obras públicas, além de coordenar o desenvolvimento das RMs (Artigo 2º da LC nº 413/2010 e Artigo 1º do Decreto Executivo nº 399/2011).

A gestão metropolitana foi inserida no âmbito da Secretaria Adjunta de Planejamento Urbano e Gestão Metropolitana, mas dispendo de estrutura técnica incipiente perante o desafio de conduzir políticas públicas integradas que se traduzam em melhoria de qualidade de vida não apenas na metrópole mas particularmente nos menores municípios, cujos dados econômicos se distanciam daqueles da aglomeração Cuiabá-Várzea Grande.

Devido à realização das obras para a Copa do Mundo em Cuiabá e Várzea Grande, a Secretaria Adjunta de Planejamento Urbano e Gestão Metropolitana reconheceu como

sua atribuição a articulação entre os municípios para viabilizar as intervenções urbanísticas de infraestrutura. Observando que as ações de consulta e participação destes no processo de discussão e implementação dos empreendimentos apresentam-se embrionários, a secretaria tenta ser agente de integração das ações entre o estado e os atores municipais.

No quadro 3, observa-se que a Secid e a Secopa possuem competências complementares.

QUADRO 3  
Comparação entre as competências das secretarias de estado

Secid	Secopa
LC nº 413/2010	LC nº 434/2011
<ul style="list-style-type: none"> <li>• desenvolver e implementar políticas públicas destinadas aos setores de habitação, saneamento, mobilidade e desenvolvimento urbano;</li> <li>• executar obras públicas; e</li> <li>• coordenar o desenvolvimento das RMs.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• planejar, executar, controlar, fiscalizar e coordenar os projetos especiais do governo destinados a viabilizar as ações pertinentes à realização da Copa do Mundo Fifa 2014.</li> </ul>

Elaboração dos autores.

No intuito de contribuir para o melhor funcionamento da estrutura administrativa, o Decreto Executivo nº 1.249, de 13 de julho de 2012, criou o Comitê de Assuntos Metropolitanos (CAM), com o fim de discutir, avaliar e deliberar sobre as ações de interesse comum envolvendo os municípios da RM do Vale do Rio Cuiabá (Artigo 1º). O poder público foi impelido, devido às inúmeras obras em andamento, a criar um ambiente de debates e acompanhamento das Fpics da RM, em especial aquelas relacionadas à realização da Copa do Mundo, em sintonia com as determinações das LCs nºs 340/2008 e 359/2009.

Essa entidade constituiu a primeira instância que antecedeu a constituição do Codem, sendo composta pelas seguintes instituições, devidamente representadas por dois membros, na qualidade de titular e suplente: *i)* Secid (presidente); *ii)* Secopa; *iii)* Prefeitura Municipal de Cuiabá; *iv)* Prefeitura Municipal de Várzea Grande; *v)* Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Leverger; e *vi)* Prefeitura Municipal de Nossa Senhora do Livramento (Mato Grosso, 2012b, Artigo 2º).

A instalação do CAM ocorreu em 16 de agosto de 2012, motivada pela pressão exercida pelo MPE-MT, que buscou o cumprimento do TAC e das leis de política metropolitana estadual. Na ata da sessão plenária, constam:

- os entendimentos acerca dos problemas comuns (falta de prestação de serviços de saúde, educação, segurança pública, regularização fundiária, saneamento básico, transporte) que, conforme o comitê, exigem a articulação intermunicipal e instrumento de planejamento e execução das Fpics – Plano Diretor Metropolitano; e
- proposta para elaboração de calendário de reuniões para os meses subsequentes.

Embora o decreto tenha imposto a obrigatoriedade de ser realizada uma sessão por mês (Artigo 6º, *caput*), os trabalhos do CAM restaram paralisados por causa do período eleitoral e da renovação dos gestores públicos. Em resumo, pela impossibilidade de se cumprir uma agenda de sessões que conseguisse reunir os membros do CAM-MT e lograsse êxito em sistematizar preocupações e demandas, além de consolidar iniciativas e ações do ponto de vista legal.

Dando continuidade ao processo iniciado em 2009 com a criação da RM do Vale do Rio Cuiabá, a LC estadual nº 499, que dispõe sobre o sistema de gestão da RM e a criação do Codem, da Agem e do FDM, foi aprovada em 22 de julho de 2013. A diretoria da Agem foi nomeada em seguida; quanto ao Codem, este começou a sua agenda de reuniões a partir da posse dos membros, realizada em outubro de 2013. A agência foi ligada diretamente ao gabinete do governador, visando à rapidez das articulações e à finalização ágil das iniciativas propostas.

Aliás, parlamentares estaduais e prefeitos dos municípios metropolitanos questionam a composição política da estrutura de gestão, principalmente no que se refere aos indicados a assumir os cargos. Seguramente, as disputas políticas também se manifestam na política metropolitana, ainda mais num cenário de aumento progressivo da máquina estatal e de sua intervenção na economia.

Não obstante, o projeto de LC nº 499/2013, de autoria do Poder Executivo, devidamente acompanhado pela Secretaria de Planejamento Urbano e Gestão Metropolitana, consignou o objeto da lei: “organização política, técnica e administrativa do Sistema de Gestão da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá” (Mato Grosso, 2013, Artigo 1º, § 1º). Também registrou os objetivos da gestão compartilhada das Fpics da RM – “promoção do desenvolvimento socioeconômico, partilha equilibrada dos seus benefícios e a definição de políticas compensatórias dos efeitos de sua polarização” (*op. cit.*, § 3º) – e apresentou proposta coerente e compatível com os objetivos da política estadual metropolitana (quadro 4).

#### QUADRO 4

#### Sistema de gestão metropolitana previsto pelo projeto de lei, em sintonia com a LC nº 340/2008

Tem a finalidade de organizar, planejar e executar Fpics dos municípios da RM do Vale do Rio Cuiabá		
Codem	Agem	FDM
Órgão normativo e deliberativo	Entidade autárquica e autônoma	Órgão de natureza contábil
Assessorado pela secretaria executiva <sup>1</sup>	Sem prazo de duração determinado	Vinculado à Agem da RM do Vale do Rio Cuiabá
Finalidade	Finalidade	Finalidade
Orientar, acompanhar e deliberar sobre a execução das Fpics	Planejar, organizar e executar as Fpics	Dar suporte financeiro ao planejamento e à execução das Fpics
Composição, representantes	Composição/organização	Composição/organização
Três representantes do governo do estado: Secid (presidente), Agem e Legislativo estadual	Nível de direção superior: Gabinete do Presidente, Diretoria de Planejamento e Diretoria de Gestão	Supervisionado por um conselho gestor, composto por cinco membros: quatro representantes indicados pelos municípios metropolitanos e o presidente da Agem ou pessoa por ele indicada
Seis do poder público municipal: quatro das prefeituras + dois das câmaras dos municípios da RM do Vale do Rio Cuiabá	Nível de assessoramento superior: Gabinete de Direção e Unidade de Assessoria	
Nove da sociedade civil	Nível de execução programática	
Os municípios do entorno serão convidados a participar das reuniões do conselho (um representante da prefeitura e um da câmara), com direito a voz e voto quando houver assuntos de seu interesse	Cargos em comissão e de confiança criados: um presidente da autarquia, dois diretores da autarquia, um chefe de gabinete, dois assessores especiais (nível I), dois coordenadores	
Operacionalização	Operacionalização	Operacionalização
Câmaras técnicas	Equipe técnica constituída e parceria com prefeituras e demais órgãos estaduais	Recursos estaduais e municipais

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> A secretaria executiva, coordenada pelo presidente da Agem, deverá ser constituída de uma equipe técnica na quantidade necessária ao desenvolvimento de suas competências legais (Mato Grosso, 2013, Artigo 3º, § 2º).

Devido à constituição da agência, em momento político no qual se concretizam concomitantemente inúmeras obras metropolitanas de infraestrutura, particularmente o VLT, que requer operacionalização integrada, as expectativas se voltam ao papel a ser desempenhado por ela. A par da atuação da Secopa e da Ager, surge a dúvida de quem se encarregará da definição do modelo de gerenciamento.

#### 2.4 Fpics

As Fpics da RM do Vale do Rio Cuiabá foram introduzidas pela LC nº 340/2008, a qual estabeleceu seu conceito legal:

atividades ou serviços de natureza local, cuja realização seja de interesse de mais de um dos municípios de aglomeração urbana; ou cuja realização por parte de um município, de maneira isolada, seja inviável, não atinja aos objetivos propostos ou cause impactos nos outros municípios integrantes da Região Metropolitana (Mato Grosso, 2008, Artigo 2º, inciso II).

Em seguida, definiu o objetivo principal da gestão das Fpics de “promover o desenvolvimento econômico e social da RM, a partilha equilibrada dos seus benefícios e a definição de políticas compensatórias dos efeitos de sua polarização” (Mato Grosso, 2008, Artigo 2º, § 1º).

A lei enfatizou que as Fpics seriam planejadas de forma integrada e concretizadas por meio de um órgão de gestão com a participação dos municípios envolvidos e do governo estadual (Mato Grosso, 2008, Artigo 2º, § 2º), baseando-se nas diretrizes e instrumentos definidos no PDPI, o Plano Diretor Metropolitano, a ser elaborado e aprovado. Posteriormente, deliberou que “a lei complementar que instituir cada região metropolitana poderá apresentar especificações para as funções públicas de interesse comum conforme as necessidades e interesses de cada RM, aglomeração urbana e microrregião” (*op. cit.*, § 3º). Por ora, a abrangência das Fpics é bem ampla e suficiente ao planejamento e execução, dispensando a necessidade de reformulações legais.

Outrossim, essa lei, em seu Artigo 6º, dispõe sobre a gestão integrada das Fpics e sobre a constituição, em cada RM, de estrutura adequada de gestão (Codem, Agem e FDM).

Complementando as definições, a LC nº 359/2009 ratificou o conceito das Fpics, estabelecendo que:

são funções públicas de interesse comum no âmbito da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá: I – desenvolvimento econômico e social; II – planejamento do uso e ocupação do solo; III – acessibilidade e mobilidade; IV – saneamento ambiental; V – preservação e conservação do meio ambiente; VI – desenvolvimento urbano e políticas setoriais (habitação, saúde, educação, segurança, turismo, esporte e lazer), entre outras (Mato Grosso, 2009b, Artigo 5º, parágrafo único).

Enquanto isso, não houve qualquer alteração no tocante ao modo de gestão das Fpics (em relação à disposição da LC nº 340/2008), que deve contemplar a parceria entre o governo estadual e os municípios, baseando-se nas diretrizes e instrumentos definidos no PDPI a ser elaborado e aprovado (LC nº 359/2009, Artigo 6º). Destarte, a lei acrescentou que o estado deverá assegurar a execução de planos, programas e projetos no âmbito metropolitano por meio de órgão público a ser criado para este fim.

Embora tenha sido constituída a Agem, por meio da LC nº 499/2013, deve ser iniciada a gestão das Fpics, cujas ações estão distribuídas atualmente entre a Secid, Secopa e Sedtur. Esta LC não acrescentou dispositivos relacionados às funções públicas, enquanto pormenorizou a estrutura de gestão formada pela Agem, Codem e FDM.

Portanto, as Fpics metropolitanas dispostas nas LCs nºs 340/2008 e 359/2009 não se dissociam substancialmente daquelas previstas na LC nº 83/2001, que regulamentava as ações políticas no âmbito do aglomerado urbano Cuiabá-Várzea Grande. Com efeito, as principais diferenças, além da questão espacial, ou melhor, do número de municípios afetados em cada situação, são que a gestão metropolitana preocupa-se não só com os efeitos positivos da reorganização territorial mas também com os negativos, decorrentes da metropolização, dos eventuais danos ou prejuízos socioeconômicos e ambientais.

As Fpics representam um amplo espectro de questões sociais, econômicas e ambientais e estão diretamente associadas aos problemas cotidianos da população metropolitana, desprovidos de uma solução efetiva por parte do poder público. A melhor forma de abordagem das Fpics deve incluir uma análise aprofundada de cada política especializada (desenvolvimento socioeconômico, planejamento e uso do solo, acessibilidade e mobilidade urbana, saneamento e problemática ambiental, urbanidade). Ao mesmo tempo, a leitura do espaço metropolitano precisa ser sistemática, orientada pela legislação ambiental e urbanística e pela política metropolitana, em seus diversos níveis e escalas.

### 3 ARRANJO INSTITUCIONAL DA GESTÃO METROPOLITANA

#### 3.1 Instâncias de gestão metropolitana

A LC nº 340/2008 previu para o planejamento e a gestão integrada em cada RM, assim como retromencionado, a criação do Codem, da Agem e do FDM. Essa mesma lei ainda determinou que a agência contaria com a assessoria técnica de uma secretaria executiva, constituída pelo presidente do órgão auxiliado pela sua Diretoria Técnica (Artigo 9º, § 2º). À secretaria executiva competiria promover a administração geral do Codem e dar assistência aos trabalhos; representar e assessorar o presidente do conselho; monitorar o desempenho da gestão metropolitana e desempenhar outras tarefas compatíveis com o Regime Interno (Artigo 10).

Após a criação da RM, em 2009, e com a constatação da impossibilidade financeira momentânea de constituir o órgão de gestão metropolitana – preterido em função da criação da Agecopa, mais tarde, Secopa –, foi reestruturada a Seplan para assumir as competências relacionadas às políticas de interesse comum. Por meio do Decreto nº 2.276/2009, foi criada a Superintendência de Planejamento e Gestão Metropolitana, naquele momento, vinculada à Seplan.

Essa superintendência recebeu como missão promover a integração intermunicipal para a elaboração e implementação de políticas públicas de interesse comum aos municípios integrantes da RM do Vale do Rio Cuiabá. Entre suas competências constavam:

- desenvolver estudos e pesquisas a respeito das relações sociais, econômicas, políticas e culturais que predominam nos espaços intra e intermunicipais dos municípios em processo de conurbação, para que sejam caracterizadas as dinâmicas metropolitanas;

- estabelecer os canais de articulação sistêmica, provocando a integração entre os municípios metropolitanos e outras esferas de governo, visando elaborar e implementar as políticas de desenvolvimento municipal;
- fiscalizar a aplicação das políticas articuladas, no que tange à sua efetivação pelos municípios metropolitanos;
- assessorar tecnicamente os governos municipais na elaboração e implementação das políticas de desenvolvimento urbano quando estas forem de interesse de mais de um município da aglomeração urbana;
- organizar uma base de dados sobre a realidade urbana e metropolitana, estruturando um sistema de informações para o acompanhamento e monitoramento das políticas; e
- promover a articulação dos municípios metropolitanos com órgãos ou entidades nacionais e internacionais para a promoção das ações de planejamento e/ou gestão integrada.

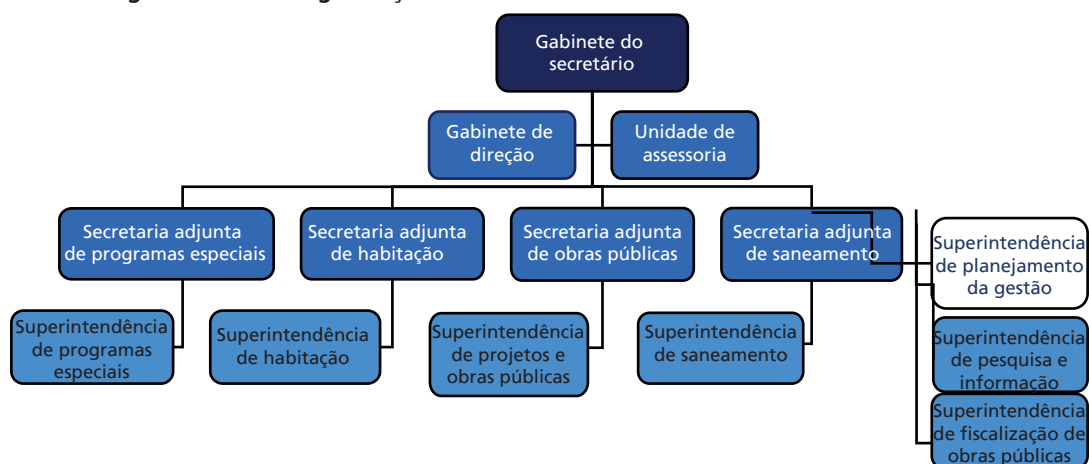
Em 2010, iniciaram os contatos e as estratégias de aproximação dos municípios metropolitanos. Embora reduzida, a equipe técnica e multidisciplinar, composta por um arquiteto, um engenheiro sanitário, um engenheiro civil, um advogado e dois administradores de empresa, promoveu ação no sentido de divulgar a constituição da RM, bem como a importância e a viabilidade das políticas de interesse comum dos municípios. Todavia, essa iniciativa era uma solução paliativa e temporária para atender às competências afeitas ao órgão de desenvolvimento metropolitano que não fora constituído.

Alterações no quadro administrativo e político do estado de Mato Grosso, com a perspectiva do início de nova gestão no governo estadual, concorreram para a criação, no final de 2010, da Secid. A LC nº 413/2010, que tratou da organização administrativa e do funcionamento da administração estadual, criou essa secretaria (Mato Grosso, 2010a, Artigo 2º), colocando sob sua alçada as ações relativas à gestão de RMs no estado, antes a cargo da Seplan. Foram transferidos desta as estruturas, programas e ações relativas, assim como o quadro técnico ali constituído e o Fundaglurb – fundo criado para atender às demandas do aglomerado.

O Decreto nº 3.143, de 29 de dezembro de 2010, definiu que a questão metropolitana seria tratada no âmbito da Superintendência de Planejamento da Gestão Metropolitana, contando ainda com uma Coordenadoria e Gerência de Gestão Metropolitana (Mato Grosso, 2010b), consoante figura 2.

No ano seguinte, o Decreto Executivo nº 399/2011, que dispôs sobre a estrutura organizacional da Secid, alterou a estrutura primeiramente proposta para a secretaria e imprimiu novos contornos à sua esfera de competência (Mato Grosso, 2011a). Agora, ela seria responsável por desenvolver e implementar políticas públicas dos setores de habitação, desenvolvimento urbano, mobilidade, saneamento básico, coordenação das RMs e execução de obras públicas (*op. cit.*, Artigo 1º).

FIGURA 2  
Fluxograma sobre a organização administrativa da Secid



Elaboração dos autores.

Nessa oportunidade, a condução da política metropolitana foi colocada sob a condução da Secretaria Adjunta de Planejamento Urbano e Gestão Metropolitana, contendo em sua estrutura uma Superintendência de Gestão Metropolitana e uma Coordenadoria de Gestão Metropolitana. Destarte, foi incorporada à gestão metropolitana o planejamento urbano, instrumento político indissociável da gestão, a ser conduzido mediante assistência ao planejamento municipal para elaboração de planos diretores e planos setoriais.<sup>4</sup>

QUADRO 5  
Estrutura básica e setorial prevista para a Secid

Nível de decisão colegiada
Conselho Estadual das Cidades (CEC-MT) Conselho Estadual de Habitação e Saneamento (CEHS) Secretaria Executiva dos Conselhos
Nível de direção superior
Gabinete do Secretário de Estado das Cidades Gabinete do Secretário Adjunto de Programas Especiais e Articulação Institucional Gabinete do Secretário Adjunto de Habitação Gabinete do Secretário Adjunto de Obras Públicas Gabinete do Secretário Adjunto de Saneamento Gabinete do Secretário Adjunto de Planejamento Urbano e Gestão Metropolitana
Nível de assessoramento superior
Gabinete de Direção Unidade de Assessoria Unidade de Monitoramento e Controle de Recursos do Fundo
Nível de apoio estratégico especializado
Comissão Permanente de Licitação
Nível de Execução Programática (composto por superintendências especializadas)

Elaboração dos autores.

Em termos de ações específicas voltadas à gestão das Fpics e às políticas de alcance metropolitano, constituem-se atribuições da Secretaria Adjunta de Planejamento Urbano

4. Lembrando que Cuiabá e Várzea Grande já possuem planos diretores aprovados e vigentes. Para mais informações, consultar Cuiabá (2007) e Várzea Grande (2007).

e Gestão Metropolitana, única entidade formal dentro da instância institucional da gestão metropolitana:

- coordenar a elaboração e monitorar a execução do Plano Diretor Metropolitano, dos planos diretores municipais e dos planos setoriais, conduzindo gestão transparente, de caráter democrático e participativo;
- vincular as administrações municipais e estadual à sociedade civil na elaboração e implementação de planos, estudos e pesquisas de interesse comum dos municípios;
- assessorar tecnicamente os municípios da RM e entorno;
- articular e orientar ação dos municípios metropolitanos voltados às políticas federais;
- capacitar técnicos e sociedade para atuação conjunta nas Fpics; e
- colaborar para a elaboração e execução das demais políticas de planejamento urbano municipal, em consonância com as políticas metropolitana e estadual.

Depreende-se que, mesmo com a estrutura disponibilizada na Secid, contendo equipe multidisciplinar composta por nove técnicos e quatro estagiários, a consolidação da RM do Vale do Rio Cuiabá não pode prescindir da atuação da Agem. Esta, por sua vez, está organizada com quadro técnico adequado e mais numeroso, apto a atender às complexas demandas de planejamento e gestão integrada, com recursos garantidos no orçamento do estado e dos municípios. Mais ainda, deve-se fomentar a interlocução com os diferentes agentes sociais por meio do CAM.

Iniciativas contrárias são ações paliativas e não terão a eficácia esperada, considerada a complexidade de efetivar as Fpics, articular a atuação de gestores públicos e agentes sociais em torno de interesses comuns a vários municípios, além de consolidar práticas de gestão participativa e democrática em ambiente metropolitano, contando ainda com a participação do estado.

Em razão das intervenções e obras públicas impactantes – conduzidas pelo governo do estado – para viabilizar o megaevento realizado na capital em 2014, na falta da estrutura de gestão metropolitana adequada, foi instituído, no ano de 2012, o CAM, composto por integrantes da Secid, da Secopa e das prefeituras de Cuiabá, Várzea Grande, Santo Antônio do Leverger e Nossa Senhora do Livramento.

Ao CAM foram atribuídos os deveres de:

- discutir as Fpics relacionadas à Copa do Mundo de 2014;
- articular a atuação dos agentes públicos e privados envolvidos na execução das Fpics;
- apreciar e deliberar sobre planos, programas e projetos relativos ao interesse comum metropolitano;
- acompanhar e supervisionar a execução das ações definidas no âmbito das Fpics;

- recomendar a elaboração de instrumentos normativos, administrativos e técnicos indispensáveis à gestão metropolitana; e
- articular com outras esferas de governo as providências necessárias à normatização e operacionalização das medidas relativas às Fpics.

A criação e constituição da Agem e do Codem fizeram com que as expectativas se voltassem para a composição da estrutura de gestão metropolitana e a promoção das ações destinadas a efetivar a governança da RM do Vale do Rio Cuiabá.

Cada ente criado deverá desempenhar um papel particular e complementar, assim, compete ao Codem orientar o planejamento e a gestão integrada das Fpics. Sua constituição prevê três representantes do poder público estadual, seis representantes do poder público municipal e nove representantes das entidades da sociedade civil organizada, buscando equilibrar as forças constituídas e garantir a expressão dos agentes sociais.

A participação dos municípios do entorno metropolitano está restrita aos assuntos que envolvem seus respectivos interesses. Os municípios convidados farão a indicação de um representante da prefeitura e de um representante da câmara municipal, viabilizando ações mais amplas que abarquem os treze municípios da região VI de planejamento de Mato Grosso.

A instância técnica de participação no conselho está condicionada à constituição de câmaras setoriais ou temáticas, voltadas às discussões das políticas públicas de interesse comum da RM, com a participação de representantes do estado, dos municípios e da sociedade civil. Devido à dinâmica urbana e metropolitana que se percebe nos municípios, ao Codem é facultada a definição de novas Fpics, além daquelas já determinadas na LC nº 359/2009.

À Agem compete integrar a organização, o planejamento e a execução das Fpics direcionadas ao desenvolvimento integrado da RM do Vale do Rio Cuiabá, atuando em ação vinculada ao Codem e desempenhando inúmeras competências de planejamento e gestão. Nessas ações, está previsto o engajamento dos municípios e da sociedade civil para que sejam legítimos e válidos os pleitos.

Técnicos efetivos do governo estadual deverão compor o quadro de pessoal da agência, de modo a fundamentar o conhecimento e engajamento na política metropolitana, extrapolando a atuação por meio de cargos exclusivamente comissionados.

No que diz respeito ao FDM, esse não recebeu o aporte de recursos. Este órgão dará o suporte financeiro ao planejamento e à efetivação dos planos, programas e ações relacionados às Fpics da RM do Vale do Rio Cuiabá e entorno e ainda deverá custear as atividades operacionais do Codem e da Agem.

A composição dos recursos do FDM, assim como prevê dotação orçamentária dos municípios e estados, determina a proporção da contribuição de cada ente nos projetos acordados. Toda aplicação dos recursos deverá ser supervisionada por cinco membros, presidido por um deles, eleito por seus pares, sendo: *i*) quatro representantes indicados pelos municípios da RM do Vale do Rio Cuiabá; e *ii*) o presidente da Agem ou pessoa por ele indicada.

Poderão ser beneficiárias desses recursos, cuja aplicação é feita de forma diversificada, instituições públicas, organizações não governamentais (ONGs), organizações sociais de interesse público, empresas prestadoras de serviços públicos de interesse comum e outras entidades executoras ou responsáveis por estudos, projetos ou investimentos direcionados à RM. São finalizadas as definições do FDM na LC nº 499/2013, estabelecendo que, declarado o interesse comum na área metropolitana, a execução das Fpics decorrentes ocorrerão de forma compartilhada pelo estado e municípios.

Por conseguinte, tendo constituído as estruturas adequadas de gestão, a responsabilidade pelo sucesso ou não das políticas deverá ser avaliada em face das demais escolhas a serem feitas. As composições políticas darão início à gestão integrada, urge a necessidade do debate sobre o modelo de gestão a ser efetivado para a operacionalização do VLT – elemento definidor da política de mobilidade metropolitana, em consecução por meio da Secopa.

A partir destas realizações, caberá aos governos – estadual e municipais – grande parte da responsabilidade pela concretização das políticas de caráter metropolitano. Nesse aspecto, os poderes Legislativo e Judiciário também contribuem de forma propositiva e orientadora, inclusive o MPE-MT. No entanto, à sociedade compete ainda papel significativo para que se busquem os resultados almejados e se garanta a prestação de serviços compatível com a escala metropolitana, a qual os municípios hoje integram. Enfim, é um desafio que abarca todos os agentes que convivem no espaço metropolitano.

### 3.2 Instrumentos de planejamento e gestão metropolitana

A LC nº 340/2008 considerou o PDPI um instrumento de planejamento para as RMs a serem criadas no estado de Mato Grosso e determinou que seriam considerados, no processo de planejamento metropolitano, os territórios fronteiriços inseridos em áreas de relevante interesse turístico, ambiental, ou afetadas pelo processo de metropolização. Logo, o planejamento metropolitano deve ser elaborado e executado pelo órgão de desenvolvimento metropolitano, aquele devidamente acompanhado e aprovado pelo Codem (Mato Grosso, 2008, Artigo 7º) e apto a receber os recursos oriundos do FDM (*op. cit.*, Artigo 11).

A LC nº 359/2009 estabeleceu, entre outras questões, que as Fpics devem ser executadas em regime de colaboração entre o estado e os municípios da RM, com base em diretrizes e instrumentos no PDPI a ser aprovado (Mato Grosso, 2009b, Artigo 6º, *caput*). Não obstante, essa proposta será assegurada pelo estado mediante a execução de planos, programas e projetos relacionados às Fpics no âmbito metropolitano (Artigo 6º, parágrafo único).

O Programa Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá, que esteve sob a coordenação da Secretaria Adjunta de Planejamento Urbano e Gestão Metropolitana, desenvolveu as principais atividades para a elaboração do PDPI, que está em fase de aproximação e diagnósticos. Ações preparatórias foram realizadas por comissão mista composta pela Seplan e Secid, a rigor: o processo de elaboração do edital para licitação; o processo licitatório; a contratação de consultoria técnica; e o início dos trabalhos de prospecção e redação. Com a criação da estrutura metropolitana de gestão, serão revistos e redirecionados os recursos previstos e definidas as novas competências relacionadas à Secid.

Ademais, as próximas etapas desse programa, que dependem sobremaneira de técnicos qualificados e elevados recursos financeiros para produção dos diagnósticos, proporcionarão a confecção de dez planos diretores de municípios do entorno da área metropolitana. Neste viés, a política metropolitana estadual busca: ampliar a participação e o controle social nas ações relativas ao desenvolvimento urbano, aprimorar a capacidade técnica dos municípios nas áreas de planejamento e execução de projetos integrados, criar uma estrutura gerencial para o planejamento e gestão das políticas de interesse da RM do Vale do Rio Cuiabá e apoiar planos e medidas com vistas ao fortalecimento das políticas públicas de desenvolvimento metropolitano.

Foi contratada empresa atuante na área de consultoria especializada na elaboração, implantação e acompanhamento de projetos e atividades de desenvolvimento territorial e urbano, que assinou com o governo do estado contrato para a elaboração do PDPI. No primeiro semestre de 2012, essa empresa paranaense apresentou um produto composto por dois volumes e mais um relatório síntese da leitura técnica e comunitária:<sup>5</sup> o primeiro apresenta uma leitura técnica do contexto regional e dos temas de desenvolvimento socioeconômico, preservação e conservação do meio ambiente e ocupação do solo; o segundo, uma leitura técnica dos temas de acessibilidade e mobilidade, saneamento básico ambiental e os resultados da leitura comunitária.

A Secid contribuiu para ampla divulgação e discussão dos estudos técnicos e dos seus resultados. Foram realizadas oficinas temáticas, que contaram com a participação dos responsáveis técnicos da empresa Vertrag, gestores públicos, professores universitários, especialistas, representantes de setores da sociedade civil organizada (Crea-MT), estudantes e interessados. Foram levantadas importantes questões metropolitanas na tentativa de garantir os efeitos positivos do planejamento, validar o conteúdo apresentado e dirimir eventuais dúvidas de análise técnica. As leituras metropolitanas levadas a efeito pelo PDPI receberam críticas e sugestões, razão pela qual as autoridades políticas entenderam não ser viável, nesse momento, submeter o documento às audiências públicas e à apreciação na Assembleia Legislativa. Todavia, o PDPI aguarda que sejam realizadas as audiências, estas que deverão validar seu conteúdo perante a sociedade.

Reforçando o compromisso de executar Fpics de modo compartilhado, a proposta que traz a LC nº 499/2013 impõe ao estado e aos municípios que adotem medidas legais cogentes ao projeto metropolitano, como: estabelecer procedimentos administrativos que compatibilizem suas atividades com as diretrizes de desenvolvimento e com os padrões de desempenho de serviços na RM do Vale do Rio Cuiabá; definir estrutura orçamentária que promova os recursos necessários à participação no financiamento das Fpics; fixar normas de compatibilização com o interesse comum metropolitano; além de estabelecer outras medidas úteis à participação na efetivação das Fpics.

Em que pesem os impasses políticos e a concretização da estrutura de gestão, a estratégia adotada pela secretaria adjunta, diante do exíguo quadro técnico disponibilizado, foi garantir o planejamento integrado entre todos os municípios que compõem a RM do Vale do Rio Cuiabá. Objetivou-se fazer uma análise conjunta dos aspectos socioeconômicos, culturais, políticos, institucionais e ambientais para,

5. A elaboração do PDPI da RM é objeto do Contrato nº 15/2011, Convênio nº 13/2007, viabilizado com recursos do MCidades (Mato Grosso, 2012a).

em seguida, definir as estratégias de enfrentamento das questões de interesse comum articuladas entre os municípios, contando com a participação do estado, na busca de melhorar a qualidade de vida da população, mediante elaboração do PDPI. Está implícita a preocupação com os municípios que circundam Cuiabá, é cogente estabelecer novas relações intermunicipais, evitando que Cuiabá e/ou Várzea Grande, pela expressividade da população, dos recursos e dos problemas, gerem impactos negativos na dinâmica urbana e social da RM.

Observando a iminência da aprovação do projeto de lei que cria a Agem, a Secid percebeu a necessidade de avançar com os trabalhos na intenção de instrumentalizar a política metropolitana. Firmou entendimento no sentido de que o diagnóstico e a análise qualificada do tecido socioeconômico dos municípios sejam indispensáveis ao levantamento das Fpics e à proposição das políticas metropolitanas. Neste viés, planos diretores municipais, em fase de elaboração, de todos os municípios afeitos à área deverão favorecer a consolidação da RM.

### 3.3 Orçamento e financiamento

#### 3.3.1 Inserção da gestão metropolitana na legislação orçamentária

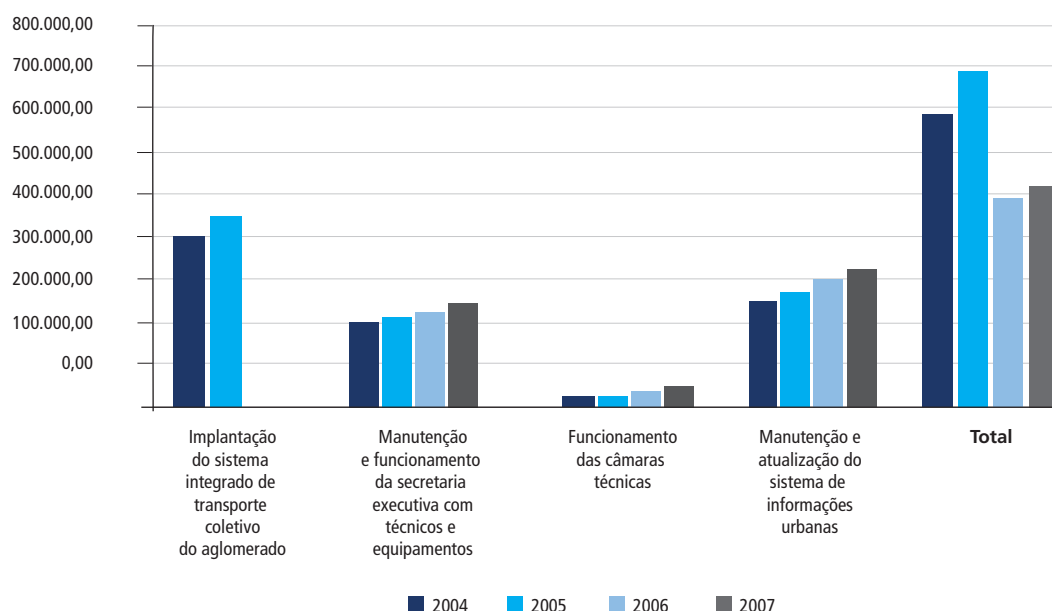
As estratégias para gestão urbana integrada iniciaram-se com o aglomerado urbano Cuiabá-Várzea Grande, no lapso temporal de 2004-2007, estiveram voltadas a atender aos interesses comuns dos municípios envolvidos no tocante à elaboração e implementação de políticas públicas urbanas. A LDO nº 7.711/2002 previu como meta estratégica o programa Planejamento Governamental (Mato Grosso, 2002), cuja função era implantar o aglomerado em conformidade com a lei que o criou (LC nº 83/2001).

A LDO nº 8.177/2004 propôs o programa Aglomerado Urbano Cuiabá-Várzea Grande (gráfico 2) e as seguintes atividades: implantação do sistema integrado de transporte coletivo do aglomerado urbano; manutenção da secretaria executiva do aglomerado; funcionamento das câmaras técnicas; manutenção e atualização do sistema de informações urbanas (Mato Grosso, 2004). Por sua vez, essas intenções estavam previstas no PPA 2004-2007.

Os projetos viabilizaram o funcionamento da secretaria executiva e das câmaras técnicas de debates, a criação de um sistema de informações urbanas prevendo a integração das informações municipais e a realização de estudo técnico para implantação de sistema integrado de transporte coletivo, ações iniciais para promover a integração das políticas municipais. De 2005 a 2009, o aglomerado urbano esteve sob a coordenação da Seplan<sup>6</sup> e, em novembro de 2009, deixou de existir quando entrou em vigor a LC que criou a RM do Vale do Rio Cuiabá e o entorno metropolitano (LC nº 359/2009).

6. Ao órgão da administração pública competia elaborar e avaliar os orçamentos do estado, coordenar a política de desenvolvimento social, econômico, científico e tecnológico, coordenar o sistema de pesquisa e execução dos planos regionais e setoriais do estado de Mato Grosso, em articulação com os municípios (LC nº 14/1992, Artigo 28).

GRÁFICO 2  
**Programa Aglomerado Urbano Cuiabá-Várzea Grande (2004-2007)**  
 (Em R\$)

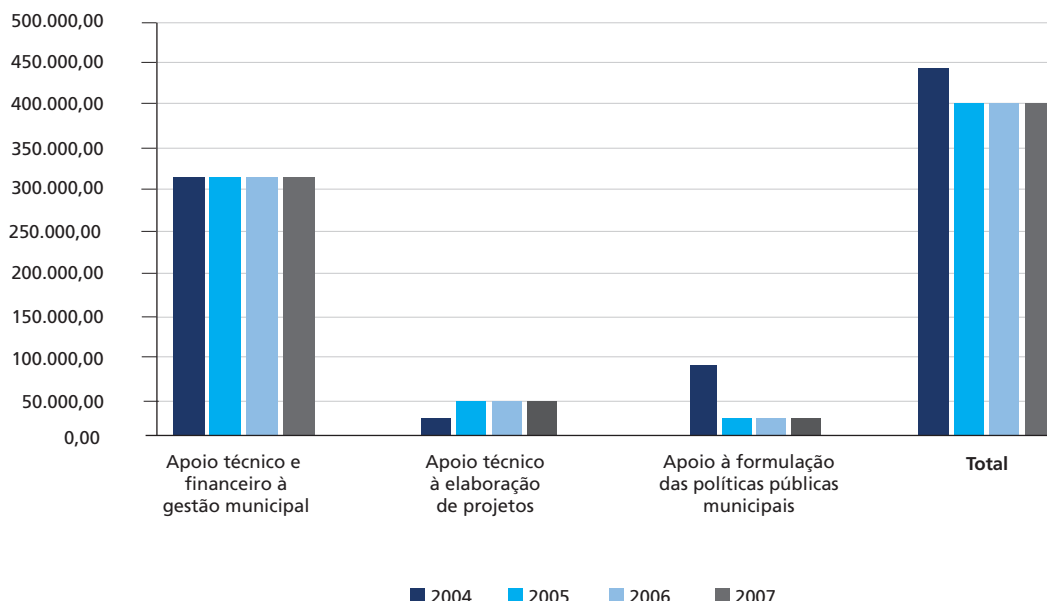


Fonte: PPA 2004-2007.

Fato é que a partir da LDO nº 8.704/2007 (Mato Grosso, 2007a), o aglomerado urbano deixou de ser programa governamental e se tornou projeto de governo, inserido no Programa Desenvolvimento Municipal, cuja destinação era contribuir para o desempenho dos governos municipais, por meio do fortalecimento da capacidade de gestão das políticas públicas, visando dar efetividade às ações para a sociedade. Ademais, o referido programa desenvolveu apoio técnico e financeiro à gestão dos municípios, apoio técnico à elaboração de projetos e apoio à formulação das políticas públicas municipais. Para atestar o exposto, o gráfico 3 traz as devidas informações a respeito do PPA 2004-2007.

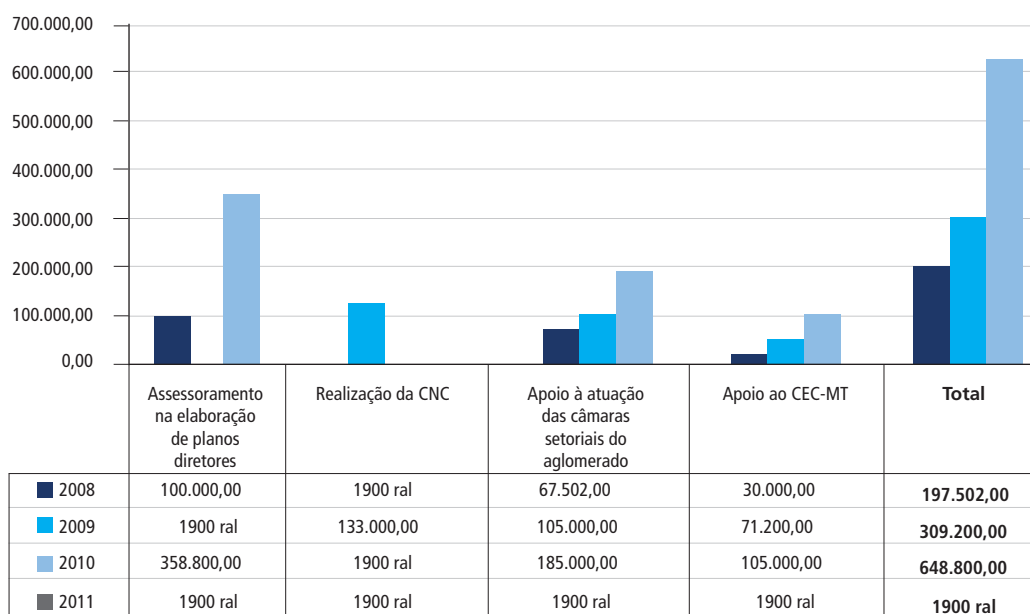
O Programa Desenvolvimento Municipal teve continuidade nos anos 2008-2011, ainda sob a coordenação da Seplan. Outras ações foram antevistas com o objetivo de fortalecer a gestão dos municípios e de construir democraticamente os instrumentos para a política urbana. Pormenorizando as ações, cumpre destacar: estruturação de equipe técnica para a prestação de contas das ações realizadas com recursos do Programa de Apoio Direto às Iniciativas Comunitárias (Padic); assessoramento na elaboração de planos diretores municipais e setoriais; realização das Conferências das Cidades; apoio para a atuação das câmaras setoriais do aglomerado urbano; e apoio ao CEC-MT. Para mais informações, o recurso apresentado no gráfico 4 confirma as linhas de atuação política.

GRÁFICO 3  
Programa Desenvolvimento Municipal (2004-2007)  
(Em R\$)



Fonte: PPA 2004-2007.

GRÁFICO 4  
Programa Desenvolvimento Municipal (2008-2011)  
(Em R\$)



Fonte: PPA 2008-2011.

Outrossim, o projeto de governo para o aglomerado urbano previu duas ações distintas, sendo elas: *i*) a elaboração do PDPI em um projeto denominado Apoio à Atuação das Câmaras Setoriais do Aglomerado Urbano; e *ii*) a criação de planos diretores municipais para os municípios do entorno metropolitano – em projeto denominado Assessoramento à Elaboração de Planos Diretores e Planos Setoriais. Na ocasião, já estava em curso o processo de criação da RM e as questões relacionadas à aglomeração urbana

deixavam de ter um enfoque prioritário nas políticas públicas perante uma abordagem mais ampla da região VI de planejamento.

Com a criação da RM em 2009, foi inserido novo programa no PPA que vigorou a partir de 2010, denominado Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá.<sup>7</sup> Os projetos ali inseridos se dirigiam à criação e estruturação gerencial da RM do Vale do Rio Cuiabá e do conselho metropolitano; às ações de divulgação das competências da RM criada; ao assessoramento ao planejamento e à gestão nos municípios metropolitanos; e ao apoio à realização de estudos e pesquisas para formulação de políticas públicas metropolitanas. Foram mantidos os projetos voltados à elaboração do Plano Diretor Metropolitano e dos planos diretores municipais inseridos desde a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2009.

Esse programa foi conduzido pela Seplan até o ano de 2010. Em 2011, por efeito da LC nº 413/2010, foi transferido para a Secid, consoante quadro 6. Em ambas as situações, os programas, projetos e atividades estiveram voltados ao atendimento dos interesses comuns dos municípios envolvidos, no tocante à elaboração e implementação de políticas públicas urbanas.

#### QUADRO 6

##### PPAs do estado de Mato Grosso: políticas de interesse comum

Gestão	2000-2003	2004-2007	2008-2011	2012-2015
Órgão responsável	Casa Civil	Casa Civil (2004) Seplan (2004-2007)	Seplan (2008-2010) Secid (2011)	Secid
Programas	Planejamento governamental/ aglomerado urbano	Planejamento governamental/ aglomerado urbano	Desenvolvimento Municipal (2008-2009) Desenvolvimento da RM do Vale do Rio Cuiabá (2010-2011)	Desenvolvimento da RM do Vale do Rio Cuiabá

Elaboração dos autores.

Alguns programas governamentais apresentaram enfoque regional, considerando a preocupação em promover ações integradas entre municípios, com o objetivo de prover o apoio às cadeias produtivas ou de atender a questões socioambientais específicas. Neste sentido, foi criado o programa MT Regional pela Lei nº 8.697/2007, com o intuito de reduzir as desigualdades regionais, desenvolvendo as potencialidades locais, ampliando a participação no mercado dos micros, pequenos e médios empreendimentos urbanos e rurais e a capacidade de geração de emprego e renda nas comunidades locais (Mato Grosso, 2007b). Essas ações envolviam assistência técnica e gerencial, qualificação da mão de obra, financiamentos, organização da produção, apoio à comercialização, fomento à infraestrutura e desenvolvimento regional em todo o estado.

As LOAs nºs 9.117/2009, 9.298/2009 e 9.491/2010 deram destaque ao papel da Casa Civil à frente do programa e destinaram recursos para as seguintes atividades: coordenação e gestão das ações do programa e apoio técnico e operacional aos consórcios intermunicipais que se formaram no estado – particularmente ao consórcio da região de planejamento VI, na mesma área em que se instalou a RM do Vale do Rio Cuiabá (Mato Grosso, 2009a; 2009e; 2010d).

7. Programa especial sob a responsabilidade da Secid, que tem o intuito de apoiar as ações institucionais e a formulação de planejamento das políticas de interesse comum dos municípios da RM, visando à redução das desigualdades e à melhoria da qualidade de vida da população.

Esse consórcio desenvolveu atividades que, em diversas ocasiões, concorreram com ações voltadas ao desenvolvimento metropolitano, impactaram a área metropolitana sem dialogar com a instância de gestão definida e coordenada pela Seplan, inibindo outras iniciativas consideradas concorrentes pelo nível estratégico do governo. Constituíram ações voltadas ao mesmo território, sem articulação na sua implementação, o que resultou em prejuízo da eficácia e efetividade das políticas aplicadas, ao mesmo tempo em que postergou a consolidação da RM criada.

Com a transferência da estrutura de gestão metropolitana para a Secid a partir de 2011, como integrantes do Programa Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá, constaram os seguintes projetos na LOA (mantidos para o ano de 2012):

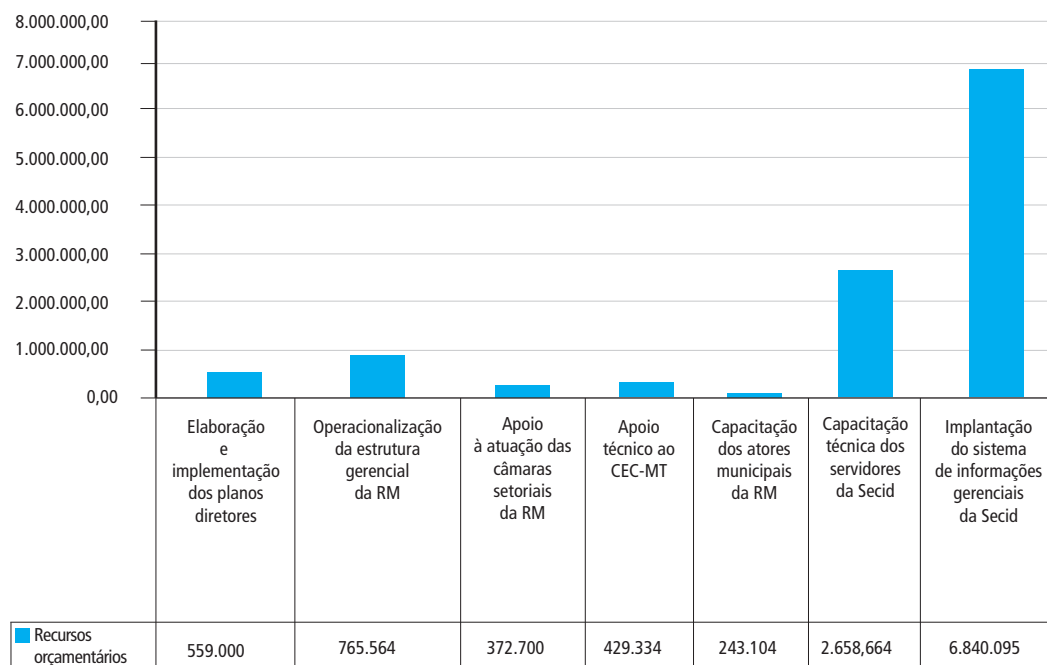
- apoio à elaboração de planos diretores e planos setoriais – que tratam da elaboração dos planos diretores municipais dos municípios do entorno metropolitano;
- apoio à atuação das câmaras setoriais do aglomerado urbano Cuiabá-Várzea Grande (a despeito dessa denominação, as ações tratam da elaboração do PDPI, o Plano Diretor Metropolitano);
- apoio à criação da estrutura gerencial da RM do Vale do Rio Cuiabá; e
- assessoramento ao planejamento e à gestão integrada nos municípios do Vale do Rio Cuiabá.

O projeto de LOA de 2013 sinaliza que essas ações prosseguirão e serão intensificadas nos municípios mato-grossenses, mesmo os não incluídos na RM do Vale do Rio Cuiabá. No PPA 2012-2015, foram previstos recursos orçamentários para o Programa Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá, no qual constam as seguintes metas: apoiar a elaboração e a implementação dos planos diretores municipais e planos setoriais; promover a operacionalização da estrutura gerencial da RM do Vale do Rio Cuiabá; apoiar a atuação das câmaras setoriais da RM; oferecer capacitação técnica para servidores da Secid; implantar o sistema de informações gerenciais da Secid. O gráfico 5 confirma o exposto.

Fato é que o orçamento estadual se organiza para subsidiar a implementação dos empreendimentos do evento de futebol, por conseguinte, são reforçadas as funções da Secopa, responsável pela execução das intervenções e obras públicas. A Casa Civil, por sua vez, passa a concentrar esforços nos procedimentos de desapropriações para viabilizar a realização do evento e dos projetos relacionados ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que se concentram na área metropolitana.

A LDO nº 9.424/2010 propôs implementar o programa Pantanal 2014, desenvolver projeto político para ampliação do emprego e renda da população, aumento do PIB *per capita* e elevação da população ocupada com carteira assinada, levando à ampliação da formalização da economia mato-grossense (Mato Grosso, 2010c). Atividades dessa natureza possuem suporte orçamentário na LOA nº 9.686/2011 (Mato Grosso, 2011e).

GRÁFICO 5  
Previsão de ações e recursos  
(Em R\$)



Fonte: PPA 2012-2015.

São objetivos do Programa da Copa: estruturação da arena multiuso e dos centros de treinamento; estruturação da área de entorno de arena multiuso; reestruturação de vias públicas; adequação do sistema de transporte público e da infraestrutura, elaboração do plano diretor de turismo estadual; disponibilização de tecnologia de informação e de comunicação para eventos esportivos; realização de publicidade e *marketing* da Copa do Mundo; elevação do potencial atrativo e visual de Cuiabá; realização de eventos; gestão das ações interinstitucionais; proteção e segurança para a realização de eventos esportivos nacionais e internacionais; e aprimoramento do potencial técnico para realização de grandes eventos esportivos. Além do mais, a LDO nº 9.784/2012 instituiu o Programa Copa Verde cujas metas, atinentes à política urbana integrada, foram a ampliação da mobilidade e acessibilidade na RM para a Copa de 2014 e a implantação do sistema modal de transporte (Mato Grosso, 2012c).

Além da Secopa, a Sedtur desenvolve em território metropolitano o Programa Desenvolvimento Estratégico da Cadeia Produtiva do Turismo, de acordo com o PPA 2012-2015. Suas ações preveem o desenvolvimento do turismo urbano e rural, a certificação da qualidade dos empreendimentos, a implantação de infraestrutura, a estruturação e formação dos produtos, assim como a promoção e divulgação de potencial turístico do estado. Ganham vulto as investidas nesta região de planejamento devido à necessidade e à importância de fomentar e fortalecer as atividades turísticas exercidas durante a realização dos jogos da Copa do Mundo.

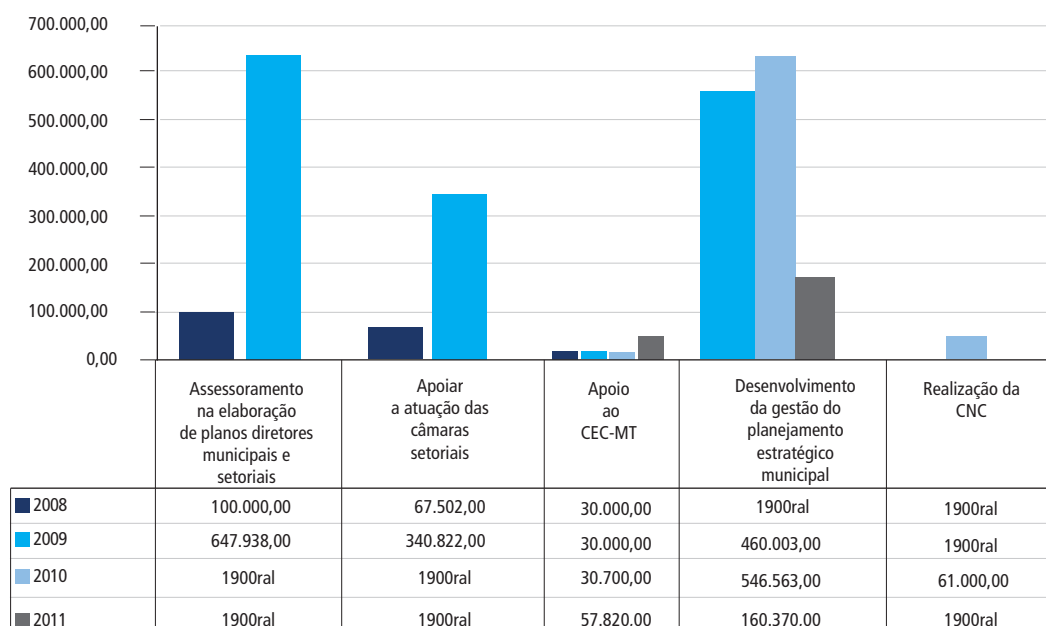
Em síntese, além dos programas da Secid aplicados à RM do Vale do Rio Cuiabá, a Secopa e a Sedtur desenvolveram ações simultâneas e relevantes na região, que mereceriam articulação mais apurada à gestão metropolitana instalada na Secid. Em outros termos, muitas são as ações políticas que interferem na ordem metropolitana, o que só ressalta

a importância de uma abordagem teórico-normativa interdisciplinar. A constituição e o funcionamento da Agem determinarão alterações a serem feitas no orçamento anual para os próximos anos.

3.3.2 Execução físico-financeira dos programas e ações orçamentárias identificadas

Especificamente, a RM do Vale do Rio Cuiabá recebeu contribuições de dois programas: Desenvolvimento Municipal e Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá. O primeiro antecedeu a criação da RM, contudo, adaptou-se às demandas políticas supervenientes e gerou: dez planos diretores municipais e setoriais; texto legal para a criação de políticas compartilhadas de desenvolvimento urbano; palestras, reuniões e debates para ampliação da participação e do controle social nas ações relativas ao desenvolvimento urbano; e capacitação de gestores municipais (gráfico 6).

GRÁFICO 6  
Programa Desenvolvimento Municipal (2008-2011)  
(Em R\$)



Fonte: Planos de Trabalho Anual 2008-2011.

A desenvoltura dos programas está estreitamente vinculada à celebração de convênios ou ao repasse tempestivo de recursos ao órgão responsável, ambos indissociáveis do interesse governamental no projeto/atividade em andamento. O Programa Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá, inicialmente previsto para a gestão da Seplan, foi remanejado para a Secid, que somente recebeu os devidos recursos em março de 2012, o que prejudicou a efetivação das ações, embora específicas atividades não tenham sido afetadas.

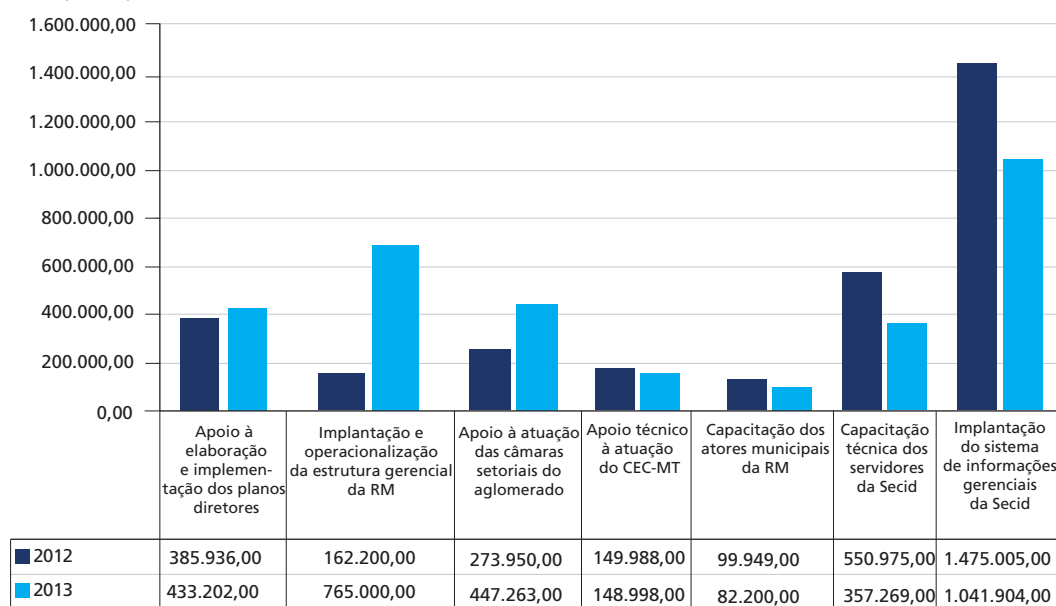
Segundo o Relatório de Ação Governamental de 2012, do Programa Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá, as avaliações atestaram que, pelos motivos citados, este programa apresentou resultados aquém do esperado. Conforme metas inseridas no planejamento da Secid, estava prevista a finalização do PDPI em dezembro de 2012, assim como dos planos diretores municipais, mas de fato essa meta não se concretizou.

Neste sentido, as ações da Secid foram reformuladas devido à (in)disponibilidade financeira, o que prejudicou o andamento e a concretização das atividades relacionadas, especialmente, ao desenvolvimento da RM do Vale do Rio Cuiabá no ano de 2011. Certamente, o desempenho orçamentário e financeiro do programa apresentou certos desníveis entre a dotação inicial, prevista na LOA, e o montante gasto, razão pela qual o índice de aproveitamento dos recursos fica muito abaixo da expectativa do órgão gestor: a porcentagem de concretização das ações em relação à dotação é, em média, de 16%.

No entanto, confiante no avanço da política e governança metropolitana, a Secid prosseguiu, basicamente, com as atividades de: execução de capacitações e diagnósticos para o PDPI dos municípios do entorno metropolitano; criação da estrutura gerencial da RM; apoio às câmaras setoriais do aglomerado urbano Cuiabá-Várzea Grande; além de assessoramento ao planejamento e gestão dos municípios da RM do Vale do Rio Cuiabá, em sintonia com planejamento (gráfico 7).

GRÁFICO 7

**Programa Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá (2012-2013)**  
(Em R\$)



Fonte: Planos de Trabalho Anual 2012-2013.

É preciso dar destaque ao aspecto multidisciplinar das políticas públicas, até para não subestimar as ações do poder público nesse período de expressivo crescimento da economia regional, isso porque as intervenções na estrutura urbana e social não estão, regularmente, limitadas a determinadas áreas ou setores produtivos e econômicos. Desta maneira, é de fácil percepção as contribuições da Secopa, que desenvolve atividades impactantes no tecido metropolitano, e da Sedtur, que promove a inclusão da atividade turística como estratégia de desenvolvimento econômico sustentável e equitativo, capaz de proporcionar empregos diretos e indiretos e contribuir para a diminuição da pobreza.

Com base no Programa Regionalização do Turismo – Roteiro do Brasil, coordenado pelo Ministério do Turismo (MTur), que identificou quatro regiões turísticas prioritárias no estado de Mato Grosso, um conjunto de investimentos público-privados foi apresentado no intuito de melhorar a infraestrutura e o acesso aos pontos turísticos.

Aliás, estes são recursos destinados à realização de específicas intervenções nos setores de logística e transporte, urbanização e saneamento ambiental. No tocante às questões político-administrativas pragmáticas, ou melhor, à relação entre as diversas especialidades (pastas) do Poder Executivo estadual, é imprescindível a articulação entre os projetos turísticos, estruturais e metropolitanos, já que está pendente a atuação coordenada da Agem.

Retomando a conexão entre as áreas políticas referidas, o programa governamental Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá foi criado em 2010 para atender às demandas de estruturação e divulgação da RM e contou com os seguintes projetos: criação e estruturação do Codem da RM do Vale do Rio Cuiabá; divulgação e disseminação das competências da RM; criação da estrutura gerencial da RM; elaboração e implementação de planos diretores e planos setoriais; apoio à atuação das câmaras setoriais do aglomerado; assessoramento ao planejamento e gestão nos municípios da RM; e apoio aos estudos e pesquisas para a formulação de políticas públicas metropolitanas.

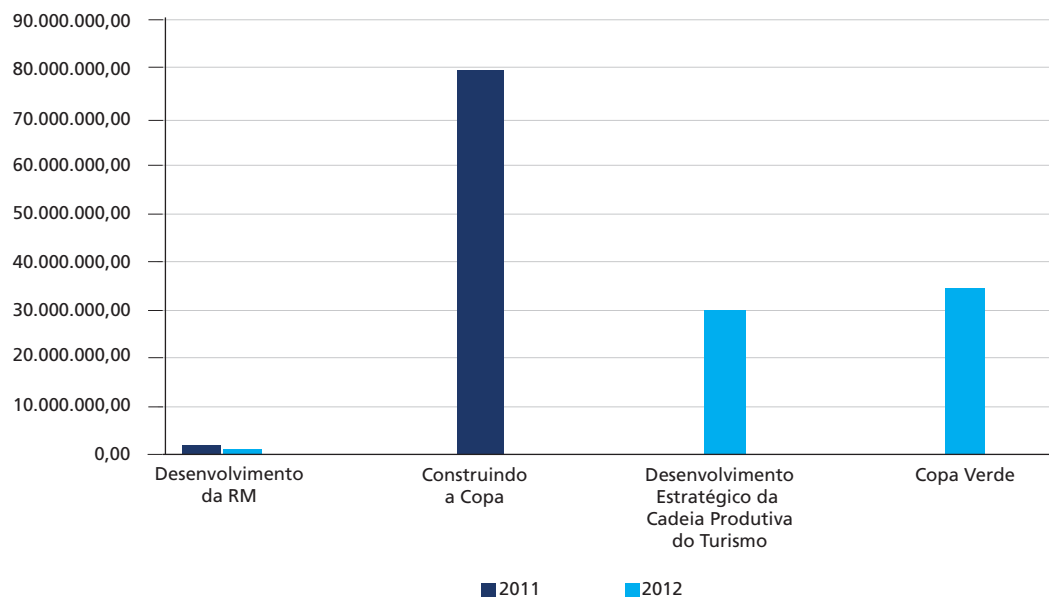
Os projetos de elaboração e implementação de planos diretores e setoriais e de apoio à atuação das câmaras setoriais do aglomerado urbano existiam desde 2008, foram concebidos concomitantemente ao processo de estudos e criação da RM, prevendo a elaboração do PDPI e dos planos diretores dos municípios do entorno. Eles se originaram no convênio com o governo federal, no qual a participação do Estado foi de 10% dos valores totais disponibilizados para a ação. Nesse ano, os projetos de elaboração e implementação de planos diretores e setoriais, de apoio à atuação das câmaras setoriais do aglomerado urbano, de criação da estrutura gerencial da RM e de assessoramento ao planejamento e gestão nos municípios da RM estão inseridos no Programa Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá.

Ações dessa natureza visam à definição e implantação de estratégias de enfrentamento das questões relacionadas às políticas de interesse comum, com recursos aplicados em 2012 na ordem de R\$ 1.022.000,00. Já em 2011, além do Programa Desenvolvimento, foi criado outro programa conhecido como Construindo a Copa, conduzido pela Secopa, envolvendo projetos como a arena multiuso, o entorno da arena e o centro de treinamento, voltados à construção dos elementos estruturais para recebimento dos jogos. Ainda houve o programa Mobilidade Urbana, objetivando as intervenções para melhoria da mobilidade na aglomeração urbana Cuiabá-Várzea Grande.

Enquanto isso, em 2012, o Programa Desenvolvimento manteve-se com os mesmos projetos, todavia, foram acrescentados mais dois programas interessantes à RM – Desenvolvimento Estratégico da Cadeia Produtiva do Turismo, desenvolvido pela Sedtur, e Copa Verde, conduzido pela Secopa. O nível de investimentos na área metropolitana pode ser visto no gráfico 8.

Analisando os recursos investidos, percebe-se que a instância de gestão metropolitana, coordenada pela Secid, restringiu seus investimentos nas ações de planejamento, enquanto a Secopa e a Sedtur centralizaram investimentos direcionados à Copa de 2014, cujo aporte foi expressivo e voltado efetivamente à concretização de obras de infraestrutura urbana e turística.

GRÁFICO 8  
**Recursos previstos para programas estaduais (2011-2012)**  
 (Em R\$)



Fonte: Programas e planos de governo do estado de Mato Grosso.

A respeito das perspectivas, devido à constituição do CAM, cuja atuação se efetivará a partir de 2013, após a posse dos prefeitos eleitos, é esperado o estreitamento das políticas, de maneira mais firme, as ações entre órgãos de governo – Secopa, Sedtur e Secretaria Adjunta de Planejamento Urbano e Gestão Metropolitana de Estado das Cidades. Isso porque, com a evolução das obras iniciadas nos municípios, haverá a necessidade de articulação constante com as administrações municipais, de modo a viabilizar intervenções conjuntas, esclarecimentos à população, gerenciamento de conflitos, entre outras ações que se fizerem necessárias. Nesse sentido, é forte a expectativa de reunir, sob a coordenação do órgão de gestão metropolitana, todas as iniciativas que venham a contribuir para a gestão integrada das Fpics.

#### 4 AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA METROPOLITANA

##### 4.1 Impactos do arranjo institucional na governança metropolitana

A governança refere-se a um modelo de gestão aplicável em diversas escalas (local, regional, metropolitana, internacional, global) e baseado em mecanismos decisórios democráticos. Seu processo funda-se nos seguintes preceitos: transparência da atuação dos atores sociais (Estado, iniciativa privada, setores da sociedade civil organizada), livre acesso à informação, planejamento participativo e busca pela efetividade das políticas públicas.

A implementação desse modelo político, inspirado no idealismo neoliberal, na multiplicidade de interesses e na descentralização política, exige a adoção de uma estrutura de gestão e arranjos institucionais (formais ou informais) competentes e flexíveis, para viabilizar a realização de um projeto. Nesse caso, o projeto foi a constituição da RM do Vale do Rio Cuiabá e a execução das Fpics.

Na falta de um sistema de gestão da RM do Vale do Rio Cuiabá,<sup>8</sup> estruturado em projeto de lei do Poder Executivo, ainda em fase de concretização, não há que se falar em um órgão especializado no gerenciamento dos problemas metropolitanos. O que se tem é um órgão da administração pública estadual que recebeu a função de promover ações relativas à gestão das RMs – Secid, com o suporte da Secretaria Adjunta de Planejamento Urbano e Gestão Metropolitana.

Há de se destacar que a Secid, por força de lei, presidiu o CAM, responsável por discutir, avaliar e deliberar sobre as Fpics, em especial aquelas relacionadas à Copa do Mundo de 2014. Todavia, o CAM só realizou uma única reunião, a de posse, e não deu início às articulações necessárias. Isso demonstra que o CAM não adquiriu força política, que os municípios ainda não se identificaram nessa estrutura e que a Secid não evidenciou desenvoltura na articulação dos atores metropolitanos. Sua área de concentração tem sido o planejamento metropolitano, sendo sua função instrumentalizar a gestão democrática da metrópole e das Fpics.

Com efeito, identifica-se por meio dos programas de governo que integram o PPA que a Secid atua diretamente nos processos de elaboração e monitoramento do Plano Diretor Metropolitano, dos planos diretores municipais, dos planos setoriais; e provê assessoramento técnico assim como político para os municípios metropolitanos, destinado ao governo do estado. Não há sequer previsão e dotação orçamentária para que a Secid desenvolva as Fpics, principal objeto de interesse da RM, nem as demais secretarias de estado – Secopa e Sedtur –, que atualmente concentram os recursos públicos para esse fim.

A Secopa é o principal órgão da administração estadual responsável hoje em dia pela execução de intervenções urbanísticas e de obras na área metropolitana. Suas ações se distribuem nos setores de construção e melhorias de espaços públicos (Arena Pantanal, Ginásio Aecim Tocantins, Fifa Fan Fest, campos de treinamento, hospital universitário); pavimentação de ruas do entorno do complexo esportivo; obras de mobilidade urbana (pontes, viadutos, trincheiras, duplicação de rodovias etc.); e implantação do VLT. Depreende-se das ações citadas, o caráter contundente da atuação deste órgão e sua influência no cenário metropolitano, definindo novas dinâmicas no uso do solo, na mobilidade, no adensamento urbano e no desenvolvimento econômico entre outros.

Criada pelo Decreto nº 750, de 3 de outubro de 2011, a Secopa assumiu o maior orçamento entre as secretarias e uma complexa estrutura organizacional, composta por cargos políticos e técnicos. Sua instância consultiva, segundo o Decreto nº 777/2011 (Mato Grosso, 2011c), constitui as câmaras temáticas (transparência, infraestrutura, segurança, saúde, meio ambiente e sustentabilidade, desenvolvimento do turismo, tecnologia da informação, educação, cultura, esporte e assistência social e tributária). Estas representam a instância de articulação com as demais secretarias de estado, com as secretarias municipais e com a sociedade civil.

Sua articulação se mostrou fatível até meados de 2012, quando reuniu seguidamente seus membros para viabilizar as iniciativas voltadas à implantação das obras de infraestrutura e do VLT – informação e divulgação das obras, custos, duração e impactos, assim como definição de traçados alternativos ao trânsito. A imperiosidade de atender

8. Compõem o sistema de gestão da RM, a princípio, a Codem, a Agem e o FDM.

ao rígido cronograma das obras para a Copa e as dificuldades na definição de traçados, desapropriações e obras complementares, dada a complexidade das questões inerentes, determinaram a interrupção da reunião das câmaras, assim como a publicidade de informações e a consulta popular sobre os investimentos públicos.

Apesar da composição multidisciplinar das câmaras temáticas e da inclusão de várias pastas do Executivo estadual e dos municípios, não se pode afirmar que esse arranjo administra os interesses metropolitanos. Há uma forte tensão política pertinente à capacidade do poder público de realizar as obras destinadas à Copa em tempo hábil e sem prejudicar o orçamento.

O Tribunal de Contas de Mato Grosso (TCE-MT), mediante o 2º Relatório elaborado por equipe de auditoria da Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia (Secex), apresentou um parecer destacando o atraso nas obras e o endividamento público. No entanto, a Comissão Legislativa Estadual, encarregada de acompanhar o mesmo cronograma de execução, definiu que as obras se encontravam dentro do previsto, não antevendo perigos à sua não concretização em tempo.

Como vice-presidente do CAM, a Secopa poderia levar essas questões para análise nas reuniões; todavia, a forçosa celeridade imposta pelos gestores públicos na execução das obras e os riscos a elas intrínsecos – sua magnitude, contemporaneidade, regime de contratação e execução – não contribuem para o diálogo entre as instâncias de governo (estadual e municipal) e a população metropolitana. Nem mesmo as casas legislativas, por intermédio de seus arranjos de articulação intermunicipal,<sup>9</sup> conseguem acompanhar satisfatoriamente a atuação do estado e as consequências positivas e negativas afeitas à realização do megaevento.

Apenas a implementação do VLT foi precedida de mobilização popular e política, perceptível nas audiências públicas direcionadas a avaliar os impactos desse veículo, isto é, os instrumentos de licença ambiental – estudo de impacto ambiental (EIA) e relatório de impacto ambiental (RIMA). A escolha desse modal, entretanto, não foi por opção da sociedade, mas do Executivo estadual, que substituiu o sistema de Bus Rapid Transit (BRT) inicialmente acordado com o MCidades, pelo de VLT.

A sociedade teve uma participação intensa, definida pela integração dos conselhos de desenvolvimento urbano dos dois municípios, no debate acerca das medidas mitigadoras e compensatórias pela execução das obras de implantação do VLT. Na ocasião, relatório condensado das demandas dos municípios foi entregue ao consórcio de empresas que executa as obras, amparados pela atuação do MPE-MT, que acompanhou as reivindicações.

A Sedtur, por sua vez, embora também possuísse um orçamento igualmente expressivo, enfrentava dificuldades em acessar os recursos públicos inicialmente previstos nas leis orçamentárias e buscava parcerias externas (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES) para viabilizar as ações de estímulo às atividades turísticas nos municípios do entorno metropolitano. Percebendo a escassez dos recursos, o poder público tendeu a priorizar os gastos em obras e serviços de engenharia, infraestrutura

9. Tais como o Fórum Metropolitano de Gestão dos Assuntos Legislativos, de interesse de Cuiabá e Várzea Grande, e os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Urbano desses municípios (denominados CMDEs em Cuiabá e Concidades em Várzea Grande).

e mobilidade urbana, cumprindo o termo de compromisso assinado com a Fifa e postergando os investimentos no setor de turismo.

Para 2014, haverá mais uma autarquia compondo recursos para investimentos na área metropolitana, a Agem. A par de considerar positiva a contribuição de mais um ente, cumpre estabelecer uma lógica de atuação das secretarias de governo. É importante, igualmente, articular as ações entre elas e rever as competências e atuações a fim de organizar o planejamento e a gestão das Fpics atendendo ao objetivo de fornecer à sociedade metropolitana maior qualidade e ampliação dos serviços prestados.

## 4.2 Atores e agentes da dinâmica metropolitana

### 4.2.1 Setor público

A organização político-administrativa do Brasil e a relação harmônica entre os poderes contribuem para o funcionamento independente das instituições públicas e das ações dos poderes Legislativo (Assembleia Legislativa de Mato Grosso e Câmaras Municipais de Cuiabá e Várzea Grande) e Executivo (governo Mato Grosso) já discutidas, responsáveis pela criação da RM do Vale do Rio Cuiabá e movimentação dos atores e agentes da dinâmica metropolitana. Neste sentido, cumpre reforçar a leitura crítica do MPE-MT sobre a lei e a RM do Vale do Rio Cuiabá.

A Promotoria Especializada de Defesa Ambiental e Ordem Urbanística observa que a lei estadual metropolitana existe formalmente apenas no campo jurídico, até porque a ideia de uma RM em Mato Grosso é inovadora e ainda não foi, de fato, incorporada pela sociedade nem trabalhada com profundidade pelos políticos. Esse fato demonstra que não há uma noção muito clara da metrópole e das inter-relações sociais, culturais, econômicas e políticas nesse espaço. A promotoria é um dos poucos órgãos de governo a defender a política metropolitana, evidenciando percepção apurada da necessidade de efetivar políticas de interesse comum que favoreçam as populações dos quatro municípios e atuando de forma a contribuir com o sucesso do planejamento integrado em elaboração.

Reconhecer essa formação socioespacial é basilar para a sensibilidade política, sem isso a população não levaria suas demandas até as instâncias de gestão, tampouco legitimaria as decisões tomadas pelos órgãos que compõem esse sistema. Os políticos, por sua vez, não desenvolveriam projetos para fora dos seus redutos eleitorais, visando ao bem comum metropolitano.

A liderança do governo estadual deve corroborar para atrair as prefeituras municipais. É uma questão de decisão política convencer os prefeitos, secretários e parlamentares de que a política estadual metropolitana e a concretização das Fpics podem abrir novas oportunidades de emprego e renda, desenvolver setores da economia regional, ampliar a oferta de bens e serviços à população e salvaguardar o bem-estar social e o meio ambiente urbano.

Espera-se do chefe do Poder Executivo estadual que não faça do projeto metropolitano um setor burocrático da política ou um departamento apto a receber indicados políticos. Para a efetividade da política metropolitana, bastaria firme decisão política no sentido de instituir o alinhamento intermunicipal e as instâncias de gestão metropolitana. Por certo, não pode haver contradição entre a realidade formal da lei e a realidade material dos fatos sociais.

Os arranjos informais da gestão metropolitana agrupam agentes jurídicos e políticos e asseguram a interlocução, a publicidade e o debate sobre os assuntos metropolitanos. Contudo, essa forma de trabalho, destituída de força decisória, precisa ter maior consciência do avanço administrativo que representa a gestão metropolitana, para, então, propor sistematicamente os investimentos para as Fpics. A postura desejável para gestores públicos é a proativa, aberta ao diálogo, receptiva aos subsídios dos demais setores da política e da sociedade, não suscetível às disputas meramente eleitoreiras.

A complexidade das questões metropolitanas, manifesta em indicadores preocupantes de desenvolvimento humano e social e de conservação do meio ambiente, por si só, aumenta as tensões e dificulta a compatibilização dos objetivos. Os dilemas socioambientais, como lixo e transporte público, não recebem o devido tratamento jurídico – ser administrado por instância de gestão metropolitana e partir de um planejamento estratégico, favorecendo a tomada de decisões ineficientes e potencializando os danos e prejuízos. O êxito da política metropolitana depende da efetiva constituição e funcionamento do seu sistema de gestão, isso inclui: estrutura adequada, órgãos de gestão atuantes, ampla participação dos atores sociais e outros agentes, instrumento de planejamento e uso do solo metropolitano útil e compatível com as demandas.

As obras em curso na RM do Vale do Rio Cuiabá, leiam-se ações para a Copa do Mundo de 2014, podem ser convertidas em benefício da sociedade mato-grossense. No entanto, a falta de consulta popular e controle social, expedientes democráticos zelosos pela eficiência da prestação estatal, servem como fatores negativos, pois deixam em aberto a relação custo-benefício e não fornecem as bases para gestão metropolitana democrática e participativa. A condução daqueles trabalhos sem o devido respeito às competências e aos interesses legítimos evidencia a invisibilidade de movimentos sociais urbanos e a fragilidade das prefeituras e câmaras municipais. Assim, o desafio da RM retorna, sem sucesso, para seu ponto inicial – cogestão entre os poderes públicos municipais e estadual, com a participação da sociedade civil, na elaboração e concretização de políticas públicas, que exijam, para atender aos critérios da eficácia e efetividade, a atuação integrada dos agentes públicos.<sup>10</sup>

Outros setores do poder público, a exemplo da Auditoria Geral do estado, destacam que nessa fase de implantação da RM do Vale do Rio Cuiabá ainda não é possível identificar os instrumentos de gestão adequados à condução das políticas públicas. Apontam ainda que isso precisa ser trabalhado por um órgão da esfera estadual ou uma autarquia, que se encarregue do planejamento e da gestão das políticas, além de um conselho com representantes dos municípios metropolitanos e de um fundo que garanta a execução dos programas necessários. As leis nºs 340/2008 e 359/2009 precisam ser complementadas no tocante aos instrumentos e ao sistema de gestão, por isso a política estadual é incipiente. Doravante será necessário certo tempo para que a Agem se responsabilize pelas ações integradas.

As experiências das câmaras técnicas do aglomerado urbano Cuiabá-Várzea Grande (encerradas) são apontadas como processos e instâncias de gestão intermunicipal oportunas e que não foram desenvolvidas com a instituição da RM, embora a criação do CAM tenha se inclinado para esse fim. A crítica é que o comitê poderia ter se

10. Princípio inerente a uma RM, nos termos do Artigo 2º, inciso III, da LC nº 340/2008.

ocupado do acompanhamento das obras de infraestrutura para a Copa do Mundo de 2014, atento ao envolvimento dos gestores públicos e atores sociais. A plataforma de funcionamento do CAM, baseada em composição mista e multidisciplinar, não conseguiu efetivar mecanismos democráticos, como: inserção de grupos sociais (por exemplo, associação de moradores), envolvimento de prefeitos e secretários, preservação de pauta de discussões e deliberações etc.

Para o debate e a aprovação do Plano Diretor Metropolitano e dos planos diretores dos municípios do entorno, essa situação política deve ser superada com a Agem. A articulação dos gestores pode ajudar a definir investimentos de acordo com os interesses comuns, dando efetividade às disposições dos instrumentos de gestão e rompendo com uma tendência de escassez orçamentária nessa área. O diálogo político a se desenvolver com a tônica metropolitana produzirá subsídios favoráveis ao atendimento das necessidades de cada município e da RM do Vale do Rio Cuiabá, a rigor: metas e prioridades por setor ou Fpic, conteúdo do PDPI, formas de participação e inserção dos atores sociais e agentes econômicos. Sem embargo, os programas que se destinam aos problemas metropolitanos, ainda que indiretamente, estão a cargo da Secopa e da Sedtur, não mais da Secid.

Outrossim, algumas áreas são privilegiadas na repartição dos recursos – transportes e turismo, que não deixam de ser Fpics, acessibilidade e mobilidade urbana, lazer e entretenimento –, mas fica pendente um planejamento estratégico e de logo prazo para a RM do Vale do Rio Cuiabá, embasado no diálogo e na interlocução com os diferentes segmentos. A metrópole mato-grossense pode beneficiar-se desses investimentos, inclusive da implantação do VLT, primeira Fpic integrada. Contudo, da forma como são conduzidas atualmente as intervenções propostas, isso não configura uma gestão metropolitana articulada e democrática, em que todos os órgãos integrem as ações, o que seria mais produtivo ao governo e benéfico à sociedade.

#### 4.2.2 Sociedade civil organizada

A reivindicação das esferas sociais não políticas, digamos assim, é ter uma legislação construída de forma específica para a diversidade da realidade metropolitana, condizente com as diferenças e complementaridades existentes entre Cuiabá, Várzea Grande, Santo Antônio do Leverger e Nossa Senhora do Livramento. A finalidade da lei não deve ser outra senão garantir a equidade e o desenvolvimento dos municípios a partir da definição e execução das Fpics, passando, necessariamente, pelos processos de inclusão social e planejamento (diagnóstico, estratégias e plano de ação). Entretanto, a aplicação de legislações adequadas, por si só, não garante a eficiência das políticas aplicadas.

O estágio inicial da RM do Vale do Rio Cuiabá já sinaliza alguns caminhos para consecução daqueles fins. A organização da sociedade civil e sua participação no CEC-MT e nas reuniões sobre o Plano Diretor Metropolitano indicam que está em andamento o processo de estruturação da RM do Vale do Rio Cuiabá, e mais, que há possibilidades de participação das entidades civis.

Para representante de Várzea Grande no CEC-MT, não existe a gestão metropolitana, mas há iniciativas positivas da população que, associadas ao comprometimento do governo estadual, podem contribuir para a aplicabilidade do projeto metropolitano.

Ocorre que a Copa do Mundo de 2014 realizada na capital atrai todas as atenções e passa a ser o motivo para o fortalecimento da questão metropolitana. O estado, a iniciativa privada e a população posicionam-se acerca dos investimentos para o megaevento e não especificamente para tratar da gestão metropolitana ou da execução das Fpics. Destarte, foi interrompido o andamento dos instrumentos de gestão – PDPI e planos diretores municipais –, imperativos ao planejamento metropolitano e desenvolvimento das Fpics.

A implantação de transporte (VLT) ligando o aeroporto, em Várzea Grande, até o final de uma via estrutural, em Cuiabá, é um indicador da articulação intermunicipal para a Copa, que deve estreitar-se com a elaboração de um sistema de mobilidade urbana metropolitano. Em que pese não estar em pleno funcionamento o Codem e não exibirem uma forte articulação os arranjos informais (debates pontuais sobre assuntos metropolitanos, especialmente sobre o PDPI), as ações conjuntas não podem ser abandonadas, é o que acredita o representante do Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU-MT).

Não obstante, esse modal de transporte e o saneamento ambiental (água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem urbana) impõem-se como outros desafios da política estadual, a serem superados mediante gestão integrada e intervenção técnica e especializada das secretarias, conselhos de classe e universidade, com a elaboração, aprovação e vigência do PDPI, dos planos diretores municipais e setoriais.

O PDPI, instrumento de planejamento, gestão e execução das Fpics, devidamente discutido e apoiado pelos gestores, sujeitos sociais e agentes econômicos, não pode descuidar dos problemas socioambientais que prejudicam a ordem urbanística e a qualidade do meio ambiente urbano. Por este motivo, a inclusão e participação de setores da sociedade (comitês de bacia hidrográfica, representantes de conselhos regionais – Crea-MT, CAU-MT) no planejamento metropolitano não é só desejável mas de utilidade estratégica e produtiva. Esse plano, fundado em sólidas bases técnicas e fatos sociais concretos, será um documento legal a ser seguido na aplicação dos recursos públicos, e as instâncias de gestão metropolitana terão clara consciência das suas obrigações.

#### 4.2.3 Setor privado

A atuação da iniciativa privada é sempre pautada pela racionalidade econômica e percepção da segurança jurídica do investimento, isso significa que o capital procura setores econômicos estratégicos e confiáveis. A crítica dos empresários, notadamente dos que produzem comercialmente o espaço metropolitano – construção civil –, é que a interferência do estado na economia, por leis inapropriadas, aumenta a burocracia e dificulta as relações comerciais, gerando dificuldades aos empreendedores.

Ao mesmo tempo, o poder público não efetiva as políticas de caráter metropolitano, que deveriam garantir condições similares aos municípios, inviabilizando que os empreendimentos sejam executados igualmente nos demais municípios metropolitanos e do entorno, movimentando a economia local. A perspectiva de consolidação do planejamento e gestão metropolitana é vista como positiva pelo empresariado, mas a incerteza quanto aos rebatimentos das diferentes leis de uso do solo conspiram contra a multiplicação dos empreendimentos em toda a área metropolitana, o que seria desejável.

Ainda assim, destacado agente econômico na RM do Vale do Rio Cuiabá, responsável pela dinâmica imobiliária na capital, não afasta a possibilidade de que um instrumento de planejamento (PDPI) com regras claras e bem delimitadas sobre as áreas urbanas (de interesse ambiental, comercial, residencial, sociocultural) possa ser um recurso a mais a favor da governança metropolitana e do desenvolvimento. Ainda mais benéfico se trabalhado no âmbito de um fórum ou conselho metropolitano, com a participação dos gestores públicos, empresários e da população.

A transparência na condução da política estadual metropolitana pode captar interesses sociais e econômicos, além de registrar as diversas potencialidades e problemas na metrópole. Assim, o poder público tomará conhecimento das áreas e localidades nas quais precisa investir e o empresário terá melhores condições e segurança para aplicar seus recursos, bem como para firmar parcerias com o setor público, visando atingir interesses comuns.

A partir da constituição e atuação do Codem, será possível verificar como esses agentes deverão se organizar em torno das questões que lhe são afeitas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após análise pormenorizada da estrutura jurídica e institucional dos arranjos vigentes, das formas de articulação, dos distintos atores e das dinâmicas em curso, concluímos que a RM do Vale do Rio Cuiabá ainda não dispõe de um sistema de gestão compartilhada metropolitano.

Apesar de sua criação, a RM do Vale do Rio Cuiabá ainda não foi plenamente constituída, e a estrutura recentemente constituída ainda não está apta a enfrentar os problemas que afligem cotidianamente a população e a atender às necessidades comuns perceptíveis nas Fpics.

Será muito importante a finalização de um Plano Diretor Metropolitano exequível e que determine quais Fpics serão prioritárias e deverão ser inseridas de pronto na agenda do próximo representante eleito do governo estadual, pois até 2014 os recursos estaduais se concentraram nas obras de infraestrutura em andamento. Nesse sentido, até aqui a Secid buscou interagir com diversos atores sociais para garantir a multiplicidade das visões na definição das estratégias para esse PDPI, missão a ser concluída pela Agem com o suporte do Codem. É indispensável a sua atuação doravante para que a gestão compartilhada se efetive.

Percebe-se que foi decisiva a atuação da Secid na articulação dos conselhos municipais de desenvolvimento urbano para concretizar uma discussão mais abrangente e integrada sobre a implantação do VLT, os impactos e as medidas mitigadoras e compensatórias necessárias, embora esse posicionamento ainda não tenha garantido o atendimento a quaisquer solicitações feitas ao Executivo estadual.

Tem-se mostrado sensível à importância das discussões conjuntas e ao planejamento e gestão integrados o MPE-MT, com a atuação da Promotoria Especializada de Defesa Ambiental e Ordem Urbanística, influenciando constantemente o Executivo e o Legislativo estadual para que exerçam suas competências, calcados no interesse comum metropolitano.

A sociedade, embora se veja expectadora de ações das quais deveria ser a protagonista, desconhece os meios de se fazer ouvir, busca, mas não encontra canais adequados de orientação e expressão e só se manifesta em situações extremas.

Observa-se que um fato superveniente, a realização de um grande evento na capital, determinou o início da execução das Fpics – mobilidade urbana – e direcionou ações concomitantes, não coordenadas pela estrutura de gestão metropolitana, mas por outros órgãos da administração estadual.

Contudo, mesmo tendo um início fortuito, acreditamos que a concretização das atividades objetivadas à Copa do Mundo deva impactar e dar início à execução de outras Fpics, como desdobramentos que deverão ser conduzidos de forma coordenada e integrada, sob pena de contribuir com aumento das disparidades sociais e econômicas nos municípios da RM e do entorno.

#### REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Senado Federal, 1988.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial**, 11 jul. 2001.
- CHILETTO, Rita de Cássia Oliveira. **Avaliação do Estatuto da Cidade como promotor do reordenamento territorial no Aglomerado Urbano Cuiabá/Várzea Grande**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, 2005.
- CUIABÁ. Câmara Municipal. Lei Complementar nº 150, de 29 de janeiro de 2007. Dispõe sobre o plano diretor de desenvolvimento estratégico de Cuiabá e dá outras providências. **Gazeta Municipal**, n. 829, 2 fev. 2007.
- \_\_\_\_\_. Resolução nº 5, de 6 de junho de 2008. **Gazeta Municipal**, n. 904, 20 jun. 2008.
- HOTZ, Eduardo Fontes. As experiências de organização metropolitana no estado de São Paulo, RMSP, Baixada Santista e Campinas. In: ALESP – ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Dinâmicas metropolitanas de São Paulo**. São Paulo: Assembleia Legislativa, 2002.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010a.
- \_\_\_\_\_. **Produto interno bruto dos municípios 2005-2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010b. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2005\\_2009/](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2005_2009/)>.
- \_\_\_\_\_. **Produto interno bruto dos municípios 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010c. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2010/>>.
- MATO GROSSO. **Constituição do estado de Mato Grosso**. Assembleia Legislativa, 1989.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 5.993, de 3 de junho de 1992. Define a Política de Ordenamento Territorial e ações para a sua consolidação, objetivando o uso racional dos recursos naturais da área rural do estado de Mato Grosso, segundo o Zoneamento Antrópico Ambiental, tecnicamente denominado Zoneamento Socioeconômico e Ecológico (revogado pela Lei nº 9.523, de 20 de abril de 2011). **Assembleia Legislativa**, 1992.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 28, de 30 de novembro de 1993. Estabelece a criação do aglomerado urbano Cuiabá-Várzea Grande e dá outras providências. **Diário Oficial**, 30 nov. 1993.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 83, de 18 de maio de 2001. Dispõe sobre o aglomerado urbano de Cuiabá/Várzea Grande e dá outras providências. **Diário Oficial**, 18 maio 2001.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.711, de 28 de agosto de 2002. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2003 e dá outras providências. **Diário Oficial**, 28 ago. 2002.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 137, de 5 de novembro de 2003. Cria o fundo de desenvolvimento do Aglomerado Urbano Cuiabá/Várzea Grande e dá outras providências. **Diário Oficial**, 5 nov. 2003.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.177, de 26 de agosto de 2004. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2005 e dá outras providências. **Diário Oficial**, 26 ago. 2004.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 230, de 14 de dezembro de 2005. Dispõe sobre o aglomerado urbano de Cuiabá/Várzea Grande e dá outras providências. **Diário Oficial**, 14 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 8.704, de 23 de agosto de 2007. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2008, e dá outras providências. **Diário Oficial**, 23 ago. 2007a.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.697, de 2 de agosto de 2007. Dispõe sobre o Programa de Desenvolvimento Regional de Mato Grosso – MT Regional. **Diário Oficial**, 2 ago. 2007b.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 340, de 17 de dezembro de 2008. Dispõe sobre a gestão de regiões metropolitanas no estado de Mato Grosso e dá outras providências. **Diário Oficial**, 17 dez. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.117, de 30 de abril de 2009. Altera a Lei nº 9.077, de 29 de dezembro de 2008, que estima a receita e fixa a despesa do estado de Mato Grosso para o exercício financeiro de 2009. **Diário Oficial**, 30 abr. 2009a.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 359, de 27 de maio de 2009. Dispõe sobre a criação da região metropolitana do Vale do Rio Cuiabá e dá outras providências. **Diário Oficial**, 27 maio 2009b.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 365, de 25 de setembro de 2009. Dispõe sobre a criação da Agência Estadual de Execução dos Projetos da Copa do Mundo do Pantanal – Fifa 2014 – Agecopa e dá outras providências. **Diário Oficial**, 25 set. 2009c.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2.276, de 4 de dezembro de 2009. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Planejamento e de Coordenação Geral – Seplan, e redistribuição dos cargos em comissão e funções de confiança. **Diário Oficial**, 4 dez. 2009d.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.298, de 30 de dezembro de 2009. Estima a receita e fixa a despesa do estado de Mato Grosso para o exercício financeiro de 2010. **Diário Oficial**, 30 dez. 2009e.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 413, de 20 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a criação, reestruturação e extinção de órgãos, dá nova redação a dispositivos das leis complementares nº 14, de 16 de janeiro de 1992, nº 88, de 13 julho de 2001, nº 230, de 14 de dezembro de 2005 e nº 264, de 28 de dezembro de 2006, que tratam da organização administrativa e do funcionamento da Administração Estadual, e dá outras providências. **Diário Oficial**, 20 dez. 2010a.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.143, de 29 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Secid, a distribuição dos cargos em comissão e funções de confiança. **Diário Oficial**, 29 dez. 2010b.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.424, de 29 de julho de 2010. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2011 e dá outras providências. **Diário Oficial**, 29 jul. 2010c.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.491, de 29 de dezembro de 2010. Estima a receita e fixa a despesa do estado de Mato Grosso para o exercício financeiro de 2011. **Diário Oficial**, 29 dez. 2010d.

\_\_\_\_\_. Decreto Executivo nº 399, de 31 de maio de 2011. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Secretaria de Estado das Cidades – Secid, a distribuição de cargos em comissão e funções de confiança. **Diário Oficial**, 31 maio 2011a.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 434, de 30 de setembro de 2011. Dispõe sobre a criação da Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo – Secopa, e dá outras providências. **Diário Oficial**, 30 set. 2011b.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 777, de 18 de outubro de 2011. Cria as câmaras temáticas para promover as políticas e ações necessárias à realização da Copa do Mundo – Fifa 2014, e dá outras providências. **Diário Oficial**, 18 out. 2011c.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.675, de 20 de dezembro de 2011. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2012-2015. **Diário Oficial**, 20 dez. 2011d.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.686, de 28 de dezembro de 2011. Estima a receita e fixa a despesa do estado de Mato Grosso para o exercício financeiro de 2012. **Diário Oficial**, 28 dez. 2011e.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor Participativo Integrado** – PDPI RMVRC. Produção técnica de Vertrag. Cuiabá: Governo do Estado de Mato Grosso/Secretaria de Estado das Cidades, 2012a.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 1.249, de 13 de julho de 2012. Cria o Comitê de Assuntos Metropolitanos – CAM, e dá outras providências. **Diário Oficial**, 13 jul. 2012b.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.784, de 26 de julho de 2012. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2013 e dá outras providências. **Diário Oficial**, 26 jul. 2012c.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 499, de 22 de julho de 2013. Dispõe sobre o Sistema de Gestão da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá, a criação do Conselho Deliberativo Metropolitano da Região do Vale do Rio Cuiabá – Codem/VRC, a criação da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá – Agem/VRC e a criação do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá – FDM/VRC, e dá outras providências. **Diário Oficial**, 22 jul. 2013.

SEPLAN – SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL. **Informativo populacional e econômico de Mato Grosso de 2008**. Cuiabá: Seplan, 2009.

\_\_\_\_\_. **Anuário estatístico de Mato Grosso de 2010**. Cuiabá: Seplan, 2011. v. 2.

VÁRZEA GRANDE. Câmara Municipal. Lei nº 3.112, de 13 de dezembro de 2007. Institui o plano diretor de Várzea Grande e dá outras providências. Várzea Grande: Prefeitura Municipal, 2007.

## ILUSTRAÇÕES

### Figuras

Figura 1 – Aglomerado urbano Cuiabá-Várzea Grande: instâncias de gestão

Figura 2 – Fluxograma sobre a organização administrativa da Secid

### Gráficos

Gráfico 1 – Região VI de planejamento e RM do Vale do Rio Cuiabá: evolução do PIB, a preços correntes (2003-2009)

Gráfico 2 – Programa Aglomerado Urbano Cuiabá-Várzea Grande (2004-2007)

Gráfico 3 – Programa Desenvolvimento Municipal (2004-2007)

Gráfico 4 – Programa Desenvolvimento Municipal (2008-2011)

Gráfico 5 – Previsão de ações e recursos

Gráfico 6 – Programa Desenvolvimento Municipal (2008-2011)

Gráfico 7 – Programa Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá (2012-2013)

Gráfico 8 – Recursos previstos para programas estaduais (2011-2012)

### Mapas

Mapa 1 – RM do Vale do Rio Cuiabá e entorno metropolitano

Mapa 2 – RM do Vale do Rio Cuiabá: obras de travessia urbana

Mapa 3 – RM do Vale do Rio Cuiabá: corredores estruturais do sistema de VLT

Mapa 4 – RM do Vale do Rio Cuiabá: obras de melhoria de tráfego

### Tabelas

Tabela 1 – RM do Vale do Rio Cuiabá: indicadores demográficos e sociais dos municípios

Tabela 2 – Entorno metropolitano: indicadores políticos, demográficos e sociais

Tabela 3 – RM do Vale do Rio Cuiabá e entorno metropolitano: PIB dos municípios (2009)

Tabela 4 – RM do Vale do Rio Cuiabá e entorno metropolitano: PIB, por setor da economia (2010)

### Quadros

Quadro 1 – Programas e ações do governo estadual com repercussão na RM do Vale do Rio Cuiabá

Quadro 2 – RM do Vale do Rio Cuiabá: estrutura de gestão metropolitana prevista pela LC n° 340/2008

Quadro 3 – Comparação entre as competências das secretarias de estado

Quadro 4 – Sistema de gestão metropolitana previsto pelo projeto de lei, em sintonia com a LC n° 340/2008

Quadro 5 – Estrutura básica e setorial prevista para a Secid

Quadro 6 – PPAs do estado de Mato Grosso: políticas de interesse comum



**Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

### **Supervisão**

Andrea Bossle de Abreu

### **Revisão**

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Elisabete de Carvalho Soares

Lucia Duarte Moreira

Luciana Bastos Dias

Luciana Nogueira Duarte

Thais da Conceição Santos (estagiária)

Vivian Barros Volotão Santos (estagiária)

### **Editoração eletrônica**

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Luiz Gustavo de Almeida Silva (estagiário)

### **Capa**

Andrey Tomimatsu

### **Livraria**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)







## **Missão do Ipea**

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

**ipea**

**Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada**

Secretaria de  
Assuntos Estratégicos

