

# Federalismo e Gestão Metropolitana no Brasil e no México

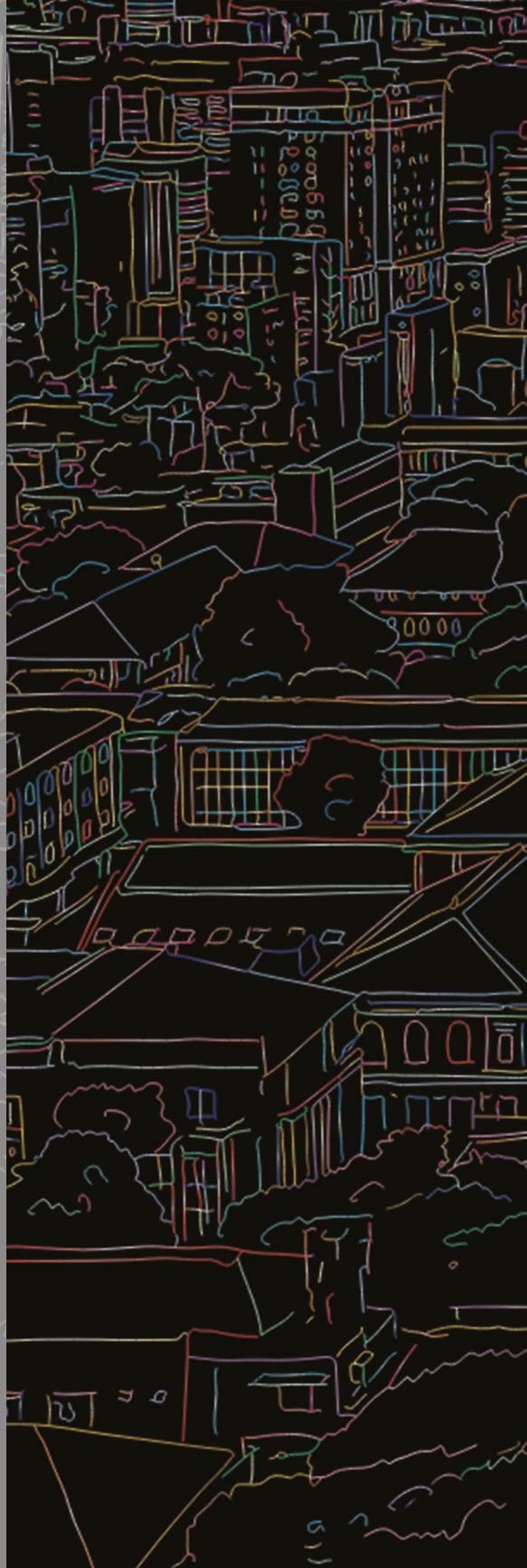
RICHARDSON LEONARDI MOURA DA CÂMARA  
MARIA DO LIVRAMENTO MIRANDA CLEMENTINO  
ALBERTO ARELLANO RÍOS  
WAGNER MUNIZ  
Organizadores



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**  
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

LETRACAPITAL

**E**ste livro é resultado de uma parceria entre o Programa de Pós Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR) do Instituto de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e as universidades mexicanas El Colegio de Jalisco (Guadalajara, Mexico) e Universidad de La Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo/UCEMICH (Michoacán, Mexico). Assim, composto por artigos escritos por pesquisadores do tema metropolitano e que constituem uma rede de pesquisa internacional para investigar o assunto no Brasil e no México. O conteúdo aqui exposto mostra que o sistema federal no contexto latino-americano é vertical, rígido e que, apesar de teoricamente buscar o contrário, não consegue reduzir as desigualdades em seus territórios. De tal modo, os casos e as evidências em que se baseiam nos convidam a debater o problema sob a perspectiva acadêmica, bem como repensar a formulação e a implementação de políticas públicas que superem o dilema metropolitano.



**Conselho Editorial**  
*Série Letra Capital Acadêmica*

Ana Elizabeth Lole dos Santos (PUC-Rio)  
Beatriz Anselmo Olinto (Unicentro-PR)  
Carlos Roberto dos Anjos Candeiro (UFTM)  
Claudio Cezar Henriques (UERJ)  
Ezilda Maciel da Silva (UNIFESSPA)  
João Luiz Pereira Domingues (UFF)  
João Medeiros Filho (UCL)  
Leonardo Agostini Fernandes (PUC-Rio)  
Leonardo Santana da Silva (UFRJ)  
Lina Boff (PUC-Rio)  
Luciana Marino do Nascimento (UFRJ)  
Maria Luiza Bustamante Pereira de Sá (UERJ)  
Michela Rosa di Candia (UFRJ)  
Olavo Luppi Silva (UFABC)  
Orlando Alves dos Santos Junior (UFRJ)  
Pierre Alves Costa (Unicentro-PR)  
Rafael Soares Gonçalves (PUC-RIO)  
Robert Segal (UFRJ)  
Roberto Acízelo Quelhas de Souza (UERJ)  
Sandro Ornellas (UFBA)  
Sergio Azevedo (UENF)  
Sérgio Tadeu Gonçalves Muniz (UTFPR)  
Waldecir Gonzaga (PUC-Rio)

Copyright © Richardson Leonardi Moura da Câmara,  
Maria do Livramento Miranda Clementino, Alberto Arellano Ríos e  
Wagner Muniz, 2024

*Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.  
Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida, sejam quais  
forem os meios empregados, sem a autorização prévia e expressa do autor.*

EDITOR João Baptista Pinto

REVISÃO Danilo Tavares

CAPA Lucas Pinheiro

PROJETO GRÁFICO\EDITORAÇÃO Luiz Guimarães

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO  
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

---

C563f

Federalismo e Gestão Metropolitana no Brasil e no México [recurso eletrônico] /  
Richardson Leonardi Moura da Câmara, Maria do Livramento Miranda Clementino, Alberto  
Arellano Ríos, Wagner Muniz. - 1. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital, 2024.

Recurso digital ; 13 MB

Formato: epdf

Requisitos do sistema: adobe acrobat

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-5252-088-3 (recurso eletrônico)

1. Federalismo - América Latina. 2. Administração de regiões metropolitanas - América  
Latina. I. Câmara, Richardson Leonardi Moura da. II. Clementino, Maria do Livramento  
Miranda. III. Ríos, Alberto Arellano. IV. Muniz, Wagner.

24-95576

CDD: 321.02

CDU: 323.172(8)

---

Gabriela Faray Ferreira Lopes - Bibliotecária - CRB-7/6643



LETRA CAPITAL EDITORA  
Tels.: (21) 3553-2236 / 2215-3781 / 99380-1465  
[www.letracapital.com.br](http://www.letracapital.com.br)

# Sumário

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>7</b>
<i>Richardson Leonardi Moura da Câmara, Maria do Livramento Miranda Clementino, Alberto Arellano Ríos e Wagner Muniz</i>	
<b>PARTE 01 - FEDERALISMO FISCAL E METROPOLIZAÇÃO NO MÉXICO</b> .....	<b>13</b>
<i>FINANÇAS METROPOLITANAS NO MÉXICO - O caso do imposto predial</i> ..... 14 <i>Alberto Arellano Ríos</i>	
<i>O FUNDO METROPOLITANO DO MÉXICO - Anseio pela sua lógica federalista</i> ..... 31 <i>Javier Rosiles Salas</i>	
<b>PARTE 02 - MEGAPROJETOS, NEOEXTRATIVISMO E FRAGMENTAÇÃO TERRITORIAL: TRANSFORMAÇÕES NO BRASIL</b> .....	<b>49</b>
<i>DESINDUSTRIALIZAÇÃO, FEDERALISMO FISCAL E POLÍTICAS DO URBANO - Estudo comparativo sobre a gestão fiscal dos municípios de Cajamar e São Bernardo do Campo (RMSP)</i> ..... 50 <i>Mônica de Carvalho e Gabriela Barreiras Ivo</i>	
<i>REGIMES FISCAIS EM MUNICÍPIOS PRODUTORES DE PETRÓLEO DO NORTE FLUMINENSE: Desafios para a governança urbana, arranjos de cooperação e influência das rendas petrolíferas</i> ..... 69 <i>José Felipe Quintanilha França e Nilo Lima de Azevedo</i>	
<b>PARTE 03 - TURISMO E TRANSFORMAÇÕES DAS METRÓPOLES</b> .....	<b>87</b>
<i>PLANEJAMENTO TERRITORIAL EM AMBIENTES TURÍSTICOS - Caminhos alternativos para a Bahía de Banderas, México</i> ..... 88 <i>José Alfonso Baños Francia</i>	

TURISMO E SEUS IMPACTOS SOCIOTERRITORIAIS EM QUINTANA ROO, MÉXICO .....	102
<i>Erika Patricia Cárdenas Gómez</i>	
<b>PARTE 04 - ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NAS REGIÕES METROPOLITANAS: CASOS BRASILEIROS E MEXICANOS ...</b>	<b>127</b>
A LIDERANÇA É IMPORTANTE NA POLÍTICA METROPOLITANA? Uma análise dos atores na implementação do orçamento participativo na área metropolitana de Guadalajara, México.....	128
<i>Santos Joel Flores Ascencio</i>	
DECLÍNIO DOS ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS NO BRASIL ELEMENTOS DE AVALIAÇÃO.....	147
<i>Luciano Fedozzi, Adriana Furtado e Rodrigo Rangel</i>	
<b>PARTE 05 - DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS AGENDAS METROPOLITANAS .....</b>	<b>177</b>
CONSELHOS DE CIDADÃOS PARA DEMOCRATIZAR A GOVERNANÇA METROPOLITANA NO MÉXICO Oferta, projetos e implicações democráticas .....	178
<i>Luis Tellez Arana</i>	
ASSOCIATIVISMO URBANO EXPERIÊNCIAS E DESAFIOS EM NATAL (RN/BRASIL).....	202
<i>Lindijane de Souza Bento Almeida, Raquel Maria da Costa Silveira, Glenda Dantas Ferreira, Terezinha Cabral de Albuquerque Neta Barros e Bruna Cristiano Paulino Pereira</i>	
<b>LISTA DE AUTORES.....</b>	<b>219</b>

# INTRODUÇÃO

*Richardson Leonardi Moura da Câmara*  
*Maria do Livramento Miranda Clementino*  
*Alberto Arellano Ríos*  
*Wagner Muniz*

**E**ste livro é resultado de estudos desenvolvidos por uma rede de pesquisa internacional formada por pesquisadores de universidades e centros de pesquisa brasileiros e mexicanos dedicados ao tema das metrópoles<sup>1</sup>. Essa obra se propõe a contribuir para sedimentar o debate teórico e conceitual sobre a governança metropolitana nas duas principais federações da América Latina (Brasil e México) e os desafios de seu desenvolvimento. Os capítulos que seguem mostram que o sistema federal na América Latina é vertical e rígido, o que, apesar de teoricamente buscar o contrário, não consegue reduzir as diferentes desigualdades que ocorrem ou surgem em seus territórios. Assim, os casos e as evidências em que se baseiam continuam a nos convidar não apenas a debater o problema sob a perspectiva acadêmica, mas também a repensar a formulação e a implementação de políticas públicas eficazes.

Tal iniciativa também faz parte de um conjunto de estratégias de internacionalização do Programa de Pós Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR) do Instituto de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) que tem sido viabilizadas após o convênio acadêmico estabelecido com as Universidades El Colegio de Jalisco (Guadalajara, México), Universidad de La Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo/UCEMICH (Michoacán, México) e a UFRN (Brasil). Proveniente do convênio institucional, realizamos, em novembro de 2023, como ação de extensão na UFRN, o seminário internacional “Federalismo e Gestão Metropolitana no Brasil e no México”, organizado pelo núcleo Natal do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) Observatório das Metrópoles – através do pro-

---

<sup>1</sup> INCT Observatório das Metrópoles – Núcleo Natal (Brasil) e Laboratorio de Estudios Metropolitanos- LEMet – El Colegio de Jalisco (México).

grama de fomento à eventos – PAEP e com financiamento da CAPES. O evento contou com uma ampla programação, composta de mesas redondas com especialistas brasileiros e mexicanos sobre o tema metropolitano, além de grupos de trabalhos com apresentações de pesquisas de alunos de pós-graduação (mestrado e doutorado).

Ademais, o seminário provocou uma reflexão sobre a incorporação da dimensão territorial nas políticas urbanas em âmbito latino-americano. Transmitido online através de redes sociais (*Youtube/Facebook*) no México e no Brasil, contou ainda com o apoio institucional do núcleo Natal do INCT/CNPq Observatório das Metrôpoles – UFRN (Brasil) e do Laboratorio de Estudios Metropolitanos - LEMet do Colegio de Jalisco (México).

Dividimos, portanto, essa publicação em cinco temas: 1) Finanças municipais e o financiamento metropolitano; 2) Megaprojetos urbanos, neoeextrativismo e a fragmentação territorial; 3) Os impactos e transformações sócio-territoriais do turismo e os desafios de planejamento metropolitano; 4) Orçamento participativo (OP) nas regiões metropolitanas e, por último, 5) Desafios da participação social nas agendas metropolitanas do Brasil e do México.

Os dois primeiros capítulos do livro abordam o tema do “Federalismo fiscal e metropolização no México”, com destaque para as finanças municipais e as fontes do financiamento metropolitano mexicano.

O capítulo “Finanças metropolitanas no México: o caso do imposto predial”, escrito por Alberto Arellano Ríos, faz uma análise da arrecadação do imposto sobre propriedade nas principais áreas metropolitanas do México. Compara 16 áreas metropolitanas, durante o período de 2018 a 2022, considerando os territórios metropolitanos entre um e cinco milhões de habitantes. A análise parte do nível municipal e, em seguida, agrega as informações e fornece um panorama do comportamento fiscal dos municípios metropolitanos no país. O estudo indica que apenas 38 municípios concentram 80% da coleta do imposto predial. A análise desenvolve, ainda, uma tipologia de quatro áreas metropolitanas com base no comportamento fiscal.

O capítulo “O Fundo Metropolitano do México: anseio pela sua lógica federalista”, de Javier Rosiles Sala, analisa o Fundo

Metropolitano no México a partir de uma perspectiva federalista, discutindo as *trade-offs* entre incorporar a questão metropolitana no atual modelo federal mexicano. Descreve a forma como as áreas metropolitanas mexicanas foram delimitadas e apresenta uma reflexão sobre a evolução do Fundo Metropolitano, argumentando que o fundo pode se constituir como um mecanismo que favorece o tratamento dos problemas metropolitanos no âmbito de um sistema federal.

Os dois capítulos seguintes tratam do tema dos “Megaprojetos, neoextrativismo e fragmentação territorial: transformações no Brasil”, abordando, com base em estudos de caso, os efeitos da desindustrialização e da predominância do neoextrativismo sobre a autonomia fiscal dos governos e seus desdobramentos sobre a política de desenvolvimento urbano.

O capítulo “Desindustrialização, federalismo fiscal e política do urbano: estudo comparativo sobre a gestão fiscal dos municípios de Cajamar e São Bernardo do Campo (RMSP)”, escrito por Mônica de Carvalho e Gabriela Barreiros Ivo, analisa a gestão fiscal dos municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) que, desde a década de 1980, sofrem com maior intensidade a perda de receitas decorrente da desindustrialização brasileira. De forma a verificá-la empiricamente, as autoras fazem uma análise comparativa da dinâmica fiscal da arrecadação de IPTU e ISS, entre 2004 e 2022, nos municípios de São Bernardo do Campo e Cajamar, localizados na RMSP e que fazem fronteira com o município-polo, a cidade de São Paulo, capital do Estado.

O capítulo “Regimes Fiscais em municípios produtores de petróleo no Norte Fluminense: desafios para a governança urbana, arranjos de cooperação e influência de rendas petrolíferas”, de José Felipe Quintanilha França e Nilo Lima de Azevedo, analisa os efeitos fiscais da exploração de petróleo e gás natural nos municípios do Norte Fluminense. O estudo avalia a dependência dos municípios petro-rentistas em relação às receitas de *royalties* (e sua vulnerabilidade às flutuações dos mercados de *commodities*), identificando os impactos dessas receitas na capacidade fiscal e na governança urbana e explorando os desafios e oportunidades para a diversificação econômica desses municípios.

Na sequência, os dois capítulos analisam os impactos e transformações sócio-territoriais do turismo e desafios de planejamento metropolitano em dois dos principais destinos turísticos do México.

O capítulo “Planejamento territorial em ambientes turísticos: caminhos alternativos para a Bahía de Banderas, México”, escrito por José Alfonso Baños Francia, analisa os desafios de planejamento territorial nos municípios de Banderas Bay e Puerto Vallarta, que compartilham fronteiras na costa oeste do Pacífico mexicano, integrando uma área metropolitana cuja principal atividade econômica está ligada ao turismo. O trabalho inicial foi promovido pelo governo federal com pouca participação dos estados e municípios, em uma espécie de federalismo centralista. Segundo o autor, apesar de um sólido arsenal de normas e instrumentos, a implementação dos planos tem sido insuficiente diante da expansão urbana sustentada ligada ao turismo e às fragilidades institucionais, como a corrupção e o suborno. Isso tem sido agravado por uma mentalidade generalizada dos agentes econômicos para extrair recursos territoriais com o objetivo de maximizar o capital econômico em áreas como a imobiliária, deixando sem efeito as disposições estabelecidas nos regulamentos de planejamento urbano.

O capítulo “Turismo e seus impactos socioterritoriais em Quintana Roo, México”, de Erika Patricia Cárdenas Gómez, analisa os impactos que o turismo tem gerado no território de Quintana Roo, um dos principais destinos turísticos de sol e praia mexicano, conhecido pelas praias de Cancun e Riviera Maya. Os dois destinos geram a maior quantidade de moeda estrangeira, bem como um grande número de turistas internacionais no México. Seu surgimento e rápida transformação socioterritorial se devem ao impulso e à promoção da atividade turística. O dinamismo econômico gerado por Cancun se espalhou para outras latitudes próximas; isso levou à criação de corredores turísticos entre municípios, bem como à formação de áreas metropolitanas. A autora alerta para o alto nível de especulação em sua faixa costeira, bem como à deterioração de seus recursos naturais.

E, por fim, os últimos capítulos tratam do tema do orçamento participativo (OP) em regiões metropolitanas do Brasil e do

México e os desafios da participação social nas agendas metropolitanas nos dois países.

O capítulo “A liderança é importante na política metropolitana? Uma análise dos atores na implementação do orçamento participativo na área metropolitana de Guadalajara, México”, escrito por Santos Joel Flores Ascencio, apresenta o caso da implementação do orçamento participativo em alguns municípios da área metropolitana de Guadalajara, em 2016. Analisa o contexto sociopolítico que promoveu a adoção desse mecanismo de participação cidadã, simultaneamente, nos quatro municípios mais populosos da região metropolitana, e como determinados líderes coordenaram o estabelecimento do OP como uma política pública metropolitana.

O capítulo “Declínio dos orçamentos participativos no Brasil: elementos de avaliação”, de Luciano Fedozzi, Adriana Furtado e Rodrigo Rangel, analisa, com base em uma revisão da literatura especializada, questões relativas às práticas dos OP no município de Porto Alegre (Brasil), oferecendo uma contribuição sobre as positivities democráticas e das limitações indicadas por este tipo de participação institucional no caso brasileiro. Trata, em profundidade, de questões relativas à importância do desenho institucional dos OPs e do lugar que eles ocupam no sistema decisório da gestão pública.

O capítulo “Conselhos de cidadãos para democratizar a governança metropolitana no México: oferta, projetos e implicações democráticas”, de Luis Tellez Arana, analisa os projetos de Conselho Cidadão formalmente institucionalizados para a governança metropolitana e sua contribuição para a democratização no México. Partindo de um enfoque analítico da governança, o estudo parte do pressuposto de que, diante do risco potencial de captura das redes de governança por interesses privados, devem ser usadas instituições que garantam princípios democráticos entre os atores e suas relações em rede. Apesar dos governos mexicanos demonstrarem uma tendência a desenvolver projetos institucionais para introduzir novos atores nas redes de governança metropolitana, como os diversos modelos de Conselho Cidadão, os projetos são muito específicos com relação a quem tem acesso e como atuam, uma vez inseridos, de

modo que as implicações para a democratização da governança devem ser analisadas.

O capítulo “Associativismo urbano: experiências e desafios em Natal (RN/Brasil)”, de Lindijane de Souza Bento Almeida, Raquel Maria da Costa Silveira, Glenda Dantas Ferreira, Terezinha Cabral de Albuquerque Neta Barros e Bruna Cristiano Paulino Pereira, analisa o associativismo urbano na cidade de Natal com base em um mapeamento detalhado das organizações da sociedade civil no município, a partir de dados da pesquisa da FASFIL/IBGE (2019) e IPEA (2023), visando compreender a tipologia, distribuição e as áreas de atuação dessas associações, destacando seu papel na consolidação de uma gestão pública democrática e participativa. O estudo procura compreender a diversidade das associações que atuam na capital e o papel que podem desempenhar na organização cívica local.

Os dez capítulos que compõem o livro veiculam interpretações, posicionamentos e sugestões que, esperamos, aportem elementos para alimentar um necessário e frutífero debate sobre a governança democrática e sustentável das regiões metropolitanas latino-americanas que combinem o dinamismo econômico com a melhoria da qualidade de vida da população presente nesses territórios.

Esse processo de consolidação de uma nova institucionalidade para as funções públicas de interesse comum entre os municípios, como preconizada no Estatuto da Metrópole (Brasil), pode construir efetivamente uma sólida base para a consolidação de uma governança democrática das regiões metropolitanas, que desejamos ver efetivada na prática com políticas públicas mais eficazes e com melhores resultados.

**PARTE 01**

---

**FEDERALISMO FISCAL E METROPOLIZAÇÃO  
NO MÉXICO**

# FINANÇAS METROPOLITANAS NO MÉXICO

## O caso do imposto predial

*Alberto Arellano Ríos*

### Introdução

**E**ste capítulo aborda a questão das finanças públicas metropolitanas no México. Em particular, centra-se na análise da arrecadação do imposto sobre propriedade em 16 áreas metropolitanas. O período de análise abrange os anos de 2018 a 2022. As áreas metropolitanas estudadas baseiam-se na definição fornecida no documento interinstitucional elaborado por Sedatu, Conapo e Inegi até 2018. De acordo com essa comissão técnica, a região metropolitana foi definida da seguinte forma:

Conjunto de dois ou mais municípios onde se localiza uma cidade com 50 mil ou mais habitantes, cujas funções e atividades ultrapassam o limite original do município, incorporando como parte de si ou de sua área de influência direta municípios vizinhos predominantemente urbanos, com os quais mantém elevado grau de integração socioeconômica (SEDATU; CONAPO; INEGI, 2018).<sup>1</sup>

Além disso, a definição incluiu todos os municípios que concentram uma população de um milhão de habitantes ou mais, bem como aqueles com 250 mil ou mais habitantes que partilham processos de conurbação com cidades dos Estados Unidos da América (SEDATU; CONAPO; INEGI, 2018). A partir da definição acima, fica claro que, até 2022, o governo federal do México reconheceu a existência de 74 áreas metropolitanas. Mas sendo um universo tão díspar, este capítulo faz uma política comparada a partir de um critério populacional. São estudadas

---

1 O sistema urbano de 2018 era constituído por 74 áreas metropolitanas onde viviam 92 milhões de pessoas, pouco menos de três quartos da população nacional. O novo sistema urbano de 2020 reconhecia 48 áreas metropolitanas, 22 metrópoles municipais e 22 aglomerações urbanas, onde viviam 82,5 milhões de pessoas (65,5 % da população do país).

16 áreas metropolitanas com população entre um e 5 milhões de habitantes.

A abordagem centra-se na cobrança do imposto sobre propriedade os municípios a tem como uma de suas atribuições e competencias principais. A análise começa a nível municipal e depois de forma agregada nos fornece uma visão metropolitana deste comportamento fiscal. O texto está dividido em três secções. Na primeira secção, o problema das finanças públicas é apresentado numa perspectiva metropolitana. A segunda, explica a metodologia em que se baseia este documento. Por fim, são analisados os achados da pesquisa.

## As finanças metropolitanas no México

No debate sobre as áreas metropolitanas, Orihuela e Sobriño (2023) defendem que nos territórios metropolitanos habitam uma população intensamente ligada às dinâmicas globais, mas cuja característica mais evidente é o fato de conterem duas ou mais unidades político-administrativas menores. E um dos problemas que não recebe a atenção necessária numa perspectiva metropolitana no México é o das finanças públicas. Além disso, aqueles que estudam as finanças municipais não têm em conta a dimensão socioespacial e territorial. Assim, os especialistas em federalismo fiscal consideram o território como algo dado, o que os impedem de ver a multidimensionalidade da realidade.

Sabe-se que os problemas enfrentados pelas áreas metropolitanas são complexas e transterritoriais; e um deles é a questão do financiamento das áreas ou regiões metropolitanas. Segundo Eduardo Rojas (2005), a questão da tributação é uma questão nodal, pois a estrutura das fontes de financiamento é um fator determinante para a criação de um ambiente de incentivos em que operem governantes e representantes políticos, bem como gestores públicos.<sup>2</sup>

---

2 Eduardo Rojas afirma que as fontes de financiamento mais claras “são os impostos, as taxas e as tarifas de serviços, bem como as transferências compensatórias de outros níveis de governo”. Entre estes, encontra-se o imposto sobre o patrimônio. Há também outras fontes, como o endividamento. Três aspectos cruciais são condicionados pela dinâmica financeira: 1) um esquema

No entanto, no caso mexicano, essa discussão ainda é incipiente. Na falta de enxergar o problema sob esses parâmetros, vale a pena resgatar uma ideia de Mônica Carvalho (2023), que diz que o território urbano relativiza o federalismo fiscal. Isso significa que a política urbana está intimamente ligada à política fiscal. A partir dessa ideia, conclui-se que a abordagem territorial e quantitativa da economia e das finanças públicas deve dialogar e complementar as disciplinas de planejamento urbano, da ciência política e da abordagem das políticas públicas. Uma abordagem que promete muito para o caso mexicano.

Em outra abordagem da revisão da literatura sobre finanças públicas municipais no México, Antonio Sánchez (2019) salienta que, dada a crescente importância das áreas metropolitanas, os estudos sobre o tema não abordam a questão. Ideia essa que é compartilhada por Said Sánchez (2022) que indicou que apenas 9% da literatura existente sobre finanças públicas no México abordam a questão metropolitana. Em geral, as pesquisas se concentram em: a) descentralização e federalismo fiscal; b) transferências; c) financiamento do desenvolvimento, políticas e serviços públicos; e d) impostos locais (Sánchez, 2019).

No que se refere às receitas, há uma abundância de textos sobre o imposto sobre a propriedade. Estes textos descrevem e analisam os níveis de cobrança, a fim de propor alterações para aumentar as receitas fiscais. O potencial de outras fontes de financiamento, como a água e a coleta de lixo, foi explorado. Outra questão que tem atraído a atenção dos especialistas é a dívida pública (Sánchez, 2023).

Por outro lado, Unda e Moreno (2015) afirmam que existem vários fatores que influenciam a cobrança do imposto sobre propriedade. Especificam que estes são o PIB (Produto Interno Bruto) estadual; a dispersão populacional, ou seja, sua ruralidade; as contribuições federais (Ramo 33<sup>3</sup>); e as participações federais.

---

de relações intergovernamentais; 2) esquemas de financiamento; e 3) como os governos locais devem facilitar e regular a informação financeira e orçamentária (Rojas, 2005, p. 52).

3 O Ramo 33 é um mecanismo que transfere recursos financeiros da Federação para os estados e municípios do país, a fim de atender às suas capacidades de cumprir suas responsabilidades governamentais em saúde, educação, infraestrutura básica, programas alimentares, entre outros.

Mais detalhadamente, argumentam que o PIB estadual cresceu com a arrecadação de receitas; que a dispersão da população diminuiu drasticamente; que as contribuições federais (Ramo 33) diminuíram a arrecadação; e que as participações federais foram irrelevantes.

Verificou-se que os municípios rurais estão estruturalmente impedidos de melhorar a cobrança das receitas municipais devido ao baixo valor da propriedade, à sua fraca capacidade administrativa, bem como à isenção do *ejido* (assentamento rural) ou de outras formas de propriedade comunal no pagamento deste imposto. No entanto, existe o mito de que o sistema de participações federais desincentiva a cobrança. No entanto, Unda e Moreno (2015) argumentam que não é esse o caso, mas sim o das chamadas contribuições federais (Unda; Moreno, 2015)<sup>4</sup>.

No México, a cobrança de impostos sobre a propriedade é muito baixa, sendo a fonte de receitas mais importante para os municípios. Este fato evidencia a limitada autonomia municipal em termos de receitas próprias, produzindo enormes disparidades no mosaico municipal (Madrigal, 2021).

A capacidade administrativa dos municípios mexicanos para cobrar receitas é mais fraca nos municípios rurais. Perante este problema estrutural, tem sido proposto que sejam os entes federados a proceder à sua cobrança. No entanto, os municípios urbanos e metropolitanos também implementaram programas para incentivar a cobrança. Como políticas ou programas como o orçamento participativo, que promove mecanismos inovadores de gestão com impacto na cobrança de impostos; também procuraram facilitar a arrecadação e atualizá-la, por exemplo, em bancos ou outros meios digitais (Madrigal, 2021).

Por outro lado, Elizalde e Hernández (2023) afirmam que são necessárias mais evidências sobre a eficácia da cobrança do imposto sobre a propriedade. No entanto, argumentam que a coleta do imposto sobre a propriedade continua a ser uma fonte de receita muito importante para dotar os municípios de auto-

---

4 As contribuições federais são recursos financeiros transferidos pela Federação sob a ideia de descentralização de funções na prestação de determinados serviços. Por exemplo, educação básica, ensino, infraestrutura social em zonas marginalizadas ou segurança.

mia financeira, mas observa-se que a sua participação na receita total em muitos municípios do país é insignificante. Por conseguinte, devem reforçar e melhorar a cobrança deste imposto.

Neste ínterim, o presente texto aborda estes problemas, situando a dimensão metropolitana no âmbito das questões do federalismo mexicano.

## Estratégias de pesquisa

Neste capítulo é feito um diagnóstico através da comparação de 16 áreas metropolitanas, inicialmente selecionadas com base em critérios sociodemográficos. São estudadas as áreas metropolitanas entre um a cinco milhões de habitantes. Por um lado, a área metropolitana do Vale do México foi excluída por ser uma megalópole ou cidade-região que, dada a nossa história caracterizada pelo centralismo, distorceria a análise em muitos aspectos; e, por outro lado, foram excluídas as áreas metropolitanas inferiores a este critério populacional, que se encontram apenas numa fase muito incipiente de metropolização.

Cabe ressaltar que, embora não haja homogeneidade territorial, assume-se que o critério populacional apresenta características semelhantes, incluindo as capacidades institucionais entre os governos municipais que compõem as áreas metropolitanas. O capítulo alcança o nível metropolitano agregando os municípios que compõem a região metropolitana.

O diagnóstico é significativo, uma vez que considera 130 dos 2.469 municípios do país. Nesses territórios habitam pouco mais de 30,5 milhões dos 75,1 milhões de pessoas que vivem nas áreas metropolitanas: 62,8% da população nacional, segundo Sedatu, Conapo e Inegi (2015) (ver quadro 1 e gráfico 1). Outro fato que dá dimensão e significado é que, durante o ano de 2022, estes municípios arrecadaram pouco mais de 16 mil milhões de pesos em impostos sobre a propriedade. Isto equivale a cerca de 915 milhões de dólares americanos.

**Tabela 1. Áreas metropolitanas de estudo.**

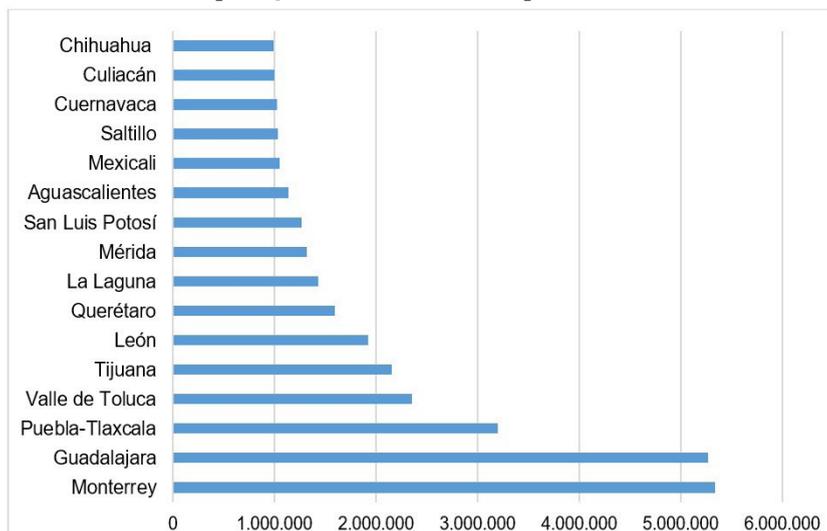
Área Metropolitana	População	Municípios que a integram	Região ou Zona do país em que se Encontra
Monterrey	5,341,177	18	Centro-Oeste
Guadalajara*	5,268,642	10	Nordeste
Puebla-Tlaxcala	3,199,530	39	Centro-Sul
Valle de Toluca	2,353,924	16	Centro-Sul
Tijuana	2,157,853	2	Fronteira noroeste
León	1,924,771	2	Centro-inferior
Querétaro**	1,594,212	4	Centro-inferior
La Laguna	1,434,283	5	Centro-norte-estadual
Mérida	1,316,088	11	Sudeste - Península de Yucatán
San Luis Potosí	1,271,366	3	Centro
Aguascalientes	1,140,916	3	Centro
Mexicali	1,049,792	1	Fronteira noroeste
Saltillo	1,031,779	3	Centro-Norte
Cuernavaca	1,028,589	8	Centro-Sul
Culiacán	1,003,530	1	Noroeste
<b>Chihuahua</b>	<b>988,065</b>	<b>3</b>	<b>Centro-Norte-fronteira</b>
Total	30,788,429	130	

Fonte: Elaboração própria com base no Ministério da Economia, Data México. <https://www.economia.gob.mx/datamexico/> e Transparencia presupuestaria. Disponível em: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx>

\* Considera-se o critério da Lei de Coordenação Metropolitana de Jalisco, que indica que são dez os municípios que compõem a área metropolitana e não nove como no documento técnico da SEDATU, CONAPO e INEGI.

\*\* Devido à falta de informação, o município de Apaseo el Alto foi excluído.

**Gráfico 1: População das áreas metropolitanas estudadas.**

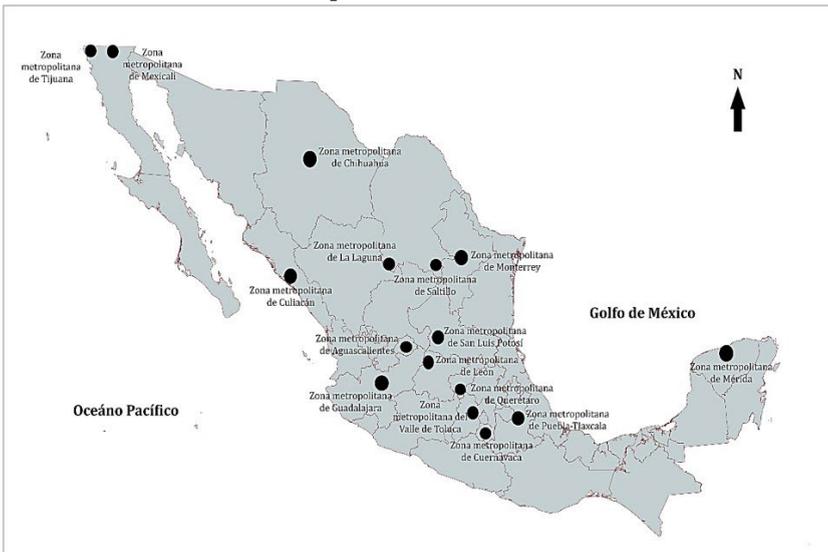


Fonte: Elaboração própria.

Para além disso, observa-se que a dimensão metropolitana enquanto expressão territorial e urbana tem maior peso no centro e norte do país. Do universo de estudo, sete áreas metropolitanas estão no centro do país, enquanto seis estão no norte e uma no sudeste. Isto reforça que “a metrópole” como processo de fixação humana, por um lado, é histórica; e, por outro, foi impulsionada por processos econômicos durante o século XX.

Em relação ao processo histórico, nota-se o padrão histórico-territorial em que a maior parte da população mexicana se instala no Eixo Transversal Neo-vulcânico, com vales, planaltos e um clima temperado, fruto da sua altitude acima do nível do mar. No plano econômico, destaca-se a inserção do México na economia dos EUA, em resultado da globalização ocorrida a partir dos anos 1990 (ver Quadro 1 e Mapa 1). Do exposto, conclui-se que as desigualdades socioterritoriais numa perspetiva nacional levam a questionar a ausência ou as falhas das políticas de desenvolvimento regional.

**Mapa 1: Localização geográfica das áreas metropolitanas de estudo.**



Fonte: Elaboração própria.

## Análise dos dados empíricos

Para começar, convém notar que os territórios não são homogêneos. Por conseguinte, as abordagens às áreas metropolitanas devem permitir-nos compreender várias dimensões do problema, uma das quais é que a arrecadação de impostos sobre a propriedade é um elemento central, que fornece uma imagem da força ou fraqueza dos governos municipais que as compõem. Por isso, vale a pena citar a distinção feita por Isela Vázquez (2021) para distinguir a força institucional financeira e econômica dos municípios que compõem a área metropolitana de Guadalajara em três tipos de municípios: alto, médio e baixo. Este critério ajuda a compreender a geopolítica interna das áreas metropolitanas.

No entanto, há que começar por um olhar nacional sobre a arrecadação do imposto sobre propriedade nas 16 áreas metropolitanas em estudo. Consultando o gráfico 02 e o anexo 1, verificou-se o seguinte no comportamento da receita do imposto sobre propriedade por área metropolitana:

A área metropolitana de Monterrey registou um aumento significativo de 2018 para 2019. Passou de uma arrecadação de 1,2 mil milhões para 3,3 mil milhões de pesos. A partir daí, o comportamento arrecadatário deste território foi muito próximo do da área metropolitana de Guadalajara durante os anos de 2020 a 2022. No entanto, observou-se em ambos os casos que as variações não foram tão significativas como neste período. Verifica-se, assim, uma estabilidade na arrecadação do imposto sobre propriedade em ambas as áreas metropolitanas. Embora se observe, ainda que ligeiramente, que nos anos de 2018 a 2021 a área metropolitana de Guadalajara teve uma arrecadação maior desse imposto.

Por outro lado, é surpreendente que a área metropolitana de Puebla-Tlaxcala seja a quarta mais populosa do país, com pouco mais de 3 milhões de habitantes, e apresente uma taxa de arrecadação muito semelhante à das áreas metropolitanas de Toluca, Tijuana e León, que têm uma população mais reduzida. Estes territórios são menores do que a área metropolitana de Puebla, com uma diferença de um a dois milhões de habitantes.

De fato, a área metropolitana de León, que tem 1,9 milhões de habitantes, arrecadou mais com este imposto do que a área metropolitana de Puebla-Tlaxcala.

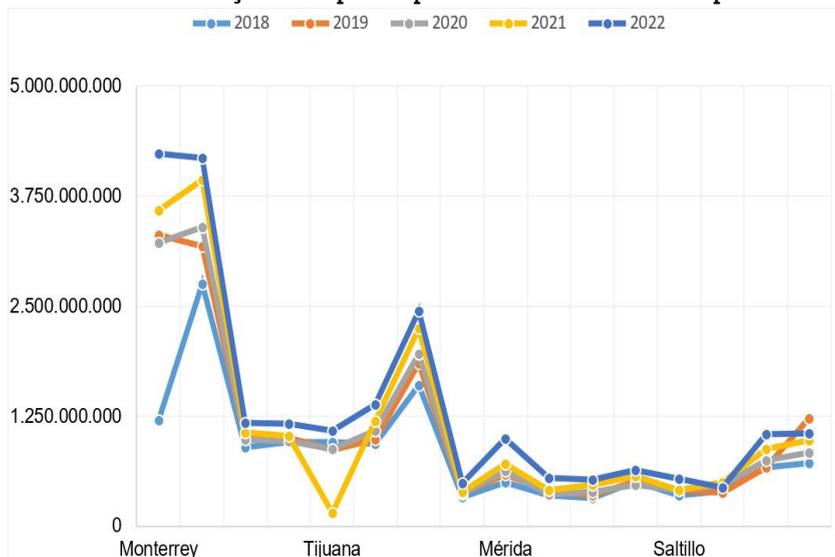
No caso da área metropolitana de Tijuana, destaca-se a queda na arrecadação em 2021. Posteriormente, o comportamento das variações no sentido de um aumento foi mais constante.

No entanto, o caso mais marcante é o da área metropolitana de Querétaro. Com uma população de pouco mais de 1,5 milhão de pessoas, a sua arrecadação do imposto sobre propriedade foi elevada em comparação com as outras áreas metropolitanas mencionadas, com exceção de Monterrey e Guadalajara. Os municípios deste território metropolitano arrecadaram entre 1,5 mil milhões de pesos em 2018 e 2,45 mil milhões de pesos em 2022. Isto reflete o dinamismo dos processos econômicos e globais dos últimos 30 anos, que têm repercussões nas questões urbanas. É de salientar que a área metropolitana de Querétaro tem sido um importante pólo de desenvolvimento e inovação tecnológica nos últimos 30 anos, principalmente devido à indústria aeroespacial.

Entre as áreas metropolitanas de La Laguna, Mérida, San Luis Potosí, Aguascalientes, Mexicali, Saltillo e Cuernavaca, a área metropolitana de Mérida é a que cobra mais imposto sobre propriedade. A coleta deste imposto local variou entre 500 e quase mil milhões de pesos no período de estudo acima mencionado. É de salientar que esta área metropolitana está localizada no sudeste do país: uma meso-região historicamente atrasada do ponto de vista social e econômico.

Por último, existem as áreas metropolitanas de Culiacán e Chihuahua que, apesar de se situarem numa faixa populacional menor do que as mencionadas no parágrafo anterior, a cobrança do imposto municipal é mais elevada. No período em análise, a arrecadação passou de 700 e 800 milhões de pesos para pouco mais de mil milhões e 1,2 mil milhões de pesos, respectivamente.

**Gráfico 2: Cobrança do imposto predial nas áreas metropolitanas.**

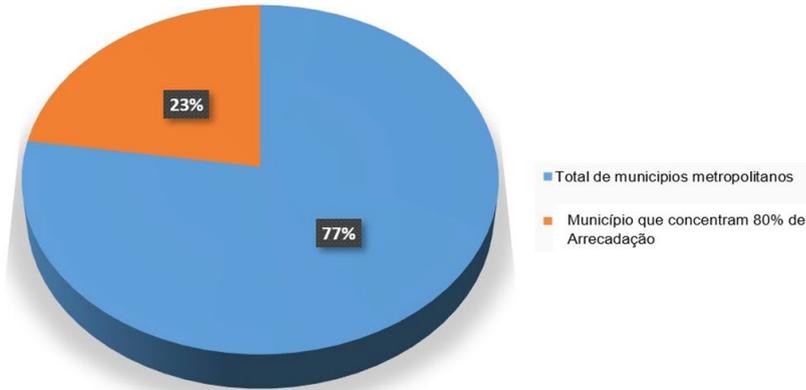


Fonte: Elaboração própria.

Pelo exposto, fica claro que o tema dos governos municipais, como expressão da fragmentação institucional no território metropolitano e da existência de governos justapostos, a questão das relações intergovernamentais e suas linhas de coordenação, explica porque existem diferenças entre as áreas metropolitanas. Além disso, há o fato de que, em uma mesma área metropolitana existem desigualdades intermunicipais que se transferem para as capacidades institucionais.

Com base no exposto, uma análise mais detalhada mostra que 23% dos municípios que compõem as regiões metropolitanas concentram 80% da arrecadação do imposto sobre propriedade (gráfico 3). Em outras palavras, 38 dos 130 municípios estudados concentram a maior parte da arrecadação. A força institucional deste número de municípios no território metropolitano é que responde também pela fragmentação territorial que se manifesta em dinâmicas econômicas, sociais e políticas diversas retratadas em assimetrias na qualidade de vida dos seus habitantes. Isso reafirma, ainda, que as disparidades não existem apenas entre as áreas metropolitanas, mas também dentro delas.

**Gráfico 3: Percentagem de municípios que concentram a cobrança do imposto sobre propriedade nas áreas metropolitanas.**



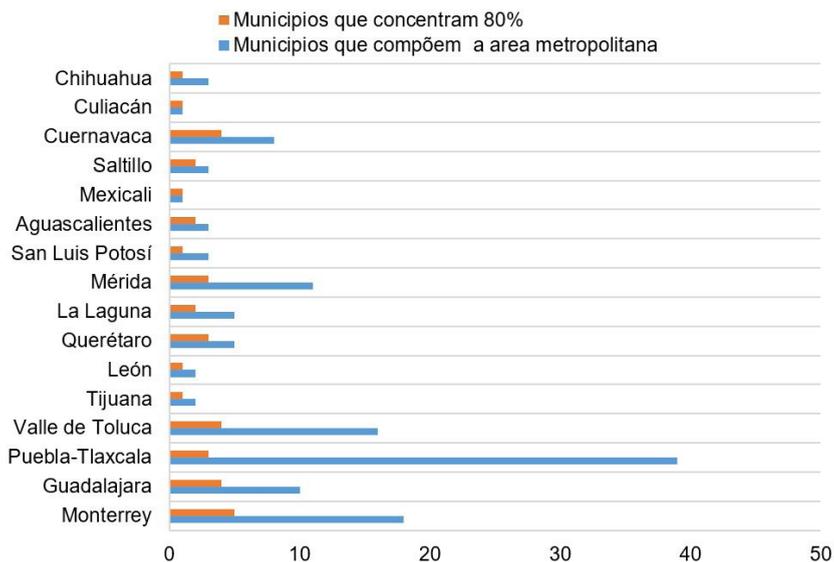
Fonte: Elaboração própria.

Neste universo estão 38 municípios metropolitanos que seriam vistos como institucionalmente sólidos. São os casos, por exemplo, dos municípios de Monterrey, San Pedro Garza García, San Nicolás de los Garza e Santa Catalina, no estado de Nuevo León. No Estado de Jalisco, são os casos dos municípios de Zapopan, Guadalajara, Tlajomulco de Zúñiga e San Pedro Tlaquepaque. No Estado de Puebla encontram-se a capital, bem como os municípios de San Andrés Cholula e Cuatlancingo. No Estado do México encontram-se Toluca, Lerma, Metepec e Zinacantepec. Na Baixa Califórnia, encontra-se o município de Tijuana. O mesmo acontece em León, Guanajuato.

No caso da área metropolitana de Querétaro, a capital, bem como os municípios de El Márquez e Corregidora. Na área metropolitana de Laguna, os municípios de Torreón, em Coahuila, e Gómez Palacio, em Durango. Na área metropolitana de Mérida, a capital e os municípios de Umán e Kanasín. Na área metropolitana de San Luis Potosí, identifica-se o município com o mesmo nome. Na área metropolitana de Aguascalientes, a capital do Estado e Jesús María. Na área metropolitana de Mexicali, a capital do Estado. Na área metropolitana de Saltillo, o município com o mesmo nome é Ramos Arizpe. No Estado de Morelos e na sua principal área metropolitana encontram-se os municípios de Cuernavaca, Jiutepec, Emiliano Zapata e Temixco. Finalmente,

nas áreas metropolitanas de Culiacán e Chihuahua, a força da coleção encontra-se nos municípios com os mesmos nomes (ver anexo 2 e gráfico 4).

**Gráfico 4. Concentração municipal do imposto sobre propriedade nas áreas metropolitanas.**



Fonte: Elaboração própria.

Este fato condiciona quatro tipos de áreas metropolitanas em termos da arrecadação do imposto sobre propriedade, de acordo com uma lógica geopolítica de concentração espacial e territorial:

- Mono-municipal em meio concentrado. Trata-se dos territórios metropolitanos onde um único município domina em muitos aspectos sócio-urbanísticos, o que se traduz na concentração do imposto sobre a propriedade em pelo menos 80% do total metropolitano. Existem dois tipos de áreas metropolitanas: A) casos em que um único município concentra 80% do total da área metropolitana. São os casos de Tijuana, León, Mexicali, Culiacán e Chihuahua. B) aquelas com dois ou três municípios. São os casos de San Luis Potosí, Aguascalientes e Saltillo.

- Mono-municípios num ambiente municipal muito fragmentado. Neste território metropolitano, o município central concentra mais de 90% da arrecadação do imposto sobre propriedade de todos os municípios da área metropolitana. O município central tem uma posição não dominante, mas hegemônica. O melhor exemplo é a área metropolitana interestadual de Puebla-Tlaxcala, que é composta por 39 municípios que constituem a área metropolitana, mas apenas o município de Puebla, a capital, recolhe pouco mais de 90% do imposto local.
- Os casos de concentração oligomunicipal. São os casos das áreas metropolitanas em que quatro ou cinco dos seus municípios concentram 80% da arrecadação do imposto sobre propriedade numa constelação de 16 e 18 municípios. É o caso das áreas metropolitanas de Monterrey e Valle de Toluca.
- As que apresentam uma dispersão intermunicipal moderada. Nestas áreas metropolitanas, 80% a 90% da arrecadação de receitas recaem sobre três ou quatro dos oito a 11 municípios que compõem a área. É o caso das áreas metropolitanas de Guadalajara, Querétaro, Mérida e Cuernavaca.

### Quadro 1: Tipologia da cobrança do imposto sobre propriedade nas áreas metropolitanas.

Tipo	Caraterísticas	Territórios Metropolitanos
Mono-municipal num ambiente concentrado	É o território metropolitano onde existe um município central que ocupa a posição dominante em muitos aspectos (políticos, sociais e económicos); e, por conseguinte, destaca-se na cobrança do imposto predial, uma vez que representa pelo menos 80% da cobrança total.	Área Metropolitana de Tijuana Área metropolitana de León Área metropolitana de Mexicali, Área Metropolitana de Culiacán Área Metropolitana de Chihuahua Tipo B: Área metropolitana de San Luis Potosí, Área Metropolitana de Aguascalientes Área Metropolitana de Saltillo
Mono-municipalidade num ambiente altamente fragmentado	Neste território metropolitano, o município central concentra mais de 90% da arrecadação do imposto predial de todos os municípios que compõem a área metropolitana. Este facto reafirma também a sua importância hegemónica em toda a área metropolitana em muitos aspectos políticos, sociais e económicos.	Área metropolitana de Puebla-Tlaxcala.
Tipo de concentração oligo-municipal	São as áreas metropolitanas onde quatro ou cinco municípios concentram 80% da coleta do imposto predial numa constelação de 16 a 18 municípios.	Área Metropolitana de Monterrey e Área metropolitana de Toluca Valley
Dispersão municipal moderada	Nestes territórios metropolitanos, pelo menos 80 % da coleta deste imposto local recai sobre dois ou quatro municípios, num universo de cinco a onze municípios.	Área Metropolitana de Guadalajara Área Metropolitana de Mérida Área Metropolitana de Querétaro Área metropolitana de Cuernavaca. Área Metropolitana de La Laguna

Fonte: Elaboração própria.

## Conclusão

Conclui-se, assim, que no estudo das finanças públicas municipais no México, a dimensão ou escala metropolitana é necessária e promissora para a análise socioespacial. A abordagem adotada neste texto baseia-se numa estratégia heurística de agregação dos municípios que constituem as áreas metropo-

litanas em estudo. Ao mesmo tempo, reafirma-se que os territórios metropolitanos não são homogêneos. A coleta de impostos sobre o propriedade torna-se um indicador de força institucional e permite uma avaliação geopolítica, interna e externa, dos desequilíbrios territoriais.

Destaca-se o caso da área metropolitana de Querétaro. Os territórios metropolitanos do norte do país são mais sólidos neste domínio, e apenas no sudeste do país se destaca a área metropolitana de Mérida. Verificou-se que, dos 130 municípios que compõem as 16 áreas metropolitanas, juntos arrecadaram pouco mais de 16 mil milhões de pesos, um montante de aproximadamente 915 milhões de dólares americanos. Mas apenas 38 municípios deste universo são responsáveis por 80% da coleta do imposto predial.

Uma análise mais aprofundada da coleta deste imposto local mostrou que existem quatro tipos de áreas metropolitanas: o tipo “mono-municipal” num ambiente concentrado. Oito das 16 áreas metropolitanas analisadas pertencem a esta categoria. Em seguida, identificam-se as “mono-municipais num ambiente altamente fragmentado”, sendo o melhor exemplo a área metropolitana interestadual de Puebla-Tlaxcala; um terceiro tipo é de “concentração oligo-municipal”. Neste tipo, encontram-se as áreas metropolitanas de Monterrey e do Vale de Toluca. Por último, as de “dispersão municipal moderada”, que incluem cinco áreas metropolitanas.

Recapitulando, dois desafios no estudo das finanças metropolitanas devem ser destacados para o caso mexicano: um teórico, para fortalecer a investigação, e outro metodológico e instrumental. No plano teórico, há a ideia de que a política metropolitana deve estar ligada, por uma questão de federalismo fiscal, ao reforço das suas capacidades fiscais; e no plano metodológico, colocar esta escala espacial de observação para problematizar a realidade. Isto é urgente porque a vertente metropolitana vai condicionar os municípios a inovar, a conceber e a implementar ações e estratégias comuns para aumentar e melhorar a cobrança do imposto sobre propriedade.

## Referências bibliográficas

ELIZALDE, R., y HERNÁNDEZ, F. Evidencia de la Efectividad en el Cobro del Impuesto Predial, Después de Implementar una Política de Capitalización: El Caso Exitoso de Municipios Seleccionados de Jalisco 2018-2021. **Esfera Pública. Revista en Gobernanza y Sociedad**, v.1, n. 1, p. 86-115, 2023. Disponível em: <http://www.esferapublica.mx>. Acesso em: 23 out. 2024.

ORIHUELA, I. & SOBRINO, J. Delimitación y Trayectorias de las Zonas Metropolitanas en México, 1990-2020. **Estudios Demográficos y Urbanos**, v. 38, n. 3, p. 867-917, 2023. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.24201/edu.v38i3.2172>. Acesso em: 23 out. 2024.

MADRIGAL-DELGADO, G. J. Recaudación del Impuesto Predial en México: Desafío del Federalismo Fiscal. **Investigación Administrativa**, v. 50, n. 127, p. 135-154, 2021. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=456065109009>. Acesso em: 23 out. 2024.

ROJAS, E. Introducción. In: ROJAS, E. et al. (org.). **Gobernar las Metrópolis**. Washington, BID, 2005.

SÁNCHEZ-BERNAL, A. El Estado del Arte de los Estudios en Finanzas Públicas Municipales de México. In: SÁNCHEZ, A. GARCÍA, M., y ROSAS, J. (org.). **La trayectoria de los estudios municipales en México. Tres décadas de investigación**. Guadalajara, Universidad de Guadalajara-Miguel Ángel Porrúa, 2019.

SÁNCHEZ-MARTÍNEZ, J. S. (Coord.). **Las Finanzas Públicas en los Municipios del Área Metropolitana de Guadalajara**. Zapopan: El Colegio de Jalisco, 2022.

UNDA-GUTIÉRREZ, M.; MORENO-JAIMES, C. La Recaudación del Impuesto Predial en México: Un Análisis de Sus Determinantes Económicos en el Período 1969-2010. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, v. 60, n. 225, p. 47-78, 2015.

VÁZQUEZ-ESPINOZA, M. I. **Relaciones Intergubernamentales, Condición Política y Toma de Decisiones en la Junta de Coordinación Metropolitana**. Zapopan: El Colegio de Jalisco, 2021.

SEDATU, CONAPO E INEGI. **Delimitación de Las Zonas Metropolitanas en México**. México: Sedatu-Conapo e Inegi, 2018.

CARVALHO, M. Finanzas, Extracción y Logística: el Caso del Consorcio Intermunicipal de la Región Metropolitana Oeste de Sao Paulo (CIOSTE). In: SEMINARIO INTERNACIONAL DE FEDERALISMO Y GESTIÓN METROPOLITANA EN BRASIL Y MÉXICO, 2023, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal, Brasil.

## ANEXOS

## Anexo 1. Cobrança do imposto sobre propriedade nas 16 áreas metropolitanas mexicanas.

Área Metropolitana	2018	2019	2020	2021	2022
Monterrey	1,205,908,376	3,307,930,649	3,222,499,924	3,590,184,855	4,238,476,303
Guadalajara	2,752,403,712	3,181,218,153	3,405,139,036	3,932,386,220	4,190,131,321
Puebla-Tlaxcala	901,171,813	995,038,021	987,735,038	1,065,470,335	1,173,535,742
Vale de Toluca	959,278,041	1,009,724,867	96,4882,498	1,027,285,719	1,166,203,579
Tijuana	959,278,041	870,843,630	875,386,547	159,992,537	1,092,703,268
Leão	942,224,048	986,543,003	1,085,437,189	1,194,196,838	1,381,690,878
Querétaro	1,601,954,165	1,851,025,298	1,962,334,158	2,252,537,705	2,450,791,805
A lagoa	330,357,070	370,135,268	369,406,788	389,245,619	497,690,430
Mérida	506,665,683	594,536,852	627,989,788	709,997,385	997,281,261
San Luis Potosí	350,124,176	402,278,157	368,051,394	417,282,048	552,150,763
Aguascalientes	325,069,809	358,254,167	397,817,280	474,830,022	529,174,385
Mexicali	509,684,193	510,594,164	468,871,594	570,912,271	641,613,858
Saltillo	358,001,579	414,911,542	416,521,817	416,521,817	544,254,834
Cuernavaca	406,128,035	387,809,563	470,869,600	504,992,688	442,761,541
Culiacán	674,347,965	669,816,688	749,553,763	875,444,197	1,045,483,232
Chihuahua	725,288,804	1,228,153,744	838,271,799	983,438,696	1,056,565,687

Fonte: Elaboração própria com base no Ministério da Economia. Data México. <https://www.economia.gob.mx/datamexico/> e Transparencia Presupuestaria. Disponível em: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx>.

## Anexo 2. Concentração municipal do imposto sobre o patrimônio nas áreas metropolitanas.

Área Metropolitana	População	Quantidade Municípios	Municípios que representam 80% do total	Lista de Municípios
Monterrey	5,341,177	18	5	Monterrey, San Pedro Garza García, San Nicolás de los Garza y Santa Catarina
Guadalajara	5,268,642	10	4	Zapopan, Guadalajara, Tlajomulco de Zúñiga y San Pedro Tlaquepaque
Puebla-Tlaxcala	3,199,530	39	3	Puebla, San Andrés Cholula y Cuatlaningo
Valle de Toluca	2,353,924	16	4	Toluca, Lerma, Metepec y Zinacantepec
Tijuana	2,157,853	2	1	Tijuana
León	1,924,771	2	1	León
Querétaro	1,594,212	4	3	Querétaro, El Márquez y Corregidora
La Laguna	1,434,283	5	2	Torreón y Gómez Palacio
Mérida	1,316,088	11	3	Mérida, Umán y Kanasín
San Luis Potosí	1,271,366	3	1	San Luis Potosí
Aguascalientes	1,140,916	3	2	Aguascalientes y Jesús María
Mexicali	1,049,792	1	1	Mexicali
Saltillo	1,031,779	3	2	Saltillo y Ramos Arizpe
Cuernavaca	1,028,589	8	4	Cuernavaca, Jiutepec, Emiliano Zapata y Temixco
Culiacán	1,003,530	1	1	Culiacán
Chihuahua	988,065	3	1	Chihuahua
<b>Total</b>	<b>30,788,429</b>	<b>130</b>	<b>38</b>	

Fonte: Elaboração própria.

# O FUNDO METROPOLITANO DO MÉXICO

## Anseio pela sua lógica federalista

*Javier Rosiles Salas*

### Introdução

O federalismo é o melhor modelo para o desenvolvimento das metrópoles? Como ajustar uma forma de organização institucional que, em princípio, não contempla uma dimensão intermediária de governo como a metropolitana, entre o nível estadual e o municipal? Como adaptar o federalismo para favorecer a implementação de políticas públicas metropolitanas?

No desenho dos sistemas federativos há um arcabouço legal e institucional em que estão reconhecidas as esferas dos governos federal, estadual e municipal; nessa lógica histórica e tradicional, não só é complicada a incorporação de outra esfera, como na essência federalista há mais uma ideia de defesa da autonomia, da soberania, do que de cooperação sistemática. Há uma preocupação com a distribuição de funções, com o estabelecimento dos limites de participação, mais do que com a harmonização, a combinação permanente de ações.

No caso mexicano, a chegada ao poder de Andrés Manuel López Obrador trouxe consigo a necessidade de discutir o federalismo a partir da concepção que o presidente tem deste modelo. A chamada Quarta Transformação, promovida pelo executivo federal, trouxe consigo um aumento da intensidade dos processos de recentralização, num contexto em que o grau de dependência dos governos municipais em relação à transferência de recursos federais já era elevado.

É necessário assinalar que o processo gradual de democratização no México gerou pluralismo político e, com ele, fragmentação política; no entanto, ao mesmo tempo, não há nenhuma proposta de política pública que promova a coordenação intergovernamental ou favoreça a distribuição de tarefas e recursos para combater problemas que são comuns aos municípios metropolitanos.

Este capítulo apresenta um paradoxo: apesar dos problemas do Fundo Metropolitano, em vigor no México entre 2006 e 2020, este implicou o exercício de um mecanismo com uma lógica mais ou menos federalista, embora aplicável a um território e a obras limitadas, em comparação com as opções atualmente disponíveis para as áreas metropolitanas em geral e para os seus municípios em particular, para resolver os seus vários problemas.

O Fundo Metropolitano visto em retrospectiva permitiu a colaboração e a coordenação entre os três níveis de governo, com o controle da Câmara dos Deputados, razão pela qual valeria a pena considerar a sua retomada, agora com uma dinâmica que reforça uma lógica federalista. Uma segunda razão é que pode ajudar os governos estaduais e municipais a recuperar alguma relevância, como contrapartida da recentralização, com base em condições em que as diferentes autoridades são obrigadas a negociar.

A fim de abordar o Fundo Metropolitano a partir de uma perspectiva federalista, são apresentadas três seções. Na primeira, discutem-se as desvantagens de incorporar a perspectiva metropolitana no quadro do modelo federalista. A segunda seção, analisa a forma como as áreas metropolitanas mexicanas foram delimitadas – recentemente houve uma mudança drástica, em que o número de áreas foi reduzido pela primeira vez. Por último, apresenta-se o Fundo Metropolitano, parte da sua evolução e argumenta-se que pode constituir um mecanismo que favorece o tratamento dos problemas metropolitanos no âmbito de um sistema federal.

## Rumo a um federalismo metropolitano?

O sistema federal pode ser definido como:

Um modelo extra europeu de organização do Estado marcado pela coexistência de duas soberanias: a da União, que controla e executa algumas funções comuns, e a das unidades federadas, que se ocupa das demais. Essa singular obra de engenharia política tomou forma como um aspecto

do Estado democrático pela primeira vez nos Estados Unidos (Camargo, 1993, p. 300).

Como salienta Piqueras (2014), a formação dos Estados federais assenta numa ideia simples, embora de implementação, certamente, muito complexa.

Os acordos, convenções, pactos pelos quais uma pluralidade de partidos se associa com reserva da personalidade inicial proporcionam a cada um deles benefícios que não poderiam alcançar separadamente, de modo a conciliar o interesse particular e um novo interesse partilhado que potencia as capacidades e as forças do conjunto (Piqueras, 2014, p. 15).

Embora possa haver variações entre os países que o adotaram, existe um conjunto de instituições fundamentais presentes em qualquer Estado federal:

- 1) Uma constituição que define as garantias dos Estados federados e estabelece um sistema de repartição de poderes ou competências concretas.
- 2) A manutenção do poder constituinte dos Estados membros, que podem se dotar e reformar suas próprias constituições com formas específicas de governo.
- 3) A possibilidade de uma cláusula residual que atribua aos membros as competências não assumidas pelo Estado federal.
- 4) Uma legislatura federal bicameral, com a existência de uma câmara de representação direta dos membros. Esta câmara é geralmente uma das principais garantias do pacto federal.
- 5) A necessária participação dos membros no processo de reforma constitucional do conjunto.
- 6) Um Tribunal Federal para a resolução de conflitos entre os entes federados (Ribó; Pastor, 2015, p. 609).

Assim, para definir o federalismo, deve partir-se de:

Uma estrutura dual de organização do poder de um Estado, onde o fundamental é a natureza política das relações que se estabelecem entre cada uma das partes (níveis ou ordens de governo), caracterizadas pela sua independência e não subordinação (...). A sua essência é a estrutura institucional dual e a autonomia política que as

partes conservam, ou seja, a capacidade de decidir por si próprias (Guillén, 2016, p. 20).

A complexidade no sistema federal reside no fato de, na relação tensa entre a ordem federal e as restantes, haver uma tendência para a centralização, para uma concentração de poderes e atribuições na autoridade federal em detrimento dos estados-membros. É verdade que o federalismo implica uma mudança na visão centro-periferia para um esquema muito mais complexo, baseado na interdependência, numa rede de relações que sustentam o conjunto dos membros, como referem Ribó e Pastor (2015, p. 69), mas, como também assinalam os autores, corre-se o risco da presença de um federalismo nominal: “desprovida de conteúdo substancial de poder dos estados membros, não é mais do que uma fachada, da qual encontramos um estado unitário como descentralizado, ou com certos poderes políticos distribuídos por unidades territoriais.”

Blanco (2012) articula bem tanto as condições que o arranjo institucional federalista deve promover como as ameaças que enfrenta:

Se os Estados federais não são apenas estruturas políticas em que os poderes do Estado são descentralizados, mas também sistemas institucionais que se baseiam na ideia central da negociação e do acordo como práticas habituais de governo, dificilmente se pode falar de federalismo onde, na ausência de democracia representativa, não há nem uma nem outra, mas simplesmente comando e controle (Blanco, 2012, p. 24).

Outra diferença entre a condição teórica ou ideal e a forma como o federalismo tem sido efetivamente levado a cabo tem a ver com o fato de se esperar que os governos locais constituam uma barreira que sirva de proteção aos cidadãos contra os eventuais excessos ou arbitrariedades da autoridade federal; no entanto, estas virtudes teóricas, como salienta Salazar (2023, p. 315), não se têm necessariamente manifestado nas formas empíricas de governos locais:

(...) a existência de instituições locais democraticamente deficitárias em relação às nacionais é uma constante na maioria dos sistemas federais, o que tem dado origem à crescente literatura sobre os chamados autoritarismos subnacionais.

É difícil conceber um federalismo metropolitano, antes de mais nada, porque, de fato, existe uma restrição institucional que:

Traduz-se numa impossibilidade ao nível das instâncias de gestão das interações políticas entre as esferas de governo. Essa condição é motivada pela proibição constitucional que nega expressamente a possibilidade de qualquer autoridade intermediária entre os municípios e o governo estadual (Arias, 2017, p. 22).

No mesmo sentido, outro aspecto que complica uma visão metropolitana no quadro de um arranjo federalista são as três contradições que caracterizam o fenômeno metropolitano: 1. Entre o âmbito territorial das questões, dos problemas e o âmbito territorial do governo e da gestão pública: os problemas das cidades ultrapassam os limites das unidades político-territoriais; 2. Entre o âmbito territorial das necessidades ou dos problemas e o âmbito territorial da representação política: os âmbitos territoriais da vida urbana não coincidem necessariamente com os que correspondem à organização das representações políticas; 3. Entre o âmbito territorial das necessidades ou problemas e o âmbito territorial da representação política: os âmbitos territoriais da vida urbana não coincidem necessariamente com os que correspondem à organização da representação política; e 4. Entre o âmbito territorial das necessidades e o âmbito territorial dos recursos: existe uma tendência para concentrar as necessidades em determinados territórios e os recursos noutros (Pírez, 2001).

É, então, que o Poder Legislativo pode desempenhar um papel muito relevante. Não apenas porque é o espaço em que as leis podem ser reformadas para permitir, em algum momento, uma autoridade intermediária, mas também porque, no futuro imediato, pode tornar-se um instrumento para gerar engrena-

gens que promovam a colaboração entre os diferentes atores relacionados com as questões metropolitanas no contexto de um sistema federal. Um exemplo destas articulações ou processos é o Fundo Metropolitano, como se verá nas seções seguintes.

## Áreas metropolitanas no México

Os três últimos momentos de discussão sobre a delimitação das áreas metropolitanas mexicanas ocorreram em 2012, 2018 e 2023. O primeiro resultou no estabelecimento de 59 áreas metropolitanas, compostas por 367 municípios (Sedesol; Conapo; Inegi, 2012). A segunda, em 2018, significou um aumento substancial do número de áreas metropolitanas declaradas para 74, compreendendo 417 municípios. A definição de área metropolitana foi:

Conjunto de dois ou mais municípios onde se localiza uma cidade com 100.000 ou mais habitantes, cuja área urbana, funções e atividades ultrapassam os limites do município, incorporando em sua área de influência direta municípios limítrofes, predominantemente urbanos, com os quais mantém elevado grau de integração socioeconômica (Sedatu; Conapo; Inegi, 2018, p. 35).

O terceiro exercício de delimitação ocorreu em 2023 e é notável pelo fato de, pela primeira vez na história, o número de áreas metropolitanas reconhecidas ter diminuído entre um exercício de delimitação e outro.

Como pode ser visto na tabela 1, em 1960 apenas 12 zonas eram reconhecidas, compostas por 64 municípios e distribuídas em 14 estados. O número aumentou gradualmente para 50 com base no censo populacional e habitacional de 2000, e para 74 com o exercício de delimitação divulgado em 2018, com base no inquérito intercensitário de 2015.

**Tabela 1: <sup>1</sup>Dados históricos sobre as áreas metropolitanas do México.**

Indicador	1960	1980	1990	2000	2005	2010	2015
Zonas metropolitanas	12	26	37	55	56	59	74
Demarcaciones y municipios metropolitanos	64	131	155	309	345	367	417
Entidades federativas	14	20	26	29	29	29	32
Población total (millones)	9	26.1	31.5	51.5	57.9	63.8	75.1
Porcentaje de la población nacional	25.6	39.1	38.8	52.8	56	56.8	62.8

Fonte: Sedatu; Conapo; Inegi (2018, p. 18).

Em 2023, com base nos resultados do censo populacional de 2020, a comissão tripartite formada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, Territorial e Urbano (Sedatu), o Conselho Nacional de População (Conapo) e o Instituto Nacional de Estatística e Geografia (Inegi) determinou uma mudança radical na forma como as áreas metropolitanas haviam sido concebidas no México. Nessa ocasião, identificou três tipos de metrópole: para além da área metropolitana, a metrópole municipal e a conurbação.

No caso da primeira, estabeleceu que a população dos municípios que a compõem deve ser igual ou superior a 200.000 habitantes e que a localidade urbana ou conurbação que lhe dá origem deve ter pelo menos 100.000 habitantes (Sedatu; Conapo; Inegi, 2023). Com uma série de novos critérios, foram criadas 92 metrópoles, das quais apenas 48 são áreas metropolitanas, compostas por 345 municípios. A sua população total é de 67.610.565 habitantes, 93,3% dos quais vivem em zonas urbanas. A lista é completada por 22 metrópoles municipais e 22 aglomerações urbanas.

Para se ter uma ideia da dimensão das áreas metropolitanas do México, vale a pena enumerar as mais populosas, incluindo a Cidade do México, com mais de 21 milhões de habitantes, bem como Monterrey e Guadalajara, com mais de 5 milhões.

1 O ano indica o período do censo populacional utilizado para o exercício de delimitação da área metropolitana e não o ano de publicação do documento oficial que anuncia a delimitação, que é posterior.

**Tabela 2: As áreas metropolitanas mais populosas do México.**

Área Metropolitana (AM)	População	Porcentagem da população total que vive na AM
Ciudad de México	21,436,911	31.7
Monterrey	5,322,117	7.9
Guadalajara	5,110,617	7.6
Puebla-Tlaxcala	2,776,893	4.1
Toluca	2,353,924	3.5
Tijuana	2,049,413	3.0
León	1,935,928	2.9
Querétaro	1,530,820	2.3
La Laguna	1,375,248	2.0
Mérida	1,324,771	2.0

Fonte: elaboração própria com base em Sedatu, Conapo e Inegi (2023).

O panorama metropolitano no México é bastante complexo e desigual. Existe uma das megalópoles mais importantes do mundo, como a que se agrupa em torno da Cidade do México, bem como outros casos com populações muito menores: Guaymas com 208.294 habitantes, Piedras Negras (209.456), Delicias (212.135), La Piedad-Pénjamo (261.450) e Tulancingo (268.351). Nestas condições, as necessidades de cooperação entre os principais atores do modelo federalista são diferentes. Assim, por exemplo, há um nível de intensidade diferente quando em Piedras Negras existem apenas dois municípios que compõem a zona metropolitana do que quando as negociações e a procura de articulação nas ações devem incluir 63, localizados, além disso, em três entidades federais diferentes, como é o caso da área da Cidade do México.

Nesse contexto, é essencial a implementação de mecanismos que contribuam para incentivar o trabalho conjunto na resolução dos problemas metropolitanos, como é o caso do Fundo Metropolitano, que será analisado mais adiante.

## Fundo Metropolitano: uma opção federalista?

O Fundo Metropolitano federal que funcionou no México entre 2006 e 2020 pode ser defendido como um instrumento de financiamento das políticas públicas metropolitanas e uma opção viável para promover a harmonização entre os diferentes níveis de governo, a fim de resolver os problemas que afetam os cidadãos e que ultrapassam as fronteiras políticas e administrativas tradicionais.

Os seus antecedentes remontam a 1998, quando foi assinado o “Acordo para a criação da Comissão Executiva de Coordenação Metropolitana” entre o então chefe do Governo do Distrito Federal e o governador do Estado do México. Anos mais tarde, em 2003, foi dado um passo importante com a criação da Comissão de Desenvolvimento Metropolitano na Câmara dos Deputados. O objetivo era tentar promover, a partir do Poder Legislativo, a coordenação das ações metropolitanas que começavam a ser exigidas aos executivos locais, especialmente aqueles que tinham o seu raio de ação na megalópole do Vale do México.

Os anos de 2005 e 2006 foram decisivos para o tema metropolitano, pois ocorreram três fatos importantes: 1) foi assinado um acordo para a reinstalação da Comissão Executiva de Coordenação Metropolitana; 2) O *Diário Oficial da União* publicou o Orçamento de Despesas para 2006, que aprovou recursos para o Fundo Metropolitano; e 3) ainda em 2006, foi assinado o contrato que deu origem ao Fundo Metropolitano para projetos ambientais no Vale do México (ASF, 2018).

Nesse ano (2006), apenas a área metropolitana do Vale do México recebeu recursos; um ano depois, Guadalajara e Monterrey também asseguraram recursos. Em 2008, o Fundo tornou-se muito mais formalizado com a publicação das regras de funcionamento; sete zonas passaram a ter acesso a recursos: La Laguna, León, Puebla-Tlaxcala e Querétaro juntaram-se às três acima mencionadas.

É importante notar que, desde o início, o Fundo Metropolitano foi incluído no Rubrica 23 de Provisões Salariais e Econômicas da Despesa Orçamentária, uma parte do orçamento federal no México que serve para fazer face à obrigações do governo na-

cional que não se referem a despesas diretas dos ministérios de estado ou das entidades federais; é uma rubrica tradicionalmente criticada pela falta de transparência no seu funcionamento (Rosiles, 2019).

Pode-se dizer que o Fundo teve três fases importantes durante sua implementação. A primeira foi a mencionada acima, entre 2006 e 2007, quando funcionava sem regras de funcionamento e os recursos eram limitados a apenas três zonas. Sua fase mais importante veio depois, entre 2008 e 2017, quando um número cada vez maior de regiões metropolitanas recebeu recursos. Durante esse período, foi a Câmara dos Deputados que destinou recursos para cada uma das zonas, o que se refletiu no Orçamento da Despesa Federal de cada ano. As zonas beneficiárias são apresentadas na tabela 3, a seguir.

É de salientar as que receberam recursos sem reconhecimento oficial, de acordo com o catálogo em vigor desde 2012: La Laja-Bajío, Hermosillo e Tapachula; bem como os casos opostos, as zonas que foram oficialmente reconhecidas nessa altura como zonas, mas não receberam recursos: Celaya, Córdoba, Minatitlán, Nuevo Laredo, Orizaba, Poza Rica, San Francisco del Rincón, Tehuantepec, Teziutlán, Tianguistenco e Zamora.

**Tabela 3: Áreas metropolitanas que se beneficiaram dos recursos do Fundo Metropolitano entre 2006 e 2017.**

Área Metropolitana (AM)	AM 2012	AM 2018	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Acapulco	x	x				x	x	x	x	x	x	x	x	x
Acayucan	x	x							x	x	x	x	x	x
Aguascalientes	x	x				x	x	x	x	x	x	x	x	x
Campeche		x												
Cancún	x	x				x	x	x	x	x	x	x	x	x
Celaya	x	x												
Chihuahua	x	x					x	x	x	x	x	x	x	x
Chilpancingo		x												
Chetumal		x												
Ciudad Victoria		x												
Coatzacoalcos	x	x						x	x	x	x	x	x	x
Colima-Villa Alvarez	x	x					x	x	x	x	x	x	x	x
Córdoba	x	x												
Cuautla	x	x							x	x	x	x	x	x
Cuernavaca	x	x						x	x	x	x	x	x	x
Culiacán		x												
Delicias		x												
Durango		x												
Ensenada		x												
Guadalajara	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Guanajuato		x												
Guaymas	x	x						x						
Hermosillo		x					x							
Hidalgo del Parral		x												
Juárez	x	x					x	x	x	x	x	x	x	x
La Laguna	x	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
La Laja-Bajío									x	x	x	x	x	x
La Paz		x												
La Piedad-Pénjamo	x	x						x	x	x	x	x	x	x
León	x	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Matamoros	x	x						x	x	x	x	x	x	x
Mazatlán		x												
Mérida	x	x				x	x	x	x	x	x	x	x	x
Mexicali	x	x					x	x	x	x	x	x	x	x
Minatitlán		x												
Monclova-Frontera	x	x						x	x	x	x	x	x	x
Monterrey	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Morelia	x	x						x	x	x	x	x	x	x
Moroleón-Uriangato	x	x						x	x	x	x	x	x	x
Nogales		x												
Nuevo Laredo	x	x												
Oaxaca	x	x				x	x	x	x	x	x	x	x	x
Ocotlán	x	x						x	x	x	x	x	x	x
Orizaba	x	x												
Pachuca	x	x					x	x	x	x	x	x	x	x
Piedras Negras	x	x						x	x	x	x	x	x	x
Poza Rica		x												
Puebla-Tlaxcala	x	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Puerto Vallarta	x	x						x	x	x	x	x	x	x
Querétaro	x	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Reynosa-Río Bravo	x	x					x	x	x	x	x	x	x	x
Río Verde-C. Fernández	x	x						x	x	x	x	x	x	x
Saltillo		x					x	x	x	x	x	x	x	x
San Francisco del Rincón	x	x												
San Luis Potosí-Soledad de Graciano Sánchez	x	x					x	x	x	x	x	x	x	x
Tampico		x					x							
Tapachula		x						x						
Tecomán	x	x							x	x	x	x	x	x
Tehuacán	x	x						x	x	x	x	x	x	x
Tehuantepec		x												
Tepec		x												
Teziutlán		x												
Tiangustenco		x												
Tijuana		x				x	x	x	x	x	x	x	x	x
Tlaxcala-Apizaco		x					x	x	x	x	x	x	x	x
Toluca		x					x	x	x	x	x	x	x	x
Tula		x					x	x	x	x	x	x	x	x
Tulancingo		x						x	x	x	x	x	x	x
Tuxtla Gutiérrez		x					x	x	x	x	x	x	x	x
Valle de México		x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x
Veracruz		x					x	x	x	x	x	x	x	x
Villahermosa		x					x	x	x	x	x	x	x	x
Xalapa		x					x	x	x	x	x	x	x	x
Zacatecas-Guadalupe		x						x	x	x	x	x	x	x
Zamora		x												

Fonte: elaboração própria com base em Sedesol, Conapo e Inegi (2012), Sedatu, Conapo e Inegi (2018) e Rosiles (2019).

Na terceira fase, de 2018 a 2020, que foi a fase anterior ao seu desaparecimento, os recursos já não eram atribuídos diretamente a nenhuma das áreas metropolitanas. Mas, a Câmara dos Deputados estabeleceu uma reserva de dinheiro para a qual os governos tinham de competir com base na apresentação de projetos, aprovando os considerados mais viáveis de acordo com uma comissão presidida pelo Ministério das Finanças e do Crédito Público e composta por representantes de outros ministérios.

É necessário destacar que o Fundo Metropolitano tem recebido uma série de críticas que certamente não podem ser ignoradas. Em primeiro lugar, os efeitos das obras ou projetos financiados com recursos do Fundo Metropolitano não são totalmente conhecidos, e há pouca literatura que tenha buscado avaliar o uso desse tipo de instrumento (Cárdenas e Arellano, 2016). Além disso, gerou um incentivo para que muitos municípios buscassem fazer parte de uma área metropolitana declarada, pressionando por critérios frouxos de delimitação, sob a crença, não necessariamente verdadeira, de que nessa condição poderiam acessar mais facilmente os recursos federais (Silva e De la Torre, 2021).

Outro problema tem a ver com a baixa utilização do potencial do Fundo, uma vez que a informação disponível sugere que este favorece principalmente as obras rodoviárias, quando os seus recursos e esforços poderiam ser utilizados em maior medida para melhorar os transportes públicos ou para promover a mobilidade não motorizada (Rosiles, 2019). Além disso, há uma espécie de distribuição proporcional de recursos entre os governos locais sem uma visão verdadeiramente metropolitana: os investimentos são feitos em obras desenvolvidas dentro do território municipal sem qualquer ligação ou continuidade com outras para além das fronteiras políticas ou administrativas.

Para corroborar o acima exposto, os últimos projetos financiados com recursos do Fundo Metropolitano federal para a área metropolitana de Valle de México, correspondentes a 2016 e 2017, são mostrados abaixo. Observa-se que o foco está na infraestrutura viária, embora, no caso do Estado do México, seja digno de nota o início de alguns projetos de transporte público que poderiam conter uma visão metropolitana, como o *Mexicable* e o *Mexibús*.

### Quadro 1: Projetos financiados com recursos do Fundo Metropolitano na Área Metropolitana do Vale do México em 2016 e 2017.

Área Metropolitana	Fundo de Projetos 2016	Fundo de Projetos 2017
Estado do México	-Contrapartida dos programas de gestão da água 2016 (Circuito Metropolitano de Água Potável)	-Construção do coletor sul da barragem de Guadalupe
	-Modernização dos acessos e saídas de gases, reabilitação de passarelas, sinalização de barreira central, dispositivos de amortecimento e iluminação pública na avenida Manuel Ávila Camacho.	-Desenvolvimento do estudo de custo-benefício para o projeto Mexicable Ecatepec-Tlalnepantla
	-Estudo origem-destino da Zona Metropolitana Vale do México	-Elaboração do projeto executivo e da A.C.B. do Ecatepec-Tlalnepantla Mexicable.
	-Mario Colín-Toltecas distribuidor rodoviário	-Elaboração do projeto executivo do Mexibús Chimalhuacán-Texcoco.
	Reabilitação da autoestrada Lechería -Cuautitlán (2.ª fase)	-Elaboração do estudo custo-benefício do Mexibús Chimalhuacán- Texcoco.
	-Reabilitação e reconstrução da Avenida Bordo de Xochiaca (2ª fase).	-Elaboração do projeto executivo do Mexipuerto La Paz.
	-Projeto executivo para a extensão do sistema Mexibús I de Ojo de Agua a Tecámac.	-Elaboração do estudo custo-benefício do Mexipuerto La Paz.
	-Projetos executivos para a construção de passagens superiores de veículos e de metropolitano na Avenida José López Portillo.	-Elaboração do projeto executivo do Mexibús Chalco-La Paz.
	-Construção e reabilitação de passarelas	-Elaboração do estudo de custo-benefício do Mexibús Chalco-La Paz.
	-Reabilitação e reconstrução da estrada Isidro Fabela-San Mateo Nopala. Reabilitação, modernização e exploração das infra-estruturas de iluminação pública no Estado do México.	
Cidade do México	-Floresta San Juan de Aragón, melhoria das infra-estruturas	-Centros de transferência e locais de eliminação final
	-Parque Chapultepec, melhoria das infra-estruturas	
	-Reabilitação de passarelas em várias estradas.	
	-Reabilitação de pavimentos e lancis e guarnições	
	-Melhoria urbana no corredor Insurgentes-Glorieta de Insurgentes.	
	-Centros de transferência e locais de destino final de resíduos	
	-Reabilitação das principais ruas do Centro Histórico da Cidade do México.	
	-Obras de drenagem para atenuar os riscos de inundação do Sistema de Transporte Coletivo. -Projeto executivo para a reabilitação das ruas principais do Centro Histórico da Cidade do México.	
Hidalgo	-Manutenção e conservação do Parque Industrial de Tizayuca (5ª fase, pavimentação).	-Construção da cintura industrial Huizila-Tepojaco.
	-Distribuidor da autoestrada México-Pachuca, nó de Téllez	-Estação de transferência intermodal de Téllez
	-Construção do distribuidor rodoviário e da avenida de acesso E.C.F. México-Pachuca-Villa de Tezontepec (6ª fase).	
	-Estação de tratamento da bacia leiteira (2ª fase)	
	-Construção da avenida Eje Oriente-Poniente (3ª fase).	
	-Modernização da avenida Juárez Sur (2ª fase) -Construção da avenida Tizayuca	

Fonte: elaboração própria com informação da CDMVM (2024).

Apesar das deficiências que o Fundo Metropolitano federal apresentou durante sua implementação, trata-se de um mecanismo que pode ser aperfeiçoado e cuja lógica federalista deve ser resgatada. Ele pode se tornar um instrumento de política pública que fomenta a cooperação entre diferentes atores e níveis de governo, financiando projetos voltados para a solução de problemas não apenas urbanos, mas também metropolitanos. Uma instituição que pode desempenhar um papel mais importante é o Congresso Nacional, de onde pode promover a negociação e o acoplamento de ações. Evidentemente, destaca-se o papel do Senado como representante dos interesses dos entes federados, mas também o da Câmara dos Deputados como órgão legislativo que tem entre suas atribuições exclusivas a aprovação do orçamento.

No entanto, é notório que o papel da comissão legislativa encarregada de tratar das questões metropolitanas ainda é pouco relevante. Das 46 comissões ordinárias pelas quais se distribuem os trabalhos da Câmara dos Deputados, a Comissão de Desenvolvimento Metropolitano, Urbano, Planejamento Territorial e Mobilidade é uma das menos produtivas. Na LXIV Legislatura (2018-2021), a primeira a ser formada após o triunfo de López Obrador e do seu partido Morena nas eleições de 2018, esta comissão trabalhou num total de 84 assuntos, dos quais apenas 43 eram iniciativas legislativas. Estes números são muito inferiores aos das comissões de Saúde, Finanças e Crédito Público ou Justiça, que trabalharam num total de 1.256, 1.089 e 1.075 assuntos, respetivamente.

**Tabela 4: Número de matérias tratadas pelas comissões ordinárias da Câmara dos Deputados durante a LXIV Legislatura (2018-2021).**

Comissão	Minutas aprovadas	Iniciativas Aprovadas	Proposições Aprovadas	Outros	Total (documentos)
Saúde	10	416	680	150	1,256
Finanças e crédito público	27	753	200	109	1,089
Justiça	10	726	182	157	1,075
Pontos constitucionais	24	930	4	15	973
Governança e população	23	490	325	115	953
Educação	11	293	209	78	591
Igualdade de gênero	5	139	133	278	555
Trabalho e segurança social	7	328	104	114	553
Ambiente, sustentabilidade, alterações climáticas e recursos naturais	11	193	223	77	504
Transparência e luta contra a corrupção	6	169	204	40	419
Economia, comércio e competitividade	9	147	166	86	408
Direitos das crianças e dos adolescentes	13	175	97	96	381
Comunicações e transportes	0	152	179	31	362
Orçamento e contas públicas	0	88	9	254	351
Segurança pública	1	67	220	40	328
Energia	0	92	193	37	322
Normas, regulamentos e práticas parlamentares	5	243	4	18	270
Desenvolvimento e conservação rural, autosuficiência agrícola e alimentar	2	83	105	44	234
Atenção aos grupos vulneráveis	1	95	58	43	197
Segurança social	2	114	24	51	191
Cultura e cinema	4	70	44	39	157
Questões de migração	1	45	75	21	142
Direitos do Homem	1	43	59	34	137
Recursos hídricos, água potável e saneamento	0	33	89	11	133
Povos indígenas	6	19	36	58	119
Relações externas	0	17	92	9	118
Proteção civil e prevenção de catástrofes	0	38	65	8	111
Desenvolvimento social	1	53	36	8	98
Habitação	1	56	26	14	97
Turismo	2	41	33	13	89
Desenvolvimento metropolitano e urbano, ordenamento do território e mobilidade	3	43	26	12	84
Desporto	1	48	24	7	80
Pecuária	0	19	26	21	66
Defesa nacional	5	33	16	12	66
Pesca	0	26	30	5	61
Juventude e diversidade sexual	4	24	16	12	56
Ciência, tecnologia e inovação	0	33	13	8	54
Rádio e televisão	2	28	3	14	47
Infra-estruturas	1	5	22	10	38
Economia social e promoção do cooperativismo	2	23	5	4	34
Marina	1	8	6	15	30
Federalismo e desenvolvimento municipal	0	1	11	11	23
Questões relativas à fronteira setentrional	0	0	7	2	9
Questões relativas à fronteira sul	0	0	4	4	8
Controle pela ASF	0	0	0	2	2
Jurisdicional	0	0	0	0	0

Fonte: Elaborado pelo autor com base na Legislatura Infopal LXIV (2023).

Não há dúvidas sobre o papel fundamental dos órgãos legislativos no modelo federativo. O Poder Legislativo, especialmente a Câmara dos Deputados, teve um papel importante na implementação do Fundo Metropolitano. Talvez ele possa ser o espaço a partir do qual se promova uma maior harmonização entre os níveis de governo para o desenvolvimento de políticas públicas metropolitanas, servindo como facilitador para amenizar possíveis tensões ou amenizar elementos do arcabouço legal e institucional do sistema federativo que possam, em algum momento, dificultar uma perspectiva metropolitana.

## Conclusão

É difícil incorporar uma visão metropolitana no modelo federalista. Isto porque as suas características têm a ver com o estrito estabelecimento de funções e, sobretudo, com a distribuição de atribuições, numa ideia de promoção do intergovernamentalismo, mas num quadro em que a defesa da suposta autonomia e soberania dos estados-membros que dão vida ao todo é uma prioridade. Sob esta lógica, é complicado pensar numa esfera de governo como a metropolitana, para além de que as contradições que caracterizam o fenômeno metropolitano (dificuldades que ultrapassam as fronteiras político-administrativas, concentração desigual de recursos) complicam a harmonização sistemática e cotidiana das ações que procuram responder aos seus problemas.

Nessas condições, é essencial gerar mecanismos que promovam a cooperação entre os diversos atores federados, daí o caso do Fundo Metropolitano no México ser destacado neste capítulo. Não se pode esconder uma série de deficiências durante a sua existência entre 2006 e 2020, bem como alguns incentivos perversos que gerou, mas não há dúvida de que é um instrumento de política pública que pode promover a colaboração entre os vários níveis de governo e, assim, contribuir para abordar os problemas metropolitanos num ambiente, por vezes, inflexível, resultante da concepção de um quadro jurídico e institucional de natureza federalista.

O legislativo, especialmente a Câmara dos Deputados, teve um papel importante durante a distribuição dos recursos do Fundo Metropolitano. Mas poderia desempenhar um papel crucial numa nova etapa deste instrumento. Um primeiro passo seria aumentar a influência das comissões legislativas relacionadas às questões metropolitanas, que até agora estão entre as menos envolvidas em iniciativas legislativas e assuntos legislativos em geral no Congresso.

Não há dúvida de que o quadro federal pode ser usado para conceber e implementar mecanismos que abordem as dificuldades públicas a partir de uma perspectiva metropolitana, ou seja, aquelas que exigem a harmonização das ações de diferentes atores. Mas é fundamental fazer ajustes e aprender com experiências que possam ser adaptadas para serem bem-sucedidas: é o caso do Fundo Metropolitano. Com a chegada da chamada Quarta Transformação ao poder, primeiro com o presidente López Obrador e agora com a continuidade de Claudia Sheinbaum, num contexto de governos unificados, parecem estar reunidas as condições para repensar o fenômeno metropolitano e alcançar os objetivos acima referidos.

## Referências bibliográficas

ARIAS, R. Estudio Introductorio. Gobernanza Metropolitana y Federalismo en México. In: ARIAS, R (org.). **Gobernanza Metropolitana y Federalismo en México**. México: El Colegio de Jalisco, Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, 2017.

Auditoria Superior de la Federación (ASF). **Fondo Metropolitano: Ramo General 23**. 2018. Disponível em: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018c/Documentos/Informes\\_Especiales/2018\\_AEGF\\_3\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018c/Documentos/Informes_Especiales/2018_AEGF_3_a.pdf). Acesso em: 28 out. 2024.

BLANCO, R. L. **Los Rostros del Federalismo**. Madri: Alianza, 2012.

CAMARGO, A. La Federación Sometida: Nacionalismo Desarrollista e Inestabilidad Democrática. In: CARMAGNANI, M. (Org.), **Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina**. México: Fondo de Cultura Económica, El Colegio de Mexico, 1993.

CÁRDENAS, E; ARELLANO, A. Los Fondos Metropolitanos en Tres Áreas Urbanas: Guadalajara, Ocotlán y Puerto Vallarta. **Espacios Públicos**. Toluca, 19(47), p. 77-98, 2016.

Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Valle de México (CDMVM). **FMVM Informe primer trimestre 2024**. Disponível em: [https://procesos.finanzas.cdmx.gob.mx/Metropolitano/assets/docs/informes/2024/FMVM Informe 1er trimestre 2024.pdf](https://procesos.finanzas.cdmx.gob.mx/Metropolitano/assets/docs/informes/2024/FMVM_Informe_1er_trimestre_2024.pdf). Acesso em: 28 out. 2024.

GUILLEN, T. **Federalismo, Gobiernos Locales y Democracia**. México: Instituto Nacional Electoral, 2016.

PIQUERAS, J. A. **El Federalismo: La Libertad Protegida, La Convivencia Pactada**. Madri: Cátedra, 2014.

PÍREZ, P. Cuestión Metropolitana y Gobernabilidad Urbana en la Argentina. In: Vázquez, A.; Madoery, O. (org.). **Transformaciones Globales, Instituciones y Políticas de Desarrollo Local**. Argentina: Homo Sapiens, 2001.

RIBÓ, R.; PASTOR, J. Estructura Territorial del Estado. In: CAMINAL, M.; TORRENS, X. (org.). **Manual de Ciencia Política**. Madri: Tecnos, 2015.

ROSILES, J. Fondo Metropolitano: Distribución y Aplicación en Mexico. **Revista Estudios de Políticas Públicas**. Santiago, 6(1), p. 108-132, 2019.

SALAZAR, G. Anulando al Vigilante: Regímenes Híbridos y Patrones de Manipulación Sobre la Prensa Estatal en México. In: DEL TRONCO, J. (org.), **Patrimoniarquías, Controles Democráticos y Poderes Fácticos en el México Subnacional**. México: El Colegio de Tamaulipas, 2023.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); Consejo Nacional de Población (CONAPO); Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). **Delimitación de Las Zonas Metropolitanas de México 2010**. México, 2012.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); Consejo Nacional de Población (CONAPO); Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). **Delimitación de Las Zonas Metropolitanas de México 2015**. México, 2018.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); Consejo Nacional de Población (CONAPO); Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). **Metrópolis de México 2020**. México, 2018.

SILVA, M; DE LA TORRE, G. La Delimitación de Las Zonas Metropolitanas In: México: un Debate Pendiente Sin Fondo Metropolitano. **Nexos**. 2021. Disponível em: <https://labrujula.nexos.com.mx/la-delimitacion-de-las-zonas-metropolitanas-en-mexico-un-debate-pendiente-sin-fondo-metropolitano/>. Acesso em: 28 out. 2024.

**PARTE 02**

---

**MEGAPROJETOS, NEOEXTRATIVISMO  
E FRAGMENTAÇÃO TERRITORIAL:  
TRANSFORMAÇÕES NO BRASIL**

# DESINDUSTRIALIZAÇÃO, FEDERALISMO FISCAL E POLÍTICAS DO URBANO

## Estudo comparativo sobre a gestão fiscal dos municípios de Cajamar e São Bernardo do Campo (RMSP)

*Mônica de Carvalho  
Gabriela Barreiras Ivo*

### Introdução

O objetivo desse capítulo é verificar a hipótese de que o federalismo fiscal brasileiro, instituído pela Constituição Federal de 1988 (CF88), induz os municípios em situação de crise fiscal a um tipo de política de desenvolvimento urbano que, por paradoxal que possa parecer, termina por relativizar a autonomia tributária que lhes foi atribuída constitucionalmente.

Essa hipótese foi construída observando-se a gestão fiscal dos municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) que, desde a década de 1980, sofrem com maior intensidade a perda de receitas decorrente da desindustrialização brasileira, dada a importância que a atividade industrial assumiu em suas economias desde meados do século XX. Para verificá-la, vamos considerar para análise empírica a comparação entre os municípios de São Bernardo do Campo e Cajamar, localizados respectivamente nas Sub-regiões Sudeste e Norte da RMSP, ambos fazendo fronteira com o município-polo, a cidade de São Paulo, capital do Estado.

Embora São Bernardo do Campo tenha uma população oito vezes maior que a de Cajamar (IBGE-Cidades, Censo 2022) e três vezes o seu Produto Interno Bruto (PIB) (IBGE-Cidades, 2021), a comparação entre municípios de porte desigual não é aleatória. Partimos da constatação de que essa desigualdade é resultado de inserção também desigual no desenvolvimento

industrial da RMSP e que, portanto, condicionará diversamente a resposta à crise fiscal decorrente da desindustrialização.

Tomaremos como mediação analítica a gestão fiscal compreendida por esses municípios, considerando: i) os incentivos fiscais promovidos para atrair investimentos visando a obtenção de receitas; ii) as consequências para a política de desenvolvimento urbano; iii) o impacto para a respectiva autonomia tributária.

O presente artigo possui três seções, para além desta introdução e as considerações finais. Na primeira seção, discutimos a relação da temática fiscal com o campo dos estudos urbanos; na segunda, analisamos como os municípios selecionados, Cajamar e São Bernardo do Campo, promoveram isenção fiscal para atrair investimentos, valendo-se dos tributos municipais – Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) – com consequência para a política de desenvolvimento urbano; por fim, na terceira seção, demonstramos como essas ações empreendidas no âmbito da gestão fiscal contribuíram para relativizar a autonomia tributária desses mesmos municípios.

## A questão fiscal e o campo dos estudos urbanos

A questão fiscal permanece como tema lateral no campo dos estudos urbanos brasileiros, embora as condições para que obtivesse a devida centralidade já estivessem dadas desde o início dos anos de 1980. Para evidenciá-la é preciso fazer convergir o debate que se produziu sobre o período tanto no campo dos estudos econômicos como da ciência política, dando, inclusive, novo sentido às teorias urbanas com as quais temos dialogado.

Os anos de 1980 marcaram um momento de inflexão no país. Para os economistas, foi o início do processo de desindustrialização brasileiro. Em que pese a discordância sobre a sua caracterização (Oreiro; Feijó, 2010; Cano, 2012), há consenso sobre a perda de participação da atividade industrial

no Produto Interno Bruto brasileiro (PIB) e, dados elaborados mais recentemente, a confirmam (Abdal; Macedo; Rossini; Gaspar, 2019; Pasternak; Gaspar; Magalhães; Rossini; Abdal, 2023; Ribeiro, 2024). Para os estudos urbanos importa salientar que essa perda é tanto maior nos municípios metropolitanos, principalmente os da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), exatamente pela sua centralidade durante todo o período de desenvolvimento industrial brasileiro, a partir de meados do século XX (Ribeiro, 2024).

Para os cientistas políticos, os anos de 1980 são marcados pela promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF88) que atribuiria a condição de entes federados aos municípios brasileiros, com rol de receitas próprias (Arretche, 2012; Grin; Abrucio, 2018). O debate problematizava se a descentralização operada pela CF88 seria condição de maior governança democrática, como era a aposta dos constituintes em momento de abertura política, pós ditadura civil-militar (Rezende, 1995; Arretche, 2012; Grin; Nascimento; Abrucio; Fernandes, 2018).

No campo dos estudos urbanos, a ênfase recai na importância de, pela primeira vez, a constituição ter aprovado um capítulo de Política Urbana (art. 182 e art. 183), atribuindo aos municípios a sua responsabilidade, com capacidade fiscal para regular o uso do solo (Imposto Territorial da Propriedade Urbana – IPTU) e as atividades de serviço sobre o seu território (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS).

Por ora, não é possível dizer se, para além da pretensão de maior governança democrática, os constituintes, ao atribuírem autonomia tributária aos municípios, também os instrumentalizavam para responder, por meio da gestão fiscal, à crise decorrente do processo de desindustrialização. O fato é que, de alguma forma, a partir da CF88, os municípios puderam, sobretudo aqueles das regiões metropolitanas – os mais afetados pela desindustrialização –, operar a gestão fiscal por meio de incentivos fiscais, visando atrair investimentos e aumentar receitas.

No campo dos estudos urbanos brasileiros, no entanto, a questão fiscal permaneceu alheia, embora dialogássemos com

teorias que tivessem sido forjadas exatamente para explicar os novos arranjos políticos resultantes da desindustrialização, observada, desde os anos de 1970, nas cidades americanas e europeias. Assim foi com as teorias da máquina do crescimento (Molotch, 1976), do empreendedorismo urbano (Harvey, [1989] 2005), as teorias dos regimes urbanos (Stone, 1993) e da cidade global (Sassen, [1994] 1998). Sem ignorar a especificidade que há entre elas, podemos parodiar Peter Hall ([1988] 2011, p. 412), sugerindo que todas elas são formas diferentes de teorizar sobre a mesma “receita mágica” destinada a superar a crise fiscal das cidades que se desindustrializavam<sup>1</sup>. No centro da “receita mágica (...) um novo tipo de parceria criativa, expressão incessantemente usada pelos norte-americanos, entre o governo municipal e o setor privado” (Hall, 2011, p. 412).

A ausência de maior articulação entre o campo da ciência política e o campo dos estudos urbanos (Marques, 2017) também impediu que se levassem às últimas consequências a discricionariedade dos municípios no uso dos recursos destinados aos investimentos em política de desenvolvimento urbano. Arretche (2012) chega a relativizar a autonomia decisória dos municípios no que diz respeito às políticas públicas cujos recursos dependem do repasse intergovernamental, a que se atrelam alíquotas e regulação definidas em nível federal, como é o caso dos setores da educação e da saúde. No entanto, em relação à política de desenvolvimento urbano, apenas constata que a “regulação federal é bem mais limitada”, garantindo aos “governos subnacionais (...) parcela considerável de autonomia de implementação” (Arretche, 2012, p. 207).

O que expressa que, para ela, essa é uma questão meramente institucional, foi ter concluído que nada impediria

---

1 É interessante perceber que, no Brasil, a teoria que mais se disseminou no campo dos estudos urbanos durante os anos 2000 foi a teoria da cidade global, descolada, no entanto, das questões fiscais que a tornavam um modelo atrativo. É bem verdade que também discutíamos o planejamento estratégico e a cidade mercadoria que dele resultava, mas, ainda sim, sem qualquer menção seja à crise fiscal provocada pela desindustrialização ou ao protagonismo dos municípios na condução da política urbana. A ênfase sempre recaiu sobre o poder impositivo do capital urbano. Só mais recentemente avançamos na direção das teorias que pensam a articulação entre o poder público e o capital urbano, mas ainda sem a mediação da discussão fiscal.

que a União legislasse sobre a questão do desenvolvimento urbano, o que se comprovaria com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) (Arretche, 2012, p. 69). No entanto, não atenta que, embora federal, essa legislação, prenhe de instrumentos de regulação urbanística, só adquire efetividade se incorporada aos Planos Diretores municipais, projetando, mais uma vez, para a arena local a disputa em torno dos recursos voltados aos investimentos em política de desenvolvimento urbano.

Mas o que seria levar às últimas consequências a capacidade dos municípios de gerirem seus recursos próprios destinados sobretudo ao desenvolvimento da política urbana? Para responder a essa pergunta, é preciso ir além da análise sobre a capacidade fiscal dos municípios em contexto de desindustrialização, importante tema para os estudos econômicos e afins. Trata-se de entender que a política do urbano é antes de tudo produção de espaço urbano e, nesse sentido, produção de mais-valia urbana (Lefebvre, [1974] 2000; Kowarick, 1979).

Portanto, deixar aos municípios a discricionariedade para gerir os recursos que lhe são próprios é deixar a eles o poder de decisão sobre a produção do espaço urbano e sobre as formas de geração da mais-valia urbana decorrente. Estamos no cerne da questão fundiária que marca a reprodução das elites locais no Brasil. Voltamos aqui novamente aos interesses dos constituintes: maior governança democrática ou reprodução patrimonialista?

A “receita mágica” brasileira foi realizada com os ingredientes propostos durante os anos de 1980: diante da crise fiscal, os municípios passaram a ter autonomia para gerir recursos próprios de forma não só a atrair investimentos e gerar receitas, mas, ao fazê-lo, produzir espaço urbano e mais-valia urbana. Nesse sentido é que a análise precisa atentar para qual imposto está sendo mobilizado quando da necessidade de promover incentivos fiscais visando atrair investimentos. Não é o tipo de regime político que importa, mais ou menos centralizado, mas a autoridade tributária e o imposto em questão (Arretche, 2005, p. 77).

Por meio dos estudos dos casos selecionados, tentaremos evidenciar qual o sentido de delegar para a arena local a gestão dos recursos destinados ao investimento no desenvolvimento urbano, sobretudo quando cabe aos municípios a decisão sobre tributar ou não o uso do solo.

## Gestão fiscal: implicações da isenção do IPTU para a política urbana

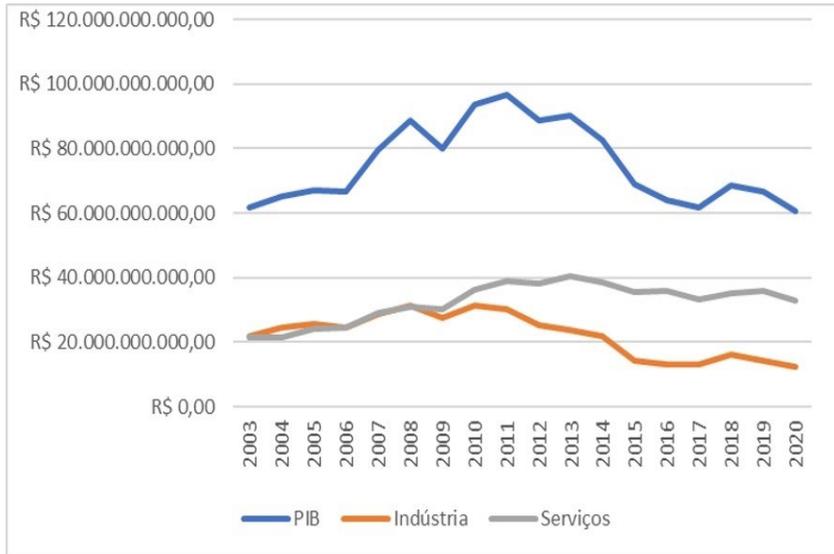
A desindustrialização não é um fenômeno territorialmente homogêneo. Se considerarmos o setor da indústria de transformação, afeta sobretudo as regiões metropolitanas que estiveram, desde a década de 1950, no centro do processo de industrialização brasileiro. Segundo Ribeiro (2024), entre os anos de 2007 a 2019, a RMSP perdeu 10,3% do Valor de Transformação Industrial (VTI), seguida de muito longe pela Região Metropolitana de Salvador, que, no mesmo período, perdeu 2,3%.

Destacando a RMSP, veremos que é a Região do Grande ABC, o maior polo industrial do Brasil durante todo o século XX, que tem perdido o dinamismo de sua atividade industrial, dado o deslocamento de plantas industriais para outras regiões do país ou mesmo o fechamento de fábricas. A Região do Grande ABC “alcançou sua proporção máxima no VTI da metrópole em 2011, com 34,33% do VTI da RMSP, descendo para 31,68%, em 2016”. Dos sete municípios que compõem a Região do Grande ABC – Santo André, São Bernardo, São Caetano, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra – foi o município de São Bernardo do Campo que teve uma perda percentual mais elevada de VTI, para o período de 2011 a 2016: -38,59%, seguido de perto por Santo André (-36,99%) (Pasternak; Gaspar; Magalhães; Rossini; Abdal, 2023, p. 112-116).

A participação da atividade industrial no PIB de São Bernardo do Campo (SBC) também revela tendência de declínio desde 2008, com pequena recuperação nos dois anos seguintes, voltando a cair mais acentuadamente a partir de 2011. De 2014 em

diante, a queda é ainda maior, corroborando com o pensamento de Ribeiro (2024) em que o período de 2014 a 2019 o processo de desindustrialização metropolitana se tornou mais acentuado (RIBEIRO, 2024).

**Gráfico 1 – Participação da indústria e dos serviços no PIB de São Bernardo do Campo (SBC) – (2003-2020).**



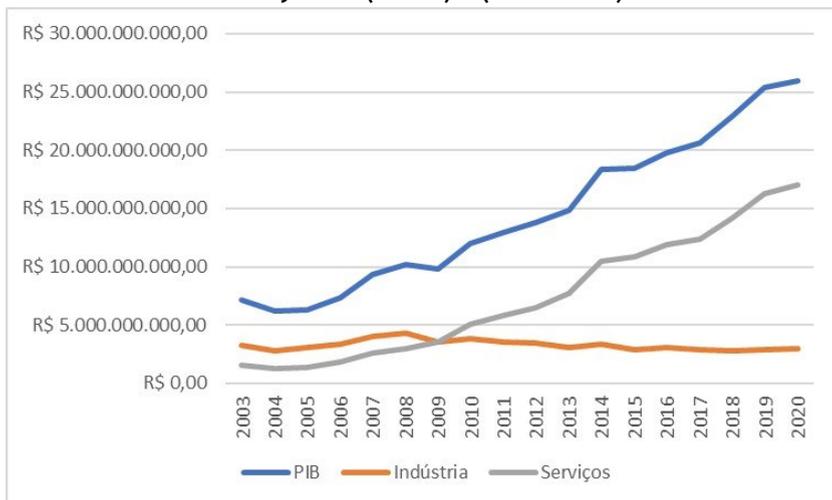
Fonte: Elaboração própria com base SEADE – PIB.

O que dá a exata medida do quanto, no período, a indústria é importante para a economia de SBC é o espelhamento da curva da participação da atividade industrial naquela que representa a totalidade do PIB. A atividade de serviços, ao contrário, apesar da curva ascendente desde o início da série analisada, mantém-se praticamente estável desde 2011, sugerindo que não houve substituição significativa de uma atividade por outra durante a série histórica analisada.

Cajamar, município localizado na Sub-Região Norte da RMSF, foi afetado pela desindustrialização principalmente com a perda de empregos. Por nunca ter contribuído de maneira relevante para a atividade industrial da RMSF, sempre dependeu dos empregos ofertados pelos municípios do entorno, principalmente pela cidade de São Paulo, o que lhe rendeu a alcunha de “cidade dormitório” (Pasternak; Bógus, 2015, p. 98). No entanto,

essa situação se alterou em 2007, quando se tornou “o principal polo logístico da macrometrópole paulista” (Yassu, 2022, p. 259). Isso explicaria a curva ascendente da atividade de serviços exatamente a partir daquele ano (gráfico 2), numa simetria perfeita ao aumento do PIB, confirmando a importância dessa atividade para o município.

**Gráfico 2 – Participação da indústria e dos serviços no PIB de Cajamar (RMSP) – (2003-2020).**



Fonte: Elaboração própria com base em SEADE-PIB

Se a perda de empregos foi o que mais impactou Cajamar quando do processo de desindustrialização da RMSP, em parte esse problema se resolveu quando se tornou a “faria lima dos galpões” – referência à alta concentração dos galpões logísticos no município (Yassu, 2022, p. 259; Matos, 2024, p.91). Segundo Matos, entre os anos de 2019 a 2021, Cajamar lidera outros municípios do país com o aumento de 4.550 empregos no setor logístico, muito distante do segundo colocado, a cidade de São Paulo, cuja variação positiva foi de apenas 1.066 empregos no setor. SBC, por sua vez, entre 2012 e 2020, perdeu cerca de 25% dos empregos formais na indústria em oito anos, a maior perda tendo ocorrido entre os anos de 2015 a 2020 (cerca de 18.000 empregos), no período de maior desindustrialização da RMSP (Pasternak et al., 2023, p. 117).

Em termos demográficos, Cajamar também apresentou uma taxa de variação populacional muito superior a de SBC, considerando a comparação entre os censos de 2010 e 2022 (IBGE). Enquanto Cajamar teve um aumento populacional de 3,12% no período, totalizando 92.689 habitantes, SBC apresentou uma variação de apenas 0,48%, chegando a 810.729 habitantes.

Apesar de serem municípios de porte muito diferentes, todos os dados apontam para um maior dinamismo da economia de Cajamar em relação a São Bernardo do Campo. Para compreender a que se deve, é preciso introduzir o elemento mediador, a gestão fiscal, observando, sobretudo, como cada município utilizou da sua autoridade tributária para atrair investimentos.

O que, a princípio, poderia ser um aspecto desvantajoso de Cajamar em relação a SBC – a sua baixa integração à economia industrial da RMSP – revelou-se a variável determinante para que fosse alvo da economia de serviços globalizada, traduzida na economia de plataforma. Isso se deve à característica específica desses empreendimentos: a necessidade de amplas extensões de terras disponíveis para a instalação dos galpões logísticos (Matos, 2024). Outras variáveis também interferiram na escolha de Cajamar, como localização, conectividade e isenção tributária (Guerin, 2019; Yassu, 2022; Matos, 2024). No entanto, como vamos demonstrar, a disponibilidade de terras e a questão tributária não são variáveis entre outras, mas estão intimamente articuladas.

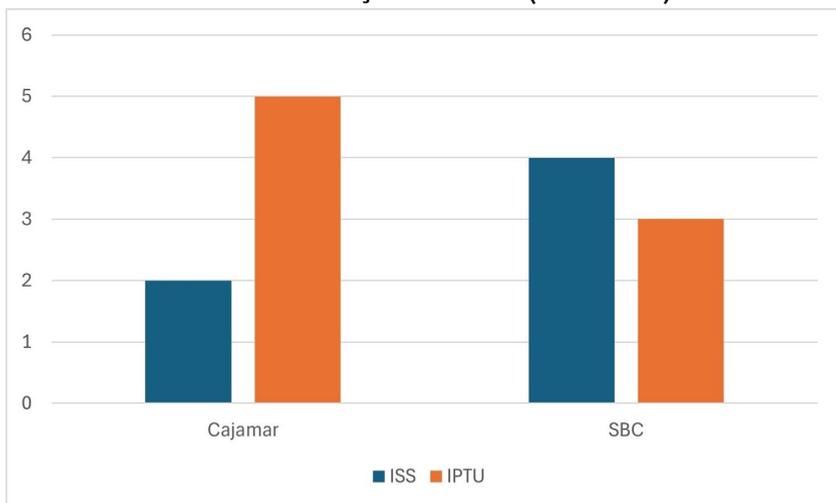
Voltando aos 39 municípios da RMSP, considerando a média para uma série histórica de 2006 a 2019<sup>2</sup>, um pouco mais de um terço dos municípios (38%) havia concedido isenção de ISS para dinamizar suas atividades econômicas, enquanto quase metade deles (49%) havia proposto a isenção do IPTU. O momento de inflexão acontece no ano de 2009, quando sobe de 41% para 58% os municípios que passaram a oferecer isenção do IPTU (IBGE, 2006-2019). A partir daí, haverá sempre preponderância da isenção de IPTU sobre o ISS. Fechando o foco sobre o município de Cajamar, para a mesma série histórica (2006-

---

2 Os dados sobre isenção tributária foram retirados dos relatórios MUNIC-IBGE, publicados em 2006, 2009, 2012, 2015 e 2019. Trata-se, portanto, de uma série histórica descontínua.

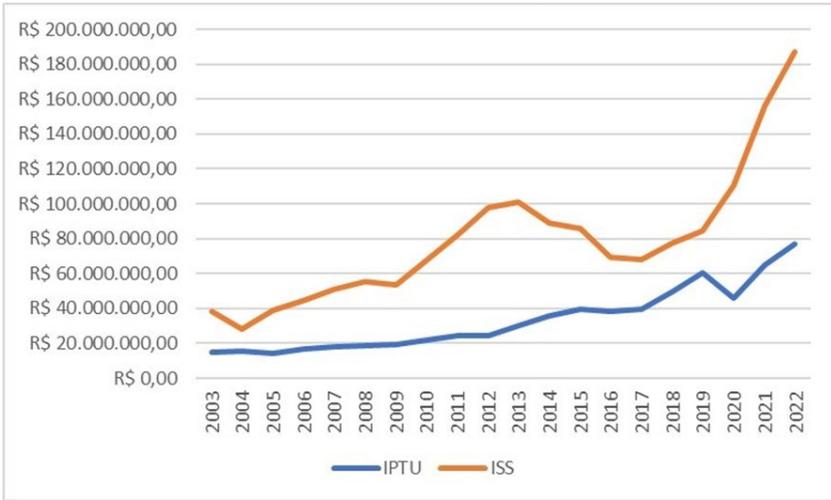
2019), apenas em dois anos (2006 e 2012) concede-se isenção de ISS. Já a isenção do IPTU foi mantida durante todos os anos analisados. Em relação a SBC, a situação se inverte: a isenção do ISS será oferecida nos cinco anos analisados e, apenas em três deles, a isenção do IPTU.

Gráfico 3 – Isenção IPTU-ISS (2006-2019).



Fonte: MUNIC-IBGE – Elaboração própria.

Essa inversão na isenção de impostos entre Cajamar e São Bernardo do Campo vai se traduzir na arrecadação. Em Cajamar, a arrecadação de ISS não só é maior do que a de IPTU, durante a série analisada, como, depois de uma queda entre os anos de 2012 a 2017, aumenta três vezes mais em apenas quatro anos. O que pode explicar esse aumento exponencial a partir de 2018 é a entrada, em seu território, dos dois grandes centros do *e-commerce*: a *Mercado Livre*, em 2018, e a *Amazon*, em 2019 (Matos, 2024, p. 74-82). Enquanto a desindustrialização se intensificava no país, Cajamar era alçado a território da economia de plataforma.

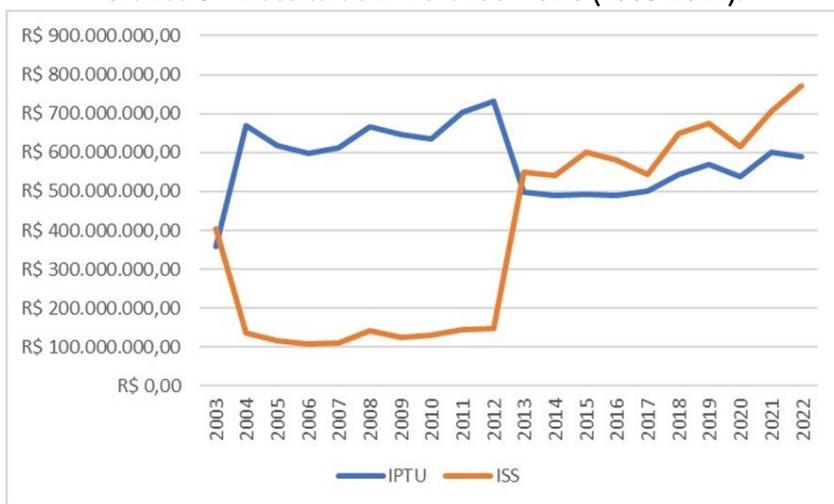
**Gráfico 4 – Receita de IPTU e ISS – Cajamar (2003-2022).**

Fonte: Finbra-Siconfi. Secretaria do Tesouro Nacional – Elaboração própria

Em São Bernardo do Campo, ao contrário, a arrecadação do ISS se mantém bem abaixo da arrecadação do IPTU, o que pode refletir a opção do município em oferecer isenção desse imposto para atrair investimentos, pelo menos entre os anos de 2004 a 2012, quando a arrecadação é bem inferior à dos anos seguintes. O surpreendente é a arrecadação de IPTU no mesmo período, refletindo o *boom* imobiliário vivido pela cidade no início da década (Carvalho, 2020). Segundo a Associação dos Construtores, Imobiliárias e Administradoras do Grande ABC (ACIGABC), somente entre os anos de 2011 a 2013, foram vendidas 10.800 unidades em São Bernardo do Campo.

Em relação ao ISS, a recuperação se dá somente a partir de 2013, quando supera aquela obtida pelo IPTU. Contudo, como é exatamente nesse período que há uma perda significativa de empregos na atividade industrial, a maior arrecadação de ISS pode estar associada ao setor de serviços, sobretudo aquele relacionado ao consumo das famílias, dado o crescimento dos empreendimentos imobiliários nos anos anteriores.

**Gráfico 5 – Receita de IPTU e ISS – SBC (2003-2022).**



Fonte: Finbra-Siconfi. Secretaria do Tesouro Nacional – Elaboração própria

A comparação entre os municípios de São Bernardo do Campo e Cajamar impede que se naturalize a opção de conceder isenção do IPTU apenas porque a maior parte dos municípios da RMSP assim o fez. Considerando que o IPTU alia características fiscais e urbanísticas (Rolnik, 2009, p. 41) e, desde o Estatuto da Cidade, capacidade regulatória por meio do IPTU progressivo, isentá-lo diz mais sobre a política de desenvolvimento urbano empreendida pelo município do que propriamente sobre a política fiscal. Ou melhor: a isenção do IPTU revela o quanto a política fiscal é mediação relevante para compreender a política de desenvolvimento urbano, sobretudo porque, como dissemos anteriormente, é só aí que os municípios possuem maior discricionariedade para implementar e regular política.

Nesse sentido, São Bernardo do Campo revela intenção mais regulatória da política do urbano ao optar por isentar os investimentos da tributação do ISS e não do IPTU, mesmo vivendo sérios impactos da desindustrialização. Diferentemente aconteceu com Cajamar, que abdicou do IPTU para empreendimentos que necessitam, para sua reprodução, de grandes extensões de terra disponíveis e que estejam, preferencialmente, concentradas em mãos de um único proprie-

tário, visando maior facilidade nas negociações (Yassu, 2021 *apud* Matos, 2024, p. 92).

Ao fazer essa opção, Cajamar não só favoreceu os investidores da economia de plataforma, para quem o pagamento do tributo é um gasto improdutivo, como também a elite local, representada, nesse caso, pela família Abdalla, dona de mais da metade das terras de Cajamar (Yassu, 2022). Como já tivemos oportunidade de dizer (Carvalho *et al.*, 2023), a isenção do IPTU renova, em Cajamar, a aliança entre o capital internacional e os proprietários de terra locais, uma nova configuração da mediação do moderno pelo atraso.

Problema residual do passado, será resolvido com o progresso e o desenvolvimento urbano inevitáveis. Assim pensam os que não conseguem ver que no problema fundiário está o núcleo das dificuldades para que o país se modernize e se democratize (Martins, 1994, p. 12).

## Autonomia tributária?

Qual o impacto dessas decisões sobre isenção fiscal para autonomia tributária<sup>3</sup> dos municípios analisados?

Observando os dados expostos abaixo (gráfico 6), as taxas de autonomia tributária de Cajamar e São Bernardo do Campo se equiparam durante todo o período analisado, sempre lembrando que são municípios de porte muito diferentes. No entanto, se a curva de Cajamar segue uma trajetória ascendente, a de São Bernardo do Campo percorre uma curva em “U”, com uma queda da autonomia tributária entre os anos de 2005 a 2011, retornando aos patamares do início da série somente a partir deste ano. Interessante observar que é exatamente no momento em que há uma queda significativa da arrecadação do ISS em São Bernardo do Campo que o município perde em autonomia tributária, podendo sugerir baixa arrecadação pro-

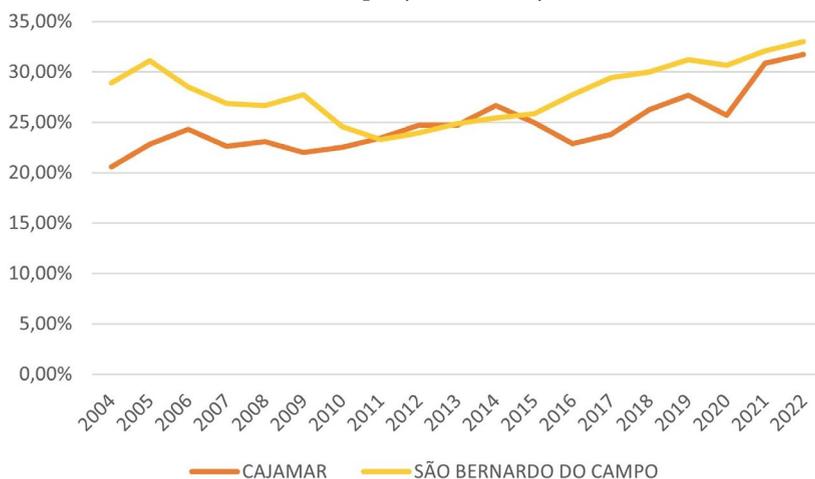
---

3 “Autonomia tributária (...) exprime a dependência de fontes tributárias diretamente administradas pelo município e sobre as quais pode legislar” (Pinto, 2005, p. 15).

veniente do IPTU, o que não seria uma peculiaridade do município (Carvalho Júnior, 2018).

O peso da arrecadação do ISS também pode ser verificado em Cajamar, cuja curva referente à autonomia tributária reproduz quase as mesmas oscilações da curva que descreve a trajetória, também ascendente, da arrecadação do ISS (gráfico 4).

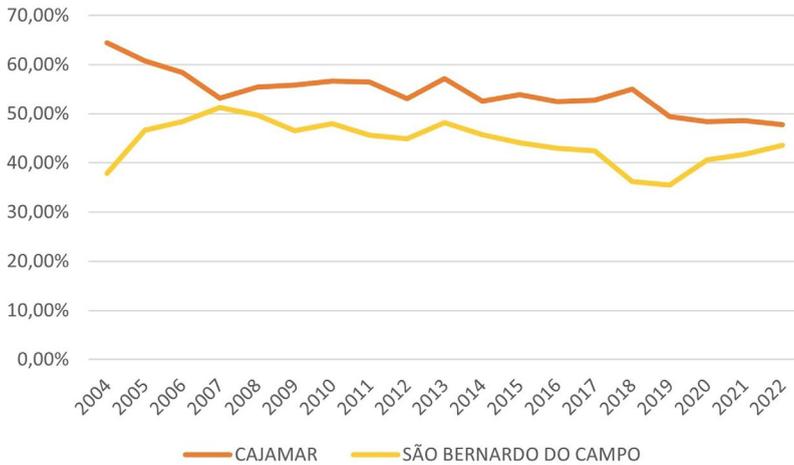
**Gráfico 6 – Autonomia tributária – Cajamar e São Bernardo do Campo (2004-2022).**



Fonte: Finbra-Siconfi. Secretaria do Tesouro Nacional – Elaboração própria.

Em relação à dependência vertical (gráfico 7), embora Cajamar dependa mais das transferências intergovernamentais, durante todo o período analisado a dependência se reduz de quase 65% da receita total para menos de 50%. São Bernardo do Campo, ao contrário, se mantém a uma taxa média de 40%, mas, entre os anos de 2007 a 2013, chega a quase 50%, encostando em Cajamar.

**Gráfico 7 – Dependência vertical – Cajamar e São Bernardo do Campo (2004-2022).**



Fonte: Finbra-Siconfi. Secretaria do Tesouro Nacional – Elaboração própria.

Comparando os dados de autonomia tributária e dependência vertical, os dados parecem sugerir que a gestão fiscal de Cajamar foi mais exitosa. Será? Retomemos Marta Arretche (2012). Segundo ela, é preciso um olhar setorial para analisar o quanto os municípios têm mais ou menos autonomia decisória para implementar e regular política, concluindo, ao analisar as políticas de educação e saúde, que essa autonomia está mais presente na política de desenvolvimento urbano, sem, contudo, aprofundar a discussão.

A nossa análise não contradiz Arretche, mas pretende articular o que a princípio não parece ter sido até o momento articulado: a CF88 não só atribui condição de ente federado aos municípios, mas lhes deixa a quase exclusividade para implementar e regular a política de desenvolvimento urbano, dando-lhes autoridade tributária para regular o uso do solo, por meio do IPTU. Ora, o que a análise procurou demonstrar é que, em situação de crise fiscal, não sobra aos municípios senão lançar mão daquilo que o federalismo fiscal lhes reservou, o que não significa resultados fiscais desfavoráveis, como observado para Cajamar.

Mas será que nesse caso também não teríamos que relativizar a autonomia tributária, indo para além da análise fiscal? Pois a que preço Cajamar saltou escalas da condição de “cidade dormitório” para a “faria lima dos galpões”?

Ao conferir isenção fiscal do IPTU, Cajamar liberou os empreendimentos da economia de plataforma do pagamento da renda da terra, vista sempre como um empecilho para a circulação e reprodução do capital (Martins, 1994). Ao mesmo tempo, favoreceu os proprietários, cujas terras disponíveis e sem uso estariam sujeitas ao IPTU progressivo, como, aliás, previsto no Plano Diretor da cidade, embora sem efetividade. A aliança entre o capital internacional e as elites locais não é novidade em solo brasileiro, o que sugere que Cajamar nada mais fez que reproduzir práticas há muito tempo instaladas no país.

A questão é que nada indica que esses empreendimentos se manterão em Cajamar. Matos (2024) já aponta para o esgotamento de terras na cidade, obrigando a que novos empreendimentos busquem outros lugares para se estabelecer. Mas não é só isso. Da mesma forma que, em 2018, Cajamar negociou para atrair a Amazon para seu território, levando-a a abandonar o município de Barueri, o que impediria que o mesmo acontecesse com Cajamar quando a situação fosse menos favorável aos empreendimentos do *e-commerce*? Se isso ocorrer, os 12% dos empregos no setor de que hoje a cidade deve se orgulhar se esvairão e Cajamar estará a um passo de se tornar novamente cidade dormitório.

## Para finalizar

Ainda estamos por produzir agendas de pesquisa que articulem o federalismo fiscal brasileiro aos estudos urbanos.

O presente capítulo procurou demonstrar que essa oportunidade se apresenta a partir da Constituição de 1988, quando a política do desenvolvimento urbano é deixada à autoridade tributária dos novos entes federados, os municípios.

O processo de desindustrialização foi a mediação histórica que fez ressaltar as implicações dessa tomada de decisão dos

constituintes, pois a crise fiscal associada ao poder regulatório do uso do solo reproduziu práticas locais há muito conhecidas em solo brasileiro, como evidenciado para o caso de Cajamar.

Cajamar é exemplar não só porque expressa a inserção do país na escala global da economia de plataforma, embora também, mas sobretudo por integrar-se a ela lançando mão de formas atrasadas de arranjos do poder, fortalecendo elites locais que tem antes na expropriação da mais-valia urbana a sua fonte de riqueza. Por isso, sugerimos a necessidade de relativizar a autonomia tributária, indo além do campo da discussão estritamente fiscal.

São Bernardo do Campo, por sua vez, é a expressão de um ciclo que se encerra, real e simbolicamente. Mas sua prática ainda espelha a possibilidade de um Estado regulador que, no entanto, tem tido dificuldade para contrapor-se à flexibilização garantida pela aliança entre o capital internacional e o poder nacional da renda da terra.

Alguns diriam que estamos diante de uma nova forma de extrativismo. Neoextrativismo ou a velha prática patrimonialista?

## Referências bibliográficas

ABDAL, A.; MACEDO, C. C.; ROSSINI, G.; GASPAR, R. Caminhos e Descaminhos da Macrometrópole Paulista: Dinâmica Econômica, Condicionantes Externos e Perspectivas. *Cadernos Metrôpole*. São Paulo, v. 21, n. 44. p. 145-168, 2019.

ARRETCHE, M. Quem Taxa e Quem Gasta: a Barganha Federativa na Federação Brasileira. *Revista de Sociologia Política*. Curitiba, n. 24, p. 69-85, 2005.

ARRETCHE, M. *Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

BRASIL. *Constituição Federal*. São Paulo: Edipro, 2022.

CANO, W. A Desindustrialização no Brasil. *Economia e Sociedade*. Campinas, v.21, Número Especial. p. 831-851, 2012.

CARVALHO JR., P. H. B. *Panorama do IPTU: Um Retrato da Administração Tributária em 53 Cidades Selecionadas*. Rio de Janeiro, IPEA.2018. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/>. Acesso em: 18 jul. 2022.

CARVALHO, M de. Regimes Urbanos: Perspectiva Comparada Entre Opera-

ções Urbanas Consorciadas. **Cadernos Metr pole**. São Paulo, v. 22, n. 49., p. 1009-1032, 2020.

CARVALHO, M.; JUNQUEIRA, M.J.S.; MAGALHÃES, L. F. A.; GAGLIARDI, C. M. R. Gestão fiscal na RMSP: o Caso de Cajamar, SP. In: BÓGUS, L. M. M.; PASTERNAK, S.; NAKANO, A. K.; MAGALHÃES, L. F. A.; GASPAS, R. (orgs.). **Reforma Urbana e Direito   Cidade: São Paulo**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023.

FINBRA-SICONFI. SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. Portal Tesouro Transparente. Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: [www.tesourotransparente.gov.br](http://www.tesourotransparente.gov.br). Acesso em: 5 jan. 2024.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. Comitê de Articula o Federativa no Governo Lula: Os Percol os da Coopera o Territorial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v.33, n. 97., p. 1-21, 2018.

GRIN, E. J.; NASCIMENTO, A. B.; ABRUCIO, F. L.; FERNANDES, A. S. A. Sobre Desconexões e Hiatos: Uma Análise de Capacidades Estatais e Finanças Públicas em Municípios Brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. v. 23, n. 76., p. 312-336, 2018.

GUERIN, L. **Galpões logísticos na Região Metropolitana de São Paulo: Sobre Espreadimento Logístico e Localiza o**. Disserta o de Mestrado. São Paulo: Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 2019.

HALL, P. A Cidade do Empreendimento: Virando o Planejamento de Ponta-Cabeça. Baltimore, Hong Kong, Londres (1975-1987). In: **Cidades do Amanhã**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2011.

HARVEY, D. **A produ o Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2005. IBGE (2006-2019). **Pesquisa de Informa es Básicas Municipais**. Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública.

KOWARICK, L. **A Espolia o Urbana**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1979. LEFEBVRE, H. **La Production de L'espace**. Paris, França: Anthropos, 2000.

MARQUES, E. C. L. Em Busca de Um Objeto Esquecido: A Política e As Políticas do Urbano no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 32, n. 95, p. 1-18, 2017.

MARTINS, J. S. A Aliança Entre Capital e a Propriedade da Terra no Brasil: a Aliança Do Atraso. In: MARTINS, J. S. **O Poder do Atraso: Ensaio de Sociologia da História Lenta**. São Paulo: Editora Hucitec, 1994.

MATOS, D. D. **Do Armazenamento   última Milha da Entrega: Espaço e Circula o na Logística do Comércio Eletr nico no Brasil**. Disserta o de Mestrado. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2024.

MOLOTCH, H. The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy Of Place. **American Journal of Sociology**. V. 82, n  2., p. 309-332, 1976.

OREIRO, J. L.; FEIJÓ, C.A. Desindustrialização: Conceituação, Causas, Efeito e o Caso Brasileiro. **Revista de Economia Política**. V. 30, n. 2 (118), p. 219-232, 2010.

PASTERNAK, S.; BÓGUS, L. M. M. São Paulo na Transição Demográfica. In: PASTERNAK, S.; BÓGUS, L. M. M. (org.). **Metrópoles: Território, Coesão Social e Governança Democrática**. São Paulo: Transformações na Ordem Urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

PASTERNAK, S.; GASPAS, R.; MAGALHÃES, L. F. A.; ROSSINI, G. A. A.; ABDAL, A. Restrições, Tendências e Perspectivas da Indústria de Transformação na RMSP: o Caso do ABCD Paulista. In: BÓGUS, L. M. M.; PASTERNAK, S.; NAKANNO, A. K.; MAGALHÃES, L. F. A.; GASPAS, R. (org.). **Reforma Urbana e Direito à Cidade: São Paulo**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023.

PINTO, S. G. B. Capacidade e Limites à Participação dos Municípios no Financiamento do Desenvolvimento Urbano. In: XI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano-Regional. Salvador, Bahia. **Anais...** Salvador, ANPUR, p. 1-20, 2005.

REZENDE, F. Federalismo fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**. V. 15, n. 3, p. 297-310, 1995.

RIBEIRO, M. G. Desindustrialização nas metrópoles brasileiras. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. [S. l.], v. 26, nº 1. p. 1-25, 2024.

ROLNIK, R. Democracia no Fio Da Navalha: Limites e Possibilidades Para a Implementação de Uma Agenda de Reforma Urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. V. 11, n. 2, p.31-50, 2009.

SASSEN, S. **As Cidades na Economia Mundial**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

STONE, C. Urban Regimes And The Capacity To Govern: a Political Economy Approach. **Journal of Urban Affairs**. V. 15, n. 1, p. 1-28, 1993.

YASSU, A. M. S. O Galpão Logístico e a Financeirização Urbana: da Flexibilidade Produtiva ao Imobiliário. **Cadernos Metrôpole**. São Paulo, v.24, n. 53, p. 257-281, 2022.

# REGIMES FISCAIS EM MUNICÍPIOS PRODUTORES DE PETRÓLEO DO NORTE FLUMINENSE:

## Desafios para a governança urbana, arranjos de cooperação e influência das rendas petrolíferas

*José Felipe Quintanilha França  
Nilo Lima de Azevedo*

### Introdução: contexto e justificativa

A exploração de petróleo e gás natural desempenha um importante papel na economia dos municípios do Norte Fluminense, especialmente em Campos dos Goytacazes e Macaé. Estes municípios se destacam não apenas pela quantidade de petróleo extraída, mas também pela dependência significativa das receitas oriundas dos *royalties* do petróleo e participações especiais. Os *royalties* são uma compensação financeira paga pelas empresas que exploram petróleo e gás natural a Estados e municípios brasileiros.

Já as participações especiais também são uma compensação financeira paga pelos concessionários da exploração e produção de petróleo e gás natural nos casos de campos de grande volume de produção ou de alta rentabilidade. No entanto, a dependência dessas receitas levanta questões sobre a sustentabilidade fiscal e o desenvolvimento econômico a longo prazo. É fundamental analisar como essa dependência impacta a governança urbana e a capacidade de diversificação econômica desses municípios.

Os municípios do Norte Fluminense enfrentam uma dualidade em suas economias: ao mesmo tempo em que recebem uma quantidade significativa de recursos financeiros devido à exploração petrolífera, eles também enfrentam a incerteza associada à volatilidade dos preços do petróleo no mercado internacional. Essa situação gera um desafio contínuo para os gestores

públicos locais, que precisam equilibrar a administração desses recursos com a necessidade de promover um desenvolvimento econômico sustentável e diversificado.

O objetivo central deste capítulo é analisar os efeitos fiscais da exploração de petróleo e gás natural nos municípios do Norte Fluminense. Especificamente, busca-se avaliar a dependência dos municípios em relação às receitas de *royalties*, identificar os impactos dessas receitas na capacidade fiscal e na governança urbana, e explorar os desafios e oportunidades para a diversificação econômica desses municípios.

Busca-se também contribuir para o debate sobre a sustentabilidade dos modelos de desenvolvimento baseados em recursos naturais. Ao fornecer uma análise detalhada dos efeitos fiscais dos *royalties* do petróleo, espera-se que este estudo possa orientar políticas públicas que promovam a diversificação econômica e reduzam a vulnerabilidade dos municípios às flutuações dos mercados de *commodities*.

A pesquisa utiliza uma abordagem quantitativa para analisar os dados fiscais dos municípios do Norte Fluminense. Os dados foram coletados de fontes secundárias, como o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e o Banco de Dados Contábeis dos Municípios (FINBRA).

A análise cobre o período de 2004 a 2018, permitindo uma avaliação abrangente das tendências fiscais e econômicas ao longo do tempo. As técnicas empregadas incluem estatísticas descritivas, análise comparativa e métodos de correlação para identificar a relação entre a dependência dos *royalties* e a capacidade fiscal dos municípios.

O recorte temporal desta pesquisa abarca o período de transição urbana das metrópoles brasileiras, objeto de minuciosa e constante análise por parte do Observatório das Metrópoles, coordenado pelo Professor Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, incluindo o período de experimento desenvolvimentista, a crise que culmina no golpe de 2016 e o período de inflexão ultraliberal e financeirização da ordem urbana brasileira. Para ser mais preciso, a análise abarca o período de 2004 a 2012 (experimento desen-

volvimentista) e 2013 a 2018 (inflexão ultraliberal), sendo certo que até 2013 os dados foram obtidos diretamente no FINBRA e de 2013 em diante diretamente no SICONFI (Ribeiro, 2020).

O recorte temporal escolhido, de 2004 a 2018, abrange períodos de alta e baixa nos preços do petróleo, proporcionando uma visão abrangente dos impactos das flutuações de mercado nas finanças municipais. Além disso, esse período inclui mudanças significativas na legislação e na distribuição dos *royalties*, o que permite uma análise das consequências dessas mudanças para os municípios estudados.

## Referencial teórico

### Neoextrativismo

O conceito de neoextrativismo, conforme discutido por Svampa (2019), refere-se a um modelo de desenvolvimento baseado na exploração intensiva de recursos naturais. Este modelo tem sido adotado por muitos países da América Latina, incluindo o Brasil, e apresenta características como a centralização das receitas em torno de recursos naturais específicos e a distribuição desigual dos benefícios econômicos. O neoextrativismo envolve a extração de recursos naturais em larga escala, com pouca consideração pelos impactos ambientais e sociais. Este modelo de desenvolvimento gera receitas significativas, mas também cria uma dependência econômica que pode ser insustentável a longo prazo.

No contexto dos municípios do Norte Fluminense, o neoextrativismo se manifesta na forma de uma economia altamente dependente dos *royalties* do petróleo. Essa dependência cria uma relação de vulnerabilidade, onde a economia local está sujeita às oscilações dos preços internacionais do petróleo e às políticas de distribuição de *royalties* do governo federal. A concentração de receitas em torno de um único recurso natural limita a capacidade dos municípios de desenvolver outras atividades econômicas, perpetuando a dependência e a vulnerabilidade econômica.

## Capacidades estatais

A capacidade estatal é um conceito central na análise da governança urbana e se refere à capacidade de agência dos governos de administrar recursos e implementar políticas públicas conforme suas próprias prioridades. Segundo Gomide (2016), a autonomia administrativa, política e financeira é fundamental para que os municípios possam desenvolver estratégias sustentáveis de desenvolvimento. A capacidade estatal envolve a habilidade de arrecadar receitas, planejar e executar políticas públicas e responder às necessidades da população.

Em contextos onde a dependência dos *royalties* é alta, a capacidade estatal pode ser comprometida, limitando a autonomia dos governos locais, uma vez que, uma economia dependente em uma única matriz econômica pode gerar uma vulnerabilidade não apenas econômica, mas também política, influenciando a governança da cidade de acordo com os interesses específicos do mercado, no caso em estudo, de petróleo e gás.

A capacidade estatal também está relacionada à capacidade dos municípios de gerenciar crises fiscais e econômicas. Municípios com alta dependência dos *royalties* enfrentam desafios adicionais na gestão de suas finanças públicas, uma vez que as receitas são voláteis e imprevisíveis. A falta de uma base econômica diversificada limita a capacidade dos governos locais de implementar políticas públicas de longo prazo, comprometendo a sustentabilidade do desenvolvimento local.

## Desenvolvimento econômico local e dependência dos *royalties*

A dependência dos *royalties* do petróleo pode limitar a capacidade dos municípios de diversificar suas economias. Grin et al. (2018) argumentam que essa dependência cria uma relação de dependência fiscal, onde os municípios se tornam economicamente vulneráveis às flutuações nos preços do petróleo e das políticas de distribuição de *royalties*. A dependência dos *royalties* pode levar a uma alocação ineficiente de recursos, onde os investimentos são direcionados para áreas que não promovem a diversificação econômica. Além disso, a volatilidade das receitas

de *royalties* pode criar incertezas fiscais, dificultando o planejamento de longo prazo.

A literatura sobre desenvolvimento econômico local destaca a importância da diversificação econômica para a sustentabilidade fiscal e a resiliência econômica. Municípios que dependem de uma única fonte de receita, como os *royalties* do petróleo, são mais vulneráveis a choques econômicos e enfrentam maiores desafios para manter a estabilidade fiscal e promover o desenvolvimento sustentável. A diversificação econômica envolve o desenvolvimento de outras atividades econômicas, como o turismo, a agricultura e o setor de serviços, que podem complementar as receitas petrolíferas e criar novas oportunidades de emprego e desenvolvimento.

### **Transbordamento**

O presente trabalho busca para fins de análise, em escala local, observar o desempenho das receitas oriundas das transferências intergovernamentais advindas dos *royalties* de petróleo e da contribuição financeira pela exploração mineral em contraposição às receitas tributárias próprias dos municípios e respectivas cotas-parte do tributo sobre circulação de mercadorias. Para isso, utilizaremos como categoria analítica a ideia de transbordamento, no sentido de analisar até que ponto as receitas indenizatórias oriundas das duas atividades neoextrativistas em questão, de alguma forma, transbordaram para as receitas tributárias próprias.

O transbordamento ou a tendência ao transbordamento pode indicar casos nos quais os municípios analisados se valem das receitas indenizatórias para fins de aumento de suas receitas tributárias próprias, o que poderia apontar para um possível desenvolvimento econômico local a partir do recebimento de tais recursos. Importante destacar que tal interpretação não tem o condão de ser finalístico no que concerne ao referido desenvolvimento econômico local, muito menos de caracterizar eventual diversificação das atividades econômicas, tratando-se, tão somente, de um olhar sob a ótica do quão as receitas indenizatórias saíram fora de suas bordas e se espalharam nas receitas próprias dos municípios em forma de circulação de renda e mercadorias e na prestação de serviços locais.

## Metodologia

A pesquisa utiliza uma abordagem quantitativa para analisar os dados fiscais dos municípios do Norte Fluminense. Os dados foram coletados de fontes secundárias, como o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e o Banco de Dados Contábeis dos Municípios (FINBRA). A análise cobre o período de 2004 a 2018, permitindo uma avaliação abrangente das tendências fiscais e econômicas ao longo do tempo.

Para se obter uma melhor análise diante do objetivo proposto, foram recortados da base os dados de Receita Total, que conforme sintaxe dos Indicadores do Observatório das Metrôpoles é uma variável obtida por meio da soma das Receitas Corrente e de Capital; Receita Tributária, que é composta pela arrecadação dos tributos municipais; Transferências Intergovernamentais, que são as transferências da União e do Estado para os municípios, incluindo os dados separados referentes às respectivas transferências de cada ente; Receita Corrente Líquida, que é uma variável obtida da diminuição das transferências Intergovernamentais da Receita Corrente; Cotas-parte dos tributos repassados aos municípios (ICMS, IPVA, IPI e CIDE); e as Transferências de Compensação Financeira, que são as receitas de *royalties* repassadas aos municípios pelo Estado e, especialmente, pela União. Em relação a este último dado, para melhor aferição da receita, também foram acessados os dados diretamente na ANP – Agência Nacional do Petróleo – e da Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

A abordagem quantitativa é adequada para este estudo porque permite a análise de grandes volumes de dados e a identificação de padrões e tendências ao longo do tempo. Além disso, a análise quantitativa fornece uma base empírica para a avaliação dos impactos dos *royalties* nas finanças municipais, permitindo a generalização dos resultados e a comparação entre os municípios estudados.

## Critérios de seleção dos municípios

Os municípios selecionados para o estudo incluem Campos dos Goytacazes, Macaé, Carapebus, Quissamã e São João da

Barra. Esses municípios foram escolhidos devido à sua significativa dependência das receitas de *royalties* do petróleo, o que os torna casos representativos para a análise dos impactos fiscais e econômicos. Campos dos Goytacazes e Macaé são grandes produtores de petróleo, enquanto Carapebus, Quissamã e São João da Barra são menores, mas igualmente dependentes das receitas de *royalties*.

A seleção dos municípios foi baseada em critérios como a produção de petróleo, a participação dos *royalties* na receita total e a disponibilidade de dados fiscais. Esses critérios garantem que os municípios estudados representem uma ampla gama de contextos econômicos e fiscais, proporcionando uma análise abrangente dos impactos dos *royalties* nas finanças municipais.

## **Técnicas de coleta e análise de dados**

Os dados foram coletados para o período de 2004 a 2018, abrangendo indicadores fiscais como receita total, receita tributária, transferências intergovernamentais e receitas de *royalties*. A análise incluiu estatísticas descritivas para entender a evolução das receitas ao longo do tempo, uma análise comparativa para contrapor a dependência dos *royalties* entre os municípios, e uma correlação para identificar a relação entre a dependência dos *royalties* e a capacidade fiscal dos municípios.

Assim, as estatísticas descritivas forneceram uma visão geral das tendências nas receitas municipais, enquanto a análise comparativa permitiu a identificação de diferenças e semelhanças entre os municípios estudados. As técnicas de correlação foram utilizadas para avaliar a relação entre a dependência dos *royalties* e a capacidade fiscal, fornecendo uma base empírica para as conclusões do estudo.

## **Resultados**

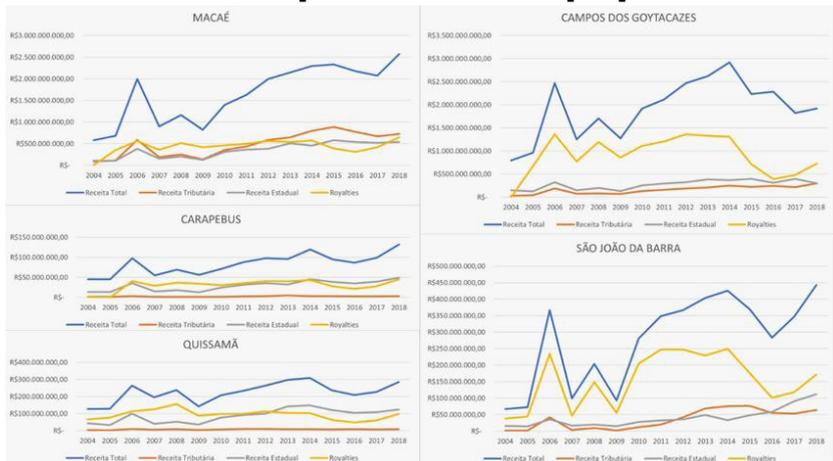
Durante o período de análise (2004 a 2018), as receitas provenientes dos *royalties* da exploração de petróleo e gás natural nos municípios selecionados neste estudo somaram um total de R\$ 24.273.536.445,48. Em contrapartida, a receita total dos cinco municípios no mesmo período foi de R\$ 31.873.169.582,52, o que

significa que os *royalties* representaram mais de 76% do total das receitas desses municípios.

No entanto, apesar da significativa quantia, a análise detalhada dos dados revela que, com exceção de Macaé e, em certa medida, Carapebus e Quissamã, não houve aumento correspondente nas receitas tributárias municipais. Isso sugere uma falta de aumento na capacidade fiscal sustentável desses municípios, que permanecem dependentes dos *royalties* como principal fonte de receita. É importante ressaltar que os *royalties* são compensações pela exploração de recursos naturais e não refletem uma atividade econômica local diversificada. Essa dependência é especialmente evidente no caso de Campos, como será discutido mais adiante.

São João da Barra poderia ter uma análise semelhante à de Campos, mas sua realidade foi alterada significativamente pelo Complexo Portuário do Açú. Essa transformação pode ser observada nos dados e gráficos subsequentes, especialmente a partir do início das obras em 2009 e, posteriormente, com o início das operações portuárias a partir de 2013.

**Gráfico 1 – Detalhamento de receitas por tipo dos municípios selecionados na pesquisa.**



Elaboração própria.

A partir dos gráficos apresentados acima, São João da Barra e Campos revelam uma dependência significativa dos *royalties*, onde a arrecadação total está diretamente ligada a esses recur-

sos. São João da Barra, em particular, experimentou um aumento notável na arrecadação própria a partir de 2011, atingindo seu pico em 2013. Isso está claramente relacionado ao Porto do Açu, cuja conclusão das obras e início das operações ocorreram entre 2012 a 2013, como discutido anteriormente.

É evidente a distinção de Macaé em relação aos outros municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos por se destacar pela menor disparidade entre sua receita total e a soma das demais receitas (tributária própria, receitas de impostos estaduais e *royalties*). Além disso, é o único município onde a receita tributária própria aumentou simultaneamente com os *royalties*, superando-os a partir de 2012 e mantendo essa liderança nos anos subsequentes. Isso sugere que os recursos de *royalties* foram capazes de impulsionar a arrecadação própria de forma sustentável, indicando uma possível sinergia entre o uso desses recursos de indenização e melhorias na arrecadação municipal. Em outras palavras, isso pode comprovar a hipótese de transbordamento.

Em Macaé, a instalação de importantes indústrias do setor de petróleo e gás resultou em um aumento significativo dos recursos tributários provenientes de serviços, circulação de mercadorias e crescimento de serviços diversos, o que reforça a dependência do mercado de petróleo e gás. Os investimentos feitos com os recursos dos *royalties* podem gerar determinados efeitos positivos em outras áreas da economia municipal.

Carapebus e Quissamã mostram uma tendência semelhante a Macaé, com uma menor diferença entre a receita total e a soma das outras receitas. No entanto, o aumento na receita é impulsionado principalmente pelas cotas-parte de impostos estaduais e/ou federais repassados pelo Estado, indicando a presença significativa de empresas fornecedoras de bens e materiais que geram receita de ICMS nesses municípios. Em contrapartida, a receita tributária própria desses municípios é modesta e não demonstra crescimento significativo, mesmo diante da arrecadação substancial de *royalties*.

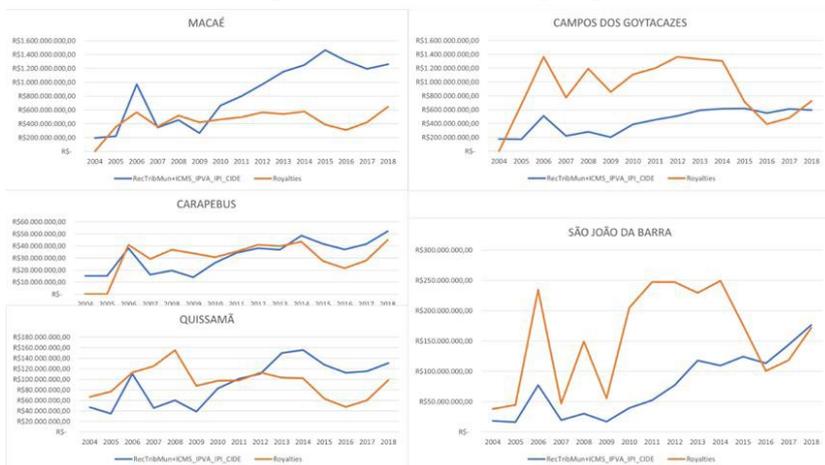
Os gráficos também destacam três fatos históricos interessantes.

- Crise dos *subprimes*: Observa-se da análise dos gráficos que todos os municípios experimentaram quedas

acentuadas na arrecadação entre 2007 e 2009. Esse fenômeno reflete o impacto da crise dos *subprimes* nos Estados Unidos, que reverberou na conjuntura econômica global e também afetou os municípios estudados neste ensaio.

- Crise da Petrobrás: Nos gráficos apresentados, é visível a queda acentuada na arrecadação dos municípios a partir de 2014. Esse declínio pode ser atribuído diretamente à crise enfrentada pela Petrobras (Lava-Jato), que resultou em uma diminuição significativa na receita de *royalties*. A desaceleração nos investimentos no setor petrolífero, combinada com a crise econômica nacional que se agravou, culminando no processo de *impeachment* de 2016, também contribuiu para esse cenário adverso.
- *Impeachment* / Golpe de 2016: Pela análise dos gráficos resta evidente que o ano do *impeachment* (ou Golpe) da Presidente Dilma marcou a maior queda na arrecadação dos municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos, no Norte Fluminense. A partir de 2017, todos esses municípios registraram uma recuperação significativa na arrecadação.

**Gráfico 2 – Recorte da receita de royalties, receita tributária própria e cotas-parte de tributos não municipais dos Municípios selecionados na pesquisa.**



Elaboração própria.

Os gráficos acima evidenciam a relação de dependência, onde os ganhos fiscais oriundos dos *royalties* não parecem extrapolar para uma diversificação da dinâmica econômica local. Os aumentos de um lado são correlacionados com aumentos de outro, a queda de um lado é correlacionada com a queda do outro, o que resulta na não demonstração de autonomia.

Ao mesmo tempo em que pode acarretar ganhos, o aumento da influência das contribuições da exploração petrolífera, de certa forma, aprisiona as prefeituras, tornando-as reféns. E isto traz enormes consequências para o poder público, para a política, para a economia e para a vida das pessoas.

### **Receita total e receita tributária**

Os resultados mostram que a receita total dos municípios estudados é fortemente influenciada pelas receitas de *royalties*. Em alguns casos, representam mais de 50% da receita total. No entanto, a receita tributária, que reflete a capacidade dos municípios de gerar receitas próprias, permanece baixa em comparação com a receita total. Isso indica uma dependência significativa dos *royalties* e uma capacidade limitada de arrecadação de receitas próprias.

Os dados mostram que, embora os *royalties* aumentem a receita total dos municípios, eles não contribuem para um aumento proporcional na receita tributária. Isso sugere que os municípios não estão usando os *royalties* para fortalecer sua base de arrecadação de receitas próprias, o que poderia melhorar sua capacidade fiscal em longo prazo. Em vez disso, a dependência dos *royalties* cria uma relação de vulnerabilidade, onde a receita municipal está fortemente ligada às flutuações nos preços do petróleo.

### **Dependência dos *royalties***

A análise de correlação revelou uma relação significativa entre a dependência dos *royalties* e a capacidade fiscal dos municípios. Municípios com alta dependência dos *royalties* apresentam uma menor capacidade de arrecadar receitas próprias e uma maior vulnerabilidade às flutuações nos preços do petróleo.

Essa dependência limita a capacidade dos municípios de planejar e implementar políticas públicas de longo prazo, comprometendo a sustentabilidade fiscal.

Os dados mostram que a dependência dos *royalties* varia entre os municípios estudados, com alguns municípios, como São João da Barra e Macaé, apresentando uma dependência relativamente menor devido a uma arrecadação própria maior, o que poderia sugerir uma base econômica mais diversificada. Entretanto, a relevância da arrecadação própria também está atrelada à atividade petrolífera. Mesmo esses municípios enfrentam desafios significativos relacionados à volatilidade das receitas de *royalties* e à necessidade de desenvolver outras fontes de receita.

### **Impacto na governança urbana**

Os resultados indicam que a dependência dos *royalties* tem um impacto negativo na governança urbana. A volatilidade das receitas de *royalties* cria incertezas fiscais que dificultam o planejamento de longo prazo e a implementação de políticas públicas eficazes. Além disso, a dependência dos *royalties* pode levar a práticas de governança inadequadas, onde os recursos são mal geridos ou alocados de forma ineficiente.

A dependência dos *royalties* também afeta a capacidade dos municípios de responder a crises fiscais e econômicas. Municípios com alta dependência dos *royalties* têm menos flexibilidade fiscal e são mais vulneráveis a choques externos, como quedas nos preços do petróleo. Isso compromete a capacidade dos governos locais de manter a estabilidade fiscal e promover o desenvolvimento sustentável.

## **Discussão**

### **Desafios para a diversificação econômica**

A dependência dos *royalties* limita a capacidade dos municípios de diversificar suas economias. Os resultados mostram que os municípios do Norte Fluminense enfrentam desafios significativos para desenvolver outras atividades econômicas que possam complementar as receitas dos *royalties*. Esses desafios

incluem a falta de investimentos em infraestrutura e capital humano, bem como a ausência de políticas públicas eficazes para promover a diversificação econômica.

A diversificação econômica é essencial para reduzir a vulnerabilidade dos municípios às flutuações nos preços do petróleo e para promover um desenvolvimento econômico sustentável. No entanto, a dependência dos *royalties* cria uma relação de dependência fiscal que dificulta a implementação de estratégias de diversificação. A falta de investimentos em setores não relacionados ao petróleo limita as oportunidades de emprego e desenvolvimento, perpetuando a dependência econômica dos *royalties*.

### **Arranjos de cooperação**

Os arranjos de cooperação entre os municípios produtores de petróleo são essenciais para mitigar os impactos da dependência dos *royalties*. Esses arranjos podem incluir parcerias para o desenvolvimento de infraestruturas e serviços compartilhados, bem como a troca de conhecimentos e experiências sobre gestão fiscal e econômica. Além disso, os municípios podem se beneficiar de estratégias comuns para enfrentar os desafios econômicos e fiscais associados à dependência dos *royalties*.

Os arranjos de cooperação também podem ajudar os municípios a desenvolverem políticas fiscais e econômicas mais eficazes. Ao compartilhar recursos e conhecimentos, os municípios podem melhorar sua capacidade de planejamento e implementação de políticas públicas, promovendo a diversificação econômica e reduzindo a dependência dos *royalties*. Além disso, a cooperação entre os municípios pode fortalecer a capacidade institucional e administrativa dos governos locais, melhorando a governança urbana e a sustentabilidade fiscal.

### **Influência das rendas petrolíferas na política e economia local**

A influência das rendas petrolíferas na política e na economia local pode levar a uma concentração de poder e recursos, o que pode, por sua vez, gerar desigualdades e conflitos de inte-

resse. A dependência econômica também pode limitar a capacidade dos municípios de buscar alternativas de desenvolvimento sustentável. Em alguns casos, a abundância de recursos pode levar a práticas de governança inadequadas, onde os recursos são mal geridos ou alocados de forma ineficiente.

Além disso, a concentração de poder e recursos em torno dos *royalties* podem gerar desigualdades econômicas e sociais, exacerbando os conflitos de interesse e comprometendo a coesão social. Para mitigar esses impactos, é essencial desenvolver políticas públicas que promovam a transparência, a *accountability* e mecanismos de participação na gestão dos recursos de *royalties*, bem como estratégias para diversificar a economia e reduzir a dependência dos *royalties*.

### **Propostas para diversificação econômica**

Para reduzir a dependência dos *royalties*, os municípios precisam desenvolver estratégias para diversificar suas economias. Isso pode envolver investimentos em setores como turismo, agricultura e serviços, que podem complementar a receita dos *royalties* e criar oportunidades de emprego e desenvolvimento. Além disso, é crucial que os municípios desenvolvam políticas fiscais que incentivem a inovação e o empreendedorismo, criando um ambiente favorável para o crescimento econômico sustentável.

As estratégias de diversificação econômica devem incluir investimentos em infraestrutura e capital humano. Os municípios também podem se beneficiar de arranjos de cooperação que promovam a troca de conhecimentos e experiências sobre diversificação econômica. Além disso, é essencial desenvolver políticas fiscais que incentivem o desenvolvimento de setores não relacionados ao petróleo, criando oportunidades de emprego e desenvolvimento e reduzindo a dependência dos *royalties*.

## Conclusões

### Síntese dos resultados

Os principais resultados deste estudo indicam que a dependência dos *royalties* do petróleo cria uma relação de dependência fiscal nos municípios do Norte Fluminense, limitando sua capacidade de diversificação econômica e autonomia fiscal. Essa dependência torna os municípios vulneráveis às flutuações nos preços do petróleo e compromete sua capacidade de planejamento a longo prazo.

A análise dos dados fiscais dos municípios do Norte Fluminense mostra que a receita total é fortemente influenciada pelos *royalties*, enquanto a receita tributária permanece baixa. Isso sugere uma dependência significativa dos *royalties* e uma capacidade limitada de arrecadação de receitas próprias. A dependência dos *royalties* cria uma relação de vulnerabilidade, onde a economia local está sujeita às flutuações dos preços do petróleo e às políticas de distribuição de *royalties* do governo federal.

### Implicações para a política pública

As implicações para a política pública incluem a necessidade de desenvolver estratégias para diversificar as economias locais e reduzir a dependência dos *royalties*. Isso pode envolver investimentos em setores não relacionados ao petróleo e políticas para fortalecer a capacidade fiscal e administrativa dos municípios. A criação de fundos de estabilização (fundos soberanos), que podem acumular receitas em períodos de alta e fornecer suporte financeiro em períodos de baixa, é uma estratégia potencial para mitigar os impactos da volatilidade das receitas de *royalties*.

A política pública deve focar na promoção da diversificação econômica, fortalecendo a capacidade institucional e administrativa dos governos locais e desenvolvendo estratégias de cooperação entre os municípios. Além disso, é essencial implementar políticas de transparência e *accountability* na gestão dos recursos de *royalties*, garantindo que os recursos sejam alocados de forma eficiente e equitativa. A criação de fundos de estabi-

lização pode ajudar a mitigar os impactos da volatilidade das receitas de *royalties*, proporcionando um suporte financeiro em períodos de baixa e garantindo a sustentabilidade fiscal a longo prazo.

## Sugestões para pesquisas futuras

Sugere-se que pesquisas futuras explorem diferentes estratégias de diversificação econômica e analisem os impactos de longo prazo da dependência dos *royalties* nos municípios do Norte Fluminense. Além disso, estudos comparativos com outros municípios e regiões que enfrentam desafios semelhantes podem fornecer informações valiosas sobre as melhores práticas para gerenciar a dependência de receitas de recursos naturais.

As pesquisas futuras devem focar na análise de políticas de diversificação econômica, bem como na avaliação dos impactos sociais e ambientais da dependência dos *royalties*. Além disso, é importante investigar as relações entre a dependência dos *royalties* e outros aspectos do desenvolvimento local, como a qualidade da governança, a participação da sociedade civil e a sustentabilidade ambiental.

## Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. Descentralização e Coordenação Federativa no Brasil: Lições dos Anos FHC. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. G. R. **O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC**. Brasília, MP/SEGES, 2002.

ARBOLEDA, M. Extracción en Movimiento: Circulación Del Capital, Poder Estatal y Urbanización Logística en el Norte Minero de Chile. **Investigaciones Geográficas**. Santiago, v. 56, p.3-26, 2018.

ARBOLEDA, Martín. Spaces Of Extraction, Metropolitan Explosions: Planetary Urbanization And The Commodity Boom in Latin America. **International Journal of Urban and Regional Research**. Reino Unido, v. 40 (1), p.96-112, 2016.

ARRETCHE, Martha. Mitos da Descentralização: Mais Democracia e Eficiência Nas Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: n. 31, p. 44-66, 1996.

AZEVEDO, N. L.; CAMPOS, M. M.; LIRA, R. A. Por que os conselhos não funcio-

nam? Entraves Federativos Para a Participação Popular no Brasil. **Dilemas – Revistas de Estudos de Conflito e Controle Social**. Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p.439-461, 2020.

AZEVEDO, Sérgio de; ANASTASIA, Fátima. Governança, Accountability e Responsividade. **Revista de Economia Política**. São Paulo, v. 22, n. 1, p. 82-100, 2002.

BOSCHI, Renato Raul. GAITÁN, Flavio. A Recuperação do Papel do Estado no Capitalismo Globalizado. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul. **Capacidades Estatais em Países Emergentes: O Brasil em Perspectiva Comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

BRIGSS, Asa. The Welfare State in Historical Perspective. In: PIERSON, Christopher; CASTLES, Francis. **The Welfare State – A reader**. Cambridge: Polity Press, 2000.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As Três Economias Políticas Do Welfarestate. **Lua Nova**. São Paulo, n. 24, p. 85-116, 1991.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades Estatais e Democracia: A Abordagem dos Arranjos Institucionais Para Análise de Políticas Públicas. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul. **Capacidades Estatais em Países Emergentes: O Brasil em Perspectiva Comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. Capacidades Estatais Para Políticas Públicas em Países Emergentes: (Des)Vantagens Comparativas Do Brasil. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul. **Capacidades Estatais em Países Emergentes: O Brasil em Perspectiva Comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

GRIN, E.J.; NASCIMENTO A.B.; ABRUCIO F.L., FERNANDES A.S. Sobre Desconexões e Hiatos: Uma Análise de Capacidades Estatais e Finanças Públicas em Municípios Brasileiros. **Caderno de Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo, 23(76), p. 312-336, 2018.

IBARRA, David. O Neoliberalismo na América Latina. **Revista de Economia Política**. V. 31, n. 2 (122), p. 238-248, 2011.

MARCUSE, Peter. The Language of Globalization. **Monthly Review**. Nova Iorque, v. 52 (3), p. 23-27, 2000.

LEAL, José Agostinho; SERRA, Rodrigo. Uma Investigação Sobre os Critérios de Repartição dos Royalties Petrolíferos. In: PIQUET, Rosélia. **Petróleo, Royalties e Região**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

LIRA, Rodrigo Anido. **Accountability e Democracia Local: Entendendo os Conselhos Municipais**. Rio de Janeiro: Autografia, 2021.

MANNING, Nick. Social Needs, Social Problems And Social Welfare And Well-Being. In: ALCOCK, Peter; MAY, Margaret; WRIGHT, Sharon D. **The Student's Companion to Social Policy**. Oxford: Wiley-Blackwell, 2012.

MELO, M A. Crise Federativa, Guerra Fiscal e Hobbesianismo Municipal: Efeitos Perversos Da Descentralização?. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo,v. 10, n.3, p. 11-20, 1996.

SANTOS, Wanderley Guilherme. A Trágica Condição da Política Social. In: ABRANCHES, S. *et al.* **Política Social e Combate à Pobreza**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.

SERRA, Rodrigo. (2007). O Sequestro das Rendas Petrolíferas Pelo Poder Local: A Gênese das Quase Sortudas Regiões Produtoras. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. Presidente Prudente, v. 9, n. 1, p. 101-114, 2007.

SVAMPA, Maristella. **As Fronteiras do Neoextrativismo na América Latina**. São Paulo: Editora Elefante, 2019.

TERRA, D. C. T.; AZEVEDO, N. L. Limites e Possibilidades da Construção de Arranjos Político-Institucionais de Cooperação Intermunicipal na Bacia De Campos. In: SILVIA, S. R. A. S.; CARVALHO, M. R. **Macaé, do caos ao conhecimento: olhares acadêmicos sobre o cenário de crise econômica**. Macaé: Prefeitura Macaé, 2019.

**PARTE 03**

---

**TURISMO E TRANSFORMAÇÕES DAS  
METRÓPOLES**

# PLANEJAMENTO TERRITORIAL EM AMBIENTES TURÍSTICOS

## Caminhos alternativos para a Bahía de Banderas, México

*José Alfonso Baños Francia*

Os municípios de Bahía de Banderas e Puerto Vallarta partilham fronteiras na costa ocidental do Pacífico mexicano, formando uma área metropolitana cuja principal atividade econômica está ligada ao turismo.

Esse capítulo mostra os esforços de planejamento territorial estabelecidos na região para conduzir o processo de expansão com racionalidade e congruência. Os mecanismos têm bases institucionais, normativas e instrumentais fornecidas pelo Estado mexicano nos níveis federal, estadual e municipal de governo.

O método utilizado consistiu na análise documental e na observação participante, contribuindo para os organismos regionais de planejamento e gestão.

Na primeira seção é apresentado o espaço conurbado. A segunda analisa as bases do planejamento na experiência mexicana. Segue-se, uma revisão retrospectiva dos instrumentos de planejamento territorial e do seu quadro de apoio. Finalmente, são debatidos os desafios da relação entre território e turismo, nas dimensões social, natural e econômica.

Como corolário, sugere-se seguir outros caminhos no planejamento territorial da Bahía de Banderas para reduzir as assimetrias, a obsolescência e as dificuldades de implementação.

### Zona Metropolitana Interestadual de Puerto Vallarta e Bahía de Banderas (ZMIP-BB)

A Bahía de Banderas está localizada na região centro-oeste do México, abrangendo o município com o mesmo nome no

estado de Nayarit, bem como Puerto Vallarta e Cabo Corrientes, em Jalisco.

A partir da segunda metade do século XX, o turismo começou a consolidar-se como a base econômica regional mais significativa, sendo Puerto Vallarta o motor inicial do crescimento. A dinâmica da conurbação foi lenta no início, mas acelerou com a chegada do terceiro milênio, aumentando a interdependência funcional, bem como os problemas partilhados (Baños, 2018).

O município de Bahía de Banderas, Nayarit, foi criado em 1989. De acordo com o Censo de População e Moradia de 2020, o município tinha 187.632 residentes, com uma taxa de crescimento anual da população superior à média nacional de 0,6% (INEGI, 2024). O território apresenta uma forma urbana difusa com 14 núcleos populacionais compostos por Lo de Marcos, San Francisco, Sayulita, Punta Mita-Corral del Risco, La Cruz de Huanacastle, Bucerías, Valle de Banderas, Mezcales, San Vicente, El Porvenir, San José del Valle, Nuevo Nayarit, Valle Dorado e Jarretaderas (Baños, 2013). A área urbanizada inclui 3.645,96 hectares com uma densidade de 43,44 habitantes por hectare, considerada baixa de acordo com os padrões oficiais mexicanos (IMBA, 2023).

Quanto a Puerto Vallarta, a cidade foi fundada em 1851, mas só em 1918 que se estabeleceu como município. A população em 2020 era de 291.839 habitantes, evidenciando uma intensa taxa de crescimento. Ao contrário do município vizinho, apresenta um esquema de ocupação relativamente compacto, através de 6 núcleos, Las Palmas de Arriba, Ixtapa, Las Juntas, o núcleo populacional, Mismaloya e Boca de Tomatlán, ocupando 6.005,96 hectares com uma taxa de densidade de 33,68 habitantes por hectare, muito baixa segundo os critérios de expansão sustentável (IMBA, 2023).

### Mapa 1 - Localização da Área Metropolitana Interestadual Puerto Vallarta-Bahia de Banderas.



Elaboração própria.

Para o ano de 2023, a superfície urbanizada da ZMIPV-BB atingiu 9.651,92 hectares, com uma ocupação média de 38,56 habitantes por hectare, evidenciando a baixa densidade populacional e confirmando um modelo de ocupação difuso e alargado, sobretudo na faixa turística, com Nuevo Nayarit a apresentar o índice mais baixo, com 1,89 habitantes por hectare.

## Bases do planejamento territorial no México

O panorama de planejamento no México assenta em dois quadros, o jurídico e a base técnica de execução.

### Marco jurídico do planejamento urbano no México

A Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) foi estabelecida em 1917, após a conclusão da Revolução, como parte do esforço de reconciliação nacional, determinando o federalismo como uma forma de coexistência com três níveis de natureza concorrente: federal, estadual e municipal.

Uma das conquistas foi a determinação da função social do solo, determinado no artigo 27:

A propriedade das terras e águas dentro dos limites do território nacional corresponde originariamente à Nação, que teve e tem o direito de transferir o domínio dessas terras e águas a particulares, constituindo propriedade privada (CPEUM, 1917).

Em 1976, foi editada a Lei Geral de Assentamentos Humanos (LGAH), com o objetivo de estabelecer as regras básicas para a fundação, conservação, melhoria e crescimento das cidades mexicanas, considerando a concordância e coordenação das autoridades dos três níveis de governo, um sistema de planos urbanos a várias escalas e outras disposições que constavam de 47 artigos e uma disposição transitória (Azuela, 2013).

Durante a administração federal de 1982 a 1988, houve um forte apelo à descentralização administrativa, implementando reformas e emendas para que os municípios enfrentassem desafios territoriais e regionais, em particular com a adaptação do artigo 115 do CPEUM, concedendo os principais poderes de gestão urbana aos governos locais (Rabasa, 2017). Em 1999, seguir-se-iam outras modificações constitucionais para passar de um federalismo hierárquico altamente centralizado para um federalismo dual (Cabrero; Zabaleta, 2011).

Após a conclusão da terceira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat III), realizada em 2016 em Quito (Equador) e a adesão à Nova Agenda Urbana (NAU), o México aprovou uma versão atualizada da norma regulatória estipulada na Lei Geral de Assentamentos Humanos, Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Urbano (LGAHOTEDU), levando em consideração a complexidade da dinâmica nacional. Apesar das conquistas, perdeu-se a oportunidade de reformular o quadro institucional do planejamento mexicano, mantendo-se o método racional, que tem uma longa tradição na prática, mas que é pouco eficaz face aos desafios atuais (Kunz, 2017).

No que diz respeito aos enquadramentos legais das entidades federais, Nayarit dispõe da Lei de Assentamentos Hu-

manos, Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Urbano estatal, enquanto Jalisco dispõe de um Código Urbano. Os municípios dispõem da Lei Orgânica do Instituto Municipal de Planejamento da Bahía de Banderas, bem como da Lei de Ordenamento e Planejamento do Território de Puerto Vallarta.

Vale lembrar que os três níveis de governo recorrem à concorrência para ordenar o território, sendo os municípios (governo local) aqueles que possuem amplos poderes para a administração urbana, enquadrados no artigo 115 da Constituição (Arellano, 2016).

### **Bases técnicas de planejamento para a cidade mexicana**

A operacionalização do quadro jurídico ocorre através da formulação de planos cuja hierarquia depende da escala de atuação. A nível nacional, existe a Estratégia Nacional de Ordenamento do Território 2020-2040, estabelecida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, Territorial e Urbano (SEDATU), da qual deriva o Programa Nacional de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano 2021-2024 (PNOTDU), que dita as regras aplicáveis em todo o país.

Posteriormente, opera o Programa Setorial de Desenvolvimento Agrário, Territorial e Urbano 2020-2024 com quatro áreas temáticas de interesse: Gestão Fundiária, Desenvolvimento Agrário, Desenvolvimento Urbano e Moradia. De forma complementar, a Política Nacional do Solo (PNS) está em vigor para influenciar a recuperação da função social da propriedade e estabelecer uma gestão sustentável da terra urbanizada.

Nayarit e Jalisco não dispõem de programas atualizados de Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Urbano, o que ilustra a falta de interesse pelo tema nos dois estados que compõem a ZMIPV-BB.

A nível municipal, Bahía de Banderas tem um Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano (PMDU) autorizado em 2002, enquanto Puerto Vallarta tem um Programa Municipal de Desenvolvimento Urbano (PMDU) e 12 Planos Parciais de Desenvolvimento Urbano (PPDU) que entraram em vigor em 2020. A diferença no tempo de implementação entre os dois instrumentos dá uma ideia do grau de compromisso com a inovação no plane-

jamento territorial entre as duas localidades, que estão imersas em processos de crescimento sustentado.

Diversos autores (Kunz, 2017; Peña, 2016; Rébora, 2017; Verduzco, 2013) defendem que o método do plano no México é obsoleto e não dá resposta aos problemas que se verificam atualmente. Uma fragilidade ocorre com a aplicação do zoneamento como mecanismo de controle da expansão urbana por meio da atribuição de usos do solo e intensidades, reduzindo a uma visão simplista a complexa teia de relações que ocorrem no território. Argumenta-se também que o Estado oferece soluções parciais, enquanto a geração de valor produzida pela urbanização é capturada pelo capital privado, socializando os custos para a população (Kunz; Morales, 2023).

## Ordenamento do território na Bahía de Banderas

A consolidação da atividade turística motivou a formulação de instrumentos para regular o processo de expansão da Bahía de Banderas, que tem vindo a ser desenvolvido desde a década de 1970, com escalas e âmbitos de atuação variados.

Após a entrada em vigor da Lei Geral dos Assentamentos Humanos (LGAH), em 1976, seguiu-se o estabelecimento formal das zonas de conurbação ao longo do território mexicano. Na Bahía de Banderas, a Comissão de Conurbação da Foz do Rio Ameca (Comisión de Conurbación de la Desembocadura del Río Ameca, CCDRA) foi constituída em 1978 com o objetivo de coordenar os esforços intergovernamentais, formular instrumentos de ordenamento do território e supervisionar a implementação que correspondia à competência de cada nível de governo (SAHOP, 1978).

O planeamento regional foi realizado através de *Planos de Ordenamento*, que se configuraram como os instrumentos para as entidades governamentais determinarem ações para abordar os fluxos de investimento de forma coordenada.

Disso, derivou o Plano Regional de Desenvolvimento Urbano para a foz do rio Ameca (PRDUZPDRA), formulado em 1979 e

aprovado três anos mais tarde (México, 1982). O Plano Regional surgiu como um instrumento concorrente dos três níveis de governo, a ser formulado de forma tripartite; no entanto, o peso mais forte foi assumido a nível federal, com pouca participação de Nayarit e Jalisco e dos seus municípios. A base instrumental estava inscrita em um planejamento racional, em voga na época, considerado o paradigma clássico da prática do planejamento urbano. As realizações deste esforço pioneiro foram limitadas pela falta de implementação, perdendo-se uma oportunidade de influenciar a intensa urbanização regional.

Foram necessárias quase três décadas para que o governo federal voltasse a agir, com a assinatura de um Convênio de Coordenação na área metropolitana da Bahía de Banderas e Puerto Vallarta, em 2010. A expansão dos problemas motivou a necessidade urgente de planejar e regular o processo de expansão regional nos municípios da conurbação, e foram necessários dois anos para a sua oficialização (Baños; Cárdenas, 2013).

O acordo estabeleceu as atribuições dos três níveis de governo, coincidindo com a promoção de formas renovadas de desenvolvimento metropolitano para fazer face ao atraso histórico, incluindo a dimensão social, as infraestruturas, os equipamentos, a mobilidade e os serviços básicos. Foi constituída a Comissão de Conurbação da Zona Metropolitana Puerto Vallarta-Bahía de Banderas, que formulou o Programa de Gestão da Zona Metropolitana Interestatal Puerto Vallarta-Bahía de Banderas (POZMIPV-BB), abordando questões estratégicas como o impacto sobre o uso do solo (zoneamento), o estabelecimento de reservas urbanas, a identificação das zonas de conservação, o reforço das infraestruturas viárias de mobilidade e transporte, bem como a intervenção na dotação de infraestruturas de água e saneamento.

Para permitir a materialização do convênio, foi criado o Fundo Fiduciário de Investimento para o Desenvolvimento da Região Centro Oeste (FIDERCO), no qual a Federação, os Estados de Jalisco e Nayarit, bem como os municípios, concentraram os recursos para a formulação e implementação do Programa de Gestão. A integração do Fundo Metropolitano, que prestava apoio em casos como o acima mencionado, foi complementada.

O POZMIPV-BB não foi aprovado pela Comissão de Conurbação, impedindo a sua implementação. Uma vez que o Convênio de Coordenação terminou com a administração federal de 2006-2012, o vasto trabalho realizado para melhorar a gestão costeira metropolitana da Bahía de Banderas foi desperdiçado.

O mais recente esforço de planejamento territorial e gestão metropolitana ocorreram em 2019, quando o governo federal, representado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, Territorial e Urbano (SEDATU), reuniram Estados e municípios para a assinatura do convênio de coordenação para a instalação e funcionamento das instâncias de governança da Zona Metropolitana Interestadual Puerto Vallarta-Bahía de Banderas (ZMIPV-BB). Vale ressaltar que o convênio não incluiu o município de Cabo Corrientes devido à sua pouca participação na conurbação funcional.

Em seguida, foram criados quatro órgãos de coordenação na ZMIPV-BB para formular, implementar e avaliar a gestão metropolitana: a Comissão Metropolitana de Planejamento (COM), o Conselho Consultivo para o Desenvolvimento Metropolitano (CCDM), o Instituto Metropolitano da Bahía de Banderas (IMBA) e as Agências Metropolitanas.

Um produto de destaque foi a formulação do Programa de Ordenamento do Uso do Solo da ZMIPV-BB (POTZMIPV-BB), iniciado em 2022 e concluído dois anos depois. Devido ao seu caráter de ação metropolitana, as diretrizes correspondem a um zoneamento primário, sujeito e regulamentado nos instrumentos de planejamento de cada município, integrado em quatro modalidades: i) não urbanizável; ii) urbanizado; iii) urbanizável; e iv) urbanizável de controle especial.

Com o documento preliminar do POTZMIPV-BB, foi realizada a consulta pública em ambos os distritos para estimular as demandas dos cidadãos e enriquecer o que foi sugerido, provocando uma participação comunitária ativa, que incluiu atores individuais e coletivos, cobrindo um amplo espectro na região. A versão ajustada do Programa foi submetida à apreciação dos órgãos de governação metropolitana, tendo sido aprovada em diferentes momentos por cada entidade governamental.

O POTZMIPV-BB representa um esforço de planejamento territorial em nível metropolitano, sendo relevante pela sua

abrangência e formalidade na formulação. Entretanto, não constitui uma alternativa para que a gestão regional se efetive ou considere outras formas de atuação, como a participação da comunidade na coprodução de políticas públicas. Por ser criado pelas esferas governamentais, reforça a verticalidade da tomada de decisão, prevalecendo a visão espacial e geográfica do território, traduzida na administração do uso do solo, retomando o paradigma racional, que tem mostrado sua escassa conexão com a complexa dinâmica das relações metropolitanas.

**Tabela 1 - Planejamento territorial em Bahía de Banderas, México.**

<b>Instituições</b>	1978-1982: Comissão para a Conurbação da foz do rio Ameca, promovida pela Secretaria de Assentamentos Humanos e Obras Públicas (SAHOP) do governo federal. Participação limitada das entidades federais (Nayarit e Jalisco) e nenhuma participação dos municípios.
	2010-12: Convênio de Coordenação; participação dos três níveis de governo, presidido por um representante do Ministério do Desenvolvimento Social (SEDESOL), integrando uma Comissão de Conurbação.
	2019-2024: 3 instancias de governança metropolitana, um política, uma cívica e uma técnica; participação dos três níveis de governo, liderados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, Territorial e Urbano (SEDATU).
<b>Normas</b>	1917: Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos, artigo 27°, nº 3.
	1976: Lei Geral dos Assentamentos Humanos (LGAH); estabelecida a concorrência e a coordenação entre as 3 ordens de governo; incorporado o conceito de aglomerados urbanos, determinado na LGAH em 10 artigos (de 18 a 27).
	1993: Reforma à Lei Geral dos Assentamentos Humanos (LGAH); 7 artigos para os aglomerados urbanos.
	2016: - Lei Geral dos Assentamentos Humanos, Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Urbano (LGAHOTyDU).
	2019: Assinatura do Convênio de Governança Metropolitana na ZMIPV-BB.
<b>Instrumentos</b>	1978-1982: Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano; Plano de Ordenamento; Plano Regional de Desenvolvimento Urbano para o desenvolvimento urbano da área de aglomeração da foz do rio Ameca; bases racionais de planejamento.
	2010-12: Programa de Gestão da Área Metropolitana Interestatal Puerto Vallarta-Bahia de Banderas (POZMIPV-BB).
	2022-2024: Programa de Ordenamento Territorial da Área Metropolitana Interestatal Puerto Vallarta-Bahia de Banderas (POTZMIPV-BB), base de planejamento racional e planejamento colaborativo/comunicativo incipiente.

Fonte: Elaboração própria.

Os avanços da gestão regional continuam e o ordenamento do território fica aquém dos problemas profundos que persistem e se agravam. Questões partilhadas, como a mobilidade, o mercado fundiário, a disparidade da oferta de moradia, a emer-

gência de novas formas de segregação residencial, os impactos ambientais e o agravamento da diferença de rendimento econômico entre os diferentes setores do aglomerado urbano continuam pendentes, reforçando a complexa relação entre território e atividade turística.

## Desafios para o território e o turismo na Bahía de Banderas

O turismo foi adotado pelo Estado mexicano durante a segunda metade do século XX para gerar emprego, atrair divisas e incentivar o desenvolvimento em zonas vulneráveis (Brenner, 2007). Entre os vários segmentos recreativos, o turismo de sol e praia tem sido um dos pilares do setor, com destinos localizados nos oceanos Pacífico e Atlântico.

A região da Bahía de Banderas é altamente dependente da atividade turística. Parte da sua popularidade reside em suas condições territoriais atrativas, com três unidades de paisagem: serras, vales e costas (Baños, 2017). Isso tem sido aproveitado por agentes que encontram oportunidades de investimento e geração de capital econômico, consolidando um esquema massivo na prestação de serviços recreativos. Assim, emergem tensões e desafios na interação entre território e turismo, motivados pela rápida expansão com impactos ambientais, sociais e econômicos (Bifano, 2022).

A urbanização acelerada para satisfazer a demanda turística levou à modificação dos ecossistemas costeiros, como os mangues e os recifes de coral, que são essenciais para a biodiversidade e a proteção costeira. A implantação de equipamentos turísticos (hotéis, condomínios em campos de golfe e marinas) conduziu à perda de *habitats* naturais, à privatização das praias e à alteração dos padrões hidrológicos. Outra forma de degradação ambiental ocorre com a gestão inadequada de resíduos sólidos e esgotos, contribuindo para a fragilidade da gestão na região.

Em termos de desafios sociais, o fluxo crescente de turistas põe à prova os modos de vida e a identidade local, com dinâmicas de aculturação, nomeadamente entre os jovens. A competição pela

disponibilidade de terrenos afeta a oferta de moradia e de serviços básicos para a população, exacerbando o fenômeno da gentrificação (Huízar; López; Baños, 2023). E a mobilidade regional depara-se com estrangulamentos no seu funcionamento cotidiano.

Na dimensão econômica, um aspecto sensível é o aumento do custo de vida, afetando o rendimento das comunidades locais, particularmente devido à insegurança no emprego, à elevada rotatividade e aos baixos salários, com implicações nas condições de vida (Huízar, 2018). Além disso, a limitada diversificação econômica e a excessiva dependência do turismo aumentam a vulnerabilidade da região às flutuações econômicas globais e às catástrofes naturais, como foi o caso durante a pandemia de Covid-19.

Neste contexto, é vital implementar estratégias de gestão sustentável para equilibrar o desenvolvimento do turismo com a conservação do meio ambiente e o bem-estar social. Um caminho a seguir é a adoção de práticas recreativas responsáveis que reduzam as alterações e promovam a inclusão das comunidades na tomada de decisões e nos benefícios econômicos.

É necessário dispor de um marco regulatório e ordenamento territorial eficaz na ZMIPV-BB para orientar o crescimento urbano e proteger as zonas naturais sensíveis. Para garantir a sua realização, é necessário reforçar as capacidades estatais dos agentes governamentais (a nível federal, estadual e municipal), empresariais e sociais.

A implementação de práticas turísticas diferenciadas pode ter um impacto numa distribuição mais equitativa dos benefícios do turismo nesta região turística do México.

## Notas finais

A constituição da Zona Metropolitana Interestadual de Puerto Vallarta-Bahía de Banderas (ZMIPV-BB) e a sua importância para o desenvolvimento nacional promoveram iniciativas de planeamento territorial de diferente profundidade, cujos antecedentes remontam à década de 1970. Os primeiros trabalhos foram promovidos pelo governo federal com pouca participação dos Estados e municípios, numa espécie de federalismo centralista.

Apesar de um arsenal sólido de regulamentos e instrumentos, a aplicação dos planos é insuficiente face à expansão urbana sustentada ligada ao turismo e às debilidades institucionais, como a corrupção e o suborno. Esta tem vindo a aumentar devido uma mentalidade generalizada de extração de recursos territoriais com o objetivo de maximizar o capital econômico em áreas como o imobiliário, deixando sem efeito as disposições estabelecidas nas normas urbanísticas (Baños, 2015).

A resolução das tensões regionais implica a coordenação e a integração entre a sociedade e o governo para alcançar a prosperidade baseada na comunidade.

## Referências bibliográficas

ARELLANO, A. **La Coordinación Metropolitana En El Sistema Federal**. Zapopan: El Colegio de Jalisco y Universidad Autónoma Metropolitana, 2016.

Azuela, A. El Ordenamiento Territorial en la Legislación Mexicana. In: SÁNCHEZ, M.T.; BOCCO, G.; CASADO, J.M. (org.). **La Política de Ordenamiento Territorial En México: De La Teoría A La Práctica**. Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2013.

BAÑOS, A. Arquitectura y Urbanismo En Puerto Vallarta En El Centenario Como Municipio. In: PÉREZ, H; BAÑOS, A (org.). **Puerto Vallarta, 2018. Temas del Centenario**. Guadalajara: Colegio de Jalisco y Universidad de Guadalajara, 2018.

BAÑOS, A. Políticas Para el Territorio en Puerto Vallarta, Jalisco. Implementación Incompleta Del Ordenamiento En El Espacio Del Turismo. In: ARELLANO, A. (org.). **Políticas Públicas y Territorio. Diseño e Implementación de Programas Gubernamentales en Jalisco**. Zapopan: Colegio del Jalisco, 2017.

BAÑOS, A. **Planeación y Políticas Urbanas en Puerto Vallarta**. Zapopan: Estudios Jaliscienses, p. 101, 2015.

BAÑOS, A. **Consideraciones Sobre la Gestión Metropolitana en México: Acercamiento a La Bahía de Banderas**. México: Trace 64, 2013.

BAÑOS, A.; CARDEÑAS, E. La Zona Metropolitana de Puerto Vallarta. Contexto Urbano y Políticas de Gestión Territorial. In: ARELLANO, A.; ORTIZ, I. (org.). **Coordinación y Gestión Metropolitana en Jalisco**. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2013.

BIFANO, M. **Turismo y Transformaciones Socio-Espaciales: Un Análisis del Proceso de Desarrollo Desigual de Bahía de Banderas, Nayarit, Mexico**. Tese de doutorado. Puerto Vallarta: Centro Universitario de la Costa, Universidad de Guadalajara, 2022.

BRENNER, L. La Política Turística Mexicana y Su Impacto en El Desarrollo Local y Regional. In: CAMPOS, B. L. (Org.). **Urbanización y Turismo**. Barcelona: Pomares, 2007.

CABRERO, E; ZABALETA, D. Gobierno y Gestión Pública en Ciudades Mexicanas: Los Desafíos Institucionales en Los Municipios Urbanos. In: CABRERO, E. (Org.), **Ciudades Mexicanas. Desafíos en Concierto**. Cidade do México: FCE y CONACULTA, 2011.

HUÍZAR, M.A. **Desarrollo Local y Turismo en la Región de Bahía de Banderas**. Puerto Vallarta: Universidad de Guadalajara, 2018.

HUÍZAR, M.A.; LÓPEZ, J.L.; BAÑOS, J.A. **Economía Colaborativa Y Turismo. Desafíos Para Las Ciudades Del Ocio**. México: Comunicación Científica, 2023.

IMBA – Instituto Metropolitano de la Bahía. **Programa de Ordenamiento Territorial de la Zona Metropolitana Interestatal Puerto Vallarta-Bahía de Banderas**. 2023. Disponível em: <http://www.implanbadeba.gob.mx/potzmi/programa-de-ordenamiento-territorial>. Acesso em: 25 out. 2024.

IRACHETA, A. Metropolización y Gobernanza, La Marca Del Siglo XXI. In: IRACHETA, A. (org.). **Metrópolis y Gobernanza**. Cidade do México: Siglo XXI, 2016.

KUNZ, I. Desarrollo Institucional y Urbanismo en México. In: KUNZ, I. (org.). **Planeación Metropolitana. En Busca de la Integralidad**. Cidade do México: Siglo XXI, 2017.

KUNZ, I.; MORALES, G. Encarecimiento de la Vivienda y Exclusión Por el Uso de Densidades en la Zonificación. **Estudios Demográficos y Urbanos**, v. 38, n. 3, p. 797-827, 2023.

ONU Hábitat. **Nueva Agenda Urbana**. Nairobi: ONU, 2016.

MEXICO, Gobierno Federal. **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTyDU)**, 2016.

NAYARIT, Periódico Oficial. **Sumario del Convenio de Coordinación Para la Instalación y Funcionamiento de las Instancias de Gobernanza en la Zona Metropolitana Interestatal Puerto Vallarta-Bahía de Banderas**. Vigésima sexta seção, Volume CCV, 21 (diciembre) de dezembro. Disponível em: <http://implan.bahiadebanderas.gob.mx/files/zona-metropolitana/marco-legal/CONVENIO%20DE%20COORDINACION%20PARA%20LA%20INSTALACION%20Y.pdf>. Acesso em: 25 out. 2024.

ONU Hábitat. **Decreto de Creación de la Comisión de Conurbación de la Desembocadura Del Río Ameca**. México: Diario Oficial de la Federación (DOF), 1978.

ONU Hábitat. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. CPEUM, 1917.

PEÑA, S. **Teoría, Procesos y Práctica de la Planeación Urbana y Regional**. Tijuana: Colegio de la Frontera Norte, 2016.

RABASA, E. **El Derecho de Propiedad y La Constitución Mexicana de 1917**. Cidade do México: FCE, CIDE y Suprema Corte de Justicia, 2017.

RÉBORA, A. Bases Institucionales de la Gestión Urbana en Mexico. In: KUNZ, I. (org). **Planeación Metropolitana. en Busca de la Integralidad**. Cidade do México: Siglo XXI, 2017.

SAHOP – Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. **Integración de la Comisión de Conurbación Interestatal**. Documento Interno. México: Gobierno Federal, 1978.

VERDUZCO, B. **Una Utopía Urbana (Im)posible: La Negociación Infinita de Planes de Desarrollo Urbano y Prosperidad**. Zapopan: Colegio de Jalisco, 2013.

# TURISMO E SEUS IMPACTOS SOCIOTERRITORIAIS EM QUINTANA ROO, MÉXICO

*Erika Patricia Cárdenas Gómez*

**E**ste capítulo tem como objetivo apresentar alguns dos impactos que o turismo tem gerado no território de Quintana Roo. Os principais destinos turísticos de sol e praia do México são Cancún e Riviera Maya, ambos localizados em Quintana Roo. Eles geram a maior quantidade de investimento estrangeiro, bem como um grande número de turistas internacionais. Esses destinos turísticos não têm uma longa história. Seu surgimento e sua rápida transformação socioterritorial se devem ao impulso e à promoção da atividade turística. Em um primeiro momento em Cancún e, depois, o dinamismo econômico se espalhou para outras latitudes próximas; isso levou à criação de corredores turísticos entre os municípios, bem como à formação de áreas metropolitanas. Também levou a um alto nível de especulação em sua faixa costeira, bem como à deterioração de seus recursos naturais.

## Metodologia

Os métodos usados para esta pesquisa foram dedutivos e retrospectivos. As técnicas utilizadas foram revisão da literatura, documentos oficiais e hemerografia. Foram consultados dados fornecidos pelo Instituto Nacional de Estatística e Geografia (INEGI).

A razão para analisar esse tema é que o turismo desempenha um papel importante para o México, daí a importância de estudar seus impactos no território. Alguns elementos que corroboram isso são: 1) o país ocupa o primeiro lugar na América Latina no recebimento de turistas internacionais; 2) em nível mundial, em 2023, ocupava o sexto lugar (Valadez, 2024); 3) o turismo em 2022 contribuiu com 8,5% do PIB nacional, o que repre-

senta 2.372 milhões de pesos; 4) nesse mesmo ano, as atividades turísticas geraram 2,8 milhões de empregos remunerados, o que equivale a 7,1% do total nacional (INEGI, 2023).

Não há dúvida de que o turismo é uma das principais atividades econômicas do país. Seu principal destino turístico de sol e praia é Cancun e a Riviera Maya, conforme mencionado acima. O período de análise deste texto abrange os anos de 1974 a 2023.

Para uma melhor organização, o documento está dividido em quatro seções. A primeira apresenta um breve histórico do turismo no México, a segunda trata do fenômeno metropolitano no país (já que os principais destinos turísticos de Quintana Roo têm sido chamados de áreas metropolitanas e metrópoles municipais), a terceira apresenta o contexto geográfico, histórico e econômico de Quintana Roo, em geral, e de Cancún, em particular. A quarta seção analisa os impactos socioterritoriais do turismo em Quintana Roo.

## Breve histórico do turismo no México

No relato histórico do turismo no México, basicamente três questões devem ser destacadas: 1) oferta turística, 2) práticas de turismo e 3) o papel dos atores em sua promoção e impulso.

### Oferta turística no México

O México é um país com várias atrações naturais e culturais. Possui 11.122 quilômetros de litoral (INEGI, 2020a). Sua riqueza natural se deve ao fato de fazer fronteira com o Oceano Pacífico e o Oceano Atlântico. Tem um clima excepcional e a temperatura de suas águas marítimas é agradável para os turistas.

Nas primeiras décadas do século XX, a maioria dos turistas internacionais se concentrava em Tijuana e na Cidade do México (Hiernaux, 1999). Primeiramente porque o jogo era permitido nos cassinos, bem como a venda de bebidas alcoólicas. Depois, por causa de sua riqueza cultural e gastronômica.

Vale a pena mencionar que, após o fim da Segunda Guerra Mundial, foram lançadas as bases para a promoção do turismo de massa em todo o mundo. Nesse contexto de paz, o México

desenvolveu sua infraestrutura rodoviária e aérea, forneceu serviços públicos, construiu hotéis e promoveu o turismo, entre outras coisas. Acapulco se tornou o principal destino de sol e praia do país. Outros destinos turísticos importantes são a Cidade do México, Guadalajara, Mazatlán e Veracruz.

### **Práticas de turismo internacional e doméstico**

Deve-se observar que, devido à sua localização geográfica, o México é altamente dependente dos Estados Unidos da América como o principal mercado emissor de turistas. Essa proximidade desempenha um papel importante, pois a maioria dos turistas internacionais que visitam o México é dos Estados Unidos, como reconheceu Molina (2007).

Eles visitam o México porque o consideram um país exótico, rico em tradições, costumes e arquitetura. Além disso, tem um clima agradável (Molina, 2007). No início, alguns dos turistas americanos gostavam de viajar para o México de carro ou com seus *motorhomes*. Mais tarde, eles preferiram viajar de avião, devido à economia de tempo, à acessibilidade dos preços das passagens, mas também devido à geografia de alguns dos destinos turísticos do país.

O contexto internacional da Guerra Fria também influenciou o México a receber um número maior de turistas americanos, porque os Estados Unidos romperam as relações internacionais com Cuba. Além disso, o governo dos EUA apoiou a recuperação de seus ex-combatentes em Acapulco (Hiernaux, 2010; Ramírez, 1986). A elite política do México e dos Estados Unidos, bem como os atores de Hollywood e do cinema mexicano, também visitaram esse destino de sol e praia. Assim, em 1960, Acapulco era a joia turística do país e da América Latina.

Durante muito tempo, a maioria dos turistas nacionais não gostava de viajar e, quando o faziam, era para visitar a Cidade do México, com a intenção de ir à Basílica de Guadalupe, bem como a outros santuários religiosos. A falta de motivação para viajar se devia ao fato de que não havia recursos econômicos suficientes para isso, nem o país tinha uma infraestrutura rodoviária articulada e completa. A mentalidade mexicana mudou a partir de 1970 (Jiménez, 1993), talvez devido ao aumento dos níveis de

escolaridade, ao surgimento de cartões de crédito, à disseminação da televisão como meio de comunicação e ao aparecimento de cenas de alguns destinos turísticos mexicanos – o cinema da época também influenciou a motivação para viajar.

Por sua vez, a elite mexicana preferia visitar a Cidade do México para visitar uma de suas fazendas ou fazenda de amigos. Eles também viajavam para fazer negócios (Gormsen, 1977).

## **O papel dos interessados na promoção da atividade turística no México**

No desenvolvimento do turismo no México, um dos principais promotores foi o governo federal, que desempenhou o papel de regulador, construtor, empreendedor, investidor, entre outros.

Em primeiro lugar, deve-se enfatizar sua contribuição para a criação de órgãos, regulamentos, leis, fundos, etc. Algumas dessas disposições datam de 1928, com a constituição da *Comisión Mixta Pro Turismo* (a precursora da Comissão Nacional de Turismo e do Departamento de Turismo) (Echegaray, 2005). A primeira Lei de Turismo foi promulgada em 1949 (Dávila, s/a). Em 1956, foi criado o *Fondo de Garantía y Fomento de Turismo*, FOGATUR, e dois anos depois foi constituído o *Consejo Nacional de Turismo* (Jiménez, 1993).

Em 1969, foi criado o Departamento de Turismo (Jiménez, 1993). No mesmo ano, de acordo com Clancy, o *Fondo de Promoción e Infraestructura Turística* (INRATUR) foi criado com a missão de construir infraestrutura em destinos turísticos (2001). Em 1974, a INFRATUR e a FOGATUR se fundiram para criar o *Fondo Nacional de Fomento al Turismo*, FONATUR. O FONATUR foi encarregado de planejar e construir os *Centros Integralmente Planejados* (CIPS). Esses centros eram Cancún, Ixtapa, Loreto, San Lucas e Huatulco (Benseny, 2007). O objetivo era trazer moeda estrangeira para o país. Naqueles anos, o turismo era visto como uma alavanca para o desenvolvimento.

O Ministério do Turismo assumiu o cargo em 1975, portanto, não teve nenhum envolvimento na construção do CIPS (Cárdenas, 2022; Jiménez, 1993).

No entanto, o governo mexicano continuaria seu trabalho como investidor, construtor, empresário e hoteleiro, porque a iniciativa privada não via o projeto como lucrativo (Martí, 1985). Os recursos econômicos vieram de empréstimos internacionais feitos ao país, por meio da intercessão de Antonio Enríquez Savignac, que teve a ideia de construir o CIPS e tinha excelentes relações sociais no exterior (Clancy, 2001). As desapropriações correspondentes também foram feitas para a construção do CIP.

Vale a pena mencionar que, em outros destinos turísticos mexicanos, o setor privado e a sociedade civil desempenharam um papel importante em seu desenvolvimento, como foi o caso de Puerto Vallarta e Mazatlan.

## O fenômeno metropolitano no México

Em 1940, foi a primeira vez que a conurbação foi observada no México, situada entre a delegação de Miguel Hidalgo, no Distrito Federal, e o município de Naucalpan, no Estado do México (Cárdenas, 2016). Naquele ano, o país estava iniciando seu processo de industrialização, portanto, havia grandes fluxos migratórios do campo para a cidade.

Gradualmente, a dinâmica da conurbação progrediu. Mais municípios e delegações mantiveram estreitas relações econômicas, sociais e funcionais. O país estava começando a se transformar de rural em urbano e, depois, em metropolitano. Mas essa realidade não foi acompanhada por um andaime institucional, por uma estrutura legal que estabelecesse claramente as funções de coordenação entre as aglomerações urbanas, muito menos os recursos econômicos para fazê-lo (Ward, 2011).

Foram necessários vários anos para que o Ministério do Desenvolvimento Social (SEDESOL), o Conselho de População (CONAPO) e o INEGI definissem, em 2004, o que era uma área metropolitana. Nesse exercício, foram identificadas 55 (SEDESOL, CONAPO e INEGI, 2004). Posteriormente, em 2012, o documento foi atualizado e 59 áreas metropolitanas foram listadas (SEDESOL; CONAPO; INEGI, 2013). Em 2018, havia 74 (SEDATU; CONAPO; INEGI, 2018). Em 2020, havia 92 metrópoles (SEDATU; CONAPO; INEGI, 2024).

Entretanto, os critérios para a definição de áreas metropolitanas variaram nos últimos 20 anos. Por exemplo, no início, foram considerados: a) municípios centrais; b) municípios periféricos definidos com base em critérios estatísticos e geográficos; e c) municípios periféricos definidos com base em critérios de planejamento e política urbana (SEDESOL; CONAPO; INEGI, 2004).

Em 2018, foi contemplada a incorporação das capitais estaduais como áreas metropolitanas. Isso se deve ao fato de que elas têm 100.000 habitantes, mercados de trabalho consolidados, diversidade de usos do solo e especialização econômica e importância político-administrativa, entre outras questões (SEDESOL; CONAPO; INEGI, 2018). Atualmente, o exercício identifica as áreas metropolitanas, as metrópoles municipais e as aglomerações urbanas. Ele tenta fazer a delimitação com base no uso de estatísticas (SEDATU; CONAPO; INEGI, 2024).

Esse grupo interinstitucional define a área metropolitana como

uma conurbação intermunicipal, que pode ser interestadual, definida como a continuidade física entre duas ou mais localidades urbanas e cuja população seja igual ou superior a 100 mil habitantes. Essa conurbação forma a centralidade da área metropolitana (SEDATU; CONAPO; INEGI, 2024, p. 44).

Também possui “localidades urbanas não conurbadas de 100.000 ou mais habitantes que apresentam um alto grau de integração física e funcional do trabalho com os municípios contíguos” (SEDATU; CONAPO; INEGI, 2024, p. 44).

Deve-se enfatizar que o exercício de definir as áreas metropolitanas é uma tarefa estipulada pela Nova Lei Geral de Assentamentos Humanos, Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Urbano (LGAHOTDU) (promulgada em 2016) para o grupo interinstitucional. Essa lei define conceitos, estabelece atribuições, atores, etc. (Câmara de Deputados, 2016). No entanto, ela não previu nenhum mecanismo para estimular a coordenação metropolitana ou sanções para dificultá-la.

Outro aspecto que deve ser mencionado é que cada ente federativo fez seu próprio exercício para delimitar as áreas metropolitanas e, muitas vezes, ele não coincide com o que foi estabelecido pela federação, o que gera confusão. Portanto, a LGAHOTDU é orientadora e não restritiva.

Quanto às características da metropolização no litoral mexicano são: a) é tardia, ocorreu nos últimos anos; b) deve-se ao turismo; c) foi radical, pois transformou o território em pouco tempo; e d) tornaram-se polos de atração para centenas e milhares de pessoas que desejam melhorar suas vidas (Cárdenas, 2019). Alguns desses aspectos foram identificados em outras latitudes (Antón, 1998; Mullins, 1991). Mas, devido a essas dinâmicas e tempos que o turismo impõe aos territórios, ele gera alguns problemas, como será visto em parágrafos posteriores.

## Contexto geográfico, histórico e econômico de Quintana Roo

Quintana Roo tem uma extensão territorial de 44.705 km<sup>2</sup>, representando 2,3% da superfície do país. A maior parte de seu território tem um clima quente e subúmido. A temperatura anual do Estado é de 26°C. A floresta tropical é o ecossistema predominante em 90% de sua superfície (INEGI, 2020b).

Com relação à história de Quintana Roo, inicialmente fazia parte de Yucatán (García, 1979). Em 1902, por ordem do então presidente do México, Porfirio Díaz, tornou-se um território fronteiro (Arnaiz; César, 2009). Durante muito tempo, suas principais atividades econômicas foram primárias, como a exploração de madeira tropical e chicle (García, 1979; Arnaiz; César, 2009). Outra característica é o fato de ser pouco povoada.

Vale a pena mencionar que, durante as primeiras décadas do século XX, Quintana Roo foi administrada às vezes pela federação e, às vezes, por Yucatán. Isso se deveu a questões políticas e à falta de recursos econômicos. A história de Quintana Roo e Cancún mudou em 1970, quando o turismo foi instituído em seu território (Cárdenas, 2020). A criação do CIP de Cancún buscou cumprir quatro objetivos:

- Criar de novas fontes de emprego ou de áreas potencialmente turísticas onde há núcleos importantes de população rural ou semirural de baixa renda. Essas áreas geralmente apresentam poucas possibilidades de desenvolvimento de outras atividades produtivas.
- Promover o desenvolvimento regional, estimulando novas atividades agrícolas, industriais e artesanais na área.
- Melhorar e diversificar as atrações turísticas do país para manter e aumentar o fluxo de turistas de fora do México, e
- Aumentar em curto e médio prazo os ganhos em moeda estrangeira na conta corrente do balanço de pagamentos para esse conceito, estimando que esse item é mais suscetível a aumento no curto prazo do que outros itens, como exportações de produtos de todos os tipos (García, 1979).

Outros autores apontam que a construção de Cancún se deveu a razões geoestratégicas, pois ficava longe da capital do país, carecia de meios de comunicação eficientes e havia o temor de um ressurgimento da esquerda (Hiernaux, 1991).

Cancún começou a ser construída em 1970 pela empresa Consorcio Caribe; o engenheiro responsável pela obra foi José García de la Torre (Martí, 1985). Com o tempo, a cidade passou a contar com serviços públicos, água, drenagem e eletricidade. Da mesma forma, foram consolidados 140 hectares de solo, para os quais foi necessário encher 80 hectares e dragar 372.000 m<sup>3</sup> nos canais Sigfrido e Nichupté (Calderón; Campos, 2015).

A construção do CIP de Cancún exigia a constituição da entidade federal de Quintana Roo. Em outras palavras, Quintana Roo deixaria de ser um território fronteiriço e se tornaria um Estado da República Mexicana. Para tanto, também foi necessário convocar um congresso constituinte, redigir a constituição local e dividir o Estado em sete municípios (Benito Juárez, Cozumel, Felipe Carrillo Puerto, Isla Mujeres, José María Morelos, Lázaro Cárdenas e Othón Blanco). Vale a pena men-

cionar que, em 12 de janeiro de 1975, foi criado o município de Benito Juárez (Martí, 1985; Calderón; Campos, 2015). Naqueles anos, Quintana Roo tinha uma população entre 90.000 e 100.000 habitantes (Marín, 2008).

Em 1975, o aeroporto internacional de Cancún já estava pronto (Arnaiz; César, 2009). Da mesma forma, naquela época havia 1.332 quartos de todas as categorias em quinze hotéis (Arnaiz; César, 2009). É importante observar que o planejamento de Cancún consistia em três áreas: 1) a zona hoteleira, que ocuparia o litoral, 2) a parte onde ficariam os trabalhadores administrativos, o governo e a área de serviços, e 3) onde os trabalhadores morariam, conhecidas como regiões (Arnaiz; César, 1994; Castellanos París, 2005).

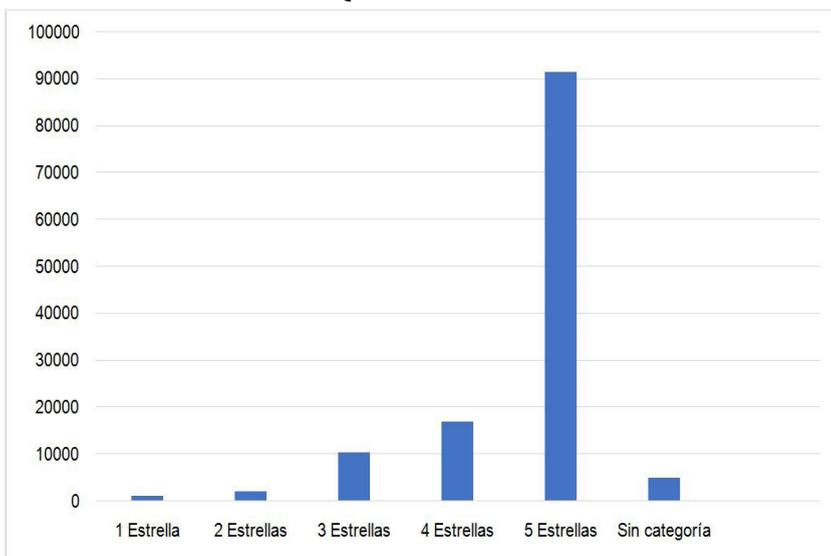
## Turismo em Cancún e Quintana Roo

O sucesso do turismo em Cancún foi logo observado, pois os planos de construção de quartos foram superados, passando de 6.000 para mais de 24.000 (Oehmichen, 2010). Atualmente, Cancún tem 45.575 quartos de hotel (Secretaria de Turismo de Quintana Roo, 2024). O dinamismo econômico do turismo em Cancún (em 1990) logo alcançou outras latitudes, e o corredor Cancún-Tulum foi formado, compreendendo uma extensão de 86 quilômetros. Esse corredor ficou conhecido como Riviera Maya (Marín, 2008; Oehmichen, 2010). Em 2024, essa área ultrapassou Cancún em número de quartos de hotel, com 45.660 (Secretaria de Turismo de Quintana Roo, 2024).

De 1993 a 1999, teve início a expansão de um segundo corredor costeiro na parte sul do estado. Esse, com a participação do governo estadual e do setor privado, denominado Costa Maya, não foi consolidado até hoje (Ojeda, 2024). Ele também nasceu de uma demanda que tem outros gostos e preferências.

Um total de 1.331 estabelecimentos e 127.399 quartos de hotel foram construídos em Quintana Roo (Secretaria de Turismo, 2022). A maioria dos quartos de hotel é de cinco estrelas, como pode ser visto no gráfico a seguir.

**Gráfico 1. Número de quartos de hotel por categoria, Quintana Roo.**



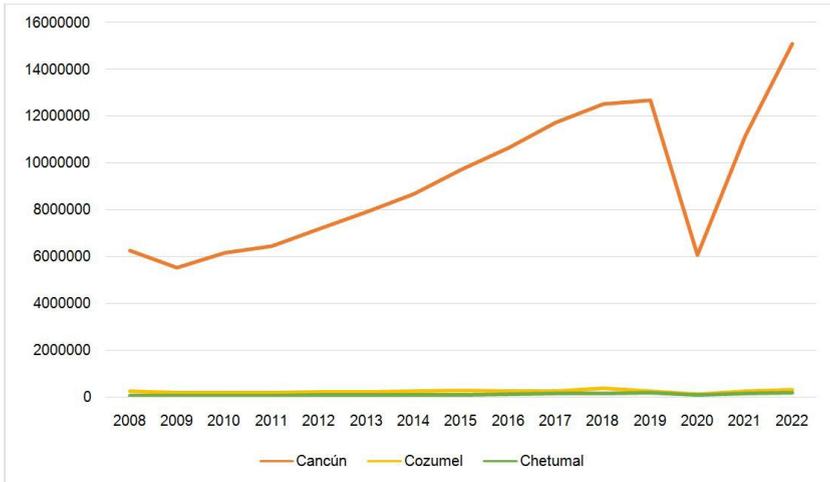
Fonte: Elaboração própria com base no Ministério do Turismo, 2022.

Além de Cancún, da Riviera Maya e da Costa Maya, outros destinos turísticos em Quintana Roo são: Akumal, Bacalar, Cozumel, Holbox, Isla Mujeres, etc. Também tem as Zonas Arqueológicas de El Rey, San Gervasio, Xelhá, Tulum, Cobá, Chacchoben, Muyil, Oxtankah, Kohunlich, Dzibanché-Kinichhá, El Meco, etc. (Ministério do Turismo, 2022).

Quintana Roo tem três aeroportos internacionais, Cancún, Cozumel e Chetumal (Ministério do Turismo, 2022). Em março de 2024, Quintana Roo estava conectada a 124 cidades, dois países da América do Norte, treze países da América Latina e quinze países europeus (Secretaria de Turismo de Quintana Roo, 2024).

O gráfico a seguir mostra que o Aeroporto de Cancún é o aeroporto mais importante de Quintana Roo em termos de chegadas de passageiros. Ele também ilustra a queda que teve devido à pandemia de COVID-19 que a humanidade vivenciou em 2020.

**Gráfico 2: Chegadas de passageiros nos aeroportos de Quintana Roo, 2008-2022.**

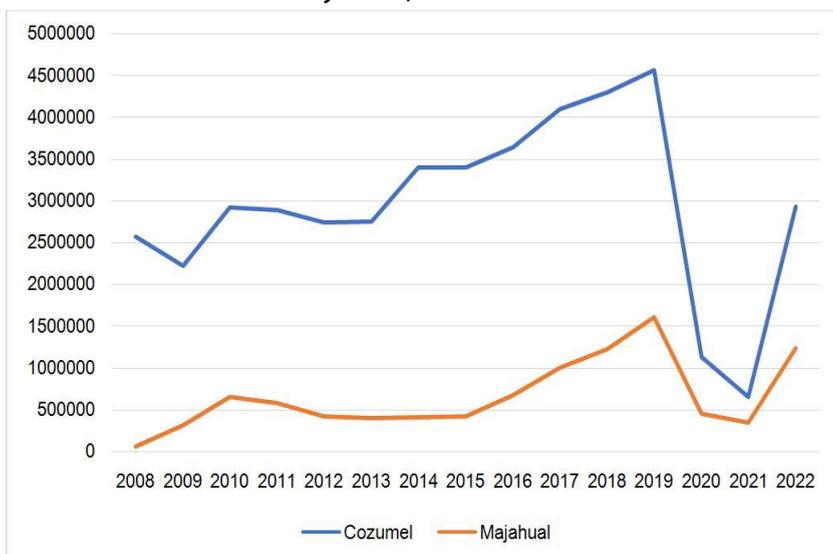


Fonte: Elaboração própria com base no Compendio Estadístico, 2022.

Em 2023, Quintana Roo recebeu 21.084.629 turistas. O número de turistas em Cancún foi de 7.475.785; Cozumel, 1.033.420; Chetumal, 631.524; Isla Mujeres, 1.505.133; Riviera Maya, 8.412.561; e Bacalar, 254.649 (Ministério do Turismo de Quintana Roo, 2024). Também recebeu 6.325.610 passageiros de cruzeiros. Cozumel recebeu 4.283.003 e Costa Maya, 2.042.607 (Ministério do Turismo de Quintana Roo, 2024).

O gráfico a seguir ilustra o movimento de passageiros nos portos de Cozumel e Majahual, que ainda não recuperaram os números anteriores à pandemia.

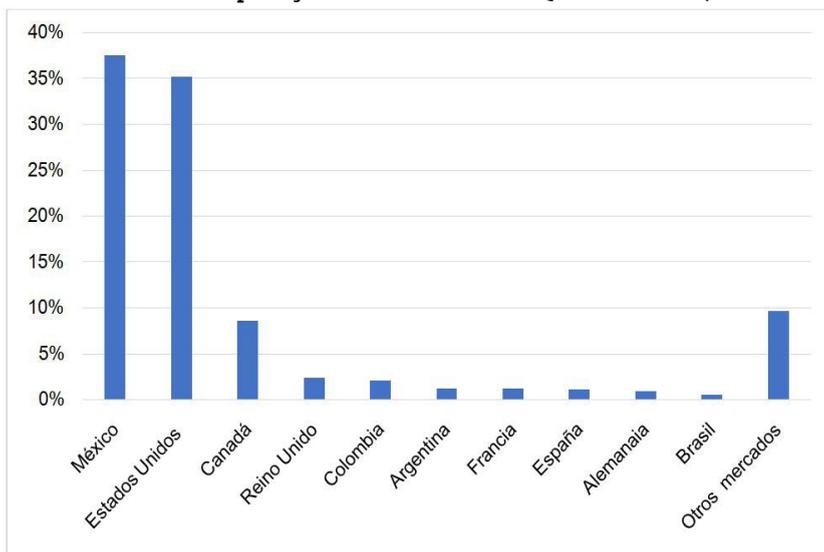
**Gráfico 3. Movimento de passageiros em Cozumel e Majahual, 2008-2022.**



Fonte: Elaboração própria com base no Compendio Estadístico, 2022.

A composição do turismo em Quintana Roo em 2023 era a seguinte:

**Gráfico 4. Composição do turismo em Quintana Roo, 2023.**



Fonte: Elaboração própria com base no Ministério do Turismo de Quintana Roo, 2024.

O principal motivo para viajar a Cancún é o descanso, seguido por atividades de aventura, lua de mel, ir a um casamento, visitar amigos e familiares, motivos culturais, etc. (Conselho de Promoção Turística de Quintana Roo. Resposta de transparência de acordo com a carta oficial número SEDETUR/SSPDT/DPPT/0042704/2023).

## Impactos socioterritoriais do turismo em Quintana Roo

Os impactos socioterritoriais do turismo em Quintana Roo incluem:

1. O crescimento urbano tem sido um dos principais impactos que o turismo tem causado nos destinos. Em Cancún, 14.000 hectares foram urbanizados em 32 anos (Cardenas, 2016).
2. Esse crescimento urbano se deve, em grande parte, à construção de grandes hotéis e resorts. No caso de Quintana Roo, pode-se observar que a construção continua em sua faixa costeira, modificando seu território. Assim, a especulação imobiliária está presente. A tabela a seguir mostra o investimento que foi contemplado.

**Tabela 1. Empreendimentos imobiliários em Cancún.**

Desenvolvimento	Projeto	Ano de início	Localização	Desenvolvedor	Investimento	Preço médio	Área de desenvolvimento	Frete	Atrações turísticas oferecidas
Puerto Cancún	Investimentos em ações	2012	Cancun (Av. Bonampak, Av. Kukukán e Mar Caribe)	Veja	400 milhões	650 USD m2 (área da lagoa) 650 a 1.000 dólares por m2 (área da praia e canais de navegação da marinha).	327 hectares	Praia e lagoa	Infraestrutura de marina, campo de golfe, shopping centers, áreas residenciais de terrenos unifamiliares, condomínios e lotes de hotéis.
Playa Mujeres	Playa Mujeres Resort: um complexo de hotéis e casas econômicas de alto padrão.	2013	A 7 km da área urbana de Cancun e a 27 km do aeroporto internacional.	Grupo Schütte Real Estate	Mais de US\$ 600 milhões.	A partir de 11.281 MXN	376 hectares	3,7 km do Mar do Caribe	Praias exclusivas, campo de golfe, marina, unidades residenciais e lotes para uma única família
Playa Mujeres	Complexo hoteleiro Dreams de Playa Mujeres Golf & Spa Resorts	2014	Na Bahia de Mujeres, a 7 km de Cancun e a 27 km do aeroporto.	Grupo Hermes	150 milhões	A partir de 11.865 MXN	110,000 m2	Praia	Parque aquático interno, campos de golfe, spas exclusivos, suítes de luxo, habitat interativo de golfinhos
Isla Blanca	Grand Palladium Paraiso Mujeres Resort & Spa	2016	Município de Isla Mujeres. 36 km ao norte do aeroporto, 13 km de Cancun.	Palladium Hotel Group	280 milhões		140 hectares	Lagoa Chacmucuc	Clube de viagem, spa, academia, área de serviço de praia, canais artificiais.
Riviera Cancún	Grand Island Cancun (anteriormente um complexo de condomínios com milhares de unidades de apartamentos de luxo)	2020	Kukulcán Blvd., km 16,5, na zona hoteleira	Firma BVG World S.A de C.V.	10 bilhões de pesos		Dois lotes: um de 5.982 m2 e outro de 217.576 m2.	Praia	Hotel com 3.000 quartos e centro de convenções com 10.000 m2
Puerto Cancún	Complexo de especialidades médicas e bem-estar	2022	Cancun (Av. Bonampak, Av. Kukukán e Mar Caribe)	Grupo Luximiamed	200 milhões de pesos	3 a 4 milhões de pesos	15 mil m2	Mais de 18 km de litoral	Reserva ecológica, marina, shopping center e campo de golfe.

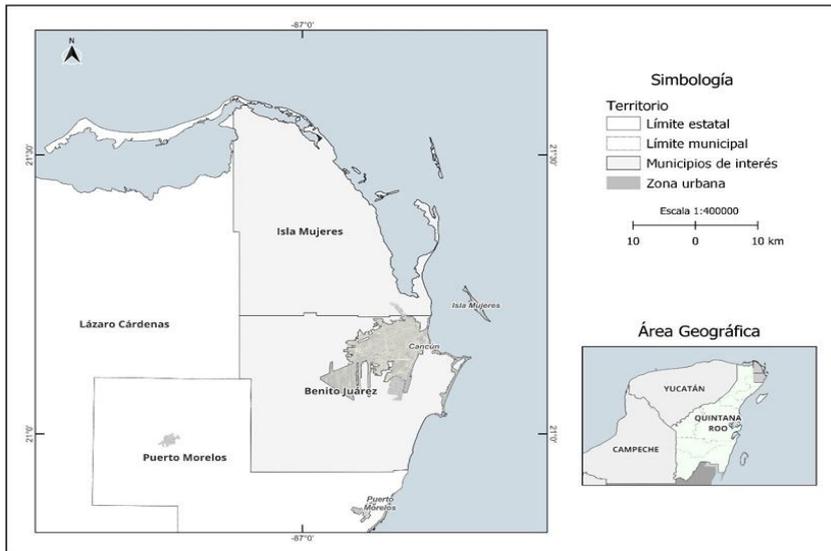
Fonte: Elaboração própria com base em Cohen, (2022); Fernández, (2023); Lemus, (2022); Vázquez, (2011); Vázquez, (2012); Vázquez, (2020) e Vázquez, (2022).

3. O *boom* do turismo em Cancún levou à criação de corredores turísticos. A Riviera Maya, que se tornou o principal destino turístico de Quintana Roo, e a Costa Maya, que ainda está em processo de consolidação.
4. Outro impacto gerado pelo *boom* econômico do turismo é a criação de mais municípios em Quintana Roo. Primeiro foi Solidaridad (1993), depois

Tulum (2008), Bacalar (2011) e Puerto Morelos (2015). Isso porque, de acordo com Cárdenas (2020), os autores e processos relacionados com a atividade turística demandam uma maior eficiência nos processos governamentais locais, sobre todos aqueles que se relacionam com o uso do solo, facultado de modo exclusivo do município de acordo com as reformas instituídas pelo artigo 115 da Constituição Mexicana

5. Outro impacto gerado pelo turismo em Quintana Roo é a criação da zona metropolitana. Em 2004, o grupo interinstitucional identificou a Zona Metropolitana de Cancún, composta pelos municípios de Benito Juárez e Isla Mujeres.

**Mapa 1. Localização da área metropolitana de Cancún.**



Fonte: Elaborado por Marco Alejandro Reyes Marquez com base em cartografia geoestatística digital, incluída na Estrutura Geoestatística 2020 e no Sistema de Consulta de Informações Censitárias (SCINCE) para o ano de 2020 do Instituto Nacional de Estatística e Geografía (INEGI, 2020).

O crescimento populacional que o município central de Benito Juárez experimentou desde sua constituição como se demandava pode ser visto na tabela a seguir.

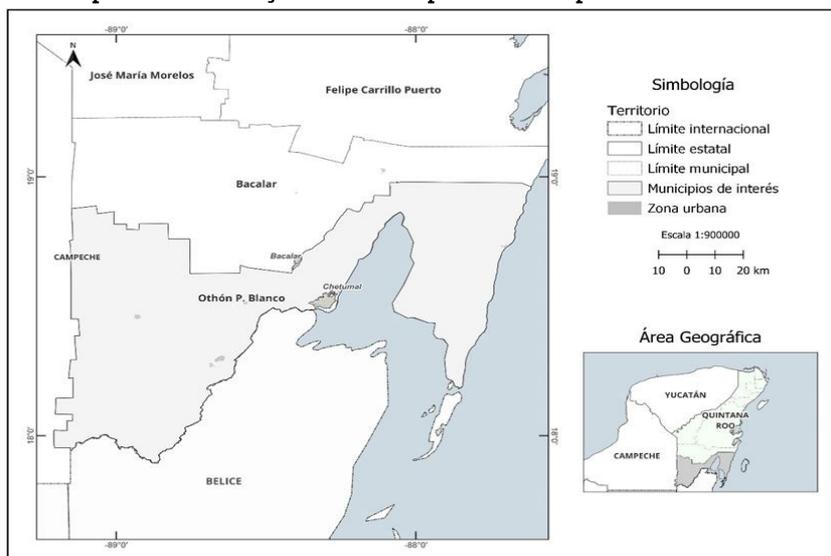
**Tabela 2: População e taxa de crescimento na área metropolitana de Cancún, 1990-2020.**

	1990	2000	2010	2020	1990-2000	2000-2010	2010-2020
<b>ZMC</b>	187 431	431 128	677 379	934 189	8.7	4.5	3.3
<b>Isla Mujeres</b>	10 666	11 813	16 203	22 686	0.6	3.5	3.5
<b>Benito Juárez</b>	176 765	419 815	661 176	911 503	9.1	4.5	3.3

Fonte: SEDATU, CONAPO e INEGI, 2024, p. 270.

Em 2018, foi identificado que Quintana Roo tinha outra metrópole, Chetumal, a capital do Estado. Para o ano de 2024, ela ainda tem essa designação, embora tenha perdido população.

**Mapa 2. Localização da metrópole municipal de Chetumal.**



Fonte: Elaborado por Marco Alejandro Reyes Marquez com base em cartografia geoestatística digital, incluída na Estrutura Geoestatística 2020 e no Sistema de Consulta de Informações Censitárias (SCINCE) para o ano de 2020 do Instituto Nacional de Estatística e Geografia (INEGI, 2020).

**Tabela 3: População e taxa de crescimento da metrópole municipal de Chetumal, 1990-2020.**

	1990	2000	2010	2020	1990-2000	2000-2010	2010-2020
<b>Metrópole Municipal de Chetumal</b>	172 563	208 164	244 553	233 648	1.9	1.6	-0.5
<b>Othón P. Blanco</b>	172 563	208 164	244 553	233 648	1.9	1.6	-0.5

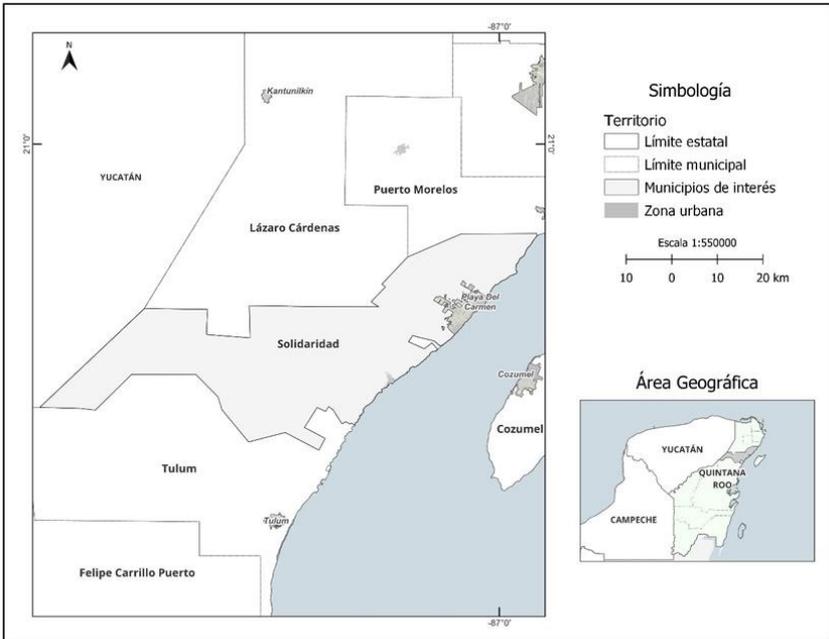
Fonte: SEDATU, CONAPO e INEGI, 2024, p. 272.

## Uma metrópole municipal é definida como

uma localidade urbana ou conurbação intramunicipal com 200.000 ou mais habitantes ou que seja a capital do Estado, desde que ainda não pertença a uma área metropolitana e que não tenha integração física ou funcional com municípios contíguos (SEDATU; CONAPO; INEGI, 2024, p. 44).

Em 2024, outra nova metrópole municipal foi identificada, chamada Playa del Carmen. Ela está localizada no recém-criado município de Solidaridad. Outra de suas características é que ela tem o maior crescimento populacional das três e um dos maiores do país.

**Mapa 3. Localização da metrópole municipal de Playa del Carmen.**



Fonte: Elaborado por Marco Alejandro Reyes Marquez com base em cartografia geoestatística digital, incluída na Estrutura Geoestatística 2020 e no Sistema de Consulta de Informações Censitárias (SCINCE) para o ano de 2020 do Instituto Nacional de Estatística e Geografía (INEGI, 2020).

**Tabela 4. População e taxa de crescimento da metrópole municipal de Playa del Carmen, 1990-2020.**

	1990	2000	2010	2020	1990-2000	2000-2010	2010-2020
<b>Metrópole Municipal de Playa del Carmen</b>	N.A	63 752	159 310	333 800	N.A	9.3	7.9
<b>Solidariedade</b>	N.A	63 752	159 310	333 800	N.A	9.3	7.9

Fonte: SEDATU, CONAPO e INEGI, 2024, p. 274.

6. Outro impacto que o turismo teve em Quintana Roo foi o crescimento populacional, pois a construção do CIP de Cancún exigiu, inicialmente, mão de obra abundante. Posteriormente, ela será necessária para a operação dos hotéis e a construção de mais projetos. Esses trabalhadores vêm de outras partes do país. Portanto, esse crescimento populacional se deve à migração e tem um impacto sobre o território. A tabela a seguir mostra o crescimento populacional dos municípios, com exceção de Othón P. Blanco.

**Tabela 5: População dos municípios de Quintana Roo, 1980-2020.**

Município	1980	1990	2000	2010	2020
Cozumel	23 270	44 903	60 091	79 535	88 626
Felipe Carrillo Puerto	32 506	47 234	60 365	75 026	83 990
Isla Mujeres	4 731	10 666	11 313	16 203	22 686
Othón P. Blanco	97 999	172 563	208 164	244 553	233 648
José María Morelos	18 372	25 179	31 052	36 179	39 165
Lázaro Cárdenas	11 917	15 967	20 411	25 333	29 171
Benito Juárez	37 190	176 765	419 815	661 176	911 503
Solidariedade	SD	SD	63 752	159 310	333 800
Tulum	SD	SD	SD	28 263	46 721
Bacalar	SD	SD	SD	SD	41 754
Puerto Morelos	SD	SD	SD	SD	26 921

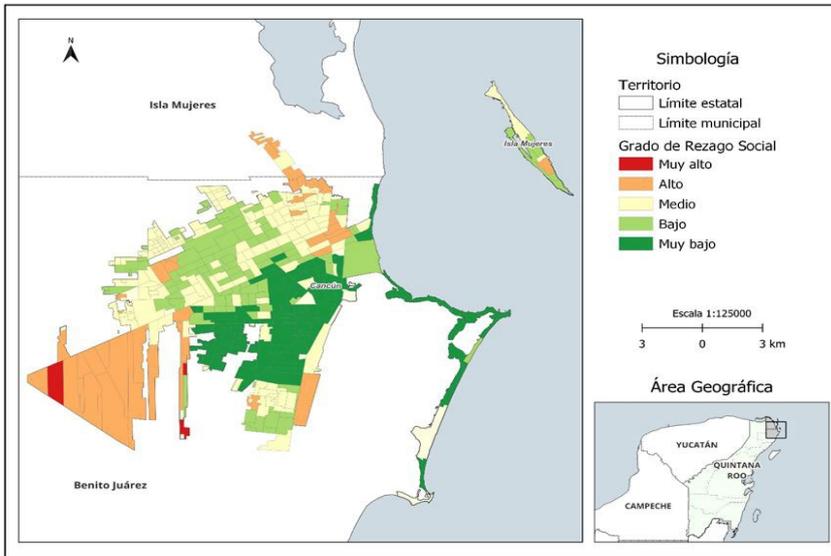
Fonte: Elaboração própria com base nos Censos de População e Habitação do INEGI e nas contagens de 1980, 1990, 1995, 2000, 2005, 2010, 2015 e 2020.

Esse aumento da população, sem dúvida, desafiará as autoridades locais a fornecer moradia, emprego e serviços públicos (Cárdenas, 2019).

7. Muitos autores apontam que outras características dos principais destinos turísticos do país e de Quintana Roo são a desarticulação, a dualidade, a fragmentação, a segregação socioespacial, etc. (Calderón; Campos, 2015; Calderón; Orozco, 2014; Castillo; Méndez, 2017). Também devem ser mencionados “os processos insegurança jurídica, o confronto social e os mecanismos institucionais de desapropriação” (Marín, 2015, p. 91).

O mapa a seguir mostra como as pessoas da Zona Metropolitana de Cancún, que têm um alto nível de atraso social, vivem em lugares distantes da faixa litorânea. Esse também é o caso das metrópoles municipais de Chetumal e Playa del Carmen.

**Mapa 4: Lacuna social na área metropolitana de Cancún.**



Fonte: Elaborado por Marco Alejandro Reyes Marquez com base na cartografia geoestatística incluída nas estimativas e bancos de dados do Grau de Defasagem Social no Nível Urbano AGEB 2020 dentro do Sistema de Medição da Pobreza do Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social (CONEVAL, 2020).

Apesar disso, era atraente morar em Quintana Roo porque havia empregos. Nos anos anteriores à pandemia, a porcentagem de pessoas que viviam na pobreza no Estado era menor do que a porcentagem nacional. Em 2016, 2018 e 2020, em Quintana Roo, era de 31,7%, 30,2% e 47,5%, respectivamente. Enquanto a

nacional, para os mesmos anos, registrou 43,2%, 41,9% e 43,9% (CONEVAL, 2020).

8. Os recursos naturais de Quintana Roo estão poluídos, superexplorados e deteriorados (Calderón; Campos, 2015: n/p). Além disso, até o momento não existe uma política pública para solucionar o problema (Ambrosie, 2022). Essa é uma questão que merece atenção imediata se quisermos alcançar o desenvolvimento sustentável nos principais destinos turísticos de sol e praia do país.

## Conclusões

Para o México, o turismo é uma atividade econômica importante devido à sua contribuição para o PIB e aos empregos que gera. Sua posição nos rankings mundiais e regionais também demonstra sua participação essencial no mercado de turismo.

Ao longo deste capítulo, observou-se que a atividade turística em Cancún foi planejada com a intenção de trazer moeda estrangeira (também para tratar de questões geoestratégicas). Para isso, foram criados órgãos, desapropriadas terras, solicitados empréstimos internacionais, entre outras coisas. Em poucos anos, Cancún se tornou o principal destino de sol e praia do México. Hoje, é a Riviera Maya, deslocando o destino turístico central que foi o incentivo para sua criação.

Identificou-se que o turismo gerou oito impactos socioterritoriais em Quintana Roo: 1) alto crescimento urbano em seus principais destinos turísticos, 2) especulação imobiliária com a chegada constante de investimentos na faixa costeira, 3) surgimento de corredores turísticos, 4) criação de municípios, 5) constituição de áreas metropolitanas, 6) alto crescimento demográfico devido ao fenômeno migratório, 7) problemas na estrutura urbana, como segregação socioespacial e 8) superexploração dos recursos naturais.

## Referências Bibliográficas

ANTÓN, S. La Urbanización Turística. de la Conquista Del Viaje a La Reestructuración de la Ciudad Turística. **Documents d'Análisi' Geogràfica**. Barcelona, (32), p. 17-43, 1998.

AMBROSIE, L. Turismo en Quintana Roo: Recaudación Positiva a Deudas Sociales y Ambientales. In: CÁRDENAS, E. (org.). **Análisis de Las Políticas Públicas, Programas y Acciones en Turismo en México**. Zapopan: El Colegio de Jalisco, 2022.

ARNAIZ, S. y C. Cancún Los Impactos de Turismo. **Ciudades**. 24, México: RNIU, p. 60-64, 1994.

ARNAIZ, S.; DACHARY, Alfredo César. **Geopolítica, recursos naturales y turismo. Una historia del Caribe Mexicano**. México: Universidad de Guadalajara, 2009.

BENSENY, G. El Turismo en Mexico. Apreciaciones Sobre el Turismo en Espacio Litoral. **Redalyc. Revista Aportes y Transferencias**. Mar Del Plata: Universidad Nacional de Mar de Plata, v. 11, n. 2, p. 13-34, 2007. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/276/27611202.pdf>. Acesso em: 30 out. 2024.

CALDERÓN, J.; OROZCO, E. **Urbanización y Deterioro Ambiental en Cancún, Quintana Roo**. Tese de doutorado. Toluca, México: Universidad Autónoma del Estado de Mexico, 2014.

CALDERÓN, J.; CAMPOS, H. Las Políticas Turísticas. El caso de Cancún, Mexico. In: VI CONGRESO INTERNACIONAL EN GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS GIGAPP-IUIOG. **Anais**. Madri: Centro de Ciencias Humanas y Sociales/Consejo Superior de Investigaciones Científicas. 2015. Disponível em: <https://www.gigapp.org/index.php/publicaciones/publication/show/1820>. Acesso em: 30 out. 2024.

Cámara de Diputados. Última reforma publicada DOF 01-04-2024. Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. 2016. Disponível em: [http://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/pdf/LGAHOTDU\\_281116.pdf](http://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/pdf/LGAHOTDU_281116.pdf). Acesso em: 19 jun. 2024

CÁRDENAS, E. Los Fondos Metropolitanos en Tres Áreas Urbanas: Acapulco, Cancún y Puerto Vallarta. **Provincia N° 36**. p. 136-171, 2016. Disponível em: [http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/PROVINCIA/36/provincia\\_2016\\_36\\_137-171.pdf](http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/PROVINCIA/36/provincia_2016_36_137-171.pdf). Acesso em: 19 jun. 2024.

CÁRDENAS, E. Crecimiento y Planeación Urbana en Acapulco, Cancún y Puerto Vallarta (Mexico). **Revista Investigaciones Turísticas**. V.12, p. 99-120, 2016.

CÁRDENAS, E. **Las Zonas Metropolitanas de Acapulco, Cancún y Puerto Vallarta: Trayectoria y Desafíos**. Zapopan: El Colegio de Jalisco, 2019.

CÁRDENAS, E. Municipios Turísticos en Quintana Roo: Origen y Problemáticas. **Turismo y Sociedad**, 26, p. 89-110, 2020.

CÁRDENAS, E. Secretaría de Turismo: Antecedentes, Desarrollo y Funcionarios en Mexico. **Cultur**, 16(1), p. 1-32, 2022.

CASTELLANOS, A.; PARÍS, M. Inmigración, Identidad y Exclusión Socioétnica y Regional en la Ciudad de Cancún. In: León, A.; Canabal, B.; Pimienta, R. (org.). **Migración, Poder y Procesos Rurales**. México: UAM-Plaza Valdés, 2005.

CASTILLO, O.; MÉNDEZ, J. Los Desarrollos Turísticos y Sus Efectos Medioambientales en la Riviera Maya: 1980-2015. **Quivera Revista de Estudios Territoriales**. Toluca de Lerdo, 19, p. 101-118, 2017.

CONEVAL. **Medición de la Pobreza**. 2020. Disponible em: [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2020.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2020.aspx). Acesso em: 3 jul. 2024.

CÓRDOBA, J.; GARCÍA, A. Turismo, Globalización y Medio Ambiente en el Caribe Mexicano. **Investigaciones Geográficas**. Coyoacán, (52), p. 117-136, 2003.

CLANCY, M. **Exporting Paradise. Tourism And Development in Mexico**. Oxford: Pergamon, 2001.

DÁVILA, A. Centros Integralmente Planeados (CIPS) en Mexico: El Proyecto Turístico del FONATUR. In: VI SEMINARIO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN EN URBANISMO. **Anais**. Barcelona-Bogotá, p. 171-285, 2014.

ECHEGARAY, M. **Turismo en México. Treinta años de la Secretaría de Turismo: 1975-2005**. D.F. México: Secretaría de Turismo, 2005.

GARCÍA, A. **Cancún: Turismo y Subdesarrollo Regional**. México: Universidad Nacional Autónoma de Mexico, 1979.

GORMSEN, E. **El Turismo Como Factor de Desarrollo Regional en México**. República Federal de Alemania: Geographisches Institut der Johannes Huttenberg Universitat Mainz, 1977.

HIERNAUX, D. Cancun Bliss. In: JUD, D. R.; Fainstein, S. S. (org.). **The Tourist City**. New Haven eLondres: Yale University Press, 1999.

HIERNAUX, D. Acapulco: Nuevos Espacios y Estilos de Vida. In: HIERNAUX, D (org.), **Las Segundas Residencias en Mexico: un Balance**. México: Plaza y Valdés Editores y Universidad del Caribe, 2010.

INEGI, **Extensión, Fronteras, Litorales y Zona Económica**. 2020a. Disponible em: <https://geoweb2.inegi.org.mx/geografia/espanol/datosgeogra/extterri/frontera.cfm>. Acesso em: 29 jun. 2024.

INEGI. **Información Por Entidad**. 2020b. Disponible em: <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/información/qroo/territorio>. Acesso em: 29 jun. 2024.

INEGI. **Cuenta Satélite de Turismo de México (CSTM)**. 2023. Disponível em: [inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/CSTM/CSTM2022.pdf](https://inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/CSTM/CSTM2022.pdf). Acesso em: 28 jun. 2024.

JIMÉNEZ, A. **Turismo. Estructura y desarrollo. La estructura funcional del turismo internacional y la política turística de Mexico. Desarrollo histórico 1945-1990**. México: Mc Graw-Hill, 1993.

MARÍN, G. **Territorio de Resistencia, Integración Mercantil y Producción Del Espacio Turístico en Quintana Roo: Trayectorias y Transformaciones Del Mundo Maya**. In: Guerrero, A. C.; Machuca, J. A. (org). **Turismo, Identidades y Exclusión**. México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, 2008.

MARÍN, G. **Turismo, Ejidatarios y Mafias Agrarias**. en Tulum, Quintana Roo, Mexico: El Caso Del ejido José María Pino Suárez. In: MARÍN, G. (org). **Sin Tierras no Hay Paraíso. Turismo, Organizaciones Agrarias y Apropiación Territorial En México**. Tenerife: Pasos, 2015.

MARTÍ, F. **Cancún fantasía de banqueros. La construcción de una ciudad turística a partir de cero**. México: Editorial Uno, 1985.

MOLINA, S. **Política Turística en México**. México: Editorial Trillas, 2007.

MULLINS, P. **Tourism Urbanization**. *International Journal of Urban and Regional Science*, 15(3), p. 326-342, 1991.

OEHMICHEN, C. **Cancún: La Polarización Social Como Paradigma en un Mexico Resort**. *Revista Alteridades*. México, v.20, n. 40, p. 23-34, 2010.

OJEDA, A. **Análisis Geohistórico de la Turistificación de Quintana Roo en México, en los últimos cien años (1920-2020)**. *Revista de Geografía Norte Grande*. Santiago, n. 87, p. 1-22, 2024.

RAMÍREZ, J. **Turismo y Medio Ambiente: El caso de Acapulco**. *Revista de Estudios Demográficos y Urbanos*. Cidade do México, v. 2, n. 3, p. 479-512, 1986.

Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, e Instituto Nacional de Estadística y Geografía. **Primera edición noviembre 2004. Delimitación de las zonas metropolitanas de Mexico 2000**. 2004. Disponível em: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/1329/702825010048/702825010048\\_1.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/1329/702825010048/702825010048_1.pdf). Acesso em: 10 jun. 2024.

Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, e Instituto Nacional de Estadística y Geografía. **Primera edición junio 2012. Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010**. 2012. Disponível em: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/112786/1\\_DZM\\_2010\\_PAG\\_1-34.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/112786/1_DZM_2010_PAG_1-34.pdf). Acesso em: 10 jun. 2024.

Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, e Instituto Nacional de Estadística y Geografía. **Primera edición febrero 2018. Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015**. 2018. Disponível em:

em: [https://www.inegi.org.mx/contenido/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825006792.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenido/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825006792.pdf). Acesso em: 10 jun. 2024.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Consejo Nacional de Población, e Instituto Nacional de Estadística y Geografía. **Primera edición. Metrópolis de México, 2020.** Aguascalientes: SEDESOL, CONAPO, INEGI. 2024. Disponível em: <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825007073>. Acesso em: 30 jun. 2024

Secretaría de Turismo. **Compendio Estadístico del Turismo en México.** 2022. Disponível em: <http://www.datatur.sectur.gob.mx/SitePages/CompendioEstadistico.aspx>. Acesso em: 30 jun. 2024.

Secretaria de Turismo de Quintana Roo. **Indicadores Turísticos.** 2024. Disponível em: <http://qroo.gob.mx/sedetur/indicadores-turisticos>. Acesso em: 30 jun. 2024.

Secretaria de Turismo de Quintana Roo. **¿Cómo Vamos?** 2024. Disponível em: <https://qroo.gob.mx/sedetur/como-vamos-en-turismo>. Acesso em: 30 jun. 2024.

VALADEZ, Roberto. **Los 5 países que están por delante de México en el ranking de turismo mundial de 2023.** 2024. Disponível em: <https://amp.milenio.com/negocios/omt-mexico-mantiene-posicion-6-en-ranking-mundial-2023-de-turismo>. Acesso em: 30 jun. 2024.

WARD, P. **Repensando El Espacio Geopolítico Metropolitano En Mexico. ¿Cómo Lograr Un Verdadero Gobierno y Una Gobernabilidad Para Todos?.** In: CAPRON, G.; ICAZURIAGA, C.; LEVI, S.; RIBERA, E.; THIÉBAUT, V. (org.), **La geografía Contemporánea y Elisée Reclus.** México: COLMICH/CIESAS, 2011.



**PARTE 04**

---

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NAS REGIÕES  
METROPOLITANAS: CASOS BRASILEIROS E  
MEXICANOS**

# A LIDERANÇA É IMPORTANTE NA POLÍTICA METROPOLITANA?

## Uma análise dos atores na implementação do orçamento participativo na área metropolitana de Guadalajara, México

*Santos Joel Flores Ascencio*

### Introdução

O orçamento participativo (OP) é um mecanismo de participação cidadã reconhecido como uma boa prática governamental, que remonta à década de 1990, em Porto Alegre, Brasil, e consiste em promover e implementar a participação democrática e direta dos cidadãos no exercício dos recursos públicos. A primeira menção ao OP foi feita no âmbito da Reunião Mundial Habitat II das Nações Unidas, realizada em Istambul em 1996 (Garcés, 2021). Essa ferramenta de democracia direta é reconhecida por organizações internacionais, como as Nações Unidas e o Banco Mundial.

A ascensão do OP no México começou no final dos anos 2000, com experiências particularmente bem-sucedidas na Cidade do México (então Distrito Federal) e em Nuevo León (Ayala, 2014). Em Jalisco, houve várias tentativas isoladas de introduzir o orçamento participativo a partir de 2010.

Este capítulo apresenta o caso da implementação do OP em alguns municípios da área metropolitana de Guadalajara em 2016. Em particular, analisa o contexto sociopolítico que promoveu a adoção desse mecanismo de participação cidadã simultaneamente nos quatro municípios mais populosos da cidade e como determinados líderes coordenaram seu estabelecimento como uma política pública metropolitana.

## Notas sobre a área metropolitana de Guadalajara (AMG)

A segunda maior metrópole do México é Guadalajara, no estado de Jalisco, cuja área metropolitana cresceu de quatro municípios na década de 1980 para nove na década de 2000. Ela foi declarada e reconhecida como uma área metropolitana em 2009 e é composta pelos municípios de Zapopan, Guadalajara, Tlajomulco de Zúñiga, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos, Zapotlanejo e Juanacatlán (Imeplan, sem data). De acordo com o censo populacional e habitacional de 2020, os municípios que compõem a AMG abrigavam mais de 5 milhões de pessoas, concentradas principalmente em Zapopan, Guadalajara, Tlajomulco de Zúñiga e San Pedro Tlaquepaque (tabela 1).

Com relação à situação política na AMG, desde a década de 1990, ela tem se caracterizado por altos níveis de alternância, anteriormente entre o Partido Revolucionário Institucional (PRI) e o Partido da Ação Nacional (PAN) e, mais recentemente, entre o Movimento de Regeneração Nacional (Morena) e o Movimento dos Cidadãos (MC), conforme mostrado na tabela 1.

**Tabela 1. Informações gerais sobre os municípios da AMG.**

Nº	Município	Número de habitantes (2020)	Área de superfície (km²)	Habitantes/km²	Partido governista (2021-2024)		
					2015-2018	2018-2021	2021-2024
1	Zapopan	1,476,491	1,158.70	1,274.27	MC	MC	MC
2	Guadalajara	1,385,629	151.00	9,176.35	MC	MC	MC
3	Tlajomulco de Zúñiga	727,75	671.40	1,083.93	MC	MC	MC
4	San Pedro Tlaquepaque	687,127	116.80	5,882.94	MC	PAN-PRD-MC	MC
5	Tonalá	569,913	158.00	3,607.04	PRI	PAN-PRD-MC	Morena
6	El Salto	232,852	92.80	2,509.18	PRI	PAN-PRD-MC	MC
7	Ixtlahuacán de los Membrillos	67,969	184.20	369.00	PRI	PRI	PRI
8	Zapotlanejo	64,806	643.02	100.78	MC	MC	Morena
9	Juanacatlán	30,855	138.10	223.43	MC	MC	PAN

Fonte: Elaboração própria com dados do INEGI e do IEPC Jalisco.

## Mecanismos de participação do cidadão em Jalisco

Alguns mecanismos de participação cidadã foram reconhecidos e institucionalizados em Jalisco desde 2008 (Congreso del Estado de Jalisco, 2008); entretanto, sua implementação, desde então, tem sido escassa<sup>1</sup>. De acordo com o Instituto Eleitoral e de Participação Cidadã de Jalisco (IEPC), de 2002 a 2023, um total de 67 solicitações para a ativação de mecanismos de participação cidadã foram contabilizadas em Jalisco (uma média de 3 por ano), das quais apenas 21 foram bem-sucedidas (consulte a tabela 2).

**Tabela 2: Solicitações de ativação de mecanismos de participação cidadã perante o IEPC Jalisco (2002-2023).**

Mecanismo	Total de Solicitações	Solicitações com sucesso	Solicitações sem sucesso
Consulta popular	5	3	2
Iniciativa popular/iniciativa do cidadão	14	9	5
Plebiscito	7	2	5
Orçamento participativo do Estado	7	7	0
Orçamento participativo municipal	0	0	0
Referendo	3	0	3
Revogação de mandato	31	0	31
Totais	67	21	46

Fonte: Elaboração própria com dados do Instituto Electoral y de Participación Ciudadana Jalisco (sem data).

Como pode ser visto, o IEPC registrou pedidos de ativação do OP municipal; isso provavelmente se deve ao fato de que as autoridades de alguns municípios metropolitanos o implementaram unilateralmente em 2016, de modo que o instituto, que não recebeu um pedido de ativação, não os adicionou à sua lista oficial.

É importante observar que, naquela época, o governo de Jalisco era do PAN, os governos dos municípios mais populosos eram do PRI e o primeiro governo de esquerda estava surgindo em Tlajomulco de Zúñiga (PRD), de modo que a competição po-

<sup>1</sup> Nem todos os mecanismos relevantes foram implementados, pois em alguns casos eles pararam em outras instâncias, como os Conselhos Municipais de Participação Cidadã.

lítico-eleitoral forçou as autoridades a estabelecerem políticas públicas inovadoras que ajudariam a consolidar sua aprovação e, portanto, a conquistar eleitores.

Assim, vários municípios metropolitanos criaram sua própria estratégia de governança inspirada no orçamento participativo, na qual o fator comum foi a abertura de espaços para incentivar o envolvimento ativo dos cidadãos na tomada de decisões sobre a execução dos gastos públicos (tabela 3).

**Tabela 3: Primeiras experiências com orçamentos participativos nos municípios da AMG.**

Município	Nome da estratégia	Ano de implementação	Descrição	Anos em vigor
Guadalajara	Programa de Intervenção Direcionada	2010	Representantes de órgãos governamentais foram aos bairros para definir ações de melhoria em conjunto com os cidadãos; para isso, foram formadas assembleias de bairro, representativas das comunidades em que foi implementado. O teste piloto foi realizado no bairro de Santa Cecília e, posteriormente, foi implementado nos bairros de Fresno e Miravalle (Sandoval, 2011).	2010
Zapopan	Conselhos sociais	2010	Elaboração de projetos participativos por conselhos sociais formados por vizinhos. Esse exercício foi realizado nos bairros Villa Universitaria, Santa Margarita e Las Águilas (Vielma, 2011).	2010
San Pedro Tlaquepaque	Solidariedade	2010	Um exercício no qual a população de alguns bairros estava envolvida na seleção, no projeto e na execução de obras públicas. Isso incentivou a criação de comitês de obras formados por vizinhos; uma vez estabelecidos, eles recebiam um subsídio de 100.000 pesos para a execução da obra, e o governo os acompanhava durante o processo, que geralmente era planejado para duas semanas (Castro, 2011).	2010
Tlajomulco de Zúñiga	Orçamento participativo	2011	Consulta vinculada ao pagamento do imposto predial, com um fundo participativo destinado a obras públicas.	2011 até o presente
Guadalajara	Primeiro Orçamento Participativo para Crianças e Jovens Guadalajara 2013; Minha Cidade, Minha Decisão	2013	Realização de uma consulta não vinculante com crianças e adolescentes, alunos de escolas públicas e privadas de ensino fundamental e médio estabelecidas no município, que responderam a várias perguntas usando urnas eletrônicas. Esse exercício foi acompanhado pelo IEPC Jalisco (Instituto Electoral y de Participación Ciudadana Jalisco, sem data B).	2013

Fonte: Elaboração própria

Como se pode observar, o OP foi atraente para os governadores da AMG, mas, exceto no caso de Tlajomulco de Zúñiga, essas tentativas não se disseminaram e acabaram desaparecendo. Nesse sentido, as linhas seguintes detalham o modelo de orçamento participativo aplicado no município, que foi amplamente adotado na metrópole.

## Modelo de orçamento participativo de Tlajomulco de Zúñiga

O OP em Tlajomulco de Zúñiga surgiu na administração de 2010-2012, quando o Partido da Revolução Democrática (PRD) governou pela primeira vez, na pessoa de Enrique Alfaro, cujo perfil será discutido abaixo, dada sua importância como líder do movimento que estabeleceu orçamentos participativos na AMG.

O orçamento participativo em Tlajomulco de Zúñiga, anunciado no final de 2010, foi o resultado de uma negociação entre a organização da sociedade civil, Congreso Ciudadano Jalisco e o governo municipal. Margarita Sierra, representante dessa associação, relembra o processo:

Quando apresentei o orçamento participativo a Enrique Alfaro, ele me disse: “Ah, sim, e então como você pretende fazer isso?” Então, como eles [os que estão no poder] sempre dizem não, você não está preparado para que eles digam sim. A campanha do voto nulo nasceu das agressões que recebemos, principalmente do legislativo e de todos os governos, e de repente um governador diz sim. [Já conhecíamos esse mecanismo em outras partes do mundo, mas apenas como mero conhecimento. Então [Enrique Alfaro] me disse: “Bem, vamos organizá-lo”. Reunimos várias pessoas e o Congreso Ciudadano e começamos a organizá-lo; em 15 dias estava pronto. E assim, em 1º de janeiro [2011], o primeiro orçamento participativo começou a ser exercido. Tive que montar a estratégia e treinar um arrecadador de fundos, os resultados foram impressionantes! (Uribe, 2017, p. 52).

Assim, em janeiro de 2011, teve início a consulta ao orçamento participativo no município, em que um total de 28 obras foram apresentadas para serem priorizadas pelos cidadãos, das quais três foram selecionadas por voto direto, sendo anunciada uma verba de 20 milhões de pesos para suas execuções (Valdez, 2014). Deve-se observar que o modelo de orçamento participativo em Tlajomulco de Zúñiga estava vinculado ao processo de cobrança do imposto predial, ou seja, quem viesse a pagar essa contribuição recebia uma cédula para votar. No primeiro ano, o número de pessoas que participaram desse exercício foi de 21.179 (Uribe, 2017).

A estratégia de comunicação do orçamento participativo foi tão bem-sucedida que posicionou esse exercício como uma boa prática governamental e, por sua vez, catapultou a popularidade do prefeito (Valdez, 2014). Esse mecanismo de participação cidadã, juntamente com a ratificação do mandato, mostrou o conselho municipal de Tlajomulco como um governo inovador que estava próximo das pessoas e as envolvia no processo de tomada de decisões (Uribe, 2017).

O orçamento participativo em Tlajomulco foi rapidamente consolidado e, de acordo com dados do governo municipal, a participação das pessoas aumentou ano a ano (tabela 4). A continuidade desse exercício foi favorecida pela vitória do grupo governista na eleição municipal de 2012, que participou naquela ocasião sob a bandeira do partido Movimiento Ciudadano (MC); assim, a maioria das políticas, programas e ações do governo de Enrique Alfaro foi adotada por seu sucessor, Ismael del Toro, inclusive o orçamento participativo.

**Tabela 4: Votantes do orçamento participativo em Tlajomulco de Zúñiga (2011-2015).**

Ano	Participantes
2011	21,719
2012	25,324
2013	30,071
2014	35,162
2015	40,381

Fonte: Elaboração própria com dados de Uribe (2017).

## Adoção do orçamento participativa na AMG

Como mencionado acima, a partir de 2010, os governos de alguns dos municípios que compõem a AMG decidiram implementar sua própria versão do orçamento participativo, com metodologias, objetivos e articulação bastante diferentes. Entretanto, foi somente em 2015 que as condições para a implementação desse mecanismo como política pública metropolitana convergiram. Naquele ano, o ex-prefeito de Tlajomulco de Zúñiga, Enrique Alfaro, foi eleito prefeito da capital do Estado, sob a égide do partido Movimiento Ciudadano, grupo que conquistou 7 dos 9 municípios que compõem a AMG. Esse alinhamento político-partidário intermunicipal foi a primeira condição cumprida para avançar em direção às políticas metropolitanas, incluindo o Orçamento Participativo (OP).

Da sociedade civil, o grupo Congreso Ciudadano de Jalisco, por meio da plataforma *Haz tu ley*, foi o principal promotor da consolidação do OP como política metropolitana, pois apresentou aos conselhos municipais eleitos uma proposta de regulamentação municipal sobre participação cidadã e governança, que incluía vários instrumentos de democracia direta, entre eles o OP (Flores, 2019). Recordemos que essas associações colaboraram diretamente na implementação do OP e na ratificação do mandato durante o governo de Enrique Alfaro em Tlajomulco de Zúñiga, em 2011.

Assim, em janeiro de 2016, a implementação simultânea do orçamento participativo foi anunciada em uma coletiva de imprensa na sede do governo de Tlajomulco (Mural, 2016, 4 de janeiro). Além do prefeito anfitrião, participaram do evento os prefeitos de Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque e Zapotlanejo. Na ocasião, foram anunciadas as obras participantes e a metodologia do exercício; obviamente, o modelo adotado foi o utilizado anteriormente em Tlajomulco de Zúñiga, ou seja, vinculado à cobrança do imposto predial. Para isso, definiu-se que, durante os meses de janeiro, fevereiro e março daquele ano, seriam instalados módulos de votação nos pontos de arrecadação municipais da área metropolitana. Lá, os contribuintes teriam a oportunidade de selecionar as propostas de trabalho

de sua preferência por diferentes meios, como cédulas físicas, *tablets*, urnas eletrônicas e cédulas virtuais via internet (Gobierno de Zapopan, 2016). Na coletiva de imprensa, foram feitos os seguintes anúncios, entre outros:

- O número de obras na metrópole participantes do OP (71)
- O valor da bolsa participativa (446 milhões de pesos)
- Período de votação (1º de janeiro a 31 de março)
- Não houve aumento do imposto predial nesse ano
- O valor dos descontos no pagamento do imposto sobre a propriedade

Portanto, durante os primeiros meses do mandato das autoridades do MC, elas procuraram dar sinais de coordenação metropolitana. Uma das primeiras e mais óbvias medidas para alcançar esse objetivo foi a seleção de uma imagem gráfica uniforme, resultado da contratação da mesma empresa de comunicações (La Covacha/Euzen).

A estratégia de comunicação foi complementada pelo lançamento de um dossiê e de um site (*presupuestoparticipativo.mx*<sup>2</sup>) que apresentava informações sobre os aspectos gerais do orçamento participativo, a descrição das obras concorrentes em cada município, a localização dos coletores e as modalidades de pagamento e votação.

Além disso, foi gerada uma frase ou *slogan* para o orçamento participativo de cada município, que foi incluída em cédulas, folhetos, *renderizações*, *banners*, lonas e outros materiais gráficos:

- PP Guadalajara: Qual cidade você quer?
- PP Tlajomulco: Você decide a próxima etapa
- PP Tlaquepaque: Queremos que vocês decidam
- PP Zapopan: Aqui você decide

---

2 O portal *presupuestoparticipativo.mx* não está mais disponível, mas ainda há alguns links na *web* que mostram a importância dada a ele no lançamento do OP metropolitano, por exemplo: <https://www.zapopan.gob.mx/wp-content/uploads/2016/01/DOSSIER-Presupuesto-Participativo-METROPOLITANO.pdf>

Como pode ser visto, em todos os casos a ênfase está na possibilidade de os cidadãos decidirem, o que demonstra a coordenação da estratégia de comunicação.

## Análise dos atores relevantes na implementação do OP na AMG em 2016

Embora antes de 2016 o OP fosse reconhecido como uma boa prática e várias tentativas tenham sido feitas para introduzi-lo e aplicá-lo em alguns municípios da AMG, foi somente nesse ano que houve uma tentativa de implementá-lo como uma política metropolitana. Portanto, é particularmente importante investigar quais fatores motivaram os atores políticos a implementar esse mecanismo de democracia direta na cidade. Para tanto, apresentamos a seguir uma análise desses atores, abrangendo o antes, o durante e o depois da implementação do orçamento participativo.

### Enrique Alfaro Ramírez

Enrique Alfaro é a figura central na concepção, adoção e implementação do OP na AMG. Como mencionado anteriormente, ele foi o prefeito de Tlajomulco de Zúñiga que primeiro promoveu esse instrumento de participação cidadã e o principal ator em sua disseminação na AMG; dada a sua relevância nesse processo, é importante dar uma olhada mais de perto em sua biografia.

Alfaro é um político de Jalisco, o chefe visível da corrente conhecida como *alfarismo*, que desde os anos 2000 vem crescendo gradualmente até assumir o cargo mais alto do poder, o de governador do Estado, em 2018. Ele é filho do ex-reitor da Universidade de Guadalajara, Enrique Javier Alfaro Anguiano, e desde muito jovem foi membro do PRI, um grupo político que defendeu suas aspirações para a prefeitura de Tlajomulco de Zúñiga em 2003, quando foi derrotado por Andrés Zermeño do PAN. Como conselheiro da oposição, em 2006 ele decidiu se separar do PRI e se declarar independente. Recebeu o apoio do PRD, que o incluiu como deputado plurinominal no Congresso

local de 2007 a 2009, ano em que decidiu consolidar suas aspirações à prefeitura de Tlajomulco, que conquistou em aliança com o Partido Trabalhista (PT).

Como prefeito, ele se caracterizou pela habilidade em lidar com a comunicação, o que lhe rendeu a reputação de ser considerado um bom governador (Valdez, 2014); sua popularidade aumentou quando ele declarou Tlajomulco um território livre de Raúl Padilla<sup>3</sup>, rompendo os laços com a liderança do PRD. O fortalecimento de sua figura o levou a ser considerado um sério candidato ao cargo de governador.

Em dezembro de 2011, após vencer a ratificação de seu mandato ao qual se submeteu voluntariamente, decidiu tirar uma licença e concorrer ao cargo de governador do Estado de Jalisco. Ele concorreu sob a bandeira do MC, e sua candidatura cresceu rapidamente, tornando-se uma opção muito competitiva; ele ficou em segundo lugar na corrida de 2012, que acabou sendo vencida pelo candidato do PRI, Aristóteles Sandoval, por apenas 4 pontos percentuais; no entanto, ele acumulou a maioria dos votos na AMG.

Quando Alfaro ficou sem cargo público, seu partido decidiu se reagrupar e procurou se fortalecer com vistas ao próximo processo eleitoral. O veículo usado foi a presidência da associação civil Alianza Ciudadana, um grupo criado em 2011 por pessoas ligadas a Alfaro (Flores, 2019). Isso permitiu que ele permanecesse sob os olhos do público e se apresentasse como a opção de oposição ao PRI. A essa altura, poucos duvidavam que ele seria o próximo prefeito da capital Guadalajara, um espaço significativo, que tradicionalmente é o prelúdio para o cargo de governador.

Na eleição de 2015, Enrique Alfaro não apenas venceu em Guadalajara, mas também desencadeou o efeito conhecido como “onda laranja”, que levou o partido Movimiento Ciudadano a conquistar um grande número de cargos, incluindo as prefeituras de sete municípios da AMG.

Nesse contexto, com o *alfarismo* crescendo e se consolidando no interior do Estado, e com aspirações de conquistar o go-

---

3 Então reitor da Universidade de Guadalajara e líder de fato do PRD em Jalisco.

verno de Jalisco em 2018, o orçamento participativo foi implementado no AMG.

## **Margarita Sierra**

Conhecida como “La Maga Mayor”, Margarita Sierra é uma líder da sociedade civil que foi diretora da Feira Internacional do Livro de Guadalajara de 1987 a 2001. Ela foi uma das fundadoras do Congreso Ciudadano Jalisco, uma organização não governamental fundada em 2007 com o objetivo de “gerar informação, treinamento, participação e exercício dos direitos dos cidadãos em diferentes setores, a fim de contribuir para a construção de uma sociedade justa e igualitária”. Os fundadores dessa organização se definem como “pessoas de reconhecida trajetória intelectual, cultural e acadêmica e sem vínculos partidários” (Flores, 2019, p. 69).

Um dos resultados dessa OSC foi a plataforma eletrônica “Haz tu ley”, publicada em 2014 e descrita em seu site como “uma ferramenta apartidária de democracia interativa que integra as esferas tecnológica, acadêmica e de organização cidadã ativa” (Flores, 2019, p. 68). No final, identificou-se que o objetivo dessa ferramenta era incentivar a participação dos cidadãos no processo legislativo.

Como presidente do Congreso Ciudadano, foi ela quem promoveu acordos com alguns conselhos municipais na AMG (Governo de Zapopan, 2015), o que levou à aprovação dos chamados “regulamentos de participação cidadã para a governança”, formalizando, assim, a implementação do OP na metrópole, uma vez que foi contemplado na norma como um dos mecanismos de democracia direta.

Atuou como presidente do primeiro Conselho Municipal de Participação Cidadã em Guadalajara, cargo que lhe permitiu desempenhar um papel ativo na implementação do OP e de outros instrumentos de participação cidadã naquele município. Posteriormente, foi convidada a colaborar com o gabinete do governador eleito Enrique Alfaro, como chefe de uma nova agência chamada “Secretaria de Planejamento e Participação Cidadã”, onde permaneceu por todo o mandato de seis anos.

## Alberto Uribe

Considerado o sucessor natural de Enrique Alfaro, Alberto Uribe foi uma peça importante na implementação metropolitana do OP em 2016. Então prefeito de Tlajomulco de Zúñiga, ele era visto como um trunfo do *alfarismo*, pois conseguiu um governo de bons resultados e aceitação. No entanto, às vésperas da campanha governamental de Enrique Alfaro em 2018, quando não conseguiu chegar a acordos sobre cargos e candidaturas, Uribe anunciou seu rompimento com o então candidato a governador pelo partido Movimiento Ciudadano e decidiu se juntar à campanha federal de Andrés Manuel López Obrador, particularmente na equipe de Marcelo Ebrard, que, após o triunfo de Morena, foi nomeado chanceler.

Depois de ocupar um cargo menor na administração federal, em 2021 Uribe tentou voltar à política local, candidatando-se a prefeito de Zapopan representando o partido Morena, mas foi derrotado por Juan José Frangié, do MC.

Retornando à implementação metropolitana do OP em 2016, Alberto Uribe apresentou Tlajomulco de Zúñiga como o modelo a ser seguido, devido aos seus cinco anos de experiência em sua execução. Como mencionado, ele foi o anfitrião da conferência de imprensa em que o OP metropolitano foi anunciado, uma ação simbólica, assim como a publicação por seu governo do livro intitulado *Tlajomulco: Da Representação à Participação Cidadã* em 2017, que relata a experiência desse município na implementação, operação e resultados desse mecanismo de participação cidadã.

## Pablo Lemus

Pablo Lemus é um político, empresário e radialista de Jalisco. Antes de entrar para a política partidária, ele foi presidente da Coparmex Jalisco<sup>4</sup>. Em 2015, foi convidado a se juntar ao *alfarismo* como candidato do Movimiento Ciudadano para a prefeitura de Zapopan, um município que é considerado localmente como um “feudo de empresários”, já que nos últi-

4 Confederación Patronal de la República Mexicana, uma organização empresarial de grande poder e tradição no México.

mos tempos tem sido governado por prefeitos desse setor da sociedade.

Ao vencer a eleição e assumir o cargo de presidente municipal, Lemus aderiu à estratégia de “governança” metropolitana, que promoveu, entre outros mecanismos de participação cidadã, o OP. Para esse fim, ele apresentou ao conselho municipal um ponto de acordo sobre a implementação do OP para o ano fiscal de 2016, que foi aprovado por maioria de votos em 16 de dezembro de 2015.

Para realizar esse mecanismo, o Tesouro Municipal foi instruído a destinar um valor equivalente a 15% da arrecadação estimada do imposto predial de 2016, com o objetivo de direcionar esses recursos para a realização das obras selecionadas pelos cidadãos.

Meses depois, em março de 2016, entrou em vigor o Regulamento de Participação Cidadã para Governança, que pela primeira vez contemplou o OP como um mecanismo de democracia direta em Zapopan, estabelecendo uma bolsa equivalente a 15% do valor estimado da arrecadação do imposto predial. Desde então, em Zapopan, o OP se difundiu e se consolidou como o mecanismo de participação cidadã mais conhecido entre os cidadãos.

O estilo de liderança de Pablo Lemus, percebido como próximo ao povo, aliado à sua hábil capacidade de comunicação, levou-o a se tornar um dos políticos mais populares de Jalisco em um curto espaço de tempo<sup>5</sup>. Em 2017, ele venceu por esmagadora maioria a ratificação do mandato a que se submeteu voluntariamente (Jaén; Carrasco, 2022) e, em 2018, tornou-se o primeiro prefeito reeleito na história de Zapopan; esse triunfo foi coroado com o maior número de votos na história desse município até aquele momento. Esse sucesso incomum o incentivou a aspirar à candidatura a prefeito da capital do Estado em 2021, cargo que ele arrebatou do círculo mais próximo do governador Alfaro, herdando também a candidatura de Zapopan para seu chefe de gabinete, Juan José Frangié.

---

5 <https://milenio.com/politica/lemus-impone-doble-record-reelecto-zapopan>.

Pablo Lemus venceu a eleição em Guadalajara e, assim, tornou-se um sério candidato ao governo do Estado de Jalisco. Como prefeito da capital, ele teve uma série de desentendimentos com a linha dura do *alfarismo*, mas a força de sua imagem pública e seus sucessos no governo de Guadalajara tornaram inevitável que ele se tornasse o candidato a governador do MC. No final, em 2 de junho de 2024, ele venceu a eleição constitucional, tornando-se, assim, um político de importância nacional e uma referência da oposição, pois conseguiu manter o Estado para o MC, quando o partido Morena obteve vitórias na maior parte do território da República.<sup>6</sup>

### **María Elena Limón**

María Elena Limón é uma política tlaquepaquense que iniciou sua carreira pública no primeiro governo de transição do município (1995). Ela ocupou vários cargos em governos do PAN, partido do qual se desligou em 2012 para concorrer como candidata a deputada pelo MC, ocasião em que não venceu<sup>7</sup>. Em 2015, tornou-se a primeira mulher eleita presidente municipal de um município da AMG.

Como prefeita, ela adotou o OP em 2016, que ela descreveu como uma ferramenta para combater a alta marginalização em seu município. O Regulamento de Participação Cidadã foi aprovado em 26 de fevereiro de 2016 (Flores, 2019), que, como os outros municípios participantes, incluiu o OP entre seus mecanismos de participação.

María Elena Limón fortaleceu gradualmente sua liderança no município, conseguindo, em 2017, a ratificação de seu mandato com uma porcentagem de aprovação maior do que o restante dos prefeitos metropolitanos que passaram por esse exercício (Jaén; Carrasco, 2022). Em 2018, ela liderou a aliança PAN-PRD-MC e foi reeleita, tornando-se a primeira prefeita ree-

---

6 Além de Pablo Lemus (MC), a candidata do PAN, Libia García Muñoz Ledo, venceu em seu Estado (Guanajuato). O restante dos nove cargos de governador em disputa foi para Morena.

7 <https://diputadosciudadanos.mx/legislatura-lxv/diputados/maria-elena-limon-garcia>.

leita na história de San Pedro Tlaquepaque.<sup>8</sup> Em várias ocasiões, ela se distanciou das políticas metropolitanas promovidas pelo *alfarismo*, sendo o caso mais notório sua oposição à criação da polícia metropolitana.

Em 2021, foi eleita deputada federal e nomeada presidente da Comissão de Áreas Metropolitanas da Câmara dos Deputados da LXV Legislatura.

## **Liderança e coordenação na implementação do OP na AMG**

Como conclusão, foi apresentada uma reflexão sobre a notável liderança de Enrique Alfaro na implementação do OP na AMG. Nesse sentido, é possível fazer uma análise considerando as descobertas de Repetto (2015) em relação ao protagonismo e ao poder como condições para a influência na coordenação de políticas públicas em um determinado espaço. O autor faz a seguinte reflexão:

Adquirir um protagonismo real e concreto na esfera pública, por exemplo, para participar ativamente da coordenação de políticas públicas estratégicas, requer dotação significativa de poder. Portanto, a chave está nos recursos que concedem doses relativas de poder a indivíduos ou coletivos (Repetto, 2015:6).

Ele faz uma aproximação ao identificar quatro recursos fundamentais da vida pública, indispensáveis para formar uma política pública e coordenar sua implementação (Repetto, 2015), sem esquecer de enfatizar que cada um deles implica uma rede política muito complexa:

1. Recursos políticos
2. Recursos financeiros
3. Recursos administrativos
4. Recursos ideológicos

Para a implementação do OP no AMG, os quatro recursos mencionados por Repetto (2015) estavam disponíveis, precisa-

---

8 <https://www.elnorte.com/debe-limon-aclarar-con-alfaro-tamez/ar1734477>.

mente sob a liderança de Enrique Alfaro. O diagrama a seguir mostra como, nesse caso, os recursos foram totalmente dotados e úteis para sua implementação bem-sucedida:

**Tabela 5: Conformidade de recursos para coordenar políticas públicas.**

Recursos	Forma de conformidade	Grau de conformidade
Políticos	Alto apoio dos cidadãos a Enrique Alfaro (50,8% dos votos na eleição).	Muito alto
	Alinhamento político-partidário	
	Apoio forte e evidente de seus correligionários (Alfarismo).	
	Participação ativa de organizações da sociedade civil na concepção e implementação do OP (Congreso Ciudadano Jalisco)	
	Oposição política fraca e desarticulada	
Econômico	Implementação nos municípios com o maior orçamento na MGA	Muito alto
	Bolsa de valores participativa PP robusta	
	Recursos adequados para realizar campanhas de comunicação na mídia	
Administrativo	Sincronia na aprovação da estrutura legal (Regulamentos de Participação Cidadã para Governança).	Muito alto
	Existência de um modelo a seguir (PP Tlajomulco)	
	Estratégia de comunicação unificada	
Ideológico	Adoção intermunicipal da governança como um valor público	Muito alto
	Aumentar a participação dos cidadãos (cidadania)	
	Novos mecanismos e formas de organização	

Fonte: Elaboração própria, com base em Repetto (2015).

## Conclusões

Na área metropolitana de Guadalajara há poucas experiências bem-sucedidas de governança metropolitana, considerando que elas devem combinar tanto a coordenação intermunicipal quanto a participação ativa dos cidadãos e de outros atores da sociedade. Por esse motivo, torna-se relevante o estudo da implementação do orçamento participativo que, embora não tenha ocorrido simultaneamente nos nove municípios que compõem a metrópole, é um caso significativo, pois combina os fatores que favorecem o surgimento e a permanência desse tipo de política.

Na AMG, houve experiências inspiradas no OP desde 2010, tanto em nível municipal quanto estadual, mas foi somente em 2011 que esse mecanismo de participação cidadã foi institucionalizado, sendo Tlajomulco de Zúñiga o primeiro município a considerá-lo nos regulamentos municipais.

Entre as características que impulsionaram a adoção coordenada do orçamento participativo por alguns governos municipais no AMG, em 2016, destacam-se o alinhamento partidário (MC), a liderança clara e forte (Enrique Alfaro) e o impulso da sociedade civil organizada (Margarita Sierra e Congreso Ciudadano).

Da mesma forma, a adoção do OP na AMG cumpre os quatro recursos que Repetto (2015) considera indispensáveis para formular uma política pública e coordenar sua implementação, a saber, recursos políticos, econômicos, administrativos e ideológicos; esses também foram decisivos para a inclusão do OP como política de Estado na Constituição Política do Estado de Jalisco e na Lei do Sistema de Participação Cidadã e Popular para a Governança do Estado de Jalisco.

Como reflexão, resta o papel que a sociedade civil desempenhou nesse caso. A OSC Congreso Ciudadano Jalisco, a mesma organização que promoveu o PP no AMG, está inativa há anos e sua liderança visível foi incorporada ao gabinete estadual de Enrique Alfaro. Portanto, é essencial fortalecer a figura dos Conselhos Municipais de Participação Cidadã, órgãos formados por vizinhos, que estão contemplados nos regulamentos e são responsáveis por garantir a correta organização e operação do OP; sua consolidação é vital para proteger esse mecanismo e minimizar as possibilidades de seu cancelamento, uma vez que, como Aguilar (2022, p. 167) aponta, uma decisão desse tipo seria “criticada como arbitrária, unilateral, alheia e indiferente às preocupações e demandas sociais”.

## Referências bibliográficas

AGUILAR, L. *Acerca del Gobierno: Propuesta de Teoría*. México: El Colegio de Jalisco/CLAD, 2022.

AYALA, A. *Nuevas Avenidas de la Democracia Contemporánea*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de La Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2014.

CASTRO, M. La importancia de la participación ciudadana en los presupuestos participativos. In: Briseño, C. (org.) **Presupuesto Participativo, Herramienta Para la Democracia**. México: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana Jalisco, 2011.

CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO. Código Electoral y de Participación Ciudadana Del Estado de Jalisco. 2008. Disponível em: [https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/bibliotecavirtual/legislacion/Códigos/Documentos\\_PDF-Códigos/Código%20Electoral%20del%20Estado%20de%20Jalisco-220523.pdf](https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/bibliotecavirtual/legislacion/Códigos/Documentos_PDF-Códigos/Código%20Electoral%20del%20Estado%20de%20Jalisco-220523.pdf). Acesso em: 27 jun. 2024

FLORES, S. La Gobernanza a Prueba. El Caso Del Reglamento de Participación Ciudadana de Quatro Municipios Del Área Metropolitana de Guadalajara. In: Arellano, A. (org.) **Procesos de gobernanza, Políticas Públicas y Gobiernos Locales**. México: El Colegio de Jalisco, 2019.

GARCÉS, D. **Diagnóstico Del Presupuesto Participativo Como Herramienta de Construcción Colectiva Municipal en el Estado de México 2016-2019: Sugerencias para su implementación**. México: Instituto Hacendario del Estado de Mexico, 2021.

GOBIERNO DE ZAPOPAN. Zapopan Firmó Convenio Con el Congreso Ciudadano de Jalisco. 2015. Disponível em: <https://www.zapopan.gob.mx/zapopan-firmo-convenio-con-congreso-ciudadano-jalisco/>. Acesso em: 16 set. 2023.

GOBIERNO DE ZAPOPAN. Inicia Consulta Ciudadana Metropolitana Para el Presupuesto Participativo 2016. Disponível em: <https://www.zapopan.gob.mx/anuncian-arranque-metropolitano-de-la-consulta-ciudadana-de-presupuesto-participativo/>. Acesso em: 16 set. 2023.

IMEPLAN (s/d). Área Metropolitana de Guadalajara. Disponível em: <https://www.imeplan.mx/area-metropolitana-de-guadalajara/>. Acesso em: 10 out. 2023.

INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA JALISCO (s/d). **Histórico de Mecanismos en Jalisco**. Disponível em: <https://www.iepcjalisco.org.mx/participacion-ciudadana/historico-de-mecanismos-en-jalisco/>. Acesso em: 17 set. 2023.

INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA JALISCO (s/d b). **Resultados del Primer Presupuesto Participativo Infantil y Juvenil en Guadalajara**. Disponível em: <https://www.iepcjalisco.org.mx/sala-de-prensa/boletines/resultados-del-primer-presupuesto-participativo-infantil-y-juvenil-en-guad>. Acesso em: 17 set. 2024.

JAEN, B.; CARRASCO, J. Ratificación de Mandato en Jalisco: ¿Construcción de Ciudadanía y Una Mejor Gobernanza? **Expresión Económica**. Guadalajara, n. 48, p. 71-97, 2022.

MURAL. **Se Suman a Presupuesto Participativo**. 4 de janeiro de 2016. Disponível em: <https://www.mural.com.mx/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=733052&md5=f654c472d19d4e627331a9995eee4549&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>. Acesso em: 16 set. 2023.

REPETTO, F. **La Dimensión Política de la Coordinación de Programas y Políticas Sociales: Una Aproximación Teórica y Algunas Referencias Prácticas en América Latina**. 2005. Disponível em: <http://www.top.org.ar/ecgp/Full-Text/000003/3246.pdf>. Acesso em: 15 set. 2024.

SANDOVAL, A. El Programa de Intervención Por Objetivos: Una Experiencia de Democracia Participativa en la Ciudad de Guadalajara. In: BRISEÑO, C. (org.). **Presupuesto Participativo, Herramienta Para la Democracia**. México: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana Jalisco, 2011.

URIBE, A. **Tlajomulco: de la Representación a la Participación Ciudadana**. México: Gobierno Municipal de Tlajomulco de Zúñiga, 2017.

VALDEZ, A. Procesos Electorales y Mercadotecnia Gubernamental en Municipios Gobernados Por la Izquierda: El Caso de la Ciudad de Tlajomulco De Zúñiga, Jalisco, Mexico. **Revista de Ciencia Política**, n. 21, 2014. Disponível em: <https://www.revcienciapolitica.com.ar/num21art11.php>. Acesso em: 25 out. 2023.

VIELMA, H. Hacia Nuevos Modelos de Participación Ciudadana. In: BRISEÑO, C. (org.). **Presupuesto Participativo, Herramienta Para la Democracia**. México: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana Jalisco, 2011.

# DECLÍNIO DOS ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS NO BRASIL

## Elementos de avaliação<sup>1</sup>

*Luciano Fedozzi*  
*Adriana Furtado*  
*Rodrigo Rangel*

### Introdução

**A**pós três décadas de existência no Brasil, os orçamentos participativos (doravante OP) expressam uma fase de maturidade que ultrapassou o experimentalismo democrático. O acúmulo empírico e investigativo possibilitou realizar uma reflexão de caráter mais realista e crítica sobre as possíveis contribuições democráticas, assim como sobre os limites e os desafios, dessa inovação participativa que ganhou o mundo.

A proliferação de inovações participativas marcou o período inaugurado com a redemocratização do Brasil, a partir de 1988, e que foram intensificadas durante o primeiro período dos mandatos presidenciais do Partido dos Trabalhadores (2002-2016), a exemplo dos Conselhos de Políticas Públicas e de Direitos, as Conferências Nacionais ligadas às políticas setoriais, os Planos Diretores Urbanos e Ambientais das cidades, as audiências públicas e os orçamentos participativos (Pires; Lopez, 2010; Avritzer, 2008).

O surgimento desses novos espaços passou a ser denominado pela literatura acadêmica de novas Instituições Participativas (Avritzer, 2008; Pires; Vaz, 2010). Neste espectro, o orçamento participativo ganhou repercussão internacional<sup>2</sup>, principalmen-

---

1 Artigo revisado e atualizado a partir da publicação original na coletânea DIAS, Nelson (org.). *Hope for Democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. Lisboa: Epopeia Records and Oficina, 2018.

2 Segundo dados do Atlas Mundial do OP, são cerca de 10 mil cidades que praticam algum tipo autodenominado de orçamento participativo (DIAS, N., et al., 2021). Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos 2020-2021. Portugal: Epopeia e Oficina. <http://www.oficina.org.pt/atlas-mundial-orcamentos-participativos-2020.html>.

te a partir da difusão do caso exitoso de Porto Alegre iniciado no final dos anos 1980 (Fedozzi, 1997).

Com base em revisão da literatura especializada, pretende-se analisar questões relativas às práticas dos OP objetivando contribuir para um sintético balanço das positivities democráticas e das limitações indicadas por este tipo de participação institucional no caso brasileiro. São questões relativas à importância do desenho institucional dos OP; ao lugar que eles ocupam no sistema decisório da gestão pública local e sua efetividade; e, por fim, um sintético apanhado sobre o caso do OP de Porto Alegre, que inaugurou o procedimento, posteriormente, difundido no país e no mundo.

## Desenho institucional, inclusão sociopolítica e qualidade da participação

Partindo-se dos supostos do neoinstitucionalismo histórico (Skocpol; Pierson, 2002; Thelen; Steinmo, 1992; Amenta *et al*, 2005) a análise sobre as principais formas de participação social nas políticas públicas no país demonstra que o desenho institucional mostra-se de grande relevância. Não sendo neutros, os desenhos delimitam características que irão influenciar os processos participativos, tais como: a) quem participa (inclusividade); b) condições para a participação (igualdade), c) poder real de influência sobre as políticas públicas (efetividade), d) temas discutidos (redistributivismo) e e) controle social sobre as decisões (*accountability*).

O caráter inclusivo dos OP no Brasil se deve em grande parte ao seu desenho institucional. Esse desenho é marcado, em geral, pela territorialidade do processo demandante de atores historicamente marginalizados do desenvolvimento urbano, já que este ocorreu de forma acelerada e excludente no país a partir dos anos 1950.

As assembleias territoriais abertas à participação dos cidadãos são a expressão mais significativa e inovadora dessa configuração participativa. Em que pese a pluralidade de modelos de OP praticados nos municípios é possível afirmar que, em grande

parte, foi replicada no país esta regra inovadora: discussões públicas sobre demandas da população realizadas em territórios distintos e desiguais em termos de acesso à infraestrutura e aos serviços públicos. A esse momento de participação direta soma-se, em geral, a eleição de representantes para formar instâncias coletivas (conselhos dos OP, fórum de delegados, comissões de fiscalização, etc). Nem todos os casos apresentam essas instâncias de representação geral ou mesmo territorial.

A invenção dos OP teve, assim, como uma de suas principais características, a inclusão inédita de setores pobres nas decisões orçamentárias, em especial os investimentos. Comparativamente a outros espaços participativos criados, os OP possibilitam maior inclusão dos setores de baixa renda, com menor escolaridade e maior presença da raça/etnia negra (Vaz, 2013; Ação Educativa; Ibope, 2003). Considerando-se a desigualdade social que marca a formação da sociedade brasileira e também o debate mundial sobre desigualdade e elitização política nos espaços participativos (Cleaver, 2001; 2005; Kothari, 2001), essas características assumem significado democratizante.

Vale ressaltar, todavia, duas questões relacionadas a este desenho inclusivo e que são decorrentes, regra geral, da inovação oferecida pelas assembleias: o papel e o estatuto da representação nos OP e o tema da qualidade da participação. Isso porque a experiência demonstra que são questões ainda desafiadoras aos processos.

Quanto ao tema da representação, pode-se afirmar que sua problematização acadêmica foi um fenômeno tardio na análise dos OP. As causas para este fato provavelmente são múltiplas. Todavia, vale chamar a atenção para a forte influência que na primeira fase dos OP tiveram algumas interpretações conceituais dos mesmos. Ancoradas na fase de euforia pelo auge do sucesso nacional e internacional dos OP, no qual Porto Alegre foi emblemática, estas proposições interpretaram os OP como expressão da democracia direta (Pont, 1997). O caráter inovador dos OP estaria ainda assentado em uma “estrutura autônoma do Estado [que seria] autorregulada” e constitutiva de uma “esfera pública não-estatal” (Genro, 1995, p. 11-13.).<sup>3</sup>

3 Tarso Genro e Raul Pont foram prefeitos de Porto Alegre na sucessão de Olívio Dutra, sendo este o primeiro prefeito do PT que liderou a criação do OP. O perfil

Em oportunidade anterior, apontou-se os equívocos de tais conceitos e seu potencial mitificador da experiência real dos OP (Fedozzi, 2000). Isso porque supõem a ausência (irreal) do Estado na configuração institucional do processo e ao mesmo tempo superestima os componentes autônomos da ação dos atores civis em relação ao Estado. A construção dos OP somente é viável pela cooperação relacional entre os atores estatais e os atores civis. A alternativa proposta neste momento foi interpretar os OP como espaços de cogestão, de compartilhamento das decisões orçamentárias entre o Executivo e os atores civis (Abers, 2000; Gret; Sintomer, 2002; Fedozzi, 2000).

As evidências empíricas cada vez maiores sobre a importância e os problemas da representação no âmbito da participação (Lüchman, 2007), somado a novos referenciais teóricos para analisar as interações entre Estado e sociedade civil, permitiram, mais recentemente, uma problematização mais robusta e realista sobre os OP, uma vez que a questão da representação já vinha ganhando atenção nos estudos sobre os Conselhos de Política Públicas espalhados pelos países. A variedade de casos é grande. Todavia, vale destacar certa tendência verificada nos OPs que se prolongam no tempo, qual seja, a transformação de um tipo de representação mais próxima dos mandatos imperativos para formas assemelhadas à representação parlamentar tradicional, onde prevalece o distanciamento entre representantes e representados e o déficit de controle social.

O terceiro aspecto acima mencionado – a qualidade da participação – se mostra de alta relevância para avaliar os OP no caso brasileiro. Isso porque talvez seja uma das dimensões em que os OP menos evoluíram no país. O surgimento das teorias deliberativas da democracia forneceu elementos relevantes para essa discussão. Ressalte-se, todavia, dois fenômenos contraditórios nos casos dos OP relacionados à recepção das teorias deliberativas. O primeiro, de ordem teórico-analítica, foi a interpretação dos OP (e as instituições participativas em geral) como expressões *strictu sensu* da democracia deliberativa (Abers, 2000; Fung; Wrigth, 2001; Elster, 1998; Santos; Avritzer, 2002; Wright, 2003).

---

intelectual de Tarso e Raul proporcionou grande escuta e credibilidade no seio da esquerda nacional e internacional.

Por outro lado, no plano empírico, a baixa ou inexistente incorporação de alguns quesitos das teorias deliberativas que, sendo viáveis, poderiam contribuir para dar mais qualidade aos OPs. O paradoxo é que, no primeiro caso, o enfoque deliberativo acabou encobrendo a realidade dos casos concretos via imposição normativa. Em outras palavras: uma sobreposição teórica sem guarida empírica dos OP. No segundo caso, a qualidade da participação foi negligenciada, ou seja, tratada como um “não problema” pela grande maioria dos casos de OP existentes no Brasil. Em geral, as apostas práticas foram mais de caráter quantitativo, com exceção de casos de formação dos sujeitos.

Porém, certos requisitos da teoria deliberativa (mais igualdade nas condições da participação, informação qualificada, criação de momentos para a troca livre e pública dos argumentos), somado às atuais reformulações realistas das teorias deliberativas da democracia – incorporando o conflito, as falas formais e informais cotidianas, a busca pelo autointeresse, o reconhecimento da emoção e da paixão, a aceitação de formas de acordo e de barganha para gerar resultados, além da busca do consenso – podem ser valorizados para que os OP ganhem mais qualidade.

Uma explicação possível para a negligência do tema da qualidade da participação talvez provenha da consagração do modelo assembleísta dos OP no país. Como já visto, as assembleias de cidadãos foram um fator inovador altamente valorizado nos procedimentos dos OP. Ocorre que o valor simbólico adquirido pelas assembleias fortaleceu a avaliação da legitimidade dos OP por critérios basicamente quantitativos, sempre alardeados pelos líderes políticos governamentais e pelos próprios participantes, como critério único da legitimidade dos OP.

A consagração deste modelo provocou alguns efeitos colaterais. Em primeiro lugar, dificultou o reconhecimento da heterogeneidade dos participantes e, conseqüentemente, das assimetrias que fazem diferença nas condições da participação (em especial, o nível educacional, as diferenças de gênero e de faixa etária, o tempo livre). Além disso, a disputa de prioridades pela métrica da quantidade nas assembleias criou incentivos para mobilizações heterônomas e, por vezes, sob o signo da patro-

nagem promovida por lideranças sociais e de partidos políticos. Por vezes, trata-se de simulacros de participação através de práticas plebiscitárias. Obviamente, nestes casos, não se pode falar em qualidade democrática da participação.

Em segundo lugar, prevaleceu uma concepção que atribuiu aos OPs o papel de uma “escola de cidadania” a partir de uma “pedagogia espontânea”. Isto é, a ideia corrente de que a simples presença dos indivíduos e atores sociais nas assembleias e nas instâncias representativas dos OPs iriam promover aprendizagens cidadãs e possíveis transformações na cultura política dos participantes. Embora em casos longevos de OP seja possível verificar mudanças na cultura política (Fedozzi, 2008), a concepção assembleísta homogeneizante tem-se demonstrado falha como escola de cidadania.

## O lugar dos OP no sistema de gestão pública: o desafio da efetividade

O surgimento dos OPs, ainda que limitados a uma parcela dos municípios, trouxe oportunidades para determinar maior racionalidade democrática e republicana na gestão orçamentária brasileira. Todavia, este potencial é dependente de vários fatores, dentre os quais destacam-se: o lugar (central ou periférico) que os OPs ocupam no sistema de decisão governamental; o acesso às informações sobre o conjunto do orçamento; o grau de controle dos cidadãos sobre o orçamento público (*accountability social*).

Em primeiro lugar, faz-se necessário distinguir os casos onde os OPs são centrais na gestão pública (adotados como método principal, embora não único, para alocação dos recursos públicos), dos casos onde os OPs assumem uma dimensão secundária, como apêndice na gestão. Neste segundo modelo, os OPs, em geral, são considerados programas com *status* reduzido no modo de governar. Muitas vezes são geridos por uma pequena equipe ou por órgão governamental de baixo prestígio político.

A distinção acima leva a uma das questões centrais na avaliação dos modelos relacionada ao grau de influência real dos

cidadãos, qual seja, o percentual do orçamento efetivamente disponibilizado para a decisão pública nos OPs. Ainda que não se disponha de dados oficiais sobre esse item na totalidade dos OPs,<sup>4</sup> é possível afirmar que, na maioria dos casos, prevalece um nível de incidência bastante restrita dos atores civis na decisão sobre o destino dos recursos. Ou seja, em geral, é baixo o percentual do orçamento efetivamente discutido e sob o qual atores civis têm poder de decisão<sup>5</sup>. Além disso, a consulta (e não a decisão) é a forma de poder mais difundida nos OPs.<sup>6</sup>

A questão da efetividade nos OPs também é dependente dos níveis de acesso às informações para a tomada de decisões, assim como ao crucial quesito da transparência orçamentária. O primeiro plano se refere à produção de conhecimento sobre a realidade dos municípios. O segundo nível refere-se ao acesso público aos dados orçamentários. A experiência brasileira mostra que mesmo nos municípios com OP de alta intensidade esses critérios ainda se constituem como desafios que precisam evoluir.

Resulta que as possibilidades de exercer a *accountability* social se restringe ao monitoramento das demandas de obras e serviços aprovados pelos OPs, sem que haja controle sobre as finanças municipais. Por isso, não é incomum que os participantes de determinados OPs sejam surpreendidos por situações de crises financeiras ou mudanças no planejamento orçamentário a determinar atrasos ou cancelamento de demandas. Nesse sentido, a inefetividade no cumprimento dos acordos sobre reivindicações tem sido uma das principais causas da perda de credibilidade dos agentes civis nos OPs.

Outro fator que tem levado ao encerramento dos OPs é oriundo da alternância de poder na competição eleitoral. Veri-

---

4 Não há dados disponíveis sobre o percentual dos orçamentos que são destinados para a deliberação no conjunto dos OP do país. Isso ocorre porque, em geral, os governos não informam, em suas prestações de contas oficiais, separadamente, os recursos destinados para obras dos OP e o restante dos investimentos. Este é um dos principais empecilhos para avaliar o desempenho dos OP no Brasil.

5 Do total de 103 municípios pesquisados (dentre os 140 que adotaram o OP no período 1997-2000), apenas em 29% a decisão popular ocorreu sobre mais de 50% dos recursos de investimentos. (Ribeiro e Grazia, 2003, p. 88-94).

6 Em 77,0%, a finalização do Projeto de Lei Orçamentária foi privativa da Prefeitura (Ribeiro e Grazia, 2003, p. 88-94).

fica-se, todavia, que esta possibilidade aumenta quando os OPs ainda não contam com raízes mais profundas na sociedade civil e na sociedade política local, ou seja, quando a sua legitimidade não é forte o suficiente para impedir o seu encerramento por novas coalizões políticas. Nesses casos, o custo político pela decisão da descontinuidade dos OPs é relativamente baixo, facilitando que forças políticas contrárias à participação acabem minando os processos participativos.

As questões acima elencadas estão relacionadas com o tema das capacidades estatais para o exercício da participação cidadã. O longo período de experimentação participativa instigou o campo acadêmico, além dos atores governamentais e dos atores da sociedade civil, a tentar responder a seguinte pergunta: Que tipo de capacidades estatais são necessárias para o bom funcionamento da democracia participativa?

Indo além das variáveis projeto político e do nível de organização do Estado, passaram a ser discutidas outras competências necessárias para implementar a democracia participativa (Gomide; Pires, 2014; Souza, 2014). Além de mudanças da estrutura do Estado, a fim de torná-lo menos burocrático, menos fragmentado e corporativo, trata-se de um saber-fazer técnico-político que envolve formas de comunicação, linguagem e métodos pedagógicos na interação entre os agentes do Estado e os atores civis. Ou seja, tornar a administração pública participativa requer investimentos financeiros, políticos, técnicos, administrativos, comunicativos e de capacitação dos atores participantes.

Ao mesmo tempo, observa-se um fenômeno político nos últimos anos que traz maiores dificuldades para a implementação de modelos de gestão mais transversais e eficazes, ou seja, propícios à permeabilidade das demandas sociais: o aumento expressivo do número de novos partidos políticos que passaram a governar pelo sistema de coligações eleitorais.<sup>7</sup> Este fenômeno tem aumentado a tradicional feudalização da administração pública, diminuindo as capacidades estatais de eficiência e eficácia.

---

7 No Brasil, existem atualmente 35 partidos políticos registrados (TSE, 2018).

## OP no Brasil: do auge à perda de prestígio político

Após uma fase de expansão significativa do número de municípios que adotaram o OP, verifica-se uma nova etapa de dificuldades para a ampliação e a continuidade dessas práticas. Spada (2014) ao investigar casos entre os anos de 1989 e 2012 em cidades com mais de 50 mil habitantes, levantou a hipótese do possível desaparecimento dos OPs em cerca de 10 anos, caso a taxa de abandono (ou descontinuidade) permanecer constante.

Ocorre que a quantificação precisa dos casos ao longo do tempo é de difícil execução, por diversas razões, dentre os quais o elevado número de municípios do país (mais de 5,6 mil) e sua grande escala territorial. Ao mesmo tempo, a questão dos critérios mínimos para definir o que é um OP torna a tarefa ainda mais complexa para fins comparativos entre os censos já existentes (Ribeiro; Grazia, 2003; Wampler, 2008; RBOP, 2012).

Os números são, portanto, aproximativos, pois há variações metodológicas e procedimentais nos casos identificados, com diferenças nos resultados e no alcance (Pires; Nebot, 2013). Sabe-se, por meio de ativistas e de ex-gestores públicos, da diminuição do número de municípios que hoje desenvolvem orçamentos participativos. Mas, apesar da acentuada queda numérica após o censo de 2012, que apontou cerca de 355 cidades com OP, não é possível chegar a respostas conclusivas nesse momento.

Pelo menos três fatores constituem um novo cenário adverso para a adoção dos OPs pelos municípios e mesmo para a sustentabilidade dos que já existem. Em primeiro lugar, os efeitos da crise econômica posterior a 2008 e que se fizeram sentir com a diminuição da arrecadação dos municípios. Os entes locais, juntamente com os entes estaduais da federação, vêm sofrendo forte restrição de recursos, e, com isso, grande diminuição da capacidade de investimento dos municípios.

Em segundo lugar, à crise econômica somou-se a reversão da desconcentração dos recursos favoráveis aos municípios após a Constituição de 1988. Essas mudanças levaram a uma re-

versão do cenário das finanças locais e estaduais, reativando um ciclo de concentração do bolo tributário nas mãos do Governo Federal. Também aumentou a pressão para que os municípios assumam políticas que não são de sua competência, a exemplo da segurança pública.<sup>8</sup>

As novas legislações fiscais e orçamentárias, a partir dos anos 2000, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal, e os recursos obrigatórios para políticas sociais, como saúde, educação e assistência social nos municípios tornaram a execução orçamentária mais rígida e com menos recursos discricionários. Este contexto foi fortemente agravado com a política de austeridade e o ajuste fiscal neoliberal em curso após o golpe/*impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, em 2016. É praticamente generalizada a crise fiscal dos municípios e Estados, com situações dramáticas onde sequer o pagamento dos servidores públicos é garantido.

O terceiro fator diz respeito à perda da centralidade política dos OPs no campo da esquerda partidária, em especial do PT, o mais identificado com este tipo de instituição participativa. No caso brasileiro, em que pese a saudável pluralidade partidária na adoção dos OPs, o perfil ideológico dos governos faz diferença quanto à participação. A partir de dados da Rede Brasileira de OP é possível perceber associação estatística entre a ideologia dos governos e a adoção dos OPs. Municípios governados por partidos de esquerda tem 1.869% mais chance de adotar o OP que municípios com gestão de direita. Os de centro tem 700% mais chance que os de direita (Fedozzi; Ramos; Gonçalves, 2020).

Observa-se, assim, retração do ímpeto de adoção dos OPs nas administrações do PT, principalmente após a chegada à Presidência da República, o que não deixa de ser um aparente paradoxo. No período de surgimento dos OP (gestão 1989-1992), 23,7% das cidades governadas pelo partido tiveram OPs (9 dentre 38) (Wampler, 2008).

No momento do auge da ampliação das instituições participativas no Brasil (1997-2000), o percentual de municípios

---

<sup>8</sup> As despesas de execução são em torno de 211% maiores que o financiamento recebido pelos outros entes, o que acarreta um desequilíbrio nas contas dos municípios (Afonso, 2012, p.12).

com OPs governados pelo PT cresceu para 46,8% (52 municípios dentre 111) (Ribeiro; Grazia, 2003). Foi o momento de grande crescimento eleitoral do partido nas cidades, antes de chegar à Presidência da República, em 2003.<sup>9</sup> Entretanto, nas gestões 2009-2012, quando o partido já comandava a Presidência da República, desde 2003, o percentual caiu para 26,9% (150 entre os 558 municípios), decrescendo para níveis próximos no período inicial (RBOP, 2012). Mas nas gestões 2013-2016 houve pequeno crescimento, com 33,2% (211 municípios entre 635) (RBOP, 2015). Isso sinaliza certa flutuação nos índices. Todavia, os últimos percentuais estão distantes do período glorioso da relação do PT com os OPs que marcou a segunda metade dos anos 1990.

As razões desta perda de intensidade precisam ser melhor investigadas. Vários estudos apontam, entretanto, para a transformação ideológica do PT após assumir a Presidência da República, incluindo-se a pragmática política de alianças com partidos de centro e de direita para fins de sustentação política do governo na Presidência da República (Goldfrank; Schneider, 2006; Souza, 2010, 2014; Singer, 2012).

A esse novo quadro soma-se a perda de espaço eleitoral dos partidos de esquerda nas últimas eleições municipais. O PT perdeu cerca de 60% das prefeituras que governava nas eleições de 2016 e hoje não governa nenhuma cidade ou capital relevante. Este novo contexto e a crescente hegemonia política e cultural do campo conservador fortalecem a hipótese explicativa do declínio da importância dos OPs na agenda política do país.

## OP de Porto Alegre: desconstrução do modelo contra-hegemônico

A configuração do OP de Porto Alegre adquiriu características contra-hegemônicas aos modelos elitistas/realistas da democracia (Weber, 1994; Schumpeter, 1961), assim como ao modelo liberal pluralista (Dahl, 1971, 1989). Em síntese, a teoria eli-

9 O número de prefeituras conquistadas pelo partido foi crescente a partir de 1988: em 1982, foram 2 prefeituras, em 1985, apenas 1; em 1988, 38; em 1992, 54; em 1996, 111; em 2000, 187; em 2004, 409; em 2008, 558; em 2012, alcança 635. Em 2016 inicia a queda com 256, caindo para apenas 179 em 2020.

tista sustenta que nas sociedades contemporâneas prevalecem condições de incompatibilidade entre os atributos da racionalidade, da moderna administração complexa e da participação cidadã, daí a justificação para o estreitamento da participação dos indivíduos nas decisões públicas. Estas devem ser restritas aos governos, aos representantes eleitos pelos partidos e aos setores técnico-burocráticos especializados da administração do Estado.

Contrariamente aos supostos elitistas, dentre as principais características contra-hegemônicas do OP destaca-se o perfil social dos participantes majoritariamente constituído por segmentos de baixa renda (até dois salários mínimos) e de baixa escolaridade (até o ensino fundamental). A natureza territorial e o caráter aberto à participação individual<sup>10</sup> configuraram um desenho institucional que favoreceu a inclusão de setores sociais historicamente excluídos da representação política ou mesmo de instâncias participativas institucionalizadas. A partir de 2005 as mulheres tornaram-se maioria absoluta (52,8%) e também entre os conselheiros (53,5%) e delegados (52,4%), representando semelhança percentual com a presença feminina na cidade. Também a proporção dos negros é maior comparativamente ao que esse segmento representa na população da cidade (Fedozzi et al, 2013).

A segunda característica do modelo contra-hegemônico diz respeito ao poder real de decisão e de controle social dos participantes sobre o orçamento público, verdadeira prova de fogo do significado democrático atribuído à participação contida nos OPs. Uma das características que diferenciam o modelo de Porto Alegre foi a adoção de um método procedimental de compartilhamento da produção das regras da participação e da distribuição dos recursos públicos, a fim de produzir um desenho institucional favorável à inversão das prioridades dos investimentos estatais.<sup>11</sup>

---

10 A forma aberta e individual – polêmica no momento da decisão – pretendeu bloquear o monopólio da participação de organizações sociais com maior poder e também dificultar relações de cunho personalista/caudilhesco de lideranças com as comunidades. Sobre detalhes do perfil histórico do público do OP ver Fedozzi et al (2013).

11 O sistema de regramento da participação, incluindo-se o critério da

Nesse sentido, o OP apresentou uma inovação democrática, na medida em que o sistema de direitos que define as regras da participação e da distribuição dos recursos não foi imposto verticalmente (de forma heterônoma) pelo Estado (Executivo ou Legislativo). O sistema de direitos nasceu de processo deliberativo numa arena comum – o que não exclui o conflito, mas o pressupõe – sugerindo, assim, uma situação não apenas de inclusão de setores da sociedade civil em instituições políticas preexistentes (definidas por órgãos representativos do Estado), mas, sim, de produção de normas nascidas na relação de reciprocidade entre atores das camadas populares e atores governamentais.

Nesse processo, mediado por conflitos e contradições de natureza diversa, o governo abriu-se à produção de normas, reconhecendo os atores populares como sujeitos de direitos. O fez, entretanto, mediante intervenção governamental ativa e com grande poder de iniciativa. Se, por um lado, o governo não impôs sua visão unilateral ou simplesmente consultou a população, algo comum às práticas de participação tutelada, por outro lado, não delegou o poder instituinte das regras aos participantes, como supõem leituras mistificadoras do OP. Nesse sentido, na primeira década do OP os participantes tiveram percepção favorável quanto ao seu poder de decisão sobre a alocação dos recursos (tabela 1).

**Tabela 1: Poder de decisão da população no OP de Porto Alegre – 1995, 1998, 2000, 2002, 2005, 2009 (%).**

Na sua opinião, a população decide realmente sobre obras e serviços no OP	Ano					
	1995	1998	2000	2002	2005	2009
Sempre e Quase sempre	60,3	57,2	63,4	69,0	57,0	53,2
Sempre	33,0	30,2	29,4	29,1	27,1	21,7
Quase sempre	27,3	27,0	34,0	39,9	29,9	31,5
Às vezes	23,8	23,9	13,3	15,3	33,0	32,4
Nunca	0,6	2,8	1,9	1,6	2,9	3,8
Não Sabe	8,2	10,7	14,8	13,9	6,8	8,7
Não Respondeu	7,1	5,4	6,5	0,2	-	1,9
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: Fedozzi et al (2013).

proporcionalidade na eleição dos representantes ao COP, assim como o método criado para promover equidade na distribuição dos recursos, resultou da deliberação entre os representantes do Governo e os representantes da sociedade civil.

Não obstante, a partir de 2002 (em meio a última gestão do PT), quando a crise financeira se instalou e a Administração Municipal passou a não executar os investimentos aprovados pelo OP, essa percepção mudou: houve queda percentual das respostas “sempre decide” e aumento dos percentuais das respostas “quase sempre” e “às vezes” decide. Essa situação agravou-se após a alternância de poder nas eleições de 2004, quando assumiu uma nova coligação partidária de oposição à Frente Popular. A partir de então as respostas “quase sempre” e “às vezes” decidem somam mais de 50%. A opinião de que “sempre” a população decide caiu para 21,7% (Fedozzi et al, 2013, p. 46).

A terceira característica do modelo contra-hegemônico representado pelo OP refere-se à inversão de prioridades dos investimentos do orçamento público. A noção de inversão de prioridades diz respeito ao caráter redistributivo que esse dispositivo participativo pode assumir. Ela está, portanto, associada à mitigação do processo de espoliação urbana que caracterizou a urbanização e a industrialização do país. Com a inversão de prioridades, os recursos orçamentários passaram a ser prioritariamente destinados para as camadas pobres da cidade “informal e ilegal”, especialmente nas áreas constituídas pelas favelas ou de subabitação, formadas durante o processo de urbanização acelerada do país.<sup>12</sup> Assim, os setores de habitação, saneamento básico e pavimentação de vias públicas passaram a ser prioritários pelo OP. (ObservaPoA, 2016).

O potencial redistributivo do OP de Porto Alegre é fruto de uma importante característica do modelo: a existência de metodologia objetiva que prevê critérios de equidade para a alocação dos recursos. Na maioria dos OPs no Brasil (76%), o processo decisório ocorreu pela “negociação das propostas com a população” (Ribeiro; Grazia, 2003, p. 90). Na prática, não há promoção da equidade intra-urbana. Contrariamente, a existência de critérios baseados no grau de carência em infraestrutura e serviços públicos das regiões (dentre outros), como foi o caso de Porto Alegre, tende a produzir efeitos mais equitativos.

Além disso, a construção consensual de critérios – ao opor-

---

12 Sobre o efeito redistributivo do OP em Porto Alegre, ver o estudo de Marquetti (2002).

tunizar uma solução racional para o dilema sempre presente entre “recursos escassos versus demandas reprimidas” – possibilitou uma racionalização democrática necessária à despatrimonialização do Estado e às relações clientelistas. A existência de instâncias e regras previsíveis permitiu uma institucionalização não dependente das formas *ad hoc* de participação ou da vontade unilateral dos governantes. A legitimidade das reivindicações passou a depender do debate público entre as demandas particulares (de cada grupo, bairro, microrregião, organização social) e da justiça na utilização de critérios objetivos, impessoais e universais para a alocação dos recursos, tendendo, assim, a fortalecer a noção *res publica*, contrária ao caráter intransparente e clientelista da gestão pública.

## Estagnação e crise do OP de Porto Alegre

A quarta gestão do Partido dos Trabalhadores, iniciada em 2001, representa o início do ciclo de perda de qualidade do OP. O prestígio adquirido pelo sucesso do modelo foi acompanhado de interpretações conceituais que contribuíram para a mitificação desse dispositivo, a exemplo dos conceitos de “esfera pública não estatal”, autorregulação entre” e “democracia direta” (Utzig, 1996, p. 215; Pont, 1997, p. 23-26; Genro, 1995, p. 11-13)<sup>13</sup>.

Contrariamente, o OP exige a complementaridade – inerentemente tensa – entre as formas de democracia representativa (Executivo e Legislativo) e as formas de participação da população, as quais também requerem formas de representação que ocorrem nas eleições dos conselheiros e delegados, daí porque a gestão (Abers, 1997; Fedozzi, 2000b; Gret; Sintomer, 2002).

Os equívocos conceituais e a dogmatização do processo – amparada no sucesso internacional do mesmo – dificultaram a dinâmica de permanente reavaliação do OP que poderia ocorrer pela revisão dos limites e impasses (estruturais e contextuais) que vinham acumulando-se ao longo do tempo.<sup>14</sup> A isso somou-

13 Tarso Genro e Raul Pont foram prefeitos pelo PT em Porto Alegre.

14 Nesse momento, apesar de o Governo reconhecer oficialmente a necessidade de reformar o OP, por meio de uma comissão conduzida pelo vice-prefeito João Verle, a única alteração realizada foi a supressão da primeira rodada de assembleias

-se um novo cenário de crise financeira do município que modificou a situação estável que o OP gozava na década anterior.<sup>15</sup> Sem realizar a maioria das obras previstas entre 2000 a 2002, criou-se um cenário de descrédito na efetividade da participação. O número de participantes, após crescimento que chegou a 33,6 mil, em 2002, iniciou um ciclo descendente, caindo para 11,5 mil em 2006.

Neste momento, ficou patente a fragilidade dos participantes para exercer o controle social autônomo do orçamento, assim como a ausência de um sistema de informações transparente e acessível, a fim de possibilitar o monitoramento da evolução financeira e da execução orçamentária. Ao mesmo tempo, o Governo mostrou-se pouco transparente em admitir a crise financeira e a necessidade de repactuar possíveis saídas para as demandas não realizadas.<sup>16</sup> O sistema eletrônico introduzido na terceira gestão (1997-2000), que poderia, de certa forma, suprir esta lacuna, foi abandonado sem justificativa pública do Governo e sem pressão popular para mantê-lo funcionando.

O contexto de crise representou também o acirramento da disputa pela hegemonia entre as correntes internas no partido (PT), fazendo com que a escolha de gestores se desse sem critérios de mérito e de conhecimento técnico.<sup>17</sup> O processo de burocratização do partido – no qual o poder de influência das tendências passou a ser diretamente dependente do espaço de poder ocupado por elas no aparelho do Estado e vice-versa – acabou por subvalorizar a formação de recursos humanos e a

---

territoriais e temáticas anuais do OP, a fim de simplificar o processo. Sobre esse debate, ver o livro *Construindo um novo mundo – avaliação da experiência do OP em Porto Alegre*, resultante do Seminário Internacional realizado com pesquisadores e o Governo Municipal (VERLE, J.; BRUNET, L., 2002).

- 15 São várias as causas da crise financeira do município, destacando-se: a) o aumento com gastos de custeio decorrentes do volume de obras e do endividamento para grandes obras viárias; b) a diminuição da receita dos municípios decorrente da reconcentração dos recursos públicos em mãos do Governo Federal.
- 16 No momento referido, o Governo acenou uma possível negociação com o Banco Mundial, orçada em cerca de R\$ 60 milhões de reais, com o Real equivalente a U\$ 2,30. Atualmente (2024), 1 real = U\$ 5,99. O episódio apenas ensejou um estudo do BIRD sobre o OP (BIRD, 2008).
- 17 O estatuto do PT, desde a sua fundação, admite a existência de facções (tendências ou correntes) que podem ter organização e funcionamento autônomo no interior do partido.

adoção de métodos de gestão necessários para superar a fragmentação da gestão pública.

## Novas coalizões partidárias e descaracterização do modelo contra-hegemônico

Aos limites estruturais e contextuais que o OP apresentava ainda no período governado pelo PT – representativos da estagnação dessa inovação democrática em sua fase madura – somaram-se novos fatores de ordem política que agravaram a perda de qualidade do processo e, por fim, promoveram a desconfiguração de suas características contra-hegemônicas. A coligação de centro-direita vitoriosa nas eleições de 2004 – formada inicialmente pelo Partido Popular Socialista (PPS, após PMDB), de orientação centrista, e pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), de matriz populista-clientelista, assumiu amplamente na campanha eleitoral o *slogan* “manter o que está bom e mudar o que é preciso”. Ou seja, em suas próprias palavras: “manter o OP e o Fórum Social Mundial em Porto Alegre e mudar políticas não satisfatórias”.<sup>18</sup>

Nesse sentido, o fim do ciclo de governos petistas não significou a derrota do OP, na medida em que o candidato vitorioso assumiu o compromisso de dar continuidade ao OP, inclusive em reunião pública com o Conselho do OP. Ocorre que a força simbólica conquistada pelo OP na opinião pública de Porto Alegre (e em nível nacional e internacional) impediu a sua descontinuidade abrupta pelas forças políticas conservadoras. O custo político dessa medida seria elevado demais, em

---

18 O PPS derivou da reformulação do Partido Comunista Brasileiro, em 1991. No Estado do Rio Grande do Sul (RS), foi dominado por grupos provenientes do PMDB. Após a reeleição do prefeito José Fogaça, este voltou ao PMDB e coligou-se com o PDT (partido trabalhista criado por Getúlio Vargas), representado por José Fortunati (ex-membro do PT). Após renúncia de Fogaça para concorrer ao Governo do Estado, em 2010 (quando perdeu para o PT com o candidato Tarso Genro), Fortunati assumiu a Prefeitura e reelegeu a mesma coligação pela terceira vez consecutiva (2012). Em 2016 essa coligação foi substituída pelo PSDB de Nelson Marchezan Jr., liderando uma coalizão de cunho programático neoliberal e arredia a participação cidadã na discussão da coisa pública.

especial com as camadas populares da cidade<sup>19</sup> e com as organizações internacionais.

Todavia, como se sabe, processos participativos como o OP requerem alto compromisso político dos governantes. Este quesito, como ficou cada vez mais evidente no período posterior ao PT, mostrou-se bastante deficitário para a sustentação da participação nos moldes contra-hegemônicos que caracterizara a gênese do OP. A grande quantidade de partidos da coalizão liberal-centrista do novo governo (doze), sem identificação histórica com a participação cidadã, dificultou ainda mais a manutenção do OP em suas formas anteriores. Soma-se a isso a introdução de um novo tipo de participação paralela ao OP, a Governança Solidária Local (GSL)<sup>20</sup>.

Em que pese a GSL adotar princípios que não implicavam decisão popular sobre recursos orçamentários (já que assentada em parcerias público-privadas, presença do mercado, participação como voluntariado, “terceiro setor” e terceirização comunitária de serviços), o novo modelo introduzido por partidos que haviam criticado duramente o OP causou temores entre os participantes quanto ao futuro do mesmo. Em 2005, início do novo governo, uma pesquisa mostrou que quase a metade dos participantes (42,3%) entendia que o OP “seria enfraquecido” (13,5%) ou “substituído por outra forma de participação” (28,8%). Outros 19,2% opinaram que o OP “seria mantido como está” ou “fortalecido” (38,5%), somando pouco mais da metade dos participantes do OP com percepção otimista quanto ao futuro do mesmo na cidade – 57,7% (3% NS/NR) (Fedozzi, 2000).

19 Pesquisa do instituto IBOPE mostrou que 85% das pessoas sabem o que é OP e que 74% o consideram como algo positivo para a cidade (contra 5% que o consideram negativo, 11% são indiferentes e 9% não opinou) (IBOPE, *Jornal Zero Hora*, 13/06/08). Segundo pesquisa do Banco Mundial com os eleitores de Porto Alegre, o nível de concordância sobre atributos do OP foram os seguintes: muito importante: 65,88%; amplia a democracia: 57,26%; aumenta a eficiência do governo: 51,71%; a favor dos pobres: 53,6%; melhora a qualidade de vida: 56,91%. (BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO - BIRD, 2008, p. 6).

20 A implantação da GLS contou com apoio da UNESCO. O programa apoia-se em conceitos como orçamento social, parcerias com setores privados, território, balanço social, comitês gestores locais e transversalidade das políticas públicas (Busatto; Vargas, 2004). Trata-se de um modelo próximo da política da Terceira Via adaptada para o nível local baseada no papel central do chamado terceiro setor. No Brasil esteve ancorado na Reforma do Estado adotada durante os governos do presidente Fernando Henrique Cardoso.

A desconfiguração do modelo de cogestão dos recursos públicos expressou-se na perda do lugar central que o OP ocupava na gestão da administração municipal. Isto é, gradativamente, o OP foi perdendo o *status* de centralidade política que gozava. Após um período de 12 anos consecutivos da coalizão liberal-centrista, uma nova alternativa política claramente de orientação neoliberal assumiu a Prefeitura de Porto Alegre, a partir de 2017, paralisando o OP, não executando demandas decididas pela população e adotando posições autoritárias contra a participação social nas políticas orçamentárias, setoriais e de planejamento urbano.<sup>21</sup>

Uma das formas utilizadas para a operacionalização desse deslocamento diz respeito ao processo de captura de lideranças comunitárias nas relações entre governo, comunidades e o sistema político-partidário. Dados sobre a representação dos conselheiros parecem fortalecer esta hipótese: a diminuição gradativa do percentual de conselheiros sem filiação partidária (de 53,5% em 2005 para 37% em 2012), o que pode indicar aumento das conexões partidárias na escolha dos conselheiros; e a mudança na identidade partidária dos conselheiros favorável à nova coligação de governo, ou seja, há decréscimo de conselheiros identificados com o PT (14% em 2005 para 4,3% em 2012) e crescimento de conselheiros filiados aos principais partidos que passaram a governar no período pós-PT, desde 2005 (PPS, PMDB, PTB e PDT), cuja soma subiu de 18,7%, neste ano, para 41,3%, em 2012 (Fedozzi; Martins, 2015).

Outra situação diz respeito a algumas mudanças entre os sujeitos da sociedade civil participante. Às assimetrias e desigualdades já existentes quanto ao engajamento dos participantes no OP,<sup>22</sup> observou-se diminuição do grau de associativismo dos participantes e a transformação do caráter de parcela das Associações de Moradores (principais organizações civis do OP), em razão da terceirização de alguns serviços por meio de convênios com organizações sociais. Este processo passou a ocorrer

---

21 Governos de Nelson Marchezan Jr. (PSDB/PP) e Sebastião Melo (MDB/PL).

22 O capital escolar, a renda e o tempo de participação são variáveis intervenientes sobre o ato de falar, a eleição para representantes e o conhecimento das regras de funcionamento do OP (Fedozzi, 2007).

mais intensamente com a reforma do Estado nos anos 1990 (Fedozzi, 2009).

Todavia, o que mais se ressalta na descaracterização do OP – por contrariar a sua gênese baseada na crítica aos “vícios” da democracia representativa – é a existência de certa elitização política na relação representantes/representados do OP, apesar do perfil inclusivo do conjunto dos participantes comparativamente à população da cidade (Fedozzi; Martins, 2015).

Apesar do pluralismo associativo dos participantes, as Associações de Moradores tiveram historicamente papel destacado como principais atores coletivos do OP. O tempo de participação no OP somado à participação na direção de alguma Associação de Moradores explicam em 52% a inserção no OP (Martins, 2011). Ou seja, participar de uma associação de moradores sempre foi uma condição para o engajamento no OP.

Ocorreu, todavia, uma tendência de decréscimo da taxa de associativismo. As causas desse fenômeno ainda não são bem esclarecidas, mas podem refletir também as alterações que o mundo da ação coletiva vem sofrendo. Parcela significativa dessas associações, assim como outras organizações sociais, mudaram sua natureza reivindicativa passando a ser prestadoras de serviços em sistemas de convênios com a Prefeitura.<sup>23</sup> Essa nova realidade pode estar causando mudanças nas relações entre os atores civis e o governo. Além disso, o recrutamento para as assembleias passou a acentuar as formas heterônomas de engajamento do público (chamados de “inchaços”).

Já o processo de elitização política evidencia-se pela diminuição da taxa de renovação dos representantes eleitos para o COP24 e pelo distanciamento entre esses e os representados. Além do caráter imperativo dos mandatos dos representantes (revogável), uma das questões que expressou o ideário crítico do OP (contrário ao modelo elitista da democracia representativa) diz respeito à restrição do número dos mandatos pelos mesmos

---

23 Convênios que ocorrem principalmente na área de assistência social (para creches e outros serviços) em decorrência da nova política nacional que instituiu o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Em 2005, 98,8% dos municípios brasileiros possuíam Conselho Municipal de Assistência Social, uma instância obrigatória para o repasse de recursos por parte da União (IBGE, 2012).

24 Conselho do Orçamento Participativo – COP.

indivíduos, em especial dos conselheiros, e do exercício voluntário dos mesmos, isto é, inexistência de qualquer forma de pagamento ou ajuda financeira.

Não obstante, os dados indicam a diminuição da taxa de renovação dos conselheiros, em especial a partir de 2000. Nesse ano, a renovação foi de 75%, enquanto em 2008 foi de 34% (Cidade, 2008). Em 2000, apenas 2,2% dos conselheiros haviam sido eleitos cinco vezes ou mais. Em 2009, passou para 14,1% (Fedozzi et al, 2013), sem que tenha havido diminuição da taxa geral de renovação.

A progressiva diminuição da renovação dos conselheiros foi viabilizada por mudanças drásticas no Regimento Interno do OP. As modificações chegaram ao ápice em 2008, quando o Conselho do OP aprovou uma nova regra a fim de possibilitar a reeleição permanente dos mandatos dos conselheiros. Esta mudança foi aprovada sem consulta aos moradores das regiões do OP que são representados pelos conselheiros eleitos por eles. Consequentemente, percebe-se um processo de elitização política do Conselho do OP (Fedozzi; Martins, 2015).<sup>25</sup>

Trata-se de inédito distanciamento entre as decisões dos representantes e a opinião dos representados, fortalecendo a descharacterização do modelo contra-hegemônico que representava o OP. Chama a atenção o fato de que a parcela de conselheiros identificados com o PT também se posicionou favorável à regra de reeleição. Ou seja, inexistente diferença estatística significativa de opinião por identidade partidária (oposição ou situação) dentre o total dos participantes sobre a regra de reeleição do mandato dos conselheiros. Talvez esta posição seja decorrente da perda de referências valorativas orientadoras do modelo de participação até então crítico ao encastelamento de lideranças tradicionais.

---

25 28,7% dos participantes do OP disseram ser favoráveis à reeleição permanente dos mandatos dos conselheiros. Outros 15,7% declararam “não saber” ou “não responderam”. A grande maioria se manifestou ser “contra a reeleição” ou com restrição temporal do mandato (55,6%). Fonte: Observando (2016, p. 32).

## (In)efetividade das decisões

Por fim, cabe destacar a influência que a nova situação de inefetividade das decisões sobre as demandas das comunidades passou a exercer no processo de desconstrução do modelo do OP de Porto Alegre. O modelo contra-hegemônico configurado pelo OPs caracterizou-se pela prática da cogestão na decisão sobre os recursos orçamentários. Isso significou compartilhamento das decisões sobre demandas (priorizadas pelos participantes mediante critérios redistributivos) e decisões sobre demandas institucionais (propostas pela Administração Municipal para realização de obras e projetos de interesse geral para a cidade). Ou seja, contrariamente a grande maioria dos OP no país, o modelo de Porto Alegre previa um caráter vinculante das decisões, indo além da consulta. Conforme já visto acima, a efetividade das decisões é chave para a credibilidade dos OP e dos processos participativos em geral. Este é um dos fatores mais preditivos para a motivação da participação cidadã.

No caso do OP de Porto Alegre, a partir da crise financeira iniciada por volta do ano 2000 (última gestão do PT), percebe-se um declínio do percentual de recursos orçamentários alocados para atender demandas aprovadas. Todavia, a diminuição foi acentuada durante os governos seguintes. Em 1995, auge da trajetória do OP, o percentual foi de 15,4% do orçamento global. Contrariamente, em 2009, foi de apenas 0,9%. Os gráficos 1 e 2 evidenciam o início da queda nos valores destinados ao OP a partir dos anos 2000, ainda durante a última gestão da esquerda, devido à crise fiscal.

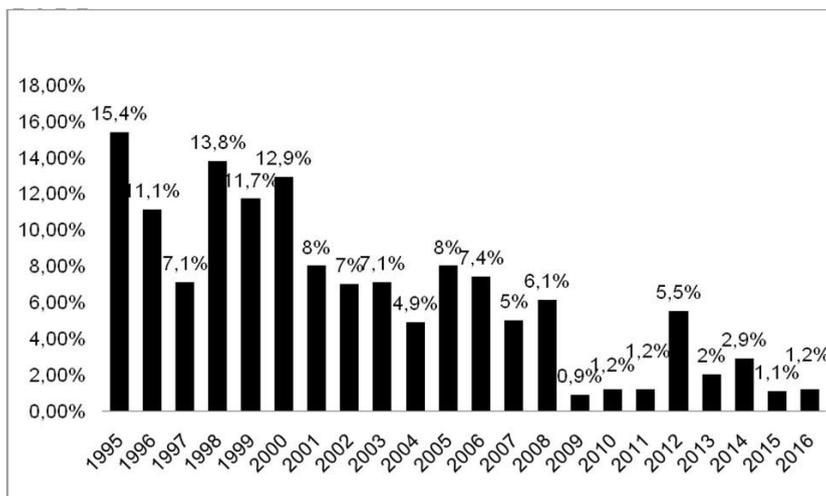
Mas, embora com flutuações anuais, a partir dos governos liberais-centristas e neoliberais autoritários houve redução no percentual destinado ao OP em comparação ao período 1995 a 2000. No período de 1995 a 2004<sup>26</sup> o governo da Frente Popular

---

26 Não há dados oficiais dos valores destinados às demandas do OP na primeira gestão em que ele foi criado, entre 1990 e 1992. Segundo estudo de Marquetti (2003), nas administrações do PT entre 1991 e 1994, o percentual geral do orçamento municipal reservado para o OP foi de cerca de 15%.

alocou em média 9,4% do orçamento global para as demandas da população, enquanto no período seguinte, entre 2005 e 2016, a média foi de 4,1% (gráfico 1).

**Gráfico 1: Percentual dos valores destinados ao OP sobre o orçamento global da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (1995-2016).**

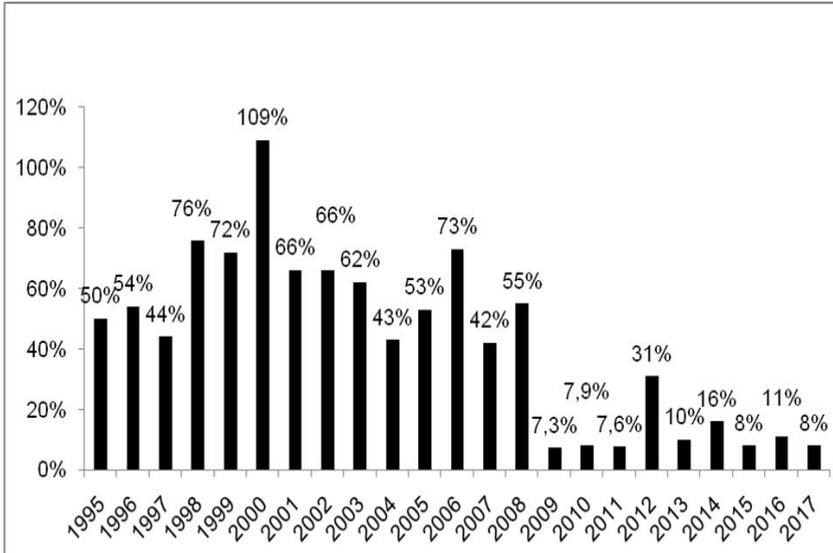


Fonte: (Observapoa, PMPA, 2017).

Nas despesas de investimentos, que em geral atendem as reivindicações por infraestrutura e habitação, a média do percentual no período petista foi de 60,3%, contra 32,2% da média nos anos seguintes (gráfico 2) (Observapoa, 2017). Além disso, entre 2013 e 2017, o montante orçado para o OP foi de R\$ 494,3 milhões, mas apenas 0,82% foram, de fato, executados.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> A Prefeitura de Porto Alegre aplicou apenas 20% do orçamento participativo em 2022. (<https://www.matinaljornalismo.com.br/matinal/reportagem-matinal/prefeitura-aplicou-20-orcamento-participativo-2022/>). Acesso em: 08 mar. 2023.

**Gráfico 2: Percentual destinado ao OP sobre o orçamento de investimento da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.**



Fonte: (Observapoa, PMPA, 2017).

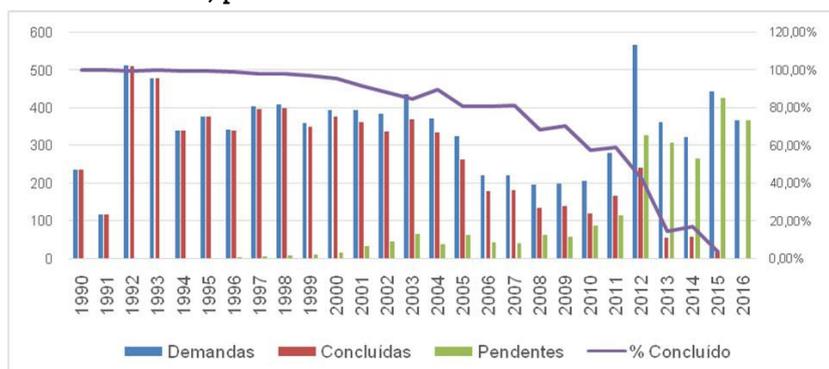
Esse contexto de restrição orçamentária e diminuição da capacidade de investimentos, somado à perda de *status* político do OP a partir de 2005, provocou o crescimento do número de demandas não executadas pelo governo municipal. Hoje, esse passivo chega a 2.395 demandas (tabela 2). Como pode-se observar no gráfico 3, no período inicial do OP (1990) até o ano 2000, o percentual de execução é próximo a 100%. Após esse ano, a curva percentual de execução das demandas é fortemente decrescente.

**Tabela 2: Análise quantitativa das demandas do OP.**

<b>Demandas 1990 até dezembro de 2017</b>	9.268	100%
<b>Demandas concluídas até novembro de 2016</b>	6.873	74,16%
<b>Demandas pendentes</b>	2.395	25,84%
<b>Demandas canceladas:</b>	235	2,54%

Fonte: PMPA, 2017.

**Gráfico 3: Número de demandas do OP de Porto Alegre – Total, concluídas, pendentes e % de conclusão de 1990 a 2016.**



Fonte: (ObservaPOA, 2017).

Em síntese, os dados sobre a efetividade das decisões do OP de Porto Alegre no novo contexto político, econômico e fiscal do país e do município indica uma metamorfose no *modus operandi* desse dispositivo participativo, que trouxe forte impacto sobre sua legitimidade e credibilidade. Sabe-se que o cumprimento do que é acordado nas decisões participativas, ainda mais quando se trata dos recursos orçamentários – coração das disputas de poder – é dependente tanto do compromisso dos governantes quanto da capacidade financeira para tal.

Esses dois elementos criaram uma nova conjuntura crítica iniciada ainda na última gestão dirigida pelo PT. Mas, sem dúvida, acentuaram-se sobremaneira posteriormente a esse período, que foi dirigido inicialmente por uma coalizão liberal-centrista e, posteriormente, por uma aliança de perfil neoliberal-autoritário. A inefetividade das decisões do OP de Porto Alegre representa, assim, claro retrocesso na qualidade do modelo construído ao longo de três décadas.

## Considerações finais

No final dos anos 1980, o surgimento dos OP no Brasil possibilitou ampliar a participação popular na nascente redemocratização do país. Juntamente com outras formas de participação dos cidadãos nas políticas públicas, os OPs ganharam reconhe-

cimento e passaram a exercer um efeito-demonstração nacional e internacional.

Dentre as positivities proporcionadas pelos OPs, e apesar dos distintos graus de intensidade dos modelos, destaca-se a inclusão dos setores sociais mais pobres e vulneráveis, criando oportunidades para a vocalização de suas demandas pelos direitos da cidadania. Este fato, considerando-se a profunda desigualdade que marca a história do Brasil, talvez, seja um dos maiores logros oportunizados pela criação dos OPs.

Após três décadas de existência, ao lado das conquistas democratizantes, as práticas dos OPs evidenciaram limitações que desafiaram sua evolução. Além de questões pertinentes aos desenhos institucionais, como é o caso do desempenho da representação comunitária e das formas de *accountability* vertical e social, outras questões devem ser ressaltadas nesse sentido: a ausência de preocupação política com a qualidade da participação; a dependência dos projetos políticos que governam para a sustentabilidade dos OPs; as deficiências na mensuração dos impactos e efeitos sociourbanos das prioridades escolhidas pelos participantes; e as dificuldades de interação dos OPs com os sistemas de planejamento urbano global dos municípios, isto é, não somente com as grandes obras de infraestrutura urbana, mas também com as decisões acerca da regulação das formas de ocupação e uso dos espaços urbanos, algo que ocorre, em geral, em outras instâncias do planejamento urbano e da política habitacional das cidades.

Ocorre que um conjunto de mudanças significativas no país (estatais, econômicas, federativas, político-partidárias), desde meados dos anos 2010, estão gerando um ambiente desfavorável para a adoção e a sustentabilidade dos OPs. Além da prolongada crise econômica, a decomposição do pacto federativo vem se agravando após a política de austeridade que seguiu o golpe/*impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, em agosto de 2016, continuada e ampliada com o desmonte praticado pelo governo Bolsonaro.

Soma-se a esse contexto a perda da centralidade política dos OPs no campo da esquerda partidária, em especial do PT, principal promotor dos OPs. Há que se levar em conta também

o declínio da influência política do partido a partir das eleições de 2016, quando houve perda de 60% das prefeituras e o consequente aumento de administrações de partidos liberais-conservadores e clientelistas, que não são favoráveis à participação dos cidadãos na escolhas das prioridades orçamentárias e/ou no planejamento urbano.

O conjunto dessas mudanças, que se apresentam no contexto de avanço do conservadorismo político e cultural no país, estão criando um novo momento adverso à implementação de práticas participativas, em especial as de maior intensidade democrática e que incidem no destino dos recursos públicos, como é o caso dos OPs.

Nessa trajetória dos OPs é plausível supor que a fase de glória foi substituída por um momento de perda de seu prestígio político, com retração de seu potencial de democratização e inclusão social. Essa tendência é coerente com o intenso processo de mercantilização urbana que vem crescendo no mundo e no país. Parece que aí estamos frente a um paradoxo: a ampliação internacional dos OPs (a partir de modelos distintos e em geral inexpressivos em termos vinculantes e redistributivos), concomitante ao declínio político desses procedimentos no país e na cidade de seu nascimento, Porto Alegre.

Esse novo contexto apresenta-se de forma particular em Porto Alegre, onde vem ocorrendo um processo gradativo de desconstrução do modelo contra-hegemônico que no passado fora emblemático como referência de inovação democrática. Em estado agonizante e cada vez mais descaracterizado, a própria permanência do OP na cidade está ameaçada.

Ao mesmo tempo, não parece haver bases sociais e políticas suficientemente fortes para extinguir oficialmente a trajetória de três décadas do OP em Porto Alegre. Todavia, o poder simbólico representado por esta inovação urbana e seu prestígio internacional, inclusive diante de instituições multilaterais de financiamento, como o Banco Mundial, é um impeditivo para a sua extinção definitiva pelo sistema político local.

## Referências bibliográficas

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

FEDOZZI, L. **Orçamento Participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997.

FEDOZZI, L. J. **O poder da aldeia: gênese e história do orçamento participativo de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

FEDOZZI, L., Ramos, M., & Gonçalves, F. Orçamentos Participativos: variáveis explicativas e novos cenários que desafiam a sua implementação. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 73, 2020.

GOLDFRANK, B., & Schneider, A. Competitive Institution Building: The PT and Participatory Budgeting in Rio Grande do Sul. **Latin American Politics & Society**, v. 48, n. 3, 2006.

GOMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R. C. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014.

IBOPE. **Pesquisa de opinião sobre Controle Social**. Observatório Da Educação e Juventude. São Paulo: ONG Ação Educativa/IBOPE, 2003. Disponível em: [www.acaoeducativa.org.br](http://www.acaoeducativa.org.br). San Pablo: Observatório da Educação e Juventude. (mimeo).

LÜCHMANN, L. H. H.; Borba, J. **Orçamento participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina**. Santa Catarina: Editora Insular, 2007.

Observatório da Cidade de Porto Alegre – Observapoa. V Seminário Porto Alegre em Análise – Orçamento Participativo de Porto Alegre, 2017.

PIRES, R.; Lopez, F. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. **Brasileiro Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas**, v. 3, p. 565-585, 2010.

RBOP – Rede Brasileira de Orçamento Participativo. **Rede Brasileira de Orçamentos Participativos**– Relatório Técnico, 2015.

RBOP – Rede Brasileira de Orçamento Participativo. **Rede Brasileira de Orçamentos Participativos**– Relatório Técnico, 2012.

RIBEIRO, A. C.; Grazia, G. de. **As experiências de orçamento participativo no Brasil período de 1997-2000**. F. N. de P. Popular, Ed., 1ª ed., 2003.

SINGER, A. **Os sentidos do lulismo: Reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Cia Das Letras, 2012.

SOUZA, L. A. M. de. **Do Local para o Nacional: o Orçamento Participativo e as novas práticas políticas petistas**. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal de São Carlos, 2010.

SOUZA, L. A. M. de. **Orçamento Participativo à institucionalização da participação popular: uma perspectiva a partir das instituições, atores e conflitos políticos.** São Paulo, Cebrap, 2014.

SPADA, P. **Brazilian Participatory Budgeting Census. The Adoption and Abandonment of Democratic Innovations: Investigating the Rise and Decline of participatory Budgeting in Brazil.** LASA, 2014.

TSE. **Partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral.** 2018. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>.

Vaz, A. C. N. Modelando a participação social: uma análise da propensão à inserção em instituições participativas, a partir de características socioeconômicas e políticas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n.10, p. 63-106, 2013.



**PARTE 05**

---

**DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS  
AGENDAS METROPOLITANAS**

# CONSELHOS DE CIDADÃOS PARA DEMOCRATIZAR A GOVERNANÇA METROPOLITANA NO MÉXICO

## Oferta, projetos e implicações democráticas<sup>1</sup>

*Luis Tellez Arana*

### Introdução

No México, os arranjos institucionais para governar as metrópoles foram introduzidos por meio de acordos de coordenação institucional que buscam não apenas estabelecer vínculos entre os atores para criar redes intergovernamentais, mas também ampliar os canais de acesso dos cidadãos para administrar as metrópoles. Em grande parte, seu debate tem se concentrado em saber se os arranjos são eficientes e eficazes para os fins aos quais foram criados. No entanto, é preciso levantar a questão de quão democráticos eles são: quão democrático é introduzir desenhos institucionais que aumentam o número de atores na governança metropolitana? Essa é uma questão de governança democrática, que atrai linhas de interesse ao argumentar que a governança metropolitana não envolve apenas a criação de canais para o acesso do cidadão, mas deve aprimorar a democracia por meio de estratégias institucionais que “representam meios para aumentar a participação de todos os afetados e para melhorar a pluralidade e a publicidade de seus processos” (Sørensen, 2006, p. 105).

Vários estudos foram dedicados a essa tarefa; trabalhos como os de Bevir (2006) e Subirats, Parés e Blanco (2009) se limitam a propor os meios para democratizar a governança em termos normativos, por meio de mecanismos de participação cidadã. Eles respondem a perguntas como: Como a governança

---

<sup>1</sup> O capítulo faz parte do projeto de pesquisa em andamento “Citizen participation in metropolitan governance in Mexico” (Participação do cidadão na governança metropolitana no México).

democrática deve ser realizada (Sørensen, 2006); este capítulo procura responder: Como ela está sendo realizada e com quais características democráticas? O México tem práticas concretas que precisam avançar para uma análise mais adequada. Por outro lado, os estudos em nosso país transbordaram da análise da governança em termos amplos, sem se concentrar nos meios de participação disponíveis na prática (Arellano; Rosiles, 2021; Demrutis, 2020; Eibenschutz; González, 2009). De longe, esses estudos permanecem na perspectiva da governança de sistemas, como análises superficiais dos mecanismos disponíveis para a participação da sociedade, usando termos como participação ou inclusão para se referir apenas à incorporação de grupos reconhecidos e processos de consulta, que não devem ser confundidos com democracia participativa (Bevir, 2006). Levando isso em conta, o objetivo aqui é analisar, sob essa perspectiva, as maneiras pelas quais os conselhos de cidadãos institucionalizados contribuem para democratizar a governança metropolitana.

## Democratização da governança metropolitana

Há discordância quanto ao fato das redes de governança representarem ameaças ou oportunidades para a democracia (McLaverty, 2011). A visão otimista destaca as oportunidades de maior participação pública, enquanto a visão pessimista aponta para a captura e o desenvolvimento de interesses privados; mas, claramente, se “as redes representam uma oportunidade para aumentar a participação pública dependerá da natureza da rede” (McLaverty, 2011, p. 403). A fim de evitar os perigos que representam para a democracia, os governos têm procurado introduzir melhorias nas qualidades democráticas das redes de governança (Fung; Wrigh, 2003). A tentativa mais popular é a introdução de mecanismos de participação cidadã que, como ponto de partida, propõem aumentar o número de cidadãos ativamente envolvidos nos processos públicos de tomada de decisão (Sorensen; Torfin, 2007a).

Entretanto, a introdução de audiências públicas, iniciativas de cidadãos, referendos, júris de cidadãos ou conselhos de cidadãos para aumentar o número de cidadãos nas redes de governança não garante automaticamente a obtenção de potenciais democráticos (Bevir, 2006). Em grande parte, a introdução desses mecanismos é explicada pela intenção daqueles que governam de tornar os sistemas de governança mais legítimos e eficientes (Bevir, 2006; Sorensen, 2006). Isso é diferente de concebê-los como meios para a governança democrática, já que suas “qualidades democráticas” (Sorensen; Torfin 2007a, p. 245) devem ser buscadas, examinando e alterando as qualidades que aprimoram princípios como pluralidade e deliberação pública (Bevir, 2006).

Para entender até que ponto esses esforços funcionam para democratizar a governança das metrópoles, recorrerei à perspectiva da governança de rede, que possibilita a problematização dos mecanismos participativos. Uma de suas preocupações aponta para a necessidade de regular as redes como condição para tornar a governança democrática, dada a potencial instabilidade decorrente da tendência dos atores de escolher estratégias baseadas no interesse próprio em detrimento de estratégias compartilhadas (Mayntz, 1993; Scharpf, 1997). Portanto, diante do risco potencial de captura por interesses privados (Bevir, 2006), eles precisam recorrer a modos de governança de rede que aprimoram ou eliminam os princípios democráticos (Bevir, 2006; Sorensen; Torfin, 2007b). Como diz Sorensen (2006, p. 105): “um objetivo central para os atores políticos e outros no exercício da metagovernança deve ser promover indiretamente a democracia nos atores.”

O projeto institucional é uma estratégia indireta de gerenciamento de redes que se concentra na introdução de mudanças nas redes. O desenho institucional pressupõe que as características institucionais das redes influenciam as estratégias dos atores e as oportunidades de cooperação e tem como objetivo alterá-las (Klijn; Edelenbos, 2007). As instituições são “conjuntos de regras que influenciam, orientam e restringem o comportamento dos atores” (Klijn; Edelenbos, 2007: p. 207). As instituições não apenas condicionam as estruturas de interação, mas tam-

bém criam os atores (Scharpf, 1997). Assim, as redes não apenas moldam as regras dentro de si mesmas com redes preestabelecidas, como sugerem Klijn e Edelenbos (2007), mas as regras também iniciam redes que, por fim, operam sobre as regras que as criaram (Scharpf, 1997). As regras das redes incorporadas nas instituições são ativadas por atores concretos que as aplicam em suas interações (Klijn; Edelenbos, 2007).

Klijn e Edelenbos (2007) identificam três tipos de estratégias institucionais. A primeira é influenciar tanto a composição das redes quanto suas interações, ou seja, determinando ou modificando posições e regras de acesso. A segunda é influenciar os resultados da rede, ou seja, influenciar as escolhas dos atores e os custos-benefícios dessas escolhas, incluindo sistemas de recompensa e avaliações. A terceira é influenciar as interações da rede, ou seja, as regras que regulam seus processos, incluindo a facilitação de interações, a criação de quadros de referência, o estabelecimento de vínculos, por exemplo, procedimentos para interações ou sequências para a tomada de decisões.

## Proposta de análise

A fim de analisar a qualidade democrática dos projetos de conselhos de cidadãos para a governança metropolitana no México, são propostas seis categorias que são analisadas a partir da perspectiva das regras contidas nos projetos institucionais dos conselhos de cidadãos (CC)<sup>2</sup>, entendidos como canais de acesso dos cidadãos às redes de governança metropolitana. Essas categorias estão organizadas em dois conjuntos: o primeiro, sobre as regras externas que definem sua integração ao sistema geral de governança, e o segundo, sobre as regras internas dos conselhos que definem seu sistema interno de interação.

No primeiro conjunto de regras, há o grau de envolvimento dos CCs nas políticas metropolitanas ou o impacto nas políticas. Para Subirats, Parés e Blanco (2009), o contexto democrático nas redes é definido pela capacidade real de impacto nas políticas. A análise é feita pelo quanto eles pretendem avançar sua influ-

---

2 O equivalente no Brasil aos conselhos de cidadãos são os conselhos participativos.

ência nas políticas metropolitanas, na gestão e na participação.

Além dos vínculos com os órgãos de gestão, Subirats, Parés e Blanco (2009) enfatizam a necessidade de conectar a rede com o meio ambiente. Fung e Wright (2003), sob a ótica da democracia participativa, apontam para a necessidade de devolver a autoridade às unidades locais e de criar redes baseadas em vínculos entre as unidades locais e as autoridades centralizadas por motivos de capacidade de tomada de decisão. Isso consiste em criar vínculos comunicativos entre as unidades locais e as unidades centralizadas. Assim, os CCs devem ser capazes de estabelecer vínculos com órgãos de tomada de decisão, administração e autoridades metropolitanas que influenciam suas decisões, processos e resultados.

Os vínculos com a sociedade estão associados ao problema das redes na democracia, sua legitimidade e responsabilidade perante o mundo exterior (Bevir, 2011). Subirats, Parés e Blanco (2009) se referem à permeabilidade em termos de quanto eles captam os problemas e se comunicam com o ambiente, com a sociedade. Em suma, os vínculos de contato, informação e consulta entre os CCs e os cidadãos são fundamentais para sua capacidade de resposta à sociedade.

Para o segundo conjunto de regras, a primeira categoria é a configuração básica dos conselhos de cidadãos. Para Klijn e Edelenbos (2007), isso se refere não apenas à composição, mas também às regras de acesso. Ao perguntar quem ganha acesso (Subirats, Parés e Blanco, 2009), é possível ver como as redes são complexas e heterogêneas. Em suma, a configuração básica dos conselhos é questionada por meio da porcentagem de cidadania, da forma de participação, da representatividade e do processo de seleção.

As estruturas das relações internas de poder no CC são interações de rede (Klijn; Edelenbos, 2007). Para Subirats, Parés e Blanco (2009), democratizá-las implicaria em estruturas simétricas e horizontais para reduzir as desigualdades ou a captura. Por outro lado, qualquer órgão colegiado de cidadãos não pode evitar as funções de gestão, que são as estratégias de direção para conduzir as atividades da rede (Klijn e Edelenbos, 2007). A forma e a substância são observadas pelos mecanismos de ge-

renciamento interno dos CCs, de acordo com as pessoas que os presidem, as maneiras pelas quais são selecionados e sua temporalidade.

Por fim, os procedimentos de tomada de decisão para Klijn e Edelenbos (2007) são sequências para a tomada de decisões. A democracia nas redes de governança deve permitir o dissenso e a complementaridade entre todas as alternativas, além de garantir estratégias de deliberação que produzam soluções coletivas (Subirats, Parés e Blanco, 2009). Os procedimentos de tomada de decisão em CCs são analisados de acordo com a consideração de informações e conhecimentos especializados e das populações afetadas, bem como a formação da agenda interna com contribuições individuais, de equipes e de facilitadores, e a modalidade de tomada de decisão, caso sejam consensos qualificados.

Para a análise, em todos os casos, foi realizada uma pesquisa exaustiva de seus instrumentos institucionais legais, como leis, regulamentos, acordos, editais, manuais, etc. Nem em todos os casos foram encontradas informações para cada categoria, o que é uma limitação deste estudo, mas também reflete as limitações do projeto para trazer benefícios à governança democrática. A metodologia da análise é, em sua maior parte, assíncrona aos projetos formais, é mais um retrato legal que exclui tempos e experiências. Para manter a linguagem reservada, são usadas abreviações ao se referir aos casos.

## Governança metropolitana e qualidade democrática

Os CCs estão entre os mecanismos institucionais de participação cidadã mais utilizados no México para aumentar a presença dos agentes sociais na definição, operação e avaliação de planos, programas e políticas públicas. São grupos pequenos, associativos, permanentes e estáveis de cidadãos, projetados e ativados de acordo com os objetivos da política (Tellez, 2021).<sup>3</sup>Os arranjos formais para a governança metro-

<sup>3</sup> Os conselhos de cidadãos descritos e analisados neste documento foram

politana fazem parte dessa tendência e os utilizam como sua principal ferramenta para cidadanizá-los ou democratizá-los.

No México, 2016 foi um ano importante para abordar questões metropolitanas do ponto de vista da governança, com a aprovação da Lei Geral de Assentamentos Humanos, Planejamento do Uso da Terra e Desenvolvimento Urbano (LGAHOTDU). Essa lei estabeleceu normas básicas e instrumentos de gestão a serem observados em todo o país para organizar o uso da terra e os assentamentos humanos. Ela redefiniu as áreas metropolitanas do país, chegando a 74 até o momento, onde 62,8% da população vive (Sedatu, Conapo & Inegi, 2018). Como parte do sistema de governança institucionalizado, esforços centralizados foram incorporados pela primeira vez (Tomàs, 2020) para democratizar a governança metropolitana. Com a figura dos Programas Metropolitanos (PM), que é a principal ferramenta de planejamento em escala metropolitana desta Lei, buscou-se construir uma visão global sobre o uso, a ocupação e a exploração do território e dos recursos naturais com coordenação institucional. Além de criar as Comissões de Planejamento Metropolitano como órgãos máximos de coordenação entre os três níveis de governo, introduziram a figura dos conselhos consultivos para garantir a participação dos cidadãos na elaboração dos PMs.

Desde 2016, quando os conselhos consultivos de cidadãos para a governança metropolitana foram institucionalizados, há registro de processos para sua criação em todo o país para fins das MPs entre 2019 e 2023. Em uma busca exaustiva pelas 74 ZMs, foram detectados 36 editais para sua criação, a grande maioria, com 22, emitidos em 2022. A figura é institucionalizada de forma centralizada, portanto, é considerada o modelo principal da Lei para esta análise.

Anteriormente, havia práticas de CC para governança metropolitana como esforços não centralizados. Sob os esquemas de agências metropolitanas (Tomàs, 2020), os conselhos de cidadãos são incorporados à gestão de água potável e esgo-

---

localizados após uma busca exaustiva em diferentes estudos especializados, na legislação aplicável, na transparência governamental e na mídia. Foi montado um banco de dados no qual as categorias foram analisadas. Somente aqueles com composição majoritária de cidadãos foram incluídos.

to em duas grandes áreas metropolitanas do país. O Sistema Intermunicipal de Serviços de Água Potável e Esgoto (SIAPA) de Guadalajara, criado em 1978 e modificado em várias ocasiões, incorporou, em 2013, o Conselho Técnico Cidadão para a Transparência como uma figura auxiliar de seu Conselho de Administração, com o objetivo de tornar transparentes e informar sobre os processos de gestão do SIAPA. A Agência Metropolitana Intermunicipal de Água Potável, Esgoto, Saneamento e Serviços Relacionados (Interapas) de San Luis Potosí, criada em 1996, introduziu, em 2006, um Conselho Consultivo como auxiliar de seus órgãos de governança para envolver os usuários na gestão da agência. Ambos ainda estavam em operação no final de 2023.

Em esquemas de coordenação intermunicipal, outras experiências foram registradas. A primeira, em 1992, foi a Comissão Coordenadora de Vias e Trânsito da Área Metropolitana de Toluca (COVIT), como um órgão intergovernamental com o objetivo de coordenar a ação pública e social orientada para os problemas de trânsito e vias. A COVIT nasceu como um Conselho Consultivo com múltiplas funções fundamentais de tomada de decisões e definição de políticas, planos e programas viários e de trânsito. Foi uma experiência efêmera que durou apenas um ano, mas cuja concepção merece ser analisada nesse contexto. Posteriormente, em 2005 e até 2010, também em Toluca, surgiu o Conselho Executivo de Coordenação Metropolitana do Vale de Toluca (CEGMVT) para o planejamento e a atenção de múltiplos problemas metropolitanos, com um Conselho Consultivo para formular opiniões e contribuir para as decisões de seu Conselho Executivo.

Por volta dessa época, em 2002, foi criado o Instituto de Planejamento Metropolitano Veracruz-Boca del Río do Estado de Veracruz (Implade) para Veracruz, com um Conselho Consultivo para consulta e opinião sobre os planos do Implade, que foi registrado como em funcionamento até 2011. Três anos depois, em 2005 e com operações em vigor, surgiu o Instituto de Planejamento Metropolitano do Sul de Tamaulipas (Imeplan) para a Zona Metropolitana de Tampico – apenas para municípios de Tamaulipas – com um Conselho Consulti-

vo Cidadão com funções de consulta e opinião sobre propostas, instrumentos e ações de planejamento urbano.

Finalmente, em 2011, quando a Lei de Coordenação Metropolitana do Estado de Jalisco foi publicada, a criação de áreas e regiões metropolitanas foi contemplada. Em 2014, quando foi criado o Estatuto Orgânico das Instâncias de Coordenação Metropolitana (EOICM), nasceu o Instituto de Planejamento e Gestão do Desenvolvimento da Área Metropolitana de Guadalajara (Imeplan), considerando um conselho de cidadãos como órgão consultivo para acompanhar e avaliar assuntos e questões metropolitanas.

**Tabela 1: Oferta de conselhos de cidadãos para questões metropolitanas no México.**

N	Nome	Arranjo institucional	Cobertura de acordo com a zona	Estado(s)	Agenda	Status
1	Conselhos Consultivos do Programa Metropolitano	Federal centralizado	O país inteiro	Federal	Planejamento	2016-atual
2	Conselho de Cidadãos do Instituto de Planejamento e Gestão do Desenvolvimento (Imeplan)	Coordenação intermunicipal	Guadalajara	Jalisco	Planejamento	2014-atual
3	Conselho Técnico do Sistema Intermunicipal de Água Potável e Esgoto (SIAPA)	Agência Metropolitana	Guadalajara	Jalisco	Água potável	2013-atual
4	Conselho Consultivo da Agência Intermunicipal Metropolitana de Água Potável (Interpas)	Agência Metropolitana	San Luis Potosí (SLP)	SLP	Água potável	2006 - Atual
5	Conselho Consultivo do Instituto de Planejamento Metropolitano (Imeplan)	Coordenação intermunicipal	Tampico	Tamaulipas	Planejamento	2005-atual
6	Órgão consultivo do Conselho Executivo de Coordenação Metropolitana (CECMVT)	Coordenação intermunicipal	Toluca	México	Planejamento	2005-2010
7	Conselho Consultivo - Comisión Coordinadora de Vialidad y Tránsito de la Zona Metropolitana (COVIT) (Comissão Coordenadora de Viação e Tránsito da Área Metropolitana)	Coordenação intermunicipal	Toluca	México	Tráfego e estradas	1992-1993
8	Conselho Consultivo de Planejamento de Desenvolvimento Sustentável do Instituto de Planejamento Metropolitano (Implade)	Coordenação intermunicipal	Veracruz	Veracruz	Planejamento	2002-2011

Fonte: Elaboração própria.

## Análise dos conselhos de cidadãos para a governança metropolitana

### Impactos sobre a política

O impacto sobre as políticas dos CCs pode ser visto em seus objetivos, funções ou poderes. As atribuições são desiguais de um CC para outro; para alguns são limitadas, para outros são extensas. Em geral, eles são apresentados como órgãos consultivos e propositivos dentro do sistema de governança, especialmente para os órgãos de administração superior, com relação às políticas, serviços, planos ou programas globais da metrópole.

Ao examinar os verbos associados às funções, atribuições ou objetos dos CCs, as funções de propor, consultar, promover e analisar são aplicadas. Em um sentido negativo, as palavras de capacitação do cidadão, como validar, aprovar, selecionar, realizar, formular, colaborar, coliderar, projetar, etc., raramente são usadas.

Os CCs estão envolvidos em várias questões. O envolvimento em políticas, planos ou projetos é considerado em todos os estágios, com exceção do TC da SIAPA, Guadalajara, e do CC da Interpas, SLP. Em todos eles, o CC é consultado, propõe e dá sua opinião sobre o diagnóstico, a formulação, o projeto, a operação, o monitoramento e a avaliação. O CC do CECMVT, Toluca, eleva suas funções à aprovação e execução de planos e programas rodoviários, embora não especifique as formas e os meios para realizar isso.

O envolvimento no gerenciamento e na administração de planos, programas ou políticas é considerado em determinados casos. Os CCs do LGAHOTDU não o contemplam, restringindo sua conformação à elaboração dos MPs. Em outros, são considerados para propor e avaliar mecanismos de coordenação entre governos, sua gestão e processos de operação administrativa. O CC do Imeplan, Guadalajara, pode propor a formulação de acordos ou o acompanhamento de instrumentos de coordenação metropolitana. Em questões financeiras, o CC da Interpas, SLP, considera suas propostas de mecanismos financeiros e de crédito, enquanto o CC da CECMVT, Toluca, inclui a elaboração

e a apresentação dos demonstrativos financeiros da Comissão; pode até propor pessoal de confiança.

Por fim, são atribuídas funções singulares para coordenar a participação dos cidadãos em programas, planos ou políticas. Com exceção do CC do CEGMVT, Toluca, é nesse tipo de função que as atribuições avançam mais, pois são exclusivas deles, como propor, convocar, desenvolver ou disseminar mecanismos, fóruns e consultas públicas; inclusive validá-los no caso do CC da LGAHOTDU. Além disso, elas são concebidas como intermediárias entre os cidadãos e os órgãos metropolitanos, pois servem para canalizar demandas ou reclamações.

### **Vínculos com órgãos de gestão metropolitana**

Os CCs podem estabelecer vínculos com as autoridades locais, órgãos operacionais ou de gestão metropolitana e com os conselhos de administração ou órgãos superiores, que são essenciais para a governança metropolitana. Além disso, eles podem, direta ou indiretamente, fornecer ou receber informações, propostas ou reclamações, ou integrá-las diretamente em sua gestão.

Destacam-se os vínculos com os órgãos metropolitanos de gestão e operação. No caso do CT do SIAPA, Guadalajara estabelece vínculos indiretos com as unidades administrativas, pois pode fazer propostas técnicas de operação e coordenação por meio do Conselho de Administração; também estabelece relações de coordenação direta com a Unidade de Transparência para realizar estudos de acompanhamento da percepção de transparência. Apresenta ainda vínculos com as diretorias gerais, por exemplo, recebe requisitos da Diretoria Geral para integrar os registros de fornecedores. O CC da Interpas, SLP, deve receber um relatório de resultados da Direção Geral do órgão operacional. O CC da COVIT, Toluca, prepara e apresenta planos e orçamentos administrativos e de investimento ao Conselho de Administração, que também pode participar de suas sessões e atuar como secretário executivo.

Com relação aos Conselhos de Administração ou órgãos superiores, os CCs da LGAHOTDU devem receber oficinas conjuntas para definir a visão dos MPs. A CT do SIAPA, Guadaluja-

ra, está em contato com eles para apresentar denúncias e propostas de transparência. Outra modalidade pressupõe relações diretas, atribuindo-lhes espaços para fazer parte desses órgãos máximos; por exemplo, o CC do Interpas, SLP, já que três membros, incluindo seu presidente, têm espaços vocais no Conselho de Administração; além disso, o CC do Implade, Veracruz, reserva um espaço no Conselho de Administração. Os membros dos CCs têm voz e voto, embora, como não são maioria, possam presidi-los. O CC da COVIT, Toluca, que assume a representação da Comissão Geral, é digno de nota.

O vínculo com as autoridades locais, como os governos municipais, não é contemplado pela maioria deles, com exceção do CC do Imeplan, Guadalajara, para propor e recomendar. Deve-se observar que os membros dos Conselhos de Administração têm relações com as autoridades que os compõem, não em particular, mas para todo o Conselho em si.

A abordagem de governança democrática não propõe normativamente que os cidadãos tomem decisões diretas de gestão ou que suas decisões sejam traduzidas em decisões públicas. Em vez disso, ela entende dentro do sistema em que está envolvida, de modo que o empoderamento é interpretado como a condição de aprovação do cidadão nos processos de gestão ou de tomada de decisão, em que sua participação ou veto deve ser essencial para que eles avancem. É a formação de consenso. Por essa razão, o repertório de verbos utilizados nos objetivos dos CCs torna dispensável sua participação nas políticas e planos metropolitanos, havendo apenas um avanço na definição e coordenação de métodos de consulta social para os mesmos.

Os CCs são parcialmente acoplados em relação aos órgãos de gestão metropolitana, ajustados a pontos específicos de união; ou então, para representá-los como minoria em seus órgãos máximos. Os vínculos se limitam a pontos secundários das políticas metropolitanas, como os administrativos ou de recepção de propostas. Nenhum mecanismo operacional é explicado para os momentos em que eles devem estabelecer uma conexão. Em suma, as regras de integração do sistema de governança não são claras para estabelecer as relações entre as partes, e as que são especificadas são para receber informações sobre

questões específicas da agenda metropolitana. Como resultado, há poucas maneiras pelas quais os CCs estabelecem vínculos de influência democrática com os órgãos de tomada de decisão metropolitanos.

### **Vínculos com a sociedade**

Os CCs têm responsabilidades de contato, consulta e informação com os cidadãos para o processo de política ou serviço e sua gestão pública. O relacionamento é direcionado a diferentes grupos de populações-alvo, grupos de interesse ou em geral. O vínculo tem uma forma direta, quando os CCs são responsáveis por operar o contato; e uma forma indireta, quando os CCs decidem sobre as maneiras pelas quais a sociedade está vinculada à política ou ao serviço metropolitano.

A consulta social está entre as principais funções de quatro CCs. Os CCs da LGAHOTDU concentram-se nos usuários e habitantes do território, coordenando consultas em torno dos MPs por meio de pesquisas, grupos de foco, técnicas de observação, painéis com vizinhos e especialistas, mesas de diálogo, workshops e conferências. O CC do Imeplan, Tampico, é responsável por incentivar formas de consulta aos cidadãos para planos e projetos. O CC do Implade, em Veracruz, opera a chamada. Indiretamente, o CT da SIAPA Guadalajara proporia meios para o recebimento de reclamações ou denúncias sobre o serviço público.

Os CCs fornecem informações à sociedade. Geralmente são informações sobre políticas. Os CCs do LGAHOTDU validam estratégias para disseminar o conteúdo dos MPs depois que eles são elaborados. Os CCs do SIAPA e do Interpas fazem um trabalho de divulgação social mais geral. O CC do Imeplan, em Guadalajara, é o único que contempla a prestação de contas à sociedade, por meio da apresentação de um relatório de gestão. Em suma, os CCs não contemplam mecanismos de transparência ou prestação de contas à sociedade sobre suas decisões, ações e resultados.

O contato funciona para atrair pessoas da sociedade ou do setor privado para os órgãos de gestão metropolitana. O CC do Imeplan Tampico e o do COVIT Toluca podem convidar para suas

sessões pessoas públicas, privadas ou sociais com interesse em questões políticas, mas somente com o direito de falar. O CC de Toluca dá ênfase aos profissionais da área.

O grau de responsabilidade no contato direto é básico. Por um lado, eles têm mais vínculos para cumprir as relações públicas, como fornecer informações ou coordenar consultas sociais, mas isso não os torna transparentes ou responsáveis. Além disso, os CCs são concebidos como transmissores de informações sobre questões previamente decididas de cima para baixo, ou de sentimentos e demandas de baixo para cima, em vez de transmissores de decisões tomadas de baixo para cima. O contato com a sociedade é limitado a momentos específicos para trazer pessoas da sociedade para esses CCs, geralmente pessoas de grupos de interesse, mas sem especificar o motivo desse convite.

### **Configuração básica**

A configuração básica dos CCs é, em sua maioria, de setores sociais, geralmente representando setores organizados localizados em áreas metropolitanas, reconhecidas como de maior prestígio social, e também são convidados individuais. O acesso é feito regularmente por convite dos órgãos dirigentes às organizações sociais a serem representadas, e raramente são feitas convocações abertas. Eles funcionam em uma base de médio prazo, por uma média de três anos, com a possibilidade de reeleição. Todos são cargos honorários, sem remuneração por seu exercício.

O número de membros varia e, em alguns casos, é fixo. O CC do Imeplan, Tampico, registra o maior número de membros, com 32 mais um secretário técnico; o do Implade, Veracruz, com até 25; o do COVIT, Toluca, reserva 21 vagas; e o do SIAPA, Guadalajara, é o que reserva menos vagas, com apenas cinco. Embora a proporção de cidadãos seja majoritária, em cinco casos eles são totalmente compostos por cidadãos.

Em termos de representatividade, em todos os CCs, os espaços são garantidos e privilegiados para os setores empresarial, patronal e comercial, seguidos pelos espaços garantidos para acadêmicos e técnicos. Em termos proporcionais, esses dois setores estão super-representados, pois a eles é atribuída a grande

maioria dos espaços. Por exemplo, no caso do Implade CC, a Veracruz reserva até 12 dos 25 espaços para o primeiro setor, seguido pelo segundo setor, que, entre os dois, quase monopoliza a totalidade. A representação da vizinhança aparece apenas no CC da Imeplan, em Guadalajara. Outros casos se esforçam para incluir outros grupos sociais. Por exemplo, há as exceções do COVIT CC, Toluca, que reserva espaços para a classe trabalhadora, os pais e a mídia; ou o Interpas CC, SLP, que envolve os idosos e os usuários, ambos com espaços majoritários. Vale ressaltar que apenas a GDL do Imeplan Guadalajara e a LGAHOTDU garantem a paridade de gênero.

A representação tem um problema adicional. A única forma de participação, com algumas exceções, é a forma organizada. Para participar, é necessário ser membro de uma organização ou grupo privado; ainda mais para grupos sociais que representam as classes empresariais ou acadêmicas. Mas eles não são reservados para nenhum de seus membros; são reservados apenas para câmaras ou sociedades patronais, empresariais ou comerciais; ou grandes universidades públicas e privadas, bem como associações de engenheiros ou arquitetos. Assim, os espaços são distribuídos a pessoas com filiação e a representação acaba sendo mediada por grupos organizados com poder dentro da metrópole. Em casos excepcionais, a participação individual é aberta para representar grupos sociais diferentes e diversificados.

O processo de seleção mais comumente utilizado é por meio de convite enviado pelos órgãos dirigentes dos órgãos ou instituições metropolitanas. O convite não é feito diretamente ao participante, mas é enviado à organização ou ao grupo e este seleciona seu “representante” internamente. Em outras palavras, o convite é fechado e mediado pelo grupo de interesse.

Os indivíduos acabam representando os interesses de grupos poderosos. Outros grupos sociais não têm representação alguma, por exemplo, os trabalhadores, consumidores, usuários ou estudantes. O CC do Implade, Veracruz, tenta aliviar esse problema convocando os membros a “não representar” as “associações ou organizações que os propuseram” (Art. 39 do Implade, 2003). Com exceções, são feitas convocações abertas, com algu-

ma mediação, como no caso do CC do Imeplan, Guadalajara, em que alguns de seus membros participam de uma convocação e a seleção final é feita por sorteio.

Os CCs acabam se tornando órgãos de cidadãos ocupados por representantes de interesses organizados e poderosos nas metrópoles. Além disso, na maioria dos CCs, eles são nomeados pela organização que é convidada a ser representada; portanto, aqueles que estão lá são responsáveis perante as organizações que representam e não perante a sociedade como um todo ou perante grupos não representados. Em outro sentido, eles excluem totalmente os grupos sociais sem prestígio ou tradicionalmente excluídos que não são convidados para a governança metropolitana. Em suma, elas reproduzem modelos neocorporativistas de grupos prestigiosos ou poderosos dentro das cidades, em total rejeição à inclusão pretendida das redes de políticas que a governança democrática apoia.

### **Mecanismos de gestão interna**

Para a gestão interna dos CCs, geralmente é estabelecida uma estrutura diferenciada entre aqueles que os presidem e aqueles que são membros regulares. A gestão interna é a atividade realizada pelas pessoas responsáveis por presidir o conselho para liderar, dirigir ou coordenar ações com relação ao restante de seus membros e, externamente, a fim de cumprir suas funções e objetivos. Na maioria dos casos, é estabelecida uma estrutura hierárquica clara, em que no topo está a pessoa que preside, com funções adicionais e específicas, e abaixo os demais. O cargo de presidência pode ser assumido por qualquer um de seus membros, sejam eles do governo ou cidadãos, que são selecionados por indicação do órgão máximo ou por eleição dos membros, e por períodos de tempo variados, seja por todo o período do conselho ou por períodos curtos para facilitar a possibilidade de todos eles o liderarem.

As pessoas com a possibilidade de presidi-lo tendem a ser cidadãos, com exceção do CC do Imeplan, Tampico, que corresponde ao Governador do Estado, removendo, assim, o poder dos cidadãos de liderar o órgão. Todos eles incluem um secretário técnico, geralmente com voz, mas sem voto, que faz parte da

estrutura administrativa e é indicado pelas autoridades. Com exceção do CC da Interpas, SLP, onde a presidência e a vice-presidência são eleitas pelos membros por maioria de votos.<sup>4</sup>

Nos CCs com uma presidência cidadã, todos os membros têm direito a ocupar a presidência. Em quatro CCs, a seleção é feita por voto dos membros, seja por maioria simples ou por uma maioria qualificada de dois terços dos votos ou mais. No CC do Imeplan, Tampico, é, em regra, ocupado pelo Governador. Em nenhum dos casos está previsto que a presidência deva atender a critérios de gênero, por exemplo, alternando entre presidentes homens e mulheres.

Em dois CCs, a gestão compartilhada é incentivada, permitindo que ela não fique concentrada, pelo menos temporariamente, em uma única pessoa e que, durante determinados períodos, vários de seus membros a administrem. No CC da Imeplan, em Guadalajara, a rotação é bianual, de modo que, em dois anos de seu mandato, pelo menos quatro deles assumirão a presidência do CC. O CC da COVIT, Toluca, é o que tem a maior rotatividade, pois abre a opção para que todos possam presidir-lo, fazendo um rodízio a cada três meses entre seus membros; ele não inclui regras adicionais sobre reeleição ou sobre a obrigatoriedade de todos os membros ocuparem o cargo, o que pode ser arriscado, pois deixa as responsabilidades internas nas mãos do cargo mais estável, como o secretário técnico, que é o Vocal Executivo da Comissão e membro do governo.

Em resumo, a presidência em todos os casos é unipessoal, pois é exercida por uma única pessoa, e exclui os casos de presidências bipessoais ou compartilhadas. Há CCs em que a presidência é atribuída por vários anos, ou pela duração do CC, o que concentra temporariamente o poder do presidente; enquanto outros casos são menos estáveis, favorecendo vários membros para presidir durante o período ativado; um CC até mesmo faz rodízio a cada três meses. Por fim, a presidência é exercida por cidadãos em quase todos os casos, com exceção de um caso,

---

4 As atribuições do presidente variam e nem todas são esclarecidas. No CC do Imeplan, Guadalajara, é coordenar as sessões de trabalho, que devem apresentar um relatório final sobre sua gestão, além de convocar sessões ordinárias e extraordinárias. No CC da Interpas, SLP, além de presidir as sessões do CC, tem direito a voz e voto de qualidade, e é membro do Conselho de Administração.

que inclina o poder de gerenciamento interno para os próprios cidadãos.

## **Procedimentos de decisão**

No contexto da tomada de decisão metropolitana, os CCs tomam decisões relativas à formulação de recomendações coletivas, sejam elas opiniões, consultas, propostas, etc. No procedimento para a tomada delas, eles geralmente estipulam a votação por maioria simples, omitindo os procedimentos para a formação da agenda, o debate e a avaliação das opções internas. Além disso, nenhum CC esclarece as fontes de informação relevantes para que os participantes possam fazer julgamentos precisos. Poucos CCs garantem oportunidades iguais para todos participarem e contribuir para o trabalho intra-colaborativo. Tampouco consideram o apoio de especialistas externos para fornecer informações, facilitar ou permitir a deliberação.

Em alguns CCs, estipula-se que seu funcionamento interno é reservado a regulamentos internos. Entretanto, embora a descrição detalhada desse funcionamento seja reservada, certos processos de tomada de decisão são obrigatórios. Nesse sentido, a partir de leis e regulamentos, é possível lidar com o método de tomada de decisões, deixando seu desenvolvimento para os regulamentos internos. O CC da Imeplan, Guadalajara, possui um regulamento interno.

O fornecimento de informações é indispensável para a qualidade deliberativa de qualquer processo participativo (Chwaliszze Česnulaitytė, 2022). A informação material, que seria a principal fonte, não é uma obrigação em todos os CCs. Poucos explicitam o poder de solicitar informações das áreas governamentais para fundamentar suas sessões. O CC do Imeplan, Guadalajara, pode receber informações solicitadas ao Conselho e ao Instituto sobre instrumentos de coordenação metropolitana, estudos e respectivos indicadores, e também considera que, antes de suas sessões oficiais, a documentação sobre o assunto deve ser distribuída, sem especificar a qualidade das informações. Para o Interpas CC, a SLP deve ser convocada para as sessões, embora não trate da obrigação de circular informações previamente; o

órgão administrativo também tem a obrigação de lhe fornecer os elementos necessários, embora não acrescente pressupostos de informação. Os demais não especificam as fontes de informação. Nenhum pressupõe a necessidade de circular materiais de leitura entre as reuniões ou materiais introdutórios.

A segunda fonte de informações especializadas pode ser por meio de pessoas de fora. Uma variante seria integrar especialistas para compor os CCs preenchidos por todos. A segunda variante é que a possibilidade de convidar especialistas externos seja explicitada; o CC do COVIT, Toluca, prescreve isso, embora não anuncie a intenção de fazê-lo. A terceira variante é que as populações interessadas ou alvo externas ao CC podem ser convidadas, o que não foi considerado.

Embora em todos os CCs todos os conselheiros tenham o direito de falar e votar, nem todos eles especificam seus poderes para definir agendas e decisões. Por exemplo, no CC do Imeplan, Guadalajara, todos os conselheiros têm o direito de propor itens de pauta, recomendações e projetos ao plenário. No CC da Interpas, SLP, a maioria de seus membros também pode convocar sessões, não apenas seu presidente.

Por outro lado, a maioria dos CCs não especifica a criação de unidades de trabalho menores para acelerar o processamento de informações. Apenas dois CCs, os do Imeplan Guadalajara e do Implade Veracruz, anunciam a criação de comissões especiais e grupos de trabalho, sem especificar como eles serão formados, como funcionarão e seu escopo.

Além de estabelecer estruturas para facilitar as sessões e tomar decisões, em quase todos os CCs, isso não é mencionado. No caso do CC da Imeplan, em Guadalajara, são estabelecidas apenas agendas com sequências de pontos. Em vários casos, é mencionado que os tópicos devem ser “discutidos e discutidos”, mas sem apresentar estruturas para o debate.

Quase todos eles favorecem decisões por maioria simples. Destaca-se o caso do CC da Imeplan, Guadalajara, que sugere tomá-las “preferencialmente por unanimidade” (Art. 96, Governo do Estado de Jalisco, 2014), mas isso não é indispensável, apenas uma maioria simples. O único que estabelece uma diferença é o CC da COVIT, Toluca, por uma maioria qualificada de dois terços.

A maioria dos procedimentos de tomada de decisão limita-se à forma, por meio de votação por maioria simples, e as metodologias de deliberação não são descritas. A substância não é abordada, e nenhum critério qualitativo ou de qualidade é especificado para incentivar o diálogo ou o debate entre os membros. Um consenso deliberativo em instâncias de participação cidadã é alcançado quando 80% devem concordar com a decisão (Chwaliszė Česnulaitytė, 2022). Ou seja, uma opinião coletiva e ponderada é formulada; somente o CC do COVIT, Toluca, cobre isso. O trabalho recai sobre o presidente de quase todos os CCs, excluindo a possibilidade de distribuição de funções, o que se traduz em menos oportunidades de compartilhamento de poder.

## Conclusão

O objetivo do capítulo foi analisar as maneiras pelas quais os CCs metropolitanos no México contribuem para a governança democrática. O pressuposto foi que, diante do risco potencial de captura das redes de governança por interesses privados, é necessário usar instituições que garantam princípios democráticos entre os atores e suas relações em rede. No México, seus governos mostram uma tendência a desenvolver projetos institucionais para introduzir novos atores nas redes de governança metropolitana, como os oito modelos de CC. No entanto, seus projetos são específicos com relação a quem tem acesso e como eles atuam uma vez lá dentro, de modo que as implicações para a democratização da governança foram analisadas.

Das regras para o exterior, o impacto dos CCs nas políticas é menor pelo fato de que as funções, atribuições e objetivos que lhes são atribuídos tornam dispensável sua participação nas políticas, apenas avançam em responsabilidades de participação cidadã; os vínculos com os órgãos de gestão não são claros para integrá-los ao sistema de governança, apenas para receber informações sobre questões específicas da agenda metropolitana, esvaziando os vínculos de comunicação entre os CCs e os órgãos de governo de sua capacidade de influência; e, quanto aos vínculos com a sociedade, eles são regulamentados para questões

básicas, como fornecimento de informações e coordenação de consultas sociais, e não para prestação de contas ou transparência de suas ações; os CCs são, acima de tudo, transmissores de informações sociedade-governo.

Das regras para o interior, os CCs reproduzem modelos neocorporativistas, incluindo apenas grupos de prestígio ou poder dentro das cidades, excluindo principalmente grupos sociais diferentes ou sem prestígio, que não são convidados a participar da governança metropolitana. Os mecanismos de gestão continuam hierárquicos nas mãos da figura das presidências únicas que, embora compartilhadas com o setor cidadão, estão temporariamente concentradas em uma única pessoa, com poucas possibilidades de dispersão do poder interno. Quanto aos procedimentos de tomada de decisão, em nenhum caso é promovida a democracia deliberativa; todos eles se limitam a formas majoritárias simples de tomada de decisão, sem especificar as metodologias de deliberação interna e sem a criação de agendas de trabalho compartilhadas, o que se traduz na exclusão do consenso informado do grupo.

**Tabela 2: Questões nas quais os conselhos de cidadãos metropolitanos no México estão envolvidos.**

N	Conselho	Impacto da política	Vínculos com autoridades	Vínculos com a sociedade	Configuração básica	Gerenciamento interno (presidência)	Decisão e informação
1	CC da LGAH-OTDU	Etapas da elaboração do programa, processos de consulta pública	Feedback para técnicos, workshops conjuntos	Divulgação. Coordenar mecanismos de consulta	Principais. Faculdades, acadêmicos e especialistas	Cidadania ou governo. Por membros	Integração de especialistas
2	CC da Imeplan, Guadalajara	Questões de planos ou projetos, coordenação metropolitana. Fóruns e consultas públicas	Propostas e recomendações aos municípios	Relatório final de gerenciamento	Total. Cívicos, vizinhos, acadêmicos, empresários.	Cidadania. Eleito por 2/3 dos votos	Solicitar informações Votação por maioria simples
3	SIAPA TC, Guadalajara	Sistemas e técnicas de operação administrativa. Prevenção da corrupção. Denúncias e reclamações	Propor técnicas operacionais e de coordenação. Enviar reclamações a você	Preparar e divulgar material sobre transparência. Propor o recebimento de reclamações ou denúncias	Total. Empresas, universidades e escolas	X	Integração de especialistas

4	Interpas CC, SLP	Resultados do órgão operacional. Finanças e créditos. Participação do usuário	Receber um relatório da Diretoria Geral. Integrar o Conselho de Administração	Promover a cultura e o pagamento da água	Total. Usuários, industriais, idosos, universitários	Cidadania. Eleito por maioria de votos dos membros	Integração de especialistas. Votação por maioria simples
5	CC da Imeplan, Tampico	Planejamento urbano. Propostas de projetos e critérios de ação. Consultas e demandas dos cidadãos.	Transmitir ao Conselho de Administração recomendações para ação	Convidar pessoas públicas, privadas ou sociais. Propõe mecanismos de consulta	A maioria. Empregados, usuários, escolas, universidades, setor de petróleo, outros.	Governador do Estado	Integração de especialistas. Votação por maioria simples
6	CC do CECMVT, Toluca	Em planos e programas	X	X	Total. Acadêmico e empresarial	X	Integração de especialistas
7	COVIT CC, Toluca	Todos os estágios dos planos e programas de estradas e tráfego. Demonstrações financeiras da Comissão.	Apresentação de programas à Diretoria Geral, representação legal da Comissão	Convide pessoas com atividades rodoviárias e de trânsito.	Maioria. Trabalhadores, mídia, empregadores, escolas, transporte e pais.	Representante do setor social ou privado. Eleito pelos membros por maioria simples	Convidar especialistas. Maioria qualificada de 2/3
8	Implade CC, Veracruz	Estágios de planos e programas. Consulta aos cidadãos	Conselho de Governadores	X	Maioria. Setor econômico majoritário	Cidadania. Por uma votação de 2/3.	Votação por maioria simples

Fonte: Elaboração própria.

Conforme observado, a institucionalização dos CCs pouco fez para democratizar a governança metropolitana. A ativação de regras para os CCs não é direcionada para o pluralismo aberto (Bevir, 2006), mas para o neocorporativismo fechado com objetivos que encurralam os potenciais de democratização das redes metropolitanas. Os CCs servem para a circulação de informações e consultas intra-rede, em vez de ativar o tão almejado diálogo público da democracia deliberativa, mesmo para atores de prestígio convidados a participar (Bevir, 2006: p. 11). A ampliação dos espaços participativos para a governança metropolitana deve ser vista com cautela, para que não sejam classificados como inclusivos, plurais ou capacitadores de forma aleatória, a fim de qualificar a governança metropolitana no México como democrática.

## Referências Bibliográficas

ARELLANO, A.; Rosiles, J. **Políticas e Instituciones Metropolitanas en México**. México: El Colegio de Jalisco, 2021.

BEVIR, M. **Democratic Governance: Systems and Radical Perspectives**. **Public Administration Review**, n. 66, p. 426-436, 2006.

BEVIR, M. **Governance as Theory, Practice, and Dilemma**. In: BEVIR, M. (org.). **The SAGE Handbook of Governance**. Los Angeles: SAGE, 2011.

CHWALISZ, C.; ČESNULAITYTĖ, I. ¿Qué Es Un Proceso Representativo Deliberativo Exitoso Para la Toma de Decisiones Públicas? Evaluación de la Evidencia. INE (org.). **Participación Ciudadana Innovadora y Nuevas Instituciones Democráticas: La Ola Deliberativa**. México: INE, 2022.

DEMUTIS, J. A. **Juntas, Comisiones, Consejos: ¿Instituciones de Gobernanza Para la Planeación Metropolitana?** In: NAVARRETE y ROBLES (org.). **La Cuestión Metropolitana en Gobernanza**. México: El Colegio de Jalisco, 2020.

EIBENSCHUTZ, L.; GONZÁLEZ, R. **El Legislativo Ante la Gestión Metropolitana**. México: MAPorrúa, 2009.

FUNG, A.; WRIGHT, E.O. **Deepening Democracy: Institutional Innovations, Empowered Participatory Governance**. Londres: Verso, 2003.

GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO. **Estatuto Orgánico de Las Instancias de Coordinación Metropolitana Del Área Metropolitana de Guadalajara**. 2014. Disponível em: [https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/ley\\_de\\_coordinacion\\_metropolitana\\_del\\_estado\\_de\\_jalisco\\_2.pdf](https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/ley_de_coordinacion_metropolitana_del_estado_de_jalisco_2.pdf). Acesso em: 01 nov. 2024

IMPLADE. **Reglamento Orgánico Del Instituto Metropolitano de Planeación Para el Desarrollo Sustentable**. 2003. Disponível em: <http://dns.veracruz-programa.gob.mx/opg/Guia2/paginas/reglamentos/102.html>. Acesso em: 01 nov. 2024.

KLIJN, E. H.; EDELENBOS, J. **Meta-Governance as Network Management**. In: SORENSEN, E.; TORFING, J. (org.). **Theories of Democratic Network Governance**. Cheltenham: Palgrave Macmillan, 2007.

MAYNTZ, R. **Governing Failure and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm**. In: Kooiman, J. (org.). **Modern Governance**. Londres: Sage, 1993.

MCLAVERTY, P. **Participation**. In: BEVIR, M. (org.). **The SAGE Handbook of Governance**. Los Angeles: SAGE, 2011.

SCHARPF, F. W. **Games Real Actors Play: Actor-centered Institutionalism in Policy Research**. Boulder: Westview Press, 1997.

SEDATU, CONAPO e INEGI. **Delimitación de las Zonas Metropolitanas de**

México 2015. 2018. Disponível em: [https://www.inegi.org.mx/contenido/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_es-truc/702825006792.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenido/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_es-truc/702825006792.pdf). Acesso em: 01 nov. 2024.

SØRENSEN, E. Processes of Democratic Governance. **American Review of Public Administration**, v. 36, n. 1, p. 98-114, 2006.

SØRENSEN, E.; TORFING, J. Theoretical Approaches to Democratic Network Governance. In: SØRENSEN, E.; TORFING, J. (org.). **Theories of Democratic Network Governance**. USA: Palgrave Macmillan, p. 233-246, 2007a.

SØRENSEN, E.; TORFING, J. Theoretical Approaches to Metagovernance. In: SØRENSEN, E.; TORFING, J. (org.). **Theories of Democratic Network Governance**. Cheltenham: Palgrave Macmillan, 2007b.

SUBIRATS, J.; PARÉS, M.; BLANCO, I. Calidad Democrática y Redes de Gobernanza: Evaluar la Participación Desde el Análisis de Política pública. In: PARÉS, M. (org.), **Participación y Calidad Democrática**. Evaluando las Nuevas Formas de Democracia Participativa. Espanha: Ariel, 2009.

TELLEZ, L. **Dinámica Relacional y Desempeño de Consejos Ciudadanos**. Estudio de Caso Integrado en el Municipio de Guadalajara 2015-2019. Tese de doutorado. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2021.

TOMÀS, M. *Modelos de gobernanza metropolitana*. Espanha: Metrópolis, 2020.

UN-Habitat. **World Cities Report 2022**. Envisaging the Future of Cities. Kenya: UN-Habitat. 2022. Disponível em: [https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/06/wcr\\_2022.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/06/wcr_2022.pdf). Acesso em: 01 nov. 2024.

# ASSOCIATIVISMO URBANO

## Experiências e desafios em Natal (RN/Brasil)

*Lindijane de Souza Bento Almeida*

*Raquel Maria da Costa Silveira*

*Glenda Dantas Ferreira*

*Terezinha Cabral de Albuquerque Neta Barros*

*Bruna Cristiano Paulino Pereira*

### Introdução

O associativismo urbano vem buscando se firmar como um importante espaço de diálogo, pluralidade de visões, fiscalização e reconhecimento de direitos no âmbito da gestão pública contemporânea, especialmente nos contextos locais. Desde a segunda metade do século XX, as críticas ao modelo de democracia representativa e a valorização da democracia participativa têm evidenciado a necessidade da participação ativa da sociedade civil nos processos decisórios, como atores protagonistas do processo. Esse cenário promoveu um debate profundo sobre o significado da democracia e as formas de fazer política, ressaltando a importância das associações locais como espaços de autodeterminação cidadã e educação política.

No entanto, passado o momento dos que consideraram a participação social estrelas da democratização brasileira (Avritzer, 2016; Dagnino, 2002) e após tantos anos depois da redemocratização, torna-se fundamental compreender como o associativismo urbano vem se organizando no âmbito local. Diante disso, o presente artigo explora as experiências e desafios do associativismo urbano em Natal, capital do Estado do Rio Grande do Norte, analisando o seu perfil e áreas de atuação, entendendo-se que as organizações atuantes no âmbito local podem influenciar a formulação e a implementação de políticas públicas, assim como fiscalizar o uso dos recursos públicos.

Através de um mapeamento detalhado das organizações da sociedade civil no município, o estudo visa compreender a tipo-

logia, distribuição e áreas de atuação dessas associações, destacando seu papel na consolidação de uma gestão pública democrática e participativa da cidade de Natal. Os dados da pesquisa foram da FASFIL/IBGE (2019) e IPEA (2023). A importância deste trabalho reside em compreender a diversidade das associações que atuam na capital e o papel que podem desempenhar na organização cívica local. Trata-se de pesquisa baseada em dados quantitativos.

Como forma de estruturação do texto, além desta introdução e das considerações finais, apresenta-se uma seção sobre democracia associativa e a gestão pública, destacando marcos e influências que moldaram o cenário atual. Na seção seguinte aborda-se o histórico da participação social em Natal para, por fim, apresentar os resultados do mapeamento das organizações da sociedade civil em Natal, detalhando sua tipologia, distribuição e áreas de atuação. Para pesquisas futuras, identificamos a necessidade de desenvolver uma pesquisa qualitativa que abranja a complexidade e as particularidades das associações analisadas no estudo.

## Democracia associativa e gestão pública no Brasil contemporâneo

A partir da segunda metade do século XX, foi o debate acerca dos limites da democracia representativa que se tornou dominante na literatura. O modelo de democracia representativa que se tornou hegemônico passou a ser seriamente criticado pelos partidários da chamada democracia participativa, a qual, à luz de teóricos clássicos, como Rousseau e J.S. Mill, chama a atenção para a necessidade da participação da sociedade nos assuntos de interesse da coletividade, nos processos decisórios, uma vez que essa concepção de democracia enfatiza o caráter de autodeterminação da cidadania, assim como o caráter pedagógico da participação política (Almeida, 2006).

Passados 30 anos do processo de redemocratização do Estado democrático brasileiro, ao inserir novos atores na cena política e ao aumentar a participação da sociedade no proces-

so de gestão das políticas públicas, instaurou-se uma disputa pelo significado da democracia e pela constituição de uma nova forma de fazer política. A partir dessa realidade, recolocou-se na agenda do debate democrático a questão da relação entre procedimento e participação da sociedade civil no interior do processo decisório.

Resgatamos aqui a concepção dos teóricos da democracia associativa para destacar a importância do associativismo local no processo de gestão das políticas públicas, uma vez que os defensores da teoria da democracia associativa buscam superar os limites do modelo de democracia liberal, ressaltando a importância de se resgatar: a) a ideia de soberania popular, no sentido de um reconhecimento de que cabe aos cidadãos decidir acerca das questões de interesse coletivo; b) a relevância do caráter dialógico dos espaços públicos como formadores do interesse público; c) o reconhecimento do pluralismo cultural, das desigualdades sociais e da complexidade social; d) o papel do Estado e dos partidos políticos na criação de esferas públicas deliberativas; e) e a implementação das decisões advindas de processos deliberativos, enfatizando-se a importância do formato e da dinâmica institucional para a consolidação desse tipo de democracia (Almeida, 2006).

Para isso, os defensores dessas teorias incorporam elementos do modelo de democracia participativa, ancorados no princípio da ampliação da política para além dos limites impostos pela regra do sufrágio universal. Isso porque, ao abrir o espaço de tomada de decisão, ao ampliar a participação, os cidadãos levam para as instâncias decisórias informações de fundamental importância para a definição dos problemas, na medida em que eles possuem um conhecimento mais íntimo da realidade local. Isso não significa dizer que toda e qualquer experiência participativa será capaz de produzir, como resultados, políticas públicas mais eficazes e justas, mas sim apenas aquela experiência que promova e resulte de uma participação de fato pública e democrática (Almeida, 2006).

Os teóricos que formulam a concepção de democracia associativa chamam a atenção para o papel das associações, ou melhor, para a sua função educativa num governo democrático.

Mesmo apresentando os perigos que as associações podem representar para o desenvolvimento de uma ordem democrática, tais como privilegiar os interesses específicos de seus membros, essa forma de democracia:

Draws on an egalitarian ideal of social association. The core of that ideal is that the members of a society ought to be treated as equals in fixing the basic terms of social cooperation — including the ways that authoritative collective decisions are made, the ways that resources are produced and distributed, and the ways that social life more broadly is organized. The substantive commitments of the ideal include concerns about fair conditions for citizen participation in politics and robust public debate, an equitable distribution of resources and the protection of individual choice (Cohen; Rogers, 1995, p. 34).

Como destaca Almeida (2006), os teóricos da democracia associativa partem do princípio de que as associações ou grupos contribuem para o desenvolvimento da democracia na medida em que exercem quatro funções, a saber: a *information*, a *equalizing representation*, a *citizen education* e a *alternative governance*. Segundo esse modelo de democracia, as associações podem funcionar como *schools of democracy*, uma vez que a “participation in them can help citizens develop competence, self-confidence and a broader set of interests than they would acquire in a more fragmented political society” (Cohen; Rogers, 1995, p. 43).

Portanto, a ideia principal defendida pela teoria da democracia associativa é que as associações importam para um governo democrático, porque elas são espaços de participação que, ao serem direcionados para o bem comum, contribuem para o desenvolvimento da democracia, uma vez que exercem um poder educativo sobre os cidadãos que delas participam, os quais passam a adquirir uma consciência cívica. Dessa forma, a prática do associativismo é valiosa tanto na provisão de bens públicos quanto na produção de capital social, como confiança, cooperação e engajamento. Além disso, o associativismo tem o poder de politizar questões, criar identidades sociais e políticas, e formar atores políticos qualificados.

A incorporação desse referencial que recupera a dimensão da participação cidadã como elemento necessário ao processo de tomada de decisão, mesmo em se tratando de uma realidade marcada pela complexidade, pluralidade e pelas desigualdades sociais, completa aqui a perspectiva de uma análise da democracia que pretende ressaltar a importância de tratar-se a democracia não como regime político, mas como um modelo de tomada de decisão, de entender-se como as decisões são tomadas no processo decisório, de quem decide os rumos e destinos das políticas públicas e de qual é a democracia que queremos ter hoje consolidada em nosso país.

O cerne da nossa discussão diz respeito, justamente, às mudanças nas formas de gestão das políticas públicas, mudanças essas que enfatizam a necessidade da participação da sociedade para além dos processos eleitorais e têm como consequência o abandono da ideia de que participação social e representação são incompatíveis.

Nos últimos dois anos, com o retorno ao poder de um governo progressista, que defende um modelo de gestão democrático-popular, o debate dá uma nova interpretação à participação social, a qual passa novamente a ser apontada como elemento de significativa importância para a consolidação da democracia.

Nesse contexto, abriu-se um campo vasto de análises sobre o papel que a sociedade deveria ter no processo de consolidação da democracia brasileira, dado o retrocesso que ocorreu no governo de Jair Bolsonaro, através do Decreto nº 9.759 de 11 de abril de 2019, que promoveu um desmoronamento significativo na participação social no Brasil ao extinguir e restringir a criação de conselhos, comitês e outras instâncias de participação social. Este decreto resultou na desarticulação de diversos espaços de participação que permitiam a sociedade civil contribuir para a formulação e monitoramento de políticas públicas.

O presente artigo busca refletir sobre o associativismo urbano presente no município de Natal, dadas as transformações introduzidas com a Constituição Federal de 1988, ressaltando a significativa importância da revalorização do papel dos governos municipais e as potencialidades da participação da sociedade em nível local, no que diz respeito à formulação e implemen-

tação das políticas públicas, e, principalmente, no que tange à fiscalização do uso dos recursos públicos. A seguir vamos apresentar os achados da pesquisa em torno das Organizações da Sociedade Civil e, conseqüentemente, do terceiro setor existente no município de Natal, que são atores fundamentais no processo de participação social, e que, sem dúvidas, podem colaborar para o desenvolvimento de uma gestão pública democrática.

Nas últimas décadas, a dinâmica dos governos locais e a presença de mecanismos de gestão participativa nesse nível de governo tornaram-se questões importantes no debate político contemporâneo tanto na academia como fora dela. A participação da sociedade nos processos decisórios tornou-se a expressão maior do processo de inovação da gestão pública, juntamente com a prioridade que é dada ao papel da esfera local de governo. No modelo de gestão democrático-popular a participação da sociedade no processo decisório tem como base de sustentação a exposição das diferenças para a construção do interesse público, na medida em que se parte do princípio de que este não está dado previamente, mas sua construção advém do debate e da disputa democrática de interesses, ou seja, o interesse público se constrói na arena das disputas políticas. Há, de fato, uma politização do processo de tomada de decisão e ocorre uma articulação entre o Estado e a sociedade, baseada na busca do bem comum.

Considerando que a participação social é uma condição para uma gestão democrática da cidade, e que a forte presença de um capital social pode colaborar para o bom desempenho governamental, a análise desenvolvida a seguir buscou refletir sobre as associações existentes na cidade de Natal à luz do Banco de Dados do IPEA (2019) e da FASFIL (2019), o que será apresentado do próximo item, ressaltando os achados da pesquisa relacionados às especificidades da localidade a partir das variáveis selecionadas.

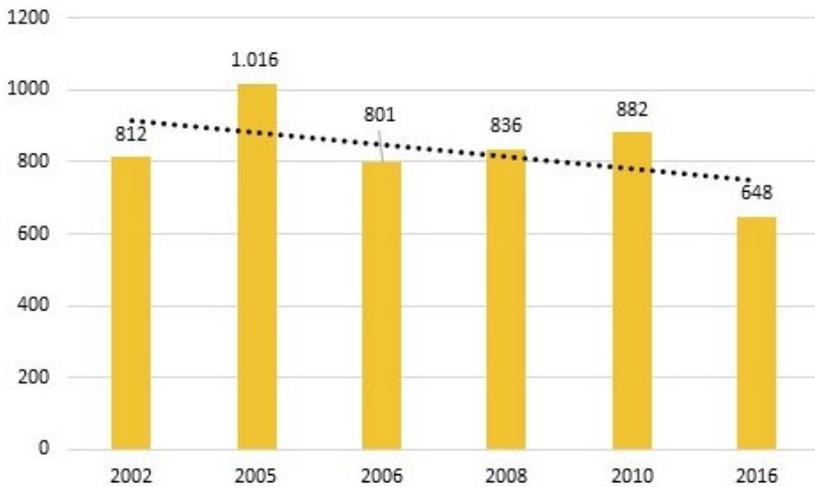
## Participação e engajamento social em Natal

Como destacado anteriormente, o artigo objetiva estudar o associativismo urbano de Natal/RN, observando sua tipologia e distribuição no território. Metodologicamente, foram utiliza-

dos dados da FASFIL (IBGE, 2019) e do Ipea (2023). Diante disso, será apresentado um diagnóstico do associativismo urbano em Natal, com o objetivo de verificar as características do associativismo no referido município, dada a importância do associativismo em uma democracia.

Considerando os dados da FASFIL (IBGE, 2019), o município do Natal possuía, em 2016, 648 unidades locais, conforme pode ser observado no gráfico 1. No ano de 2002, por sua vez, havia 812 unidades, o que representa uma variação negativa de 20,19%, considerando os dois anos indicados.

**Gráfico 1: Número de unidades locais em Natal/RN.**



Fonte: Elaborado pelas autoras com base em FASFIL/IBGE, 2019.

As unidades locais se encontram distribuídas em 10 categorias de atuação, conforme pode ser verificado na tabela 1. Das 648 unidades existentes em Natal, a maior quantidade dessas estão distribuídas na categoria de Associação Religiosa, perfazendo um total de 211 unidades, seguido por associações patronais, profissionais e de produtores rurais com 112 unidades e assistência social, com 70 unidades. Vale ressaltar que para a categoria habitação não se encontram disponíveis informações para todos os períodos apresentados pela FASFIL (IBGE, 2019). Com exceção da categoria Saúde, todas as demais apresentaram redução no número de unidades locais considerando os períodos apresentados.

A categoria de Religião foi a que sempre apresentou a maior participação, em termos percentuais, em relação ao total das unidades locais. No ano de 2002 representava 31,53%, já no ano de 2016 passou a representar 32,56%.

**Tabela 1: Total de unidades locais das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos em Natal/RN.**

Categoria/Setores	Ano					
	2002	2005	2006	2008	2010	2016
Habitação			1	1	1	
Saúde	13	24	27	33	36	14
Cultura e recreação	86	117	91	77	84	79
Educação e pesquisa	86	110	92	89	68	59
Assistência social	96	123	94	99	90	70
Religião	256	310	257	258	266	211
Associações patronais, profissionais e de produtores rurais	123	147	104	112	119	112
Meio ambiente e proteção animal	3	6	4	1	3	1
Desenvolvimento e defesa de direitos	65	90	51	59	49	57
Outras instituições privadas sem fins lucrativos	84	89	80	107	166	45
<b>TOTAL</b>	<b>812</b>	<b>1.016</b>	<b>801</b>	<b>836</b>	<b>882</b>	<b>648</b>

Fonte: Elaborado pelas autoras com base em FASFIL/IBGE, 2019.

Conforme observado anteriormente, a categoria Saúde foi a única que apresentou aumento do número de unidades em termos absolutos. Contudo, e considerando que houve uma redução no quantitativo total de unidades ao longo dos anos, cujas informações estão disponíveis, observa-se que, com exceção de Educação e Pesquisa, Assistência social, Meio Ambiente e Proteção Animal e Outras Instituições Privadas sem Fins Lucrativos, as demais categorias de unidades locais tiveram uma variação positiva quando se considera os anos indicados.

A tabela 2 apresenta dados sobre o pessoal ocupado assalariado das fundações privadas e associações sem fins lucrativos em Natal/RN em diferentes setores ao longo dos anos de 2002 a 2016.

**Tabela 2: Pessoal ocupado assalariado das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos em Natal/RN (%).**

Categorias/Setores de Unidades Locais	Pessoal ocupado assalariado (%)					
	2002	2005	2006	2008	2010	2016
Saúde	12,22	9,72	13,53	23,89	28,14	24,28
Cultura e recreação	3,30	3,13	2,57	2,19	2,74	4,85
Educação e pesquisa	35,56	37,39	38,40	39,40	28,96	41,15
Assistência social	35,61	35,76	20,36	19,60	20,59	9,82
Religião	3,95	4,27	4,27	4,42	5,18	9,35
Associações patronais, profissionais e de produtores rurais	2,96	3,22	2,34	2,72	3,22	5,78
Desenvolvimento e defesa de direitos	0,86	0,95	0,93	0,84	1,51	3,08
Outras instituições privadas sem fins lucrativos	5,53	5,54	17,57	6,95	9,60	-
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Elaborado pelas autoras com base em FASFIL/IBGE, 2019.

Em 2002 existia um total de 10.092 de pessoal ocupado em Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos. Todavia, no ano de 2016, houve uma variação negativa de 9,3%, passando a existir um total de 9.149 de pessoal ocupado.

A categoria Educação e Pesquisa é a que possui, considerando toda a série histórica, os maiores percentuais de participação de pessoas assalariadas. Tal dado é interessante ao ser comparado com a tabela 1, no decorrer dos anos de 2002 a 2016, em particular porque houve uma variação negativa no número de unidades na categoria Educação e Pesquisa.

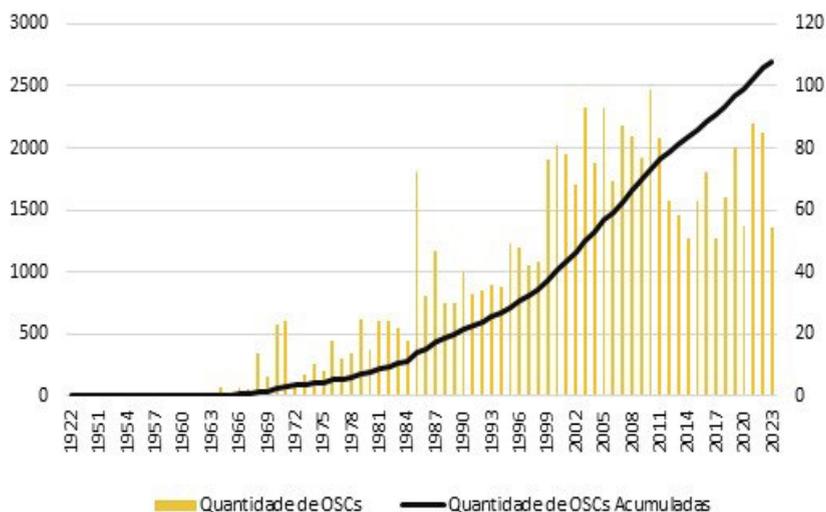
Com exceção do pessoal ocupado na unidade de assistência social, todas as demais tiveram variações positivas no percentual de pessoal ocupado. Por fim, mesmo existindo unidades locais nas categorias de Habitação e de Meio Ambiente e Proteção Animal, os dados indicam que não existe pessoal ocupado nessas duas categorias.

A contraposição entre a evolução do número de unidades locais (tabela 1) e a redução do pessoal ocupado assalariado (tabela 2) em Natal/RN é depreendida a partir dos dados. Verificou-se, portanto, que houve a redução do número total de unidades locais das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos, de um lado. De outro, também se observou a redução do número total de pessoas ocupadas.

A visualização do cenário do associativismo em Natal/RN também é possível a partir dos dados do IPEA (2023). De acordo com o Mapa das Organizações da Sociedade Civil (IPEA, 2023), o Rio Grande do Norte (RN) possui um total de 12.226 OSCs acumulados, sendo 2.699 localizadas na capital potiguar. O quantitativo existente no município de Natal o coloca no ranking 27º em relação à quantidade de organizações no âmbito nacional.

Com base nos dados extraídos do IPEA (2023), o gráfico revela os maiores quantitativos acumulados entre o início dos anos 2000, caindo na primeira década de 2010, sendo retomado o crescimento entre 2021 e 2022, caindo a partir do ano de 2023, conforme pode ser observado no gráfico 2.

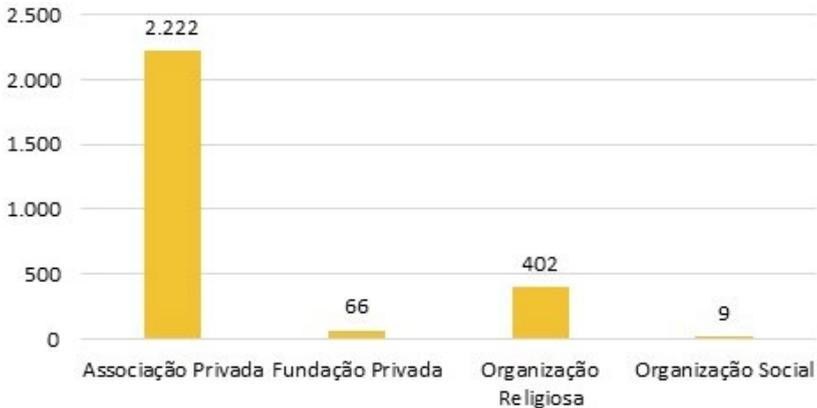
**Gráfico 2: Quantidade de Organizações da Sociedade Civil em Natal/RN.**



Fonte: Elaborado pelas autoras com base em CNPJ/SRF/MF, 2023.

Além disso, das 2.699 OSCs existentes em Natal, 2.222 são de natureza jurídica privada, 402 organizações religiosas, 66 fundações privadas e 9 organizações sociais, conforme pode ser observado no gráfico 3.

**Gráfico 3: Quantidades de OSCs por natureza em Natal/RN.**



Fonte: Elaborado pelas autoras com base em CNPJ/SRF/MF, 2023.

Os dados do IPEA (2023) também apontaram que as OSCs são distribuídas por áreas de atuação, em um total de 10 áreas, sendo a maior concentração de organizações nas seguintes áreas, respectivamente: desenvolvimento e defesa de direitos (30%), religião (25%) e cultura e recreação (11%) (gráfico 4).

**Gráfico 4: Distribuição de OSCs por área de atuação em Natal/RN.**



Fonte: Elaborado pelas autoras com base em Censo SUAS 08/2019, Representante de OSC, CNPJ/SRF/MF/2023\_01, CNPJ/RFB/MF 2020, Area Atuação OSC. R\_2023\_01, Censo SUAS 08/2017, CNEAS/MDS 2017, CNEAS/MDS, CADSOL/MTE 2017, CNPJ/SRF/MF 2016, CNPJ/SRF/MF 2018, CEBAS/MEC 10/2017, CNEA/MMA 08/2019, CADSOL/MTE, CEBAS/MS/2023\_01, CNES/MS/2023\_01, CNES/MS 2017, OSCIP/MJ, RAIS/MTE.

Com relação aos profissionais por natureza de vínculo, os dados do IPEA (2023) indicam que existe um total de 11.149 nas Organizações da Sociedade Civil no município do Natal. Desse total, 10.836 possuem vínculo formal. Já o vínculo formal de pessoas com deficiência representa um total de 278, enquanto os trabalhadores voluntários equivalem a 35.

Enquanto ressalva metodológica, vale ressaltar que o banco de dados utilizado realiza uma classificação das organizações de forma abrangente, o que resulta no fato de que associações com enfoques diversos sejam classificadas dentro de uma mesma área. Isso impossibilita uma visão mais aprofundada sobre o cenário em estudo e torna necessária a realização de estudos focados nas áreas temáticas, bem como que considerem dados qualitativos.

Os dados demonstram que as características do associativismo em Natal, a partir dos dados mais recentes (Ipea, 2023) repetem a tendência identificada por Almeida, Barros e Silveira (2020), que, utilizando a mesma fonte de dados, também identificaram a prevalência de associações voltadas à defesa de direitos e organizações religiosas.

Para fins de análise dos dados evidenciados, vale destacar, novamente, a compreensão sobre esses espaços associativos a partir da teoria. Conforme Lüchmann, (2016, p. 33-34), as associações se configuram como:

Espaços ou instrumentos que qualificam a participação dos indivíduos enquanto cidadãos, verdadeira essência democrática. Associações proveem informações, contribuem para a criação de espaços de participação, empoderam indivíduos para uma atuação mais ativa e qualificada junto às instituições participativas.

Como destacaram Almeida, Barros e Silveira (2020), a vontade de participar em associações pode gerar relações baseadas na reciprocidade, confiança e no espírito público. Tais espaços podem estimular ações que visam ser parte ou tomar parte de algo, resolver algum problema ou demandar direitos. Nesse sentido, a prática participativa deve projetar o indivíduo e o coletivo, bem como os direitos pleiteados.

Olhando para o contexto local, contudo, é preciso evidenciar a existência de tais organizações não como instrumentos que necessariamente qualificam a participação e que empoderam indivíduos, mas sim, como espaços locais potenciais para a ampliação de lutas e garantia de direitos, sendo capazes de ampliar o discurso da sociedade que reverbera a partir desses espaços. Trata-se de uma forma de atuação do cidadão frente ao Estado de forma perene e organizada.

Esta ressalva na análise dos dados se dá pelo histórico da participação social em Natal já evidenciado em estudos anteriores, que destacaram o baixo engajamento em espaços participativos e o arrefecimento de canais, como o orçamento participativo. Como destaca Andrade (1990), Natal é uma cidade com baixo histórico de organização social, que viu nascer uma organização política popular que surgiu dos bairros a partir da década de 1950, com o incentivo do ente municipal para a criação de associações profissionais de bairro e com estímulo da Igreja Católica por meio de ações para atender às populações mais carentes da cidade, resultando na criação da Escola de Serviço Social e as escolas radiofônicas (Andrade, 2006). Tal iniciativa foi desmobilizada pelo governo militar.

Na década de 1970, novos estímulos à participação social também advieram do poder público, no contexto do II Plano Nacional de Habitação. Tais iniciativas condicionaram a participação social ao suporte governamental, inaugurando espaços participativos que acabavam por limitar os esforços democráticos e podar as lutas populares. Aliado a isso, o contexto político local sempre foi marcado pela proximidade de famílias politicamente fortes junto às comunidades (como as famílias Maia, Alves), que também exerciam poder e dominação freando processos de organização e participação social (Almeida; Barros; Silveira, 2020).

Diante do referido histórico, o resultado encontrado em Natal/RN aponta para a prevalência de organizações de cunho religioso, repetindo uma tendência já destacada, tendo em vista que grande parte dessas associações foram criadas a partir da mobilização organizada pela igreja, assim como resultado da reestruturação da esquerda no país (Almeida; Barros; Silveira, 2020). Tais organizações, por vezes, cumprem o papel de apoiar

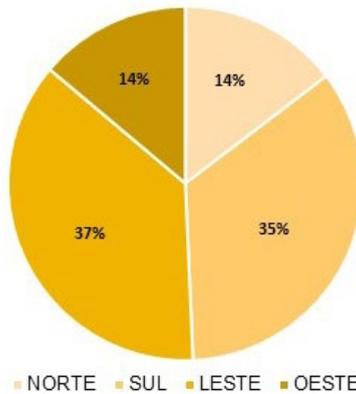
grupos marginalizados em busca da concretização de direitos. Contudo, há uma diversidade dentro da referida categoria, sendo fundamental uma análise em torno desses espaços, da sua atuação local e dos reflexos que geram em torno das políticas públicas.

Observando-se os resultados de pesquisas acerca da participação social em Natal/RN, é possível depreender a continuidade do cenário de baixa intensidade da participação. Isso se torna evidente, por exemplo, nos estudos acerca do orçamento participativo, que mostram seus principais desafios e destacam o arrefecimento da experiência no município ao longo dos anos (Almeida *et al.*, 2023). No mesmo sentido, os resultados apontam para o baixo grau de intensidade participativa em Natal ao observar-se a atuação pontual e localizada dos movimentos sociais locais (Almeida *et al.*, 2018).

Desse modo, a observância dos resultados de pesquisas anteriores, que estudaram a participação social em Natal, conduz à percepção de um cenário local de baixa intensidade de lutas. O histórico anteriormente citado, por sua vez, demonstra que a luta social esteve sempre amparada e limitada por forças políticas e/ou sociais, o que pode ter se refletido na indução dos esforços participativos a partir de interesses e percepções particulares.

A observância dos dados das associações por região administrativa de Natal aponta para a prevalência das organizações nas zonas leste e sul da cidade, as quais são caracterizadas por bairros de classe média e alta. Os dados demonstram a tímida organização nas zonas norte e oeste, compostas por bairros nos quais se localizam as principais comunidades e localidades em contexto de múltiplas vulnerabilidades.

**Gráfico 5: Distribuição de OSCs por área de atuação em Natal/RN.**



Fonte: Elaborado pelas autoras com base em Ipea (2023).

É fato que, conforme destaca a literatura já discutida anteriormente, as associações estão aptas a ampliar os espaços de luta do cidadão, sendo uma das formas para que este possa exercer direitos políticos e sociais, por meio de ações coletivas de apoio ou de pressão. Elas possibilitam a ampliação e aprofundamento de lutas e consubstanciam o princípio da participação. Ao mesmo tempo, geram o aprendizado em torno desta, pois habilita os seus membros em atitudes mais colaborativas e engajadas. Isso reflete o que já destacava Pateman (1992), segundo a qual as microesferas de participação podem ampliar a percepção dos indivíduos sobre a esfera política, fomentando uma cultura política democrática.

Contudo, o caso de Natal aponta para a necessidade de que o associativismo local como indicador do grau de participação social seja estudado em conjunto com outros elementos locais. Considera-se aqui, portanto, que a vibração associativa é vital para a democracia e para um engajamento cívico efetivo. Porém, isso se efetiva quando existe um contexto favorável do ponto de vista histórico, social e político, em cada localidade.

## Considerações finais

A participação social, apesar de seus desafios, possui um papel importante na construção de uma sociedade democrática e engajada socialmente. As associações urbanas não só ampliam os espaços de luta do cidadão, permitindo o exercício de direitos políticos e sociais, mas também fomentam uma cultura de colaboração e engajamento cívico.

Entretanto, o contexto histórico, social e político de cada localidade é importante para a eficácia do associativismo. Em Natal, a baixa intensidade de lutas sociais históricas e o número crescente de organizações de natureza religiosa indicam uma necessidade de analisar essas dinâmicas em conjunto com outros elementos. Pode parecer uma análise antecipada, mas o fortalecimento do associativismo em Natal está relacionado a um esforço contínuo de incentivo à participação cidadã, a criação de políticas públicas que promovam a autonomia das associações e a superação das limitações históricas e estruturais. Para outras agendas de pesquisa, é necessário desenvolver abordagens qualitativas que abranjam a complexidade e as particularidades das associações analisadas, sobre suas atividades, percepções dos participantes e dos seus líderes. Para uma compreensão mais detalhada, é fundamental explorar as motivações, desafios e impactos dessas associações.

A análise dos dados apresentou uma redução no número de unidades das associações em várias categorias, destacando a necessidade de ações que incentivem a criação e a manutenção dessas entidades. A mudança do cenário político desde 2023, com a retomada de um governo progressista, com o Partido dos Trabalhadores chegando à presidência, que valoriza a participação social em sua agenda de governo, poderá abrir novas possibilidades para o fortalecimento da cultura associativa em Natal. O desmonte dos espaços de participação social durante o governo de Jair Bolsonaro pode ter sido um desafio a mais para aqueles que acreditam que a participação ativa da sociedade civil é uma condição fundamental para uma gestão democrática e eficaz e que associações urbanas podem ser espaços de resistência para aqueles que acreditam e defendem uma sociedade mais justa, participativa e consciente de seus direitos e deveres.

## Referências bibliográficas

ALMEIDA, L. S. B. **A Gestão Participativa em Administrações Municipais: as Experiências de Natal e Maceió.** Tese de Doutorado. Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2006.

ALMEIDA, L. S. B.; BARROS, T. C. A. N.; SILVEIRA, R. M. C. A Organização do Associativismo nas Cidades de Natal e Mossoró (RN). **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais.** Paraíba, v. 5, p. 244-265, 2020.

ALMEIDA, L. S. B.; FERREIRA, G. D.; BARROS, T. C. A. N.; SILVEIRA, R. M. C. O Orçamento Participativo em Natal/RN: Balanço e Desafios. **Revista Ciência e Sustentabilidade.** Juazeiro do Norte, v. 7, p. 7-27, 2023.

ALMEIDA, L.; FERREIRA, G.; SILVEIRA, R.; COSTA, T. Os Movimentos Sociais Urbanos em Natal/RN: Uma Análise Sobre a Primavera de Junho na Cidade do Sol. **Revista de Geografia e Ordenamento do Território.** Porto, v. 13, p. 7-32, 2018.

ANDRADE, I. **Projeto Estado e Movimentos Sociais Urbanos: o Caso Natal. Relatório Parcial.** Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal: FINEP/FUNPEC, 1990.

ANDRADE, I. “As Organizações Populares em Natal: Entre o Controle do Poder Público e as Tentativas de Autonomia (1975-1989)”. In: OLIVEIRA, Giovana Paiva de; FERREIRA, Ângela Lúcia de Araújo. (Org). **Natal: Intervenções Urbanísticas, Morfologia e Gestão da Cidade.** Natal, EDUFRN, 2006.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da Democracia no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2016.

COHEN, Joshua; ROGERS, Joel. “Secondary Associations and Democratic Governance”. In: **ASSOCIATIONS and Democracy.** Londres/Nova York: Verso (The Real Utopias Project), 1995.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.** São Paulo, Paz e Terra, 2002.

FASFIL. As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil: 2016/IBGE, Coordenação de Cadastro e Classificações. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

IPEA. **Mapa das Organizações da Sociedade Civil.** 2023. Disponível em: <https://mapaosoc.ipea.gov.br/>. Acesso em: 24 jun. de 2024.

LÜCHMANN, L. H. **Associativismo e Democracia: Um Estudo em Florianópolis.** Florianópolis: Ed. UFSC, 2016.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

## LISTA DE AUTORES

**Adriana Furtado** - Mestre em Política Social e Serviço Social na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Trabalha na Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico e Orçamento da Prefeitura de Porto Alegre. Integrante do grupo de pesquisa Democracia Participativa, Esfera Pública e Cidade.

**Alberto Arellano Ríos** - Doutor em Ciências Sociais pela CIESAS. Professor e pesquisador em El Colegio de Jalisco. Membro do Sistema Nacional de Pesquisadores, nível II. Seus temas de estudo e interesse de pesquisa são os governos locais, as políticas públicas e as análises políticas.

**Bruna Cristiano Paulino Pereira** - Bacharel em Direito (UNIFACEX), Tecnóloga em Gestão Ambiental (IFRN) e atualmente é Graduada no Curso de Graduação em Gestão de Políticas Públicas (UFRN). Além disso, é bolsista PIBIC UFRN no Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas (EPP/UFRN).

**Erika Patricia Cárdenas Gómez** - Doutora em Cidade, Território e Sustentabilidade pela Universidade de Guadalajara. Professora pesquisadora no El Colegio de Jalisco. Pertence ao SNII, nível II. Seus temas de interesse são sustentabilidade, migração, metropolização e políticas turísticas.

**Gabriela Barreiros Ivo** - Possui graduação em Ciências Sociais pela PUC-SP e é mestranda do Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais da PUC-SP. Participa como auxiliar de pesquisa no Observatório das Metrópoles – Núcleo São Paulo.

**Glenda Dantas Ferreira** - Doutora em Arquitetura e Urbanismo (UFRN). Mestre em Desenvolvimento Econômico (Unicamp). Graduada em Ciências Sociais (UFRN). Atualmente é professora da Universidade Federal da Paraíba (UFRN), com atuação no Departamento de Gestão Pública e no Pro-

grama de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional. Está vinculada a Rede INCT Observatório das Metrôpoles – Núcleo Paraíba.

**Javier Rosiles Salas** - Professor e pesquisador da Universidade de La Ciénega do estado de Michoacán de Ocampo (México). Doutor em Estudos Sociais, com especialização em Processos Políticos, pela Universidade Autónoma Metropolitana (UAM). Membro do Sistema Nacional de Pesquisadores, Nível 1. Suas linhas de pesquisa são: partidos políticos, processos eleitorais, política governamental e zonas metropolitanas. Sua obra mais recente, em coautoria com Alberto Arellano, é o livro *La era de las metrópolis. Gobierno y políticas metropolitanas en Mexico*, publicado por El Colegio de Jalisco, Vol. I e Vol. II.

**José Alfonso Baños Francia** - Professor no Centro Universitário da Costa da Universidade de Guadalajara. Arquiteto pelo ITESO e doutor em Cidade, Território e Sustentabilidade pela Universidade de Guadalajara. Seus temas de interesse giram em torno de temas sobre o território, a cidade, a arquitetura e o turismo. Conta com o Perfil Desejável do PRODEP e reconhecimento no Sistema Nacional de Pesquisadores (SNI) nível 1 do Conacyt México.

**José Felipe Quintanilha França** - Mestre e Doutorando em Sociologia Política na Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). MBA em Gerenciamento de Projetos pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Especialista em licitações e contratos pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) *Law Program* (Educação continuada). Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Campos (2007). Tem experiência em Direito Público, atuando principalmente nos seguintes temas: Administração Pública, Políticas Públicas e Processo. Ênfase e experiência em Mobilidade Urbana. É pesquisador vinculado ao Centro Universitário Fluminense (UNI-FLU/FDC) e ITEP/UENF. Membro e Presidente Local 2018 da JCI –*Junior Chamber International* Campos dos Goytacazes e Vice-Presidente Nacional da JCI Brasil. Esteve Secretário

Municipal de Transportes e Planejamento em São João da Barra, Secretário Municipal da Transparência e Controle de 2017 a 2018, Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico e Presidente do Instituto Municipal de Trânsito e Transporte no Município de Campos dos Goytacazes, entre 2018 e 2020. Pesquisador do Núcleo Norte Fluminense e Pesquisador do Grupo Técnico sobre Fiscalidade dos Municípios no Observatório das Metrôpoles.

**Lindijane de Souza Bento Almeida** - Bacharel, mestre e doutora em Ciências Sociais (UFRN). Atualmente é professora associada IV da UFRN, com atuação no Curso de Graduação em Gestão de Políticas Públicas e no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais. Além disso, desempenha atividades como diretora do Instituto de Políticas Públicas (IPP), pesquisadora na Rede INCT Observatório das Metrôpoles – Núcleo Natal, coordenadora adjunta do Laboratório de Planejamento Urbano e Regional, líder do Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas (EPP/UFRN) e Diretora de Pesquisa da Associação Nacional de Ensino, Pesquisa e Extensão do Campo de Públicas (ANEPEC).

**Luciano Fedozzi** - Possui doutorado (2002) e mestrado (1996) em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor titular na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Integra o corpo de docentes do Departamento e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia na linha de pesquisa Sociedade, Participação Social e Políticas Públicas. Pesquisador e membro do Comitê Gestor do INCT/CNPq Observatório das Metrôpoles. Vice-diretor do CEGOV (Centro de Estudos Internacionais sobre Governo), da UFRGS. Coordenador do GT Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território do mesmo Centro. Membro da Coordenação Executiva da Rede Brasileira de Orçamento Participativo (RBOP). Tem experiência de pesquisa e extensão em sociologia política e urbana, com ênfase nos temas da participação social, orçamento participativo, instituições participativas, sociedade civil, associativismo e ação coletiva, cultura política e questões urbanas.

**Luis Tellez Arana** - Doutor em Políticas Públicas e Desenvolvimento pela Universidade de Guadalajara. Professor do Centro Universitário de Tonalá. Pertence ao SNII, Nível Candidato. Suas linhas de pesquisa são: participação cidadã, governos municipais e políticas públicas locais.

**Maria do Livramento Miranda Clementino** - Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (1975), graduação em Sociologia e Política pela Fundação José Augusto (1973), graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (1977). Mestrado em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas (1985) e doutorado em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (1990). Atualmente é professora titular da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Economia Regional e Urbana, atuando principalmente nos seguintes temas: desenvolvimento regional, desenvolvimento urbano, região metropolitana de Natal, governança metropolitana e mercado de trabalho.

**Mônica de Carvalho** - Possui graduação em Ciências Sociais pela USP, mestrado em Sociologia pela USP e doutorado em Ciências Sociais pela PUC-SP. É professora doutora do Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais da PUC-SP, pesquisadora da Rede-INCT Observatório das Metrôpoles-Núcleo São Paulo, especialista em estudos urbanos.

**Nilo Lima de Azevedo** - Possui graduação em Direito, Mestrado em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Juiz de Fora e Doutorado em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense. Atualmente exerce o cargo de Professor Associado da Universidade Estadual do Norte Fluminense. Membro do Laboratório de Gestão e Políticas Públicas, Membro do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais, professor na área de Direito e Estado no Curso de Graduação em Administração Pública.

**Raquel Maria da Costa Silveira** - Doutora em Ciências Sociais (UFRN). Mestre em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Graduada em Gestão de Políticas Públicas (UFRN), Direito (UNIRN). Professora (UFRN), com atuação no Instituto de Políticas Públicas (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas e Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais). Além disso, desempenha atividades acadêmicas como pesquisadora do Núcleo Natal na Rede-INCT Observatório das Metrôpoles e pesquisadora no Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas (EPP/UFRN) e no Grupo de Pesquisa Socioeconomia do Meio Ambiente e Política Ambiental (SEMAPA/UFRN).

**Richardson Leonardi Moura da Câmara** - Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) com estágio doutoral pela *Simon Fraser University* (Vancouver, Canadá). Mestre em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN) e Graduado em Ciências Sociais (UFRN). Professor Visitante do Instituto de Políticas Públicas (UFRN) e Programa de Pós Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR/UFRN). Pesquisador PNPD do IPPUR/UFRJ em projetos da Rede Observatório das Metrôpoles/INCT. Pesquisador Pós-Doutorado do Programa de Desenvolvimento da Pós-Graduação / Pós-Doutorado Estratégico (PDPG) no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da UFRN. Pesquisador Visitante no *Centre for Sustainable Community Development* (CSCD) da *Simon Fraser University* (Vancouver, Canadá).

**Rodrigo Rangel** - Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Graduação em Ciências Sociais pela mesma universidade. Servidor Técnico da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Integrante do grupo de pesquisa Democracia Participativa, Esfera Pública e Cidade.

**Santos Joel Flores Ascencio** - Mestre em Políticas Públicas pelo El Colegio de Jalisco e, atualmente, coordenador do Mestrado em Política e Governo na mesma instituição. Seus temas de interesse e publicações mais recentes tratam da

participação cidadã e dos governos locais. Participou como avaliador externo de políticas públicas federais, estaduais e municipais.

**Terezinha Cabral de Albuquerque Neta Barros** - Doutora em Ciência Política (UFPE). Mestre em Ciências Sociais (UFRN). Graduada em Ciências Sociais (UFRN). Atualmente é professora da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), com atuação no Departamento de Ciências Sociais e Política e no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e Humanas. Está vinculada a Rede-INCT Observatório das Metrôpoles e é Líder do Grupo de Pesquisa Informação, Cultura e Práticas Sociais (BITS /UERN) e Coordenadora do Núcleo de Políticas Públicas (NPP/UERN).

**Wagner Muniz** - Doutor em Estudos Urbanos e Regionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPEUR/UFRN). Mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (PPGDT/UFRRJ). Graduado em Economia pela Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) e em Tecnologia em Conservação e Restauro de Bens Imóveis pelo Instituto Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais - Campus Ouro Preto (IFMG/OP). Atualmente, é pesquisador junto ao INCT/Observatório das Metrôpoles - Núcleo Natal (RN) e INCT LabPlan (IPP/UFRN).

**E**ste livro é fruto de colaboração entre pesquisadores internacionais de universidades e centros de pesquisa do Brasil (Núcleo Natal INCT Observatório das Metrópoles) e do México (LeMet), com foco no estudo das metrópoles. Visa contribuir para o aprofundamento teórico e conceitual sobre a governança metropolitana nas duas maiores federações da América Latina: Brasil e México. Reflete sobre os desafios enfrentados no desenvolvimento dessa governança, apresenta análises e propostas para o debate em tais regiões, buscando equilibrar o dinamismo econômico com a melhoria da qualidade de vida, consolidando uma nova institucionalidade e adotando políticas públicas de interesse comum e compartilhado.

ISBN 978-65-5252-088-3



9 786552 520883

LETRACAPITAL



**Núcleo RMNatal**  
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

