

# COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL COMO INSTRUMENTO DE FORMAÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS

## *INSTITUTIONAL COOPERATION AS A TOOL FOR FORMATION OF METROPOLITAN REGIONS*

Natália Cardoso Marra<sup>1</sup>

**Sumário:** Introdução; 1 Cooperação para a formação de regiões metropolitanas e do desenvolvimento local; 2 A influência do modelo federalista brasileiro na relação entre os entes federativos, a sociedade, os setores público e privado; 2.1 O município como ente federativo; 2.2 O posicionamento das regiões metropolitanas na federação brasileira; 3 A implementação da RMBH no governo do estado de Minas Gerais; Conclusão; Referências.

**Resumo:** A urbanização do país vem ocorrendo de forma desordenada e gerou problemas de diversas ordens que não podem ser resolvidos localmente, mas em nível regional, por meio da formação de regiões metropolitanas baseadas na cooperação interinstitucional. Acontece que o sistema federativo brasileiro é baseado na competitividade entre os entes que o compõe sendo necessário inserir nesse contexto um debate sobre descentralização e formas de exercício da autonomia. Diante da imensa desigualdade socioeconômica existente no país não há como desconsiderar a necessidade de uma região colaborar com a outra. Para auxiliar a composição dessas áreas, foram criadas as regiões metropolitanas, mas falta a real implementação dessas. Para implementá-las, é essencial criar meios de cooperação entre os municípios, o estado, o setor privado e a sociedade civil.

**Palavras-chave:** federalismo; descentralização; municipalismo; autonomia; urbanização; regionalização.

**Abstract:** The country's urbanization has occurred in a not ordinate way and originated problems on several orders that can not be solved locally, but in a regional level, through the formation off the metropolitan areas based on the institutional cooperation. It happens that the Brazilian federal system is competitive, because of this the parts that compose it are in constant competition. In this context a debate about the decentralization and ways to exercise the autonomy is necessary. Given the immense social-economic inequality in the country there is no way to ignore the necessity of a region to collaborate with another. To assist the composition of these areas were created the metropolitan regions. To implement the metropolitan regions is essential to develop means of cooperation between the cities, State, private sector and civil society.

**Keywords:** federalism; decentralization; city; urbanization; regionalization.

### **Introdução**

As regiões metropolitanas brasileiras dependem da cooperação interinstitucional para serem implantadas de forma efetiva. Essa cooperação deriva de um sistema federativo também cooperativo.

A formação da federação no Brasil se deu de forma competitiva e passou por diversos estágios de centralização e de descentralização.

Os entes federativos são a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Na atualidade vem sendo discutida a existência de uma quarta instância, a regional, derivada da interligação e interdependência que predomina hoje em algumas áreas de alto adensamento urbano, conurbadas ou não.

A urbanização desordenada que atinge as grandes metrópoles brasileiras e a exclusão social são responsáveis por uma gama de problemas enfrentados diariamente pela administração pública e de difícil solução individual por cada município, cada vez mais dependente de uma cidade polo e dos demais centros urbanos próximos.

---

<sup>1</sup> Especialista em Administração Pública e Gestão Urbana pela PUC Minas e em Direito Ambiental pelo CAD, pesquisadora do grupo de planejamento urbano participativo do Núcleo Jurídico de Políticas Públicas da PUC Minas, coordenado pela professora Marinella Machado Araújo, estudante do 2º período do curso de Geografia do UNI BH, mestranda em Processos Políticos Sociais, Articulações Interinstitucionais e Desenvolvimento Local do Centro Universitário UNA.

Em 1973 foram criadas oito regiões metropolitanas no país, como a de Belo Horizonte. Essas regiões surgiram para solucionar problemas derivados da ausência de uma gestão regional, indicada para trabalhar as questões urbanas. Basicamente, as regiões metropolitanas da década de 70 tinham como contexto a prestação de serviços comuns.

Ocorre que a simples criação dessas regiões não resolve os problemas, são necessários institutos e normas que regularizem a atuação e a competência dessas instâncias da administração pública. Mais importante ainda é a necessária cooperação entre as esferas do poder público, o setor privado e a sociedade.

O objetivo deste trabalho é demonstrar que por meio da execução da administração pública dialógica e da cooperação interinstitucional é possível o desenvolvimento de uma gestão regional participativa capaz de melhorar a qualidade de vida nos centros urbanos. Para esse resultado, será retratada a formação do federalismo brasileiro, a relevância do movimento municipalista e a realidade da institucionalização da Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH.

## **1 Cooperação para a formação de regiões metropolitanas e do desenvolvimento local**

Cooperação consiste no acordo entre dois ou mais agentes para a realização de um trabalho com uma finalidade comum e com o intuito de auferir benefícios. Essa pode se dar na gestão pública proporcionando maior interação entre os setores público e privado, além da sociedade civil.

A cooperação interinstitucional é fundamental para a real implementação de uma gestão metropolitana, baseada em fatores comuns de diferentes municípios e na ação conjunta desses. De acordo com Teixeira

A estrutura e o gerenciamento das unidades regionais têm de se adequar com o planejamento das cidades, tendo em vista a criação de grandes espaços com problemas interligados, criando-se mecanismos de cooperação entre as entidades envolvidas na dimensão da regionalização, com os sujeitos comunitários, parceiros dos governos local e estadual. (TEIXEIRA, 2008, p.18)

Um trabalho de agrupamento de municípios com a finalidade de alcançar um bem comum não pode ser realizado sem o envolvimento de todos os interessados, incluindo a sociedade civil.

A ideia da importância da região metropolitana não como um problema simplesmente municipal surge, de acordo com Gouvêa (2005), devido a uma preocupação econômica. O I Plano Nacional de Desenvolvimento, implementado no governo Médici, foi o primeiro a apresentar as questões urbanas, espacial e regional integradas ao rol de diretrizes econômicas. Assim, foi reconhecida a transcendência da matéria urbana para além dos interesses municipais, atingindo os interesses nacionais, cabendo a existência de cooperação dessas instâncias governamentais no exercício da gestão urbana. Enfim, o meio urbano passou a ser entendido como local de produção, um espaço produtivo relevante no mercado. Essa imagem ressalta a relevância do estudo metropolitano.

Alguns instrumentos podem auxiliar a organização de processos cooperativos voluntários como o convênio e o consórcio. Ambos esses instrumentos têm como objeto a realização de serviços públicos de forma eficiente. Conforme o art. 241 da Constituição da República de 1988, os estados devem dispor sobre esses instrumentos por meio de lei. O convênio destina-se ao estabelecimento de acordos com prazo de validade definido e relacionado com a conclusão de um programa ou projeto específico. Viabilizam relações intergovernamentais horizontais – entre esferas de governo da mesma natureza - ou verticais – entre União e municípios por exemplo. O consórcio visa articulações interinstitucionais mais duráveis por meio da criação de uma pessoa jurídica que represente o interesse comum entre os consorciados.

Os estados são os responsáveis pela criação de regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerados urbanos, que têm como objetivo integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (art. 25 da Constituição da República de 1988).

De acordo com Serrano (2009, p. 139), a Constituição Federal de 1988 não recepcionou a Lei Complementar 14 de 1973, pois estas conflitam entre si. A primeira afirma que cabe aos Estados-membros criarem as regiões metropolitanas dentro do seu território. A segunda dispõe que é a União a responsável pela criação dessas regiões. Desse modo, atualmente não deve o Estado-membro de submeter às definições feitas pela Lei Complementar 14/1973 quanto à existência ou não de instâncias regionais sob a sua tutela. A concepção de planejamento urbano prevista no Estatuto da Cidade trabalha com a ideia

de participação popular, participação do estado e dos municípios nesse planejamento, muito distante da concepção que era compreendida na década de 70, cujo governo central era autoritário e centralizador.

Um aspecto que deve evoluir no que tange às regiões metropolitanas é a ideia de que essas existem para a realização de serviços comuns, pois o que deve ser primado na gestão cooperativa é o interesse público aplicado de acordo com a realidade de cada município e visando ao benefício de toda a comunidade envolvida, solidariamente. O interesse público é o interesse de todo o conjunto social, que é diferente da soma do interesse individual de cada um. Essa diferença deve ficar clara para evitar conflitos que possam surgir no desenvolvimento da gestão. A partir de ações coordenadas de cooperação e da geração de um equilíbrio econômico-social, esse objetivo é atingido.

A efetivação do interesse público é um compromisso da administração pública e um direito dos cidadãos. Dessa forma se somente por meio da cooperação alguns municípios poderão efetivar o interesse público, cooperar deixa de ser uma faculdade e passa a ser uma obrigação, cabendo aos municípios e ao estado escolher qual a melhor forma de atuar coletivamente.

Para Guerra (2009, p.298), diante dos desafios atuais que a cidade tem enfrentado

(...) a solução dos problemas, seja físico ou social, exige um sistema complexo de coordenação e de gestão, em vez do planejamento centrado no Governo estadual ou nas prefeituras. Uma gestão compartilhada permite governar em parceria, envolvendo a Prefeitura, associações de bairros, conselhos comunitários, sindicatos e ainda a iniciativa privada (GUERRA, 2009, p.298).

A rigidez do federalismo compartimentado e o aspecto autárquico do municipalismo (GOUVEA, 2005) dificultam a execução de atividades cooperativas, mas não as impedem. Podemos observar no Brasil algumas experiências de sucesso quanto à cooperação interinstitucional, como o caso do Consórcio Intermunicipal do ABC. Nesse caso, municípios, o estado, a sociedade civil, empresários e sindicatos participaram. Exemplos como esse demonstram que se para um consórcio intermunicipal foi primordial a cooperação, ao se tratar de um instituto mais complexo e interligado como as regiões metropolitanas, não há como ignorar o sistema cooperativo e solidário.

Para Machado (2009), os estados e a União podem estabelecer mecanismos que incentivem a prática de cooperação intermunicipal, mas não podem conduzir de maneira formalmente compulsória.

Na RMBH, a Agência Metropolitana, o Conselho Deliberativo e a Granbel representam um esforço para o incentivo da cooperação interinstitucional. A participação acadêmica na formação de debates e projetos simboliza mais uma instituição cooperada, as audiências públicas, fóruns e conferências que ocorrem nos municípios da RMBH auxiliam a participação do setor privado e da sociedade civil.

## **2 A influência do modelo federalista brasileiro na relação entre os entes federativos, a sociedade e os setores público e privado**

As regiões metropolitanas são dotadas, pelas Constituições Estaduais, de funções comuns. A realização dessas funções deriva de competências comuns ou concorrentes, o que representa que regiões metropolitanas fundamentadas na cooperação interinstitucional devem fazer parte de um federalismo cooperativo. Acontece que o federalismo brasileiro não se baseia na cooperação.

Federação é a forma de Estado composta pela reunião de entes desde que estes conservem certa autonomia e independência e se submetam a uma única Constituição Federal (MACHADO, 2009).

O Brasil foi colonizado por Portugal e durante esse período não foi gerado na colônia um sentimento de nacionalidade brasileira. Ao realizar uma centralização administrativa no Segundo Reinado, Portugal desejava somente uma unidade territorial e não administrativa, de modo que no Brasil não ocorresse um movimento separatista como o que houve na América hispânica (ABRUCIO, 2002).

Contudo, com a destruição dos alicerces imperiais, como a escravidão, iniciou-se uma cobrança subnacional pela descentralização. A partir desse momento emerge a ideia de federação, tendo como modelo o federalismo norte-americano. A diferença principal do processo que se deu nos EUA e no Brasil é que no primeiro já havia unidades territoriais autônomas, no segundo não.

No Brasil, a imensa desigualdade econômica regional impossibilitou a união de todas as províncias e favoreceu a disputa entre as mesmas. Essa concorrência ocorre até os dias de hoje (ABRUCIO, 2002).

A importância dos governadores para o Poder Central, o clientelismo, as disputas entre os entes federados, os períodos ditatoriais, todos esses fatores contribuíram para que no Brasil se desenvolvesse um sistema federativo viciado, apropriado da ideia do leviatã *hobbesiano*, onde a delegação de poder da sociedade a um poder central forte proporciona a estabilização dos conflitos sociais (MACHADO, 2009).

Diante desse histórico, não há como esperar que a sociedade brasileira esteja acostumada com um sentimento de nacionalismo, união e cooperação. Esse aspecto é refletido na formação do brasileiro. Permanece no Brasil uma cultura individualista de baixo associativismo.

O vício da formação do federalismo brasileiro se reflete na implementação do Estado Democrático de Direito, que ainda não foi de fato implantado no país, mesmo tendo a Constituição de 1988 previsto claramente, em seu artigo 1º, que a República Federativa do Brasil constitui um Estado Democrático de Direito. Conforme afirma Castro (2008, p.171)

O Estado Democrático de Direito, tal como erigido nos postulados constitucionais, tem como pilares o princípio da igualdade e o direito do cidadão de participar das decisões que afetem a sua esfera de vida.

As características do federalismo demonstram que esse não convive de forma harmoniosa com governos autoritários e centralizadores.

A participação popular e a igualdade entre os cidadãos não é uma realidade na sociedade brasileira. Para Gouvêa (2005, p.57)

(...) a existência de níveis adequados de competição e de autonomia entre as unidades federadas não é suficiente para garantir o êxito do modelo federativo. É necessária também a plena vigência do princípio da interdependência, ou seja, um processo permanente de negociação e cooperação entre as esferas governamentais com o objetivo de identificar, administrar e, se possível, solucionar conflitos.

O municipalismo cumpriu um papel importante no Brasil, neutralizou o poder excessivo que os estados possuíam. O planejamento e integração regional são indispensáveis para a superação da excessiva autonomia municipal.

O modelo cooperativo é essencial para a superação das crises que passam pelo mundo, sobretudo no que tange à economia nacional. O poder deve ser democrático, desenvolver o espírito associativo e da conciliação de interesses, deve haver solidariedade entre as vontades autônomas (TEIXEIRA, 2008).

A discussão da descentralização passa pela democratização, pela participação e pela inclusão social. Por vezes, os termos democratização e descentralização são utilizados como sinônimos, dando ao primeiro uma concepção de valores políticos como a universalização, a equidade e o controle social. Fato é que a descentralização é uma condição para a participação ocorra, mas não necessariamente favorece o envolvimento popular nas decisões do Governo.

No caso das regiões metropolitanas, ocorre a centralização das demandas municipais e a descentralização das atividades estaduais. A descentralização, enquanto um processo de redistribuição do poder estatal em dimensões territoriais perde a razão se ocorre de forma distante da presença ativa da sociedade civil.

Na obra de Teixeira (2008), há a referência a Abrucio & Soares dizendo que esses sugerem algumas soluções para o sistema federativo brasileiro: instituição de regras claras favorecedoras da cooperação e da coordenação entre os níveis de governo; adoção das ideias de tolerância, respeito e negociação; estímulo a associações entre municipalidades e em especial, a participação da sociedade civil.

Conforme Abrucio (2006), a fragilidade dos instrumentos de cooperação e coordenação entre os entes federativos constitui obstáculo para o sucesso da descentralização.

### **3.1 O município como ente federativo**

Para a edição da Constituição Imperial de 1824, o imperador Dom Pedro I submeteu o texto constitucional à apreciação dos legislativos municipais, diante do prestígio que as câmaras municipais possuíam a época. A retração da relevância desses institutos ocorreu durante o Estado Novo (MACHADO, 2009).

A Constituição de 1988 teve forte influência municipalista e reconheceu os municípios como entes da federação. A partir desse momento, várias competências passaram a ser dos municípios, enquanto houve diminuição das competências estaduais. A descentralização fiscal também beneficiou os municípios que ampliaram sua participação nas transferências intergovernamentais (AFFONSO, 1996). Ao mesmo tempo em que foi incrementada a receita dos municípios aumentaram também os gastos públicos, pois mais funções foram assumidas por esses entes.

Cerca de mil e trezentos municípios foram criados no Brasil desde o ano de 1989, porque a Constituição de 1988 não estabeleceu regras para a emancipação municipal e os estados passaram a ser os encarregados de legislar sobre essa matéria. Metade das unidades emancipadas possui menos de cinco mil habitantes e depende de repasses do governo federal ou do estadual. Dessa forma, fica difícil visualizar as competências dessas pequenas cidades que sequer tem como arcar com os gastos com servidores públicos. Interessante observar que esses singelos municípios seguem as mesmas normas e possuem as mesmas competências que a cidade de São Paulo, representante da segunda maior renda do país, perdendo apenas para o estado de São Paulo. Impressionante pensar que realidades tão distintas devem ser observadas pelo mundo jurídico sob a mesma ótica.

Para efeitos de melhor governabilidade há benefícios na descentralização administrativa.

Governabilidade trata dos problemas de política e de gestão pública por meio da importância dada não só a enfoques econômicos e quantitativos, mas ao desempenho dos fatores institucionais, o que pede a efetiva cooperação e articulação interinstitucional. A partir da governabilidade pode ser discutida a devolução do poder de Estado às instituições locais. Problemas e custos são repassados para os municípios por meio da descentralização administrativa, porém ao mesmo tempo as comunidades ficam mais próximas das decisões e mais participativas. O Estado se torna mais permeável ao controle social e capaz de atender às demandas da sociedade (JUNQUEIRA, 1997).

A descentralização fiscal também beneficiou os municípios que ampliaram sua participação nas transferências intergovernamentais (AFFONSO, 1996). Ao mesmo tempo em que foi incrementada a receita dos municípios, aumentaram também os gastos públicos, pois mais funções foram assumidas por esses entes.

No período após 64, as transferências de recursos fortaleceram os municípios, mas não o suficiente. Houve queda significativa no repasse de verbas para os estados, de 34% do total da receita tributária em 1960, para 26% em 1988. Quanto aos municípios, houve elevação de 6,5 % do total da receita tributária em 1960 para 11,4% em 1988 (AFFONSO, 1993).

O desafio é construir mecanismos de coordenação descentralizados e democráticos que possam enfrentar as disparidades sociais que obstaculizam o desenvolvimento no Brasil. A descentralização pode envolver uma rede de articulações e parcerias que passem a ser construídas no sentido inverso do tradicional, da periferia do sistema de atendimento da população para o nível central da organização (JUNQUEIRA, 1997).

Existem, conforme afirma Affonso (1996, p.7), dois pontos de vista acerca da descentralização. Por um lado podemos entender que esse é um mecanismo de redistribuição do poder político o que facilitaria a participação dos setores populares no Estado; por outro lado, a descentralização pode representar uma forma de deslocamento da alternativa popular para o plano local permanecendo centralizadas as principais decisões políticas. A profunda desigualdade socioeconômica existente no Brasil prejudica o bom desempenho de medidas descentralizadoras.

A descentralização no Brasil foi prejudicada pela questão financeira, administrativa e, devido ao municipalismo autárquico, que possibilitou a disseminação da ideia de que os governos locais são, sozinhos, capazes de resolver todos os dilemas. Um fenômeno que marcou a descentralização foi a metropolização do país. Esse fenômeno representa um aumento no número de pessoas, de áreas metropolitanas, de organizações administrativas e de problemas sociais. Ocorre que a estrutura financeira e político-jurídica instituída pela Constituição de 1988 não possibilita a institucionalização das regiões metropolitanas. A distribuição de recursos intergovernamental é antimetropolitana e favorece a criação de pequenas cidades (ABRUCIO, 2006). São ínfimos os incentivos para que os municípios criem opções de consórcio ou cooperação, afinal não há uma figura jurídica de direito público que dê segurança política para os governos locais que utilizam essas modalidades de gestão.

O desafio é construir mecanismos de coordenação descentralizados e democráticos que possam enfrentar as disparidades sociais que obstaculizam o desenvolvimento no Brasil.

O processo de descentralização política e administrativa enfrentado pelos municípios brasileiros engloba diversos aspectos como demonstrado acima, desde a desigualdade socioeconômica e a distribuição de recursos, até a diferença espacial e demográfica.

Como o país tem passado, especialmente depois da década de 40, por um intenso processo de urbanização, a discussão sobre as competências municipais, estaduais e federais se tornou limitada. Hoje são inúmeras as conurbações urbanas, e em 1973 foram criadas as primeiras oito regiões metropolitanas. Dessa forma é necessário desenvolver um debate quanto à relevância dessas regiões nos sistemas federativo, jurídico e administrativo. No contexto das regiões metropolitanas, há descentralização diante do estado e centralização em frente aos municípios.

Sob esse aspecto, foi importante o movimento municipalista incorporado pela Constituição de 1988, afinal esse foi o primeiro passo para o empoderamento das forças locais e aproximou o Poder Executivo da sociedade civil, mesmo que somente a nível local.

Não é suficiente discutir somente a questão da autonomia dos municípios no Brasil. Ao se tratar da regionalização, é indispensável tratar a descentralização do governo estadual que deverá ceder espaço para o desenvolvimento de funções regionais, apoiadas e sustentadas pela cooperação entre municípios, estado, setor privado e comunidade regional.

A vontade política é um dos principais fatores que influenciam uma cooperação bem sucedida, a própria promulgação de leis a respeito da regionalização depende da vontade política dos Poderes Legislativo e Executivo, a aplicação destas normas depende especialmente da iniciativa da administração pública. No ABC paulista, houve uma experiência de consórcio muito bem-sucedida, mesmo sem um suporte legal que a estruturasse. O sucesso desse consórcio intermunicipal se deu devido à vontade política dos prefeitos e vereadores que entenderam que a cooperação traria benefícios inatingíveis individualmente (MACHADO, 2009). Hoje existe suporte legal para a realização de consórcios (lei 11.107/2005) e outros instrumentos de cooperação, falta a utilização desses.

A excessiva autonomia proporcionada aos municípios no país gera dificuldade na implantação de sistemas cooperativos, mas poderia não ser um empecilho caso houvesse no Brasil uma cultura cívica e republicana, não individualista.

As previsões constitucionais quanto às regiões metropolitanas e quanto à determinação dos municípios como entes federativos não podem ser interpretadas como contraditórias e devem ser harmonizadas, pois representam entidades com interesses comuns. Os municípios representam as necessidades e as competências locais enquanto as regiões retratam as competências regionais responsáveis pela solução das demandas de um conjunto de municípios, ou seja, a ação conjunta de municípios autônomos, com capacidade de determinar e buscar as soluções às suas deficiências. Harmonizando-se essas previsões constitucionais é possível atingir a complementariedade que existe entre municípios e as regiões metropolitanas, a autonomia local e a solução de problemas pela ação conjunta.

## **2.2 O posicionamento das regiões metropolitanas na federação brasileira**

A regionalização é uma tendência atual. Conforme afirma Teixeira (2008), a regionalização é uma alternativa para o processo de mudanças, a partir da constatação de que os municípios isoladamente são incapazes de atender a seus munícipes, tanto pelo excesso de atribuições quanto pelos escassos recursos financeiros.

Para Gouvêa (2005), a “reforma do Estado” que tem gerado muitas discussões e propostas deveria incluir uma revisão no pacto federativo vigente, reorientando as relações entre os entes federativos e avaliando a criação de uma nova instância governamental intra-estadual, a região, com a finalidade de equacionar a questão metropolitana e as desigualdades socioeconômicas existentes em muitos estados, em especial os que apresentam excessivos contingentes populacionais e grande extensão territorial. Ermínia Maricato afirma que trabalhar para diminuir a desigualdade é a tarefa mais importante que os planejadores podem ter nesse momento nas metrópoles do Brasil e do mundo (CASTRO; WOJCIECHOWSKI, 2010).

Apesar de ser uma possibilidade a criação de novo ente federativo, o regional, essa “reforma do Estado” pode ser onerosa e não garante a participação popular ou a integração, pois haveria um novo governo e

não uma gestão colaborativa. É mais importante integrar os entes existentes, junto com o setor privado e a sociedade civil a partir da realização de ações conjuntas e tomada de decisões coletivas.

Dessa maneira, a regionalização pode ser concretizada por meio da formação de regiões metropolitanas que, em princípio, se baseavam pela existência de necessidades e serviços comuns. Assim, podemos entender que desde a primeira concepção de região metropolitana existe a ideia de cooperação intermunicipal com a finalidade de prestação de serviços.

Conurbados ou não, os municípios estão cada vez mais dependes uns dos outros, seja para atendimento à saúde, seja porque um oferece a mão de obra barata que o outro utiliza, porque tem as melhores escolas, ou por qualquer outra razão.

Ao ser verificada essa interrelação, é necessário ser iniciado um debate quanto à posição dessas unidades regionais na federação brasileira e a cooperação a ser constituída. A regionalização para Teixeira (2008) é a verdadeira união de esforços em torno de um objetivo comum, representa a união das várias partes de um todo como forma de contribuir para a efetividade das funções públicas de interesse comum e para aproximação entre o cidadão e o poder público.

Em 1933, um anteprojeto de Constituição da Comissão do Itamaraty autorizava os Estados a constituir regiões autônomas baseadas no agrupamento de municípios com interesses econômicos comuns, com rendas e funções previstas em lei. Como era cogitada a criação de nova entidade de direito público interno, dotada de órgão diretivo e conselho regional, essa proposta foi vítima de muitas críticas, especialmente direcionadas ao que tange à autonomia municipal (TEIXEIRA, 2008). Ainda na década de trinta, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística propôs a formação de consórcios intermunicipais como forma de solucionar as dificuldades que assolavam os municípios. As próprias constituições estaduais dissertariam sobre esses consórcios e do que seria necessário para a composição desses como afinidades geográficas e econômicas para a articulação solidária de grupos de municípios. Hoje há uma recente lei tratando dos consórcios, 11.107/2005.

O art. 29 da Constituição do Estado Novo previa que municípios situados em uma mesma região poderiam ser agrupados, conforme lei estadual, para instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. Infelizmente essa disposição constitucional não prosperou devido à ditadura e a centralização do poder na União que impedia os municípios e os estados de desempenharem iniciativas independentes do poder central (TEIXEIRA, 2008). Dessa forma, quando esse assunto é tratado hoje ele é discutido como uma novidade.

Várias vezes foram discutidas a inserção de algum tipo de agrupamento de municípios no ordenamento jurídico através da Constituição Federal (em 1946, por exemplo). Em 1963, no Seminário de Quitandinha, promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil, foi discutida a metropolização de algumas cidades brasileiras.

Para a constituinte de 1966, durante a ditadura militar, foi requerido um estudo sobre a associação de municípios. Das sugestões feitas apenas uma foi aceita, a que tratava das regiões metropolitanas, sem que essas tivessem personalidade jurídica (nos projetos anteriores sobre agrupamentos municipais estes teriam personalidade jurídica). As sugestões rejeitadas interferiam na autonomia municipal. Até na atualidade as regiões metropolitanas continuam sem personalidade jurídica, o que impede um melhor desempenho dessas na concretização de seus objetivos (TEIXEIRA, 2008).

As regiões metropolitanas passaram então a ser objeto de lei nacional, ou seja, a União determinaria quais as regiões existentes mais o modelo de gestão das mesmas, e assim ocorreu, em 1973, por meio da Lei Complementar nº 14, a União declarou a existência de oito regiões, sem próxima observância da realidade dos municípios. Esse processo de criação mantinha a comunidade local alheia, não havia qualquer grau de participação. Em 1974, foi criada a última região metropolitana até a Constituição de 1988, a do Rio de Janeiro, que, como avanço, tinha uma previsão de fundo contábil.

As regiões metropolitanas, que tiveram origem durante o regime militar, possuíam formato compulsório de organização vertical. Dependiam diretamente da União e dos recursos dela provenientes. A repressão ditatorial aos movimentos sociais facilitou a aceitação do modelo previsto para as regiões. A base regional era o tripé tecnocracia, centralização decisória e dependência de recursos financeiros (MACHADO, 2009).

Houve na história brasileira dificuldade em definir quem seria competente para legislar sobre a regionalização, se seriam os estados (descentralizada) ou a União (centralizada).

Em Minas Gerais, a questão metropolitana era destaque mesmo antes da instituição da RMBH em 1973. O governo mineiro nessa época já havia criado um grupo de trabalho para desenvolver o Plano

Metropolitano de Belo Horizonte e desse plano se originou, em 1974, uma autarquia, a Superintendência de Planejamento da RMBH, conhecida com o Plambel. Essa autarquia foi responsável pela gestão regional durante a década de setenta (MACHADO, 2009). Devido à tecnocracia e ao centralismo decisório da Plambel essa perdeu forças na década de oitenta enquanto um modelo de gestão voluntário ganhou espaço, a Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Granbel). Essa associação aglutinava a participação de municípios mais periféricos que não tinham espaço no Conselho Deliberativo Metropolitano e então não se viam envolvidos na RMBH e não desejavam perder autonomia municipal. A ascensão da Granbel e o movimento municipalista enfraqueceram as iniciativas regionais e sujeitou a tecnocracia até então utilizada na gestão metropolitana a uma coordenação política (MACHADO, 2009).

Com a Constituição de 1988, as regiões metropolitanas passaram a ser objeto de leis estaduais e permaneceram sem personalidade jurídica. Dessa forma, as Assembleias Legislativas passaram a tratar desse assunto. Os estados estão mais próximos da realidade regional e de fato são mais indicados para legislar acerca das regiões, mas não devem centralizar em si todas as atividades regionais que devem ser integradas com os municípios e a sociedade civil. A Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989 dispôs sobre um modelo de gestão mais entregue a lideranças municipais, com uma participação simbólica do governo estadual.

Em alguns momentos, podemos observar que as regiões metropolitanas foram utilizadas como uma forma de auferir recursos e prestígio político, por exemplo, quando Itabirito foi incluída na RMBH e posteriormente retirada e quando são incluídos municípios que dependem do repasse da União e não tem ligação com outros membros da região mas acreditam receber mais recursos por integrar a instância regional. Não há na realidade nesse período uma concepção de cooperação e interesse comum entre os municípios.

A desigualdade socioeconômica entre os municípios da RMBH tende a atrapalhar o sucesso de processos cooperativos.

#### **4 A implementação da RMBH no governo do estado de Minas Gerais**

A legislação atual vigente no estado de Minas Gerais quanto à RMBH é recente. Atualmente essa região é exemplo no país devido aos avanços realizados quanto à gestão urbana.

A Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989 substituiu o Conselho Deliberativo pela Assembleia Metropolitana de Belo Horizonte (Ambel), um órgão colegiado onde os prefeitos e os representantes das Câmaras Legislativas de todos os municípios metropolitanos tinham assento. A sociedade civil ficou excluída desse processo. O Estado passou a ser apenas observador do que se passava na Ambel, afinal se tornou minoria nas plenárias. Por fim, o governo do estado e os principais municípios da RMBH se retiraram da Ambel. A saída de Belo Horizonte, Betim e Contagem, municípios que centralizam aproximadamente 87% da economia da região foi marcante, demonstrou a insatisfação dessas localidades com a situação.

A partir desse momento, novas propostas de gestão regional foram feitas, porém como a municipalização da prestação de serviços estava no seu auge essas não foram bem-aceitas (MACHADO, 2009). A RMBH encontrava-se em decadência.

Na atualidade, existem movimentos sociais envolvidos com a questão metropolitana e é clara a concepção de que o governo estadual precisa tomar frente da formulação de uma nova forma de organização regional. Têm sido promovidas algumas ações com o intuito de proporcionar maior integração entre os municípios que compõem a RMBH. Inúmeros seminários estão sendo promovidos pelo Conselho Regional de Engenharia, Instituto dos Arquitetos do Brasil, Assembleia Legislativa, Câmara Municipal e outros.

Governabilidade e governança são muito discutidos em Minas Gerais para trabalhar as demandas metropolitanas. Governar não consiste apenas na realização de atos de governo, consiste no gerenciamento com sabedoria das relações entre atores sociais, grupos e forças políticas, organizações e instituições públicas, bem como agências paragovernamentais, em termos de seus interesses e conflitos (GOUVÊA, 2005, p.182).

Governabilidade é o termo usado para se referir às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade.

O conceito de governabilidade deve ser tratado em três dimensões. A primeira evidencia a capacidade do poder público de identificar os problemas críticos e de formular as políticas adequadas a esses. A segunda diz respeito à implementação dessas políticas, levando-se em consideração não apenas a tomada de decisão, mas também os problemas relacionados com os processos de execução dessas políticas. A terceira e última dimensão trata da capacidade de liderança do governo, sem a qual as decisões não produzem efeito. A governabilidade de um sistema político deve ser avaliada pela capacidade do Executivo de tomar decisões relativas às políticas públicas e de implementá-las e pela capacidade do Legislativo de adotar leis capazes de equacionar os principais conflitos de interesse presentes na sociedade (GOUVÊA, 2005, p.183).

A governabilidade deve envolver também a organização da sociedade em frente às suas próprias demandas, a existência de meios de controle social e de mecanismo de prestação de contas.

Governança diz respeito à capacidade governativa em sentido amplo, ao conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, de modo a aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração de diferentes interesses (DINIZ, 1995, p.196). Esse termo está associado ao objetivo de melhorar a eficiência do governo, diretamente ligado aos condicionantes do exercício da autoridade política, à forma de governo adotada, aos sistemas partidários, às relações entre poderes (GOUVÊA, 2005, p. 186). A governança busca qualificar o modelo de exercício da autoridade política ou a função de governar. Refere-se à capacidade de comando e de direção do governo, à capacidade governamental de coordenação de conflitos e à capacidade efetiva do Estado implementar políticas e concretizar metas.

A governança envolve questões sobre as dimensões políticas e sociais da administração pública e às articulações e cooperações desempenhadas. Essa engloba atividades, além do aparato governamental institucionalizado. A capacidade de governança depende da mobilização social, da participação popular no processo de gestão pública.

Para um governo ser caracterizado como um bom governo, esse deve ser eficiente, eficaz e legítimo. Concretizados todos esses requisitos, pode-se afirmar que esse governo exerce boa governança.

Podemos considerar que um a boa governança garante a legitimidade do governo e em consequência, a governabilidade do país (GOUVÊA, 2005, p.187).

Uma região metropolitana eficaz deve trabalhar com os conceitos de governança e governabilidade. A sociedade deve participar da gestão pública, os órgãos municipais devem trabalhar em conjunto e devem existir instituições que desenvolvam um trabalho intermunicipal, visando aos interesses plurimunicipais, ou seja, metropolitanos. A cultura municipalista que as pessoas têm deve ser rompida. As pessoas recorrem somente ao município e às instâncias municipais para terem problemas locais resolvidos. Não é disseminado o hábito de compreender as necessidades locais como regionais, comuns a algumas cidades próximas.

O governo de Minas promoveu em 2003 uma reforma administrativa para instrumentalizar a governança e a governabilidade. Para isso, foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (Sedru), aparelhada com uma Superintendência de Assuntos Metropolitanos. Políticas e planejamento de caráter metropolitano passaram a ser novamente desenvolvidos.

Uma conquista foi o incentivo a líderes municipais a elaborar planos diretores sob uma perspectiva de desenvolvimento regional integrado. Os municípios aceitaram a compatibilização do planejamento local com o regional (MACHADO, 2009).

A prefeitura de BH contratou consultorias e pesquisas com o intuito de realizar mudanças na Lei de Uso e Ocupação do Solo e redigir o novo Código de Posturas do município. Essas alterações visam, em parte, adaptar a zona norte da RMBH à construção da Cidade Administrativa, localizada em uma área de divisa de três municípios. Acontece que se respectivas adaptações legais e de planejamento ocorrerem somente nos limites de Belo Horizonte ainda haverá defasagem de serviços disponíveis para atender aos servidores públicos e moradores da zona norte, pois no entorno da Cidade Administrativa estão os municípios de Santa Luzia, Vespasiano, Lagoa Santa e outros. Esse trabalho tem que ser integrado e realizado mediante a cooperação entre municípios envolvidos, a sociedade civil, o estado de Minas Gerais e entidades interessadas do setor privado.

A partir de um seminário sobre regiões que contou com a participação civil, reformas na legislação metropolitana foram propostas e aprovadas de maneira consensual na Assembleia Legislativa. Os pontos mais relevantes das alterações normativas são: paridade decisória entre o estado e o conjunto de municípios na gestão; representação dos municípios mais populosos e com maior potencial econômico

diferenciada no órgão deliberativo; definição da titularidade estadual das funções públicas de interesse comum; participação da sociedade civil no conselho deliberativo e criação de uma agência de desenvolvimento de caráter técnico e executivo. As deliberações do conselho passam a requerer dois terços de votos a favor do total de seus representantes.

A Região Metropolitana de Belo Horizonte possui atualmente alguns órgãos responsáveis por sua gestão: a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (Sedru), a Agência Metropolitana (Agem) e o Conselho Deliberativo Metropolitano.

A Sedru é responsável pela promoção e articulação intergovernamental para proporcionar a integração regional dos municípios, mediante a implementação de programas, projetos e ações de desenvolvimento regional e urbano. Seu objetivo é aliar o desenvolvimento sustentável das cidades, tendo em vista o combate às desigualdades socioespaciais do território estadual. A Sedru atua nas áreas de habitação, saneamento, uso ordenado do solo, gestão integrada das regiões metropolitanas e telecomunicações. O licenciamento prévio e o loteamento de municípios que fazem parte da RMBH, em princípio, são administrados pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana, mas cabe à Agem fiscalizar esses licenciamentos e o desenvolvimento desses na prática. O objetivo é que ao longo do tempo, todas essas funções passem para a Agência Metropolitana, inclusive questões relacionadas ao transporte coletivo. A Sedru também é responsável pelo Plano Diretor Integrado da RMBH, cuja expectativa é de que esteja pronto no fim de 2010.

O Conselho Deliberativo Metropolitano é composto por representantes da sociedade civil, entidades organizadas e da iniciativa privada, contempla a participação do estado, com cinco representantes do Executivo, dois da Assembléia Legislativa, dois integrantes da capital, um de Betim, outro de Contagem e três representantes dos demais municípios. Cabe ao Conselho Deliberativo planejar, coordenar e controlar a execução das funções públicas de interesse comum, decidindo acerca do uso dos investimentos públicos.

Há mais de 15 anos não havia órgão representativo das 34 cidades que integram a RMBH, incluindo a capital. A criação deste é uma discussão antiga, repleta de idas e vindas. Em 2007 foi encaminhado um projeto de lei sobre a Agem, e no fim de 2008, ele foi aprovado pela Assembleia Legislativa.

A Agem é uma autarquia territorial e especial, com autonomia administrativa e financeira, criada para articular com os municípios, prestando-lhes apoio técnico, em especial sobre política habitacional e na revisão de planos diretores, além de cumprir as determinações do Conselho Deliberativo Metropolitano. A finalidade primordial desta instituição neste primeiro momento é o ordenamento territorial urbano. É função da Agem criar e manter banco de dados atualizado, necessário ao planejamento e à elaboração dos programas a serem desenvolvidos. Foi criado um Fundo Metropolitano, com 50% da verba do governo e os outros 50% dos 48 municípios. A Agem é composta pelos trinta e quatro prefeitos e presidentes de câmaras das cidades da RMBH, quatro representantes do Executivo estadual e um parlamentar mineiro.

A constituição da Agem e do Conselho Deliberativo demonstram que há na formação da RMBH um viés cooperativo, pois essas instituições são compostas por representantes da sociedade civil, dos municípios e do estado.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) da RMBH já foi anunciado pela Sedru e sua conclusão está prevista para novembro de 2010 com resultados previstos para 2023 e custará em torno de R\$ 3.091.085,00, valor este que será disponibilizado pelo Fundo de Desenvolvimento Metropolitano – FDM (ainda não são todos os municípios da RMBH que contribuem com o FDM). O cronograma de atividades, a estruturação da equipe que vai elaborar o plano e as prioridades que serão atendidas já estão definidos. O PDDI é importante, pois poderá proporcionar maior desenvolvimento local, especialmente para os municípios que dependem do Fundo de Participação dos Municípios e a partir desse plano problemas como o déficit habitacional, a mobilidade urbana e a destinação de resíduos sólidos poderão ser resolvidos. Acontece que para conclusão dos objetivos do PDDI todos os municípios deverão estar envolvidos na produção do mesmo, tanto no quesito econômico, destinando valores para o FDM, quanto apoiando a estruturação e formação de ideias. Mais uma vez resta clara a necessidade de cooperação interinstitucional para o sucesso da implantação da RMBH e o desenvolvimento local.

Apesar da criação em Minas de todo esse arcabouço institucional para dar suporte à RMBH, falta a esta personalidade jurídica e autonomia para não atuar de modo dependente do estado, gerando descentralização administrativa em frente a esse último.

Não é necessária a criação de uma quarta instância federativa, basta integrar as unidades já existentes, criando instrumentos e incentivando a cooperação. As regiões precisam ter recursos e funções claras a serem desempenhadas. A simples institucionalização não proporciona resultados satisfatórios.

Importante também, criar e aplicar suporte legal de responsabilização dos gestores públicos que favoreçam a realização de políticas públicas locais e não regionais que contrariem a efetivação do fim comum da região metropolitana. As políticas públicas não podem inviabilizar a ação regional quando resta claro que o município por si só é incapaz de garantir o cumprimento do interesse público e das necessidades dos municípios. Um exemplo é a não participação de muitos municípios da RMBH no financiamento do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, essencial para a real implantação de uma instância regional cooperativa, colaborativa e solidária.

## Conclusão

Para Daniel (HOFMEISTER e CARNEIRO), os avanços estão acontecendo, os estados têm formulado leis a respeito da regionalização e os municípios estão passando a reconhecer a importância do exercício de trabalho em conjunto. O sistema jurídico brasileiro está evoluindo, criando opções diversas de cooperação, faltam ainda formas que garantam a devida aplicação do direito, instituindo maneiras de se responsabilizar os gestores públicos pela não efetivação do interesse público (muitas vezes alcançado pela gestão cooperativa, por meio da solidariedade).

A realidade do país e, o aumento dos conglomerados urbanos e dos conflitos econômicos e sociais nas regiões metropolitanas confirmam a necessidade de uma reformulação das funções e competências dos entes federativos, para se incluir a instância regional, com personalidade jurídica e recursos próprios.

A urbanização tende a crescer ainda mais, as desigualdades sociais precisam ser contidas. A regionalização é uma forma de se proporcionar maior dignidade para os cidadãos urbanos e resolver muitos dos problemas enfrentados pela administração pública. A cooperação interinstitucional é o instrumento para garantia da implantação efetiva das regiões.

A cooperação interinstitucional é um instrumento capaz de minimizar a desigualdade e de restaurar o equilíbrio entre as realidades das cidades. A desigualdade socioeconômica entre os municípios que compõem uma região, como a RMBH, deve ser trabalhada para que a cooperação seja melhor recepcionada e tenha custos de transação menores.

A busca por novas alternativas viáveis de gestão pública que poderão evitar o colapso social dos aglomerados urbanos é urgente. As vantagens da cooperação são evidentes: a racionalização do uso dos recursos existentes, destinados ao planejamento e execução dos interesses comuns; o incentivo de vínculos que fortalecem a identidade regional; a instrumentalização da promoção do desenvolvimento local (CASTRO; WOJCIECHOWSKI, 2010).

A cooperação cria uma condição diferenciada de atuação mais efetiva da gestão dos recursos públicos e mesmo do encontro de soluções comuns por meio da troca de experiências e da vivência de problemas que afetam municípios com situações econômicas e sociais diferenciadas (CASTRO; WOJCIECHOWSKI, 2010).

Machado (2009) questiona se a gestão metropolitana é uma faculdade ou um direito coletivo, capaz de trabalhar as mazelas urbanas que impedem a efetivação da função social da cidade, da propriedade, da moradia e outros tantos direitos e necessidades básicos para a subsistência humana. A gestão metropolitana compreendida como um direito coletivo, representa a admissão de que os conflitos de competência e a ausência de acordos entre os entes federados não podem justificar juridicamente a falta de políticas públicas regionais. Sob essa interessante óptica, a gestão metropolitana é um dever dos entes federados, não uma faculdade advinda de um jogo de relações entre estados, municípios e a União.

Regionalizar é preciso. A cooperação é o instrumento capaz de trilhar o caminho.

## Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, Sonia. **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p.77 a 125.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 2002.

AFFONSO, Rui. **Os municípios e os desafios da federação no Brasil**. São Paulo: Revista São Paulo em Perspectiva, 10 (3) 1996.

AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Descentralização fiscal e financiamento da saúde**. Algumas ideias ou provocações. Mimeo, 1993.

ALFONSIN Betânia; FERNANDES, Edésio. **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

ARRETCHE, Marta T.S. **Mitos da descentralização**. Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? FJP- Escola de Governo. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, n.31, p. 44-66.

CASTRO, Erika de; WOJCIECHOWSKI, Maciej John (Org.). **Inclusão, colaboração e governança urbana**. 1.ed. Belo Horizonte: PUC Minas, 2010.

CASTRO, João Antônio Lima; NEVES, Isabela Dias (Org.) **Direito processual: uma análise crítica no estado democrático de direito**. Belo Horizonte: PUC Minas, Instituição de Educação Continuada, 2008.

DAVIS, Mike. **Planeta favela**. São Paulo: Boitempo. 2006.

DE SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a cidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade**. 2.ed. Belo Horizonte: Forum., 2006.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 25.ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

FRUGOLI, Jr. Heitor. **O urbano em questão na antropologia: interfaces com a sociologia**. v.48, n.1. Revista de Antropologia. São Paulo: USP. 2005

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. **A questão metropolitana no Brasil**. 1.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

GUERRA, Antônio José Teixeira; DA CUNHA, Sandra Baptista (Org.). **Impactos ambientais urbanos no Brasil**. 5.ed. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2009.

HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da república federal da Alemanha**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1998, p. 53-75, 115-156.

HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (Orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**.

CAMARGO, Aspásia. **Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung.

HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (Orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**.

DANIEL, Celso. **Autonomia municipal e as relações com os estados e a união**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung.

JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates; INOJOSA, Rose Marie; KOMATSU, Suely. Descentralização e Intersetorialidade na Gestão Pública Municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza XI Concurso de Ensayos Del CLAD. **El Tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública: perspectivas, posibilidades y limitaciones**. Caracas, 1997.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. **Federalismo, descentralização e democracia**. São Paulo.

MACHADO, Gustavo Gomes. **Gestão Metropolitana e autonomia municipal**. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2009.

MUKAI, Toshio. **Direito Urbano: ambiental brasileiro**. 2.ed. São Paulo: Dialética, 2002.

SERRANO, Paulo Estevam Alves Pinto. **Região metropolitana e seu regime constitucional**. 1.ed. São Paulo: Verbatim, 2009.

TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. **Região metropolitana: instituição e gestão contemporânea**. Dimensão Participativa. 1.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

Governo do Estado de Minas Gerais. Disponível em: mg.gov.br Acesso dia 10/9/09.