ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Título do capítulo	CAPÍTULO 1 **ARRANJOS INSTITUCIONAIS E RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS NAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS: A CONSTRUÇÃO DE UMA MATRIZ DE COOPERAÇÃO E SEUS LIMITES**
Autor(es)	Lizandro Lui Marco Aurélio Costa
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350257cap1

Título do livro	**Federalismo, Planejamento e Financiamento: avanços e desafios da governança metropolitana no Brasil**
Organizadores(as)	Marco Aurélio Costa Sara Rebello Tavares Bárbara Oliveira Marguti Lizandro Lui Luis Gustavo Vieira Martins
Volume	5
Série	**Série Rede Ipea Projeto Governança Metropolitana no Brasil**
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2021
Edição	1a
ISBN	9786556350257
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350257

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2021

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

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

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

CAPÍTULO 1

ARRANJOS INSTITUCIONAIS E RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS NAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS: A CONSTRUÇÃO DE UMA MATRIZ DE COOPERAÇÃO E SEUS LIMITES

Lizandro Lui[1]
Marco Aurélio Costa[2]

1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo, vamos discutir de que forma atuam os arranjos institucionais e as relações interfederativas nas regiões metropolitanas (RMs) brasileiras e como o processo de governança metropolitana tem se desenvolvido a partir deles. De início, o próprio conceito de governança deve ser esmiuçado, tendo em vista que não se trata de um conceito neutro, mas sim repleto de sentidos e pressupostos, principalmente quando a discussão se faz atrelada ao debate sobre o tema das regiões metropolitanas.

O primeiro ponto a ser destacado refere-se à centralidade ocupada pelas metrópoles brasileiras no processo de desenvolvimento do país na medida em que elas agregam importantes parcelas das riquezas, como também concentram os principais desafios, tais como enfrentamento da pobreza, habitação e desenvolvimento sustentável. Desse modo, é primaz que haja nesses espaços um conjunto de arranjos políticos e institucionais capaz de dar conta da complexidade das demandas existentes.

Desde meados da década de 1980, o conceito de governança tornou-se importante dentro uma grande variedade de disciplinas, incluindo políticas públicas, administração, ciência política, sociologia etc. A disseminação do conceito, no entanto, não culminou em um melhor esclarecimento sobre seus sentidos. O estudo de Dunleavy *et al.* (2006), ao trabalhar sobre o tema, apontou que o conceito de governança é adotado em um vasto conjunto de pesquisas e que, muitas vezes, é empregado em objetos de estudos bastante distintos. Desse modo, esse conceito

1. Doutor em sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); e pesquisador da Coordenação de Estudos em Desenvolvimento Urbano (Codur) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: <lizandro.lui@ipea.gov.br>.

2. Doutor em planejamento urbano e regional; técnico de planejamento e pesquisa e coordenador de Estudos em Desenvolvimento Urbano na Dirur/Ipea; coordenador nacional do Instituto Nacional em Ciência e Tecnologia em Políticas Pública e Desenvolvimento Territorial (INPuT). *E-mail*: <marco.costa@ipea.gov.br>.

detém muitos significados e sentidos variados, o que torna necessário esclarecer o que se entende por governança antes de iniciar uma investigação que use o conceito.

Para o Banco Mundial, a governança é definida como a maneira pela qual o poder é exercido no gerenciamento dos recursos econômicos e sociais para o desenvolvimento (World Bank, 1992). Autores brasileiros, como Rodrigues e Malo (2006), seguem na mesma linha e apontam a governança como um modo de exercício de poder. Nesse caso, explicam os autores, há múltiplos atores sociais exercendo o poder, tal como os que estão inseridos no Estado, nas instituições privadas, nas organizações não governamentais (ONGs), na sociedade civil etc. Segundo os autores, os atores sociais que se envolvem na governança estão dispostos em diversas arenas onde os interesses e as disputas relativas ao desenvolvimento de determinado tema ou política estão em jogo.

O conceito de governança surge como ferramenta analítica nas políticas públicas, estabelecendo um contraponto à concepção clássica de administração pública, com base exclusivamente na ação do Estado. Conforme Peci, Pieranti e Rodrigues (2008), o objeto de análise do conceito de governança são as relações estabelecidas entre os governos, a sociedade civil e o setor privado, além dos próprios limites da ação do governo. Nesse sentido, caberia ao Estado um papel de coordenador dessa complexa rede, detentor da autoridade legislativa e também ativo na regulação dos serviços. Casula (2017) cunha o aforismo "do governo à governança" para evidenciar a transição de foco.

Segundo Peci, Pieranti e Rodrigues (2008), entende-se que o setor público deve assumir o papel de liderança na condução e mobilização de parcerias público-privadas, além de estimular constantemente a participação social. Assim, o Estado deve promover um ambiente institucional capaz de fomentar as coalizões entre os atores privados e o setor público. Dessa forma, os conceitos de *accountability* e de participação ganham força na medida em que se espera desse novo arranjo mais transparência, efetividade e que seja aberto à participação social.

O texto está organizado da seguinte forma: na próxima seção será discutido o contexto institucional brasileiro, mais especificamente os movimentos de centralização e descentralização da federação brasileira, e de que modo isso se reflete no desenvolvimento de estruturas de cooperação interfederativa. Além disso, será apresentado o modo como se deu a emergência dos arranjos institucionais no contexto subnacional nas últimas décadas, como isso provocou um rearranjo de forças e tornou mais complexa a gestão das políticas públicas nas RMs brasileiras. Por fim, será introduzido o debate sobre os relatórios das pesquisas sobre governança metropolitana, realizado no âmbito do Projeto Governança Metropolitana do Brasil, desenvolvido pelo Ipea, e serão apresentadas contribuições para a agenda de pesquisa.

As seções subsequentes trarão os relatos empíricos a respeito dos arranjos institucionais presentes em cinco RMs brasileiras: Porto Alegre; Baixada Santista; Belém, Vale do Paraíba e Litoral Norte; e Goiânia. Os casos selecionados apresentam uma contribuição ao debate sobre o tema, uma vez que aliam um debate teórico com uma riqueza de dados oriundos das experiências empíricas.

2 DESENHO INSTITUCIONAL BRASILEIRO: A EMERGÊNCIA DO PODER LOCAL E OS DESAFIOS DE COOPERAÇÃO E COORDENAÇÃO

Uma das características mais comuns entre as federações é a diversidade existente entre as regiões, os estados e os governos locais. As federações gozam de diferentes esferas de poder sobrepostas no território, e cada qual conta com distintos graus de autonomia. Desse modo, em um país federativo, é necessário considerar a autonomia política e administrativa dos entes para desenvolver políticas públicas. Essa tarefa, contudo, se torna mais complexa em um país como o Brasil, onde um largo conjunto de direitos sociais foi garantido pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), dos quais a tarefa de implementação é compartilhada pelos três entes federados sobrepostos.

Com isso, torna-se um desafio balancear a autonomia administrativa e a política dos entes federados, ao mesmo tempo em que se pretende assegurar o acesso de todos os cidadãos às políticas públicas. A situação se torna ainda mais complexa quando se identifica que a maior parte da população brasileira vive nos espaços urbanos, e observamos a dinâmica das grandes capitais brasileiras, marcadas pela conurbação dos municípios e pela intensa circulação de pessoas, bens e mercadorias.

Nos estudos sobre federalismo no Brasil existe um senso comum relativo à ideia de que a CF/1988 assegurou o caráter autônomo dos municípios brasileiros, elevando-os à categoria de entes federados (Abrucio, 2005; Almeida, 2005). É preciso, no entanto, fazer algumas ponderações em relação a essa tese.

A "autonomia" concedida, por exemplo, é extremamente relativa. Os municípios possuem autonomia política para eleger seus representantes locais de forma independente da vontade dos governadores estaduais ou de qualquer outra força política externa. Em relação à autonomia para executar seus projetos e desenvolver suas políticas, os municípios, em sua imensa maioria, são, contudo, altamente dependentes da União, tanto em matéria financeira quanto legislativa. Arretche (2012) avalia que todas as políticas de maior impacto e relevância social (saúde, educação, gestão do espaço urbano, meio ambiente, saneamento, assistência social) são definidas pela União em termos de conteúdo, objetivos e critérios, cabendo aos municípios unicamente a tarefa de implementá-las.

Além disso, há uma extrema dependência financeira dos municípios em relação à União tendo em vista as restrições da base tributária dos impostos municipais. De acordo com a Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan), três décadas após a promulgação da CF/1988, o quadro financeiro dos municípios é de desequilíbrio no que tange ao volume de receitas e à geração de arrecadação própria: em 2016, 81,7% dos municípios não geraram sequer 20% de suas receitas (Firjan, 2018). O mesmo estudo aponta ainda que, quanto menor é o município, maior é a dependência das transferências federais, sendo que a média de geração de arrecadação própria de municípios de até 20 mil habitantes é de apenas 9,7%. Nesse sentido, percebe-se que a capacidade arrecadatória continua muito restrita à União, tornando estados e municípios altamente dependentes de repasses constitucionais para o desenvolvimento das políticas públicas (Arretche, 2012).

A baixa capacidade de captação de receitas em nível local tende a produzir uma dinâmica extremamente crítica para os municípios brasileiros. Se, por um lado, eles têm a incumbência de entregar à população um vasto conjunto de serviços, por outro, permanecem dependentes dos repasses da União. Quanto aos municípios inseridos nas RMs, a situação não se altera substantivamente em relação aos demais (não metropolitanos), na medida em que existem municípios-polo e com mais capacidade de atração de pessoas, investimentos, comércio, indústria e serviços – e, por consequência, de recolhimento de impostos – e municípios periféricos, não raro chamados de municípios dormitórios, os quais se veem envoltos em um conjunto complexo de obrigações derivadas das dinâmicas intrínsecas à RM sem, contudo, terem capacidade técnica, administrativa e financeira para fazer a gestão das demandas decorrentes.

Lotta, Gonçalves e Bitelman (2014) e Arretche (2012) realizaram uma análise sobre a condução de uma variedade de políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente, saneamento básico, cultura, combate à pobreza etc.) ao longo das últimas décadas. Em todas elas, mesmo considerando que o processo de descentralização já havia acontecido, foi identificado o protagonismo do governo federal na proposição, na normatização, no financiamento, na indução e na coordenação de políticas e programas. Nesse sentido, as autoras assumem a ideia de que a autoridade de decisão sobre as políticas públicas segue sob o domínio da União, enquanto a implementação dos serviços fica a cargo dos entes subnacionais.

Conforme apontado anteriormente, a CF/1988 elevou os municípios à categoria de entes federados. Podemos afirmar que já era um dado tacitamente sabido naquele momento, que boa parte dos municípios brasileiros compartilhava dos mesmos recursos hídricos, demandas de mobilidade, transportes, saneamento e que, no caso de uma RM, a ação de um ente impactaria sobre os demais. Desse modo, pode-se cogitar que os constituintes esperavam que os municípios,

usufruindo de sua autonomia política e administrativa, desenvolvessem formas de cooperação e coordenação da gestão das suas demandas comuns, mesmo que, naquela época, isso não estivesse explicitado no texto constitucional.

A temática da coordenação interfederativa na implementação de políticas públicas tem permeado o debate contemporâneo sobre o federalismo. Além da clássica tríade União, estados e municípios, novos arranjos institucionais como comitês metropolitanos, conselhos, comissões e consórcios também passaram a ser importantes espaços em que as políticas públicas são discutidas e estruturadas (Gomide e Pires, 2014). Para instigar o debate, mobilizamos a tese de Paul Pierson, que afirma que "no federalismo, dada a divisão de poderes entre os entes, as iniciativas políticas são altamente interdependentes, mas são, de forma frequente, modestamente coordenadas" (Pierson, 1995, p. 451), para pensar em como operam as formas de cooperação e coordenação nas RMs. Nesse sentido, assumem-se aqui dois pressupostos interconectados: i) no sistema federativo, há espaço para iniciativas dos entes subnacionais, dada a sua autonomia política; e ii) deve haver um alinhamento, uma convergência nas ações dos agentes públicos que representam os vários entes federativos.

A coordenação que Pierson (1995) aponta como deficitária nos sistemas federativos descende justamente da falta de coesão entre as iniciativas dos entes federados, que se utilizam da prerrogativa da autonomia para executar ações de interesse próprio, sem observar como esses esforços se coadunam uns com os outros. Nas RMs, conforme aponta Costa *et al.* (2018), entre outras as publicações, esse debate ganha contornos ainda mais críticos, uma vez que são criados arranjos institucionais para lidar com as demandas sociais, tais como transporte, saneamento, uso e ocupação do solo, gestão de recursos hídricos, ainda que não exista uma coordenação dessas iniciativas com as diversas esferas de governo.

É conveniente ressaltar que, historicamente, os estudos sobre coordenação federativa deram mais atenção ao papel do governo federal como indutor das relações intergovernamentais, deixando de lado o papel dos outros entes federados e os arranjos institucionais. Desse modo, é necessário discutir de que forma esses arranjos se desenvolvem nos contextos locais, tal como nas RMs. É preciso inverter a lógica de cima para baixo (*top down*) e olhar para as inovações existentes nas diferentes regiões do país numa lógica de baixo para cima (*bottom-up*).[3]

Por sua vez, o conceito de cooperação intergovernamental entra nas discussões sobre implementação de políticas públicas em países federativos pelo

3. Utilizamos o conceito *top down* para nos referir a um modo de observar as políticas públicas, partindo primeiramente do governo central em direção aos entes subnacionais. O modelo *bottom-up* pressupõe o movimento inverso.

fato de que, em modelos de Estado como esse, aumentam[4] os centros de poder decisório sobre as políticas públicas. O conceito de coordenação federativa surge no sentido de que cabe ao governo central garantir que as políticas sejam implementadas em cada município da forma que foram concebidas, garantindo que todos os cidadãos tenham igual acesso aos serviços e direitos.

Conforme apontam Soares e Machado (2018), a multiplicação de centros decisórios nas federações torna desafiadora a realização de políticas públicas que dependem da convergência entre escolhas governamentais em direção à realização de objetivos ou metas previamente estipuladas no conteúdo da política. Sendo assim, entendemos que a cooperação entre os entes federados não necessita obrigatoriamente de uma sincronização completa de interesses entre as partes, mas, sim, da negociação acerca dos interesses comuns. A cooperação é movida, como apontam os autores, pelo comportamento autointeressado de múltiplos atores que decidem atingir seus objetivos conjuntamente.

Neste texto, sustenta-se a tese de que, para que os arranjos de cooperação tenham sucesso, deve prevalecer o entendimento pragmático de que os esforços coletivos valem mais a pena ou darão mais retorno do que os esforços individuais e, por isso, a cooperação entre os entes municipais precisa se concretizar. Retomando o clássico conceito de Lasswell (1958), dentro de um arranjo de cooperação de políticas públicas, é preciso que haja um claro entendimento de quem ganha o quê, quando e como.

3 AS RMs NO BRASIL: AVANÇOS E DESAFIOS

Conforme apontado por Costa *et al.* (2018), na década de 1970, o regime militar instituiu as primeiras nove RMs no país. As entidades metropolitanas criadas nesse período, contudo, foram desmanteladas no processo de redemocratização do país. Segundo Souza (2007), a pergunta sobre por que as instituições metropolitanas não sobreviveram à redemocratização pode ser compreendida a partir do fato de que as entidades gestoras das RMs, criadas no regime militar como resposta à urbanização acelerada dos anos 1970, eram incompatíveis com a mudança do regime político brasileiro, que saía do regime autoritário para o democrático. Klink (2009) aponta que, após o esvaziamento do planejamento metropolitano tecnocrata, centralista e autoritário que caracterizava o regime militar emergiu um vazio institucional no que concerne às RMs. A partir da segunda metade da década de 1990, porém, o tema da metropolização voltou a ser pauta dos debates.

4. A ideia de aumento empregada refere-se ao fato de que, desde que os municípios foram elevados à categoria de entes federados, esses espaços passaram a contar com atores com poder de decisão em relação às políticas públicas. No regime anterior, dado o caráter autoritário, os espaços de decisão subnacionais eram basicamente nulos. Além disso, ao contrário dos países unitários, os regimes federativos possuem esferas subnacionais dotadas de algum nível de autonomia decisória.

A partir desse período, foram criadas outras RMs, somando-se às nove já existentes. Atualmente, existem 76 RMs instituídas no país.[5]

A maior parte das RMs instituídas a partir da década de 2000 foi criada quando isso possibilitava aos municípios que a compunham ter acesso a recursos federais – tal como aqueles oriundos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Programa Minha Casa, Minha Vida. Nesse sentido, mesmo sem ter a intenção, os programas federais de financiamento dos governos petistas produziram um mecanismo de incentivo à criação de RMs. Em alguns casos, porém, ocorreu o que Costa, Matteo e Balbim (2010) chamam de *metropolização institucional*, ou seja, a instituição de RMs, por meio de leis complementares estaduais, em espaços sem a conformação socioespacial de uma metrópole. Por exemplo, foram criadas RMs cuja população não chega a 100 mil habitantes e onde não se observa conurbação ou compartilhamento de Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) como o caso da RM Central, no estado de Roraima, em contraste com espaços reconhecidamente metropolitanos, como a RM de São Paulo com seus mais de 20 milhões de habitantes (Costa *et al.*, 2018).

Em relação à experiência de governança metropolitana, Costa *et al.* (2018) apontam que ocorreu uma intensa fragmentação institucional na gestão desses arranjos, e o motivo disso se deu pelo fato de não haver uma legislação específica, em plano federal, para orientar e regular a governança. Além disso, podemos acrescentar que, a despeito das considerações apresentadas pelos autores, não houve interesse dos atores políticos, governos estaduais e municipais, em instituir ferramentas de governança para as RMs que eles próprios foram responsáveis por criar. Costa *et al.* (2018) afirmam que, mesmo após o Estatuto da Metrópole, instituído em 2015, não houve um avanço no desenvolvimento de estruturas de governança das metrópoles brasileiras.

> As leis, no geral, se mostram muito variadas e limitadas no tocante à definição dos principais temas e aspectos associados à questão metropolitana. Poucas estabelecem a criação de um sistema de gestão adequado à complexidade da gestão compartilhada ou instituem conselhos específicos e, em sua maioria, são omissas no endereçamento da questão do financiamento do desenvolvimento metropolitano, ainda que se observe um avanço em relação à definição das FPICs, pois nenhuma das LCs [leis complementares]de criação de RMs pós-EM [Estatuto da Metrópole] deixou de lado esse critério (Costa *et al.*, 2018, p. 31).

Segundo os autores, a implantação de sistemas de gestão se configura como um conteúdo frequente na legislação referente às RMs, e os conselhos metropolitanos, sejam eles consultivos ou deliberativos, constituem um

5. Desde 2015, o Ipea atualiza quadrimestralmente a composição do Universo Metropolitano. A última atualização tem como data de referência 29 de fevereiro de 2020.

elemento menos comum nas RMs brasileiras. O Estatuto da Metrópole, aprovado em 2015, também estipulou prazos para que as RMs instituíssem seus planos de desenvolvimento urbano integrado (PDUIs) e, dentro deles, fossem eleitas as FPICs. Conforme apontam Marguti e D'Almeida (2018, p. 108), "o PDUI tem por escopo regulamentar e direcionar as ações e políticas públicas relacionadas às funções públicas de interesse comum (FPICs) das RMs e aglomerações urbanas brasileiras".

Klink (2009) apresenta um balanço pouco otimista em relação à experiência metropolitana no Brasil. Para o autor, a presença vacilante das esferas estaduais e federais na condução e financiamento de um projeto metropolitano provocou vazios e descompassos na gestão por todo o país. Segundo Klink (2013, p. 105),

> o balanço preliminar do mosaico de experimentação institucional voltada para a "desfragmentação da gestão pública" ou o "associativismo territorial" em áreas metropolitanas, em um contexto marcado pela maior presença do Estado brasileiro em geral, e dos governos estaduais em particular, não é animador. O permanente estágio entre "o arranjo e a fluidez" das novas institucionalidades não pode ser dissociado do fato de que, em comparação à fase tecnoburocrata dos anos 1970, presencia-se atualmente uma "reestadualização mitigada". Esse processo está cercado por um número maior de atores e interesses (União, governos locais, empresas, movimentos etc.) que disputam a hegemonia sobre a construção da escala urbano-metropolitana, sem que isso tenha desencadeado uma agenda metropolitana mais consistente em torno do planejamento e gestão dos serviços de interesse comum.

Conforme Abrúcio (2005), Souza (2007) e Lima *et al.* (2020), no processo de redemocratização, as regiões metropolitanas e suas agências de planejamento, criadas durante o regime militar, em 1973, foram enfraquecidas ou reduzidas a meros órgãos administrativos, sem poder político e competências para intervir de forma eficaz nos assuntos locais perante os municípios providos de ampla autonomia – concedida pela Constituição. Os autores apontam que os instrumentos de planejamento e gestão metropolitanos adotados após a redemocratização se mostraram frágeis e ineficientes diante do intenso processo de metropolização do país. O resultado disso foi, de acordo com o que afirma Abrúcio (2005), o desenvolvimento de um "municipalismo autárquico" em detrimento das formas compartilhadas de gestão do território. Os autores reiteram que, apesar de as RMs terem sido institucionalizadas pelos governos estaduais a partir da década de 1990, isso não significa que, de fato, instituiu-se no país uma governança metropolitana.

É possível, contudo, elaborar outro entendimento a respeito do processo descrito no parágrafo anterior. Identifica-se que há um pressuposto presente na literatura sobre a governança metropolitana relativa à característica *top-down* das

relações entre RMs e governo central, ou seja, espera-se que a União e os estados sejam agentes decisivos na condução da governança metropolitana na esfera local (Garson, 2009).

Klink (2013) descreve o desenvolvimento das RMs brasileiras a partir da forma como o governo federal construiu políticas para lidar com essa demanda – e novamente, observa-se um raciocínio que pressupõem uma ação proativa da União em lidar com as questões de âmbito metropolitano e local. É preciso, contudo, ressaltar que houve também uma relativa inércia dos governos dos municípios metropolitanos nos anos 1990 em coordenarem políticas públicas de escopo intermunicipal. Pode-se cogitar que, naquele momento, para aqueles atores sociais específicos (os prefeitos dos municípios metropolitanos), organizar uma estrutura institucional de cooperação não era interessante.

Os estudos que se propõem a discutir a temática da governança metropolitana no Brasil compartilham do entendimento de que a trajetória política e institucional é determinante para compreender as relações que se desenvolvem nesses espaços e, principalmente, para explicar o motivo pelo qual a própria governança ainda enfrenta percalços para se consolidar. Conforme Garson (2009, p. 67),

> o conceito de *path dependence*, estendido por North à mudança institucional, pode esclarecer a trajetória seguida pelo tratamento da questão metropolitana no Brasil. O legado histórico de um municipalismo autárquico e a escassa experiência de desenvolvimento de políticas urbanas e regionais limitam o desenvolvimento de instituições para lidar de forma eficiente com as externalidades que prevalecem em aglomerações urbanas fortemente adensadas.

Klink (2013, p. 84) aponta ainda que "os desafios que cercam a *governança metropolitana* devem ser analisados a partir de uma leitura geográfica e histórica". Desenvolvemos neste texto, no entanto, um entendimento distinto do pensamento do autor, visto que esse tipo de análise tende a privilegiar sobremaneira a *path dependence* – modo de pensar oriundo da vertente conhecida como institucionalismo histórico. Propomos uma abordagem pragmática, mais voltada à forma como os atores sociais, no momento histórico em que vivem, entendem e se mobilizam para resolver os problemas metropolitanos, agregando poder explicativo aos fenômenos metropolitanos. Em nenhum momento estamos refutando as abordagens existentes; estamos, sim, acrescentando mais uma camada de análise dos fenômenos sociais – a de como os atores sociais entendem o universo social em que vivem e como agem sobre ele.

Neste capítulo propomos também procurar nos atores sociais atualmente mobilizados em torno do tema as respostas para questões como: i) por que os arranjos institucionais metropolitanos não se desenvolvem no sentido de promover a participação e a efetividade das ações? ou ii) quais os desafios que ainda existem

quando se discute o avanço da governa metropolitana? Argumentamos que os atores sociais são dotados de interesses, e procuram usar as estruturas sociais disponíveis para colocá-los em prática.

Nesse aspecto, a teoria de Fligstein (2007) apresenta um caminho teórico e metodológico interessante. Segundo o autor, as teorias neoinstitucionalistas enfatizam que as regras e os recursos existentes são os elementos constitutivos da vida social. Fligstein argumenta que a capacidade dos atores de utilizar habilmente as regras e os recursos também faz parte do cenário institucional em que estão inseridos. Não se trata, portanto, de negar a validade das análises voltadas à história institucional das RMs, mas sim de acrescentar ao campo um elemento mais volátil e crítico: a atuação dos atores políticos que sazonalmente estão nos postos de gestão nos espaços metropolitanos. De acordo com o autor, a habilidade social dos atores em mobilizar as estruturas sociais e os recursos em torno de seus interesses é uma variável que precisa ser considerada na análise social. A seguir, vamos discutir o desenvolvimento dos arranjos institucionais no país e seu rebatimento sobre a questão metropolitana.

4 ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE COOPERAÇÃO NO BRASIL

Como afirmam Frey (2012), Lima *et al.* (2020) e Garson (2009), o federalismo brasileiro permitiu, desde os anos 1990, as relações de competitividade entre os diferentes níveis governamentais, em detrimento da criação de estruturas de cooperação, principalmente nas RMs. Além disso, a própria lógica de escolha dos representantes municipais tampouco contribuiu para uma governança metropolitana ao passo que incentivou os prefeitos e vereadores a olharem mais para dentro dos seus redutos eleitorais do que observarem a inserção daquele município numa dinâmica regional. No âmbito dos estados, a temática metropolitana raramente foi um ponto-chave do debate político. Para os autores, a lógica que permeia o federalismo brasileiro, aliada a uma ideia de autonomia municipal, produz impeditivos para a governança metropolitana, visto que, por muitos anos, não houve incentivos para a criação de estruturas de governança.

Para discutir a necessidade de construção de arranjos institucionais para lidar com problemáticas comuns dentro de uma RM, evocamos a tese de Ostrom (1990), que propõe o conceito de tragédia dos comuns para expor a necessidade de criação de uma estrutura institucional que oriente os esforços dos agentes sociais a fim de garantir benefícios coletivos e compartilhados. Segundo a autora, quando há uma situação de interdependência entre as partes – por exemplo, quando a destinação incorreta do saneamento básico de um município afeta a captação de água da cidade vizinha, tendo em vista a contaminação dos corpos d'água –, a não cooperação poderá resultar em uma tragédia dos comuns, ou seja, uma situação em

que todos os atores envolvidos se prejudicam. Assim, para que ocorra a preservação ambiental de forma contínua e sustentável é necessário que todos os municípios envolvidos orientem os seus esforços no mesmo sentido.

Nesse caso, retomando a clássica tese de Lasswell (1958), pode-se dizer que, em arranjos institucionais em torno de questões que implicam uma tragédia dos comuns, fica claro visualizar quem ganha o quê, quando e como. O mesmo princípio vale para todas as outras áreas de políticas públicas ou FPICs, para usar o termo corrente no debate metropolitano. Portanto, um arranjo institucional entre municípios, seja ele um consórcio público, um comitê de bacia, um comitê metropolitano etc. poderia, em tese, ser uma ferramenta de gestão de um problema entendido por todos como prioritário e compartilhado. Para isso, todos os atores políticos e sociais envolvidos deverão, antes de tudo, compreender que as dimensões das suas ações não têm ressonância apenas no seu território mas também em escala regional e, além disso, visualizar que potencialmente há mais ganhos na construção de uma agenda de políticas baseada na cooperação do que se cada município o fizer individualmente.

O principal tipo de arranjo institucional existente no país que cumpre esse tipo de função são os consórcios públicos, e os atores inseridos em um consórcio são os prefeitos que representam os entes municipais. A criação de um consórcio intermunicipal é uma forma de criar uma organização que se propõe a resolver os problemas comuns de uma região. Assim, a cooperação e a estipulação de regras que garantam a cooperação dentro de um consórcio são essenciais para o seu desenvolvimento, visto que esta permite a resolução de problemas de coordenação no uso de recursos comuns. A partir dos anos 1990, os consórcios públicos passaram a representar interessantes iniciativas que romperam com a tese de que não havia condições para a cooperação intergovernamental. Atualmente, 64% dos municípios brasileiros são consorciados, principalmente na área da saúde, e são os municípios de menor porte (até 20 mil habitantes), proporcionalmente, os que mais se consorciam (IBGE, 2016).

O debate sobre cooperação entre os entes federados desenvolveu-se a partir da década de 1990, após a constatação de que os entes, de forma autônoma, não seriam capazes de resolver um conjunto de problemas como desenvolvimento regional, transportes metropolitanos, gestão de bacia hidrográfica, saneamento, saúde etc. No caso das experiências de gestão dos consórcios, até a década de 2000, os estudiosos do tema apontavam para a existência de um conjunto de incertezas jurídicas em relação à gestão dessas organizações. O debate naquele período era no sentido de promover a construção de uma estrutura legal que apontasse de que forma os atores políticos (no caso, os prefeitos) inseridos nessas arenas de cooperação orientam seus esforços e, principalmente, como distribuem

custos e benefícios dentro dessas organizações. A Lei dos Consórcios, promulgada em 2005, foi pensada no intuito de regular a operação dos consórcios e sanar as incertezas jurídicas que ainda permeavam seu funcionamento.

Entendemos que, tão importante quanto a promulgação de uma lei que regule a organização dos consórcios, de RMs ou de qualquer outro tipo de arranjo territorial, a constituição de um consenso político regional em torno do motivo pelo qual ele é necessário para a região e a forma como os atores políticos inseridos nesse campo vão agir é determinante para o sucesso desse tipo de arranjo de cooperação interfederativa. Dessa forma, mesmo que o histórico do país não seja de cooperação interfederativa, as visões de mundo e as necessidades dos atores políticos envolvidos em contextos específicos são fundamentais no processo de construção de uma arena de cooperação e seu sucesso ao longo do tempo.

É importante apontar que a Lei dos Consórcios define que são os próprios agentes locais (no caso, os prefeitos dos municípios os quais compõem o consórcio) que estipulam as regras, tais como: o que, de fato, o consórcio vai fazer, quem irá trabalhar nele, como será a rotina de trabalho, a periodicidade das reuniões, como será distribuído o poder de decisão e, principalmente, como os custos e os benefícios serão distribuídos em longo prazo. Nesse sentido, é necessário olhar para os contextos locais e identificar como os atores envolvidos constroem sua percepção a respeito das demandas regionais e desenvolvem a própria estrutura institucional e a resposta para as demandas existentes.

Há um consenso entre os autores de que os consórcios intermunicipais teriam se tornado uma importante modalidade de cooperação interfederativa. Nessa linha, Strelec e Fonseca (2012) e Rocha (2016) afirmam que eles constituem uma união calcada na percepção de um compartilhamento de interesses e propósitos que são articulados a fim de garantir o provimento de serviços públicos. Linhares, Messenberg e Ferreira (2017), por sua vez, elencam alguns elementos de ordem subjetiva que compõem o debate sobre relações intergovernamentais no Brasil, tais como: confiança, reciprocidade, celebração de acordos e previsão de retaliação a quem descumprir o tratado. Entende-se que tanto a Lei dos Consórcios, promulgada nacionalmente, quanto as regras instituídas pelos atores locais que se consorciam têm como objetivo orientar os comportamentos dos atores e estipular como cada ator vai agir dentro de um consórcio público de modo a possibilitar que os benefícios coletivos sejam garantidos ao longo do tempo.

Em relação à explicação de como os consórcios atuam, recorremos ao esquema analítico proposto por Lowi (1972) e revisado posteriormente por Frey *et al.* (2017), relativo à forma como cada área de política pública se configura. A partir de pesquisas realizadas (Amaral e Blatt, 2011; Abrúcio, Filippim e Dieguez, 2013; Lui e Schabbach, 2020), identificou-se que os consórcios públicos moldam o

seu processo de trabalho e as suas especialidades técnicas de acordo com a área de política pública em que decidiram agir. Por exemplo, os consórcios de saúde operam a partir da lógica institucionalizada pelo Sistema Único de Saúde (SUS), e os vinculados à área do meio ambiente observam as regras relativas às políticas ambientais, de manejo de resíduos sólidos e de saneamento básico. Nesse sentido, as políticas nacionais, em sentido amplo, definem as políticas executadas pelos consórcios públicos – *policy determine politics*, como diria Lowi (1972). Assim, não há, *a priori*, uma receita de como essas organizações atuam, visto que isso depende da região em que o consorcio está inserido e da área de política em que decidiu atuar.

Em relação ao debate que vincula as RMs aos consórcios intermunicipais, a análise de Klink (2013) faz um importante resgate histórico de como se desenvolveu essa questão no país. Conforme Klink (2013, p. 102),

> cabe lembrar que a discussão sobre a versão preliminar do PL nº 3.884, de 25 de junho de 2004, que surgiu a partir de uma demanda do consórcio dos prefeitos da região do ABC Paulista (Grande São Paulo), em 2003, junto ao governo federal, envolveu uma série de polêmicas de caráter jurídico-econômico sobre as relações entre o processo de consorciamento e o arranjo institucional metropolitano em vigor. Vários governadores contestaram a legitimidade de criar consórcios públicos intermunicipais em áreas metropolitanas em função da preocupação de que as cidades pudessem formar consórcios regionais de saneamento, esvaziando as rentáveis companhias estaduais de saneamento. Referido temor não estava sem fundamento, considerando-se as pendências jurídicas no Supremo Tribunal Federal (STF) acerca da titularidade dos serviços de saneamento em áreas metropolitanas. Uma negociação entre os principais partidos no Congresso culminou no arquivamento desse projeto, com o aproveitamento de alguns de seus pontos no encaminhamento de outra proposição, mais concisa, já aprovada pela Câmara e em tramitação perante o Senado Federal.

Argumentamos, a partir da experiência dos consórcios, que o estabelecimento de uma governança metropolitana necessita do comprometimento dos atores políticos locais – prefeitos, secretários municipais, atores-chaves do setor privado e de organizações da sociedade civil, os quais precisam criar uma estrutura institucional capaz de promover um ambiente de cooperação entre as partes e a construção de soluções para os problemas identificados.

Para responder por que as experiências de cooperação por meio dos consórcios públicos se desenvolveram no país ao passo que a governança metropolitana ainda apresenta percalços, lançaremos algumas hipóteses. A primeira é que os consórcios se formam em torno da ideia da tragédia dos comuns, ou, para simplificar, se organizam em torno do consenso de que os problemas enfrentados por cada um dos municípios são compartilhados por todos, e somente a partir da cooperação

entre as partes é que cada membro irá satisfazer suas necessidades. Assim, fica clara a ideia sobre quem ganha o quê, quando e como.

A segunda hipótese acerca do relativo "sucesso" ou ampla disseminação dos consórcios públicos é que eles são apontados pela literatura como *funcionais*, ou seja, resolvem as demandas propostas pelos municípios, tal como compra de insumos, medicamentos e gestão de resíduos sólidos. De forma geral, as pesquisas apontam que os prefeitos consorciados possuem a percepção de que os consórcios resolvem os problemas que eles se propuseram enfrentar (Lui, Schabbach e Nora, 2020). Contudo, deve-se apontar que os problemas enfrentados por uma metrópole são mais complexos e necessitam de vultosos recursos para serem resolvidos, o que torna o debate mais complexo. Além disso, um consórcio público é a união política de prefeitos dentro de uma região – cooperação interfederativa – e a governança metropolitana, por sua vez, é muito mais do que isso, porque pressupõe a atuação de múltiplos atores, não apenas representantes do Poder Executivo municipal ou estadual.

A seguir, vamos apresentar algumas considerações sobre o tema dos arranjos institucionais nas metrópoles brasileiras a partir dos estudos desenvolvidos pela rede de parceiros do Projeto Governança Metropolitana no Brasil.

5 IDENTIFICAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DAS RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS NAS RMs BRASILEIRAS

Ao longo do ano de 2019, foi conduzida uma pesquisa junto aos parceiros do Projeto Governança Metropolitana, com o intuito de identificar e caracterizar as relações interfederativas e os arranjos institucionais existentes nas RMs brasileiras. Ao todo, nove estudos foram desenvolvidos nas RMs de Belo Horizonte; do Vale do Paraíba e Litoral Norte; de Salvador; de Goiânia; da Grande Vitória; do Rio de Janeiro; de Belém; e de Porto Alegre, além da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride do Distrito Federal). Todos os estudos estão na Plataforma Governança Metropolitana no Brasil, desenvolvida pelo Ipea.[6] Este livro conta ainda com contribuições sobre o tema oriundos de cinco RMs brasileiras – Belém; Porto Alegre; Goiânia; Vale do Paraíba e Litoral Norte; e Baixada Santista. A seguir, vamos discutir alguns dos pontos que os estudos levantaram e conectá-los com a discussão previamente proposta.

Os dados trazidos pelos pesquisadores contribuem para o aprimoramento e avanço do arcabouço teórico e conceitual utilizado para compreender os arranjos institucionais e as relações interfederativas nos espaços metropolitanos. Identificamos que há, em todas as RMs investigadas, um complexo mosaico de

6. Disponível em: <http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/>.

arranjos que abrange os municípios metropolitanos. Muitas vezes, como no caso dos comitês de bacia hidrográfica e dos consórcios intermunicipais, os arranjos compreendem alguns municípios metropolitanos e outros não metropolitanos; outras vezes, apenas uma parcela dos municípios metropolitanos. Além disso, identificou-se que um mesmo município pode fazer parte de um variado conjunto de arranjos institucionais, alguns tipicamente de temática metropolitana, como os voltados ao transporte público. Em outros casos, o município pode fazer parte de arranjos não tão ligados ao debate metropolitano, como no caso de consórcios voltados à compra de insumos para os serviços de saúde.

As pesquisas conduzidas pelos parceiros atentaram para a necessidade de maior envolvimento dos governos estaduais na temática metropolitana. Ademais, a atuação da sociedade civil ainda é tímida, e a pouca ampliação dos canais participativos e decisórios contribui para a sua exclusão da governança metropolitana. Toma-se como exemplo a larga disseminação dos consórcios públicos no país e, principalmente, nos espaços metropolitanos. Em todos os estudos apresentados e disponíveis na plataforma da governança há alguma menção às atividades dos consórcios públicos, contudo, esse tipo de estrutura não comporta participação e controle social; trata-se de uma organização formada somente por municípios. Assim, a ideia de governança fica comprometida na medida em que se exclui uma parcela importante de atores do debate.

O estudo do caso da RM de Belo Horizonte é particularmente interessante, visto que apresenta, ao mesmo tempo, três instâncias de governança. A primeira delas é a Assembleia Metropolitana, composta pelos prefeitos e presidentes das câmaras dos municípios metropolitanos, por um representante legislativo e quatro membros do Executivo estadual. Além desse, a RM conta com o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano (CDDM), composto por representantes do Poder Executivo estadual, da assembleia legislativa, por representantes do Poder Executivo dos municípios metropolitanos e por dois representantes da sociedade civil organizada. Por fim, há a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Agência RMBH), uma autarquia estadual que atua como instância técnica-executiva. Nessas três instâncias, identifica-se um papel proeminente do poder estatal, uma tímida participação da sociedade civil e nenhuma clara alusão à participação de atores do mercado.

O caso da RM do Rio de Janeiro apresenta uma maior complexidade em virtude da trajetória da Câmara Metropolitana de Integração Governamental, da formulação e aprovação do PDUI, da inclusão recente de novos municípios à RM e da criação do Instituto Rio Metrópole. Nesse sentido, o estudo disponível na plataforma da governança traz uma riqueza de dados e uma aprofundada discussão

sobre o tema da governança metropolitana no Rio de Janeiro, os múltiplos atores envolvidos e sua trajetória de desenvolvimento.

Em relação aos estudos desenvolvidos pelos parceiros situados nas regiões metropolitanas localizadas no estado de São Paulo, no caso, da RM da Baixada Santista e da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, identifica-se uma complexa situação. Em primeiro lugar, a extinção da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa) em 2019 dificultou o desenvolvimento das relações institucionais entre os municípios das RMs e o governo estadual. Dada a extinção do órgão, ocorreu a perda do conhecimento técnico e da experiência relativa à gestão metropolitana. Por fim, ambos os estudos verificaram que, mesmo antes da institucionalização das RMs, havia um conjunto de arranjos institucionais, tais como consórcios e associações de municípios, que foram importantes no sentido de criar os laços entre os atores políticos.

No caso da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, o relatório elaborado aponta que nenhuma FPIC foi formalmente instituída para o planejamento da região, contudo, câmaras temáticas de mineração, de resíduos sólidos e de transporte sanitário foram criadas entre os anos de 2013-2014. Os estudos também apontam a dificuldade de instituição das FPICs, dado que uma mesma função geralmente não desperta o interesse de todos os agentes políticos da região, atrasando a sua consolidação.

Em relação à RM da Baixada Santista, desde a sua institucionalização, o arranjo institucional se baseou em um tripé composto por Conselho de Desenvolvimento, Agência Metropolitana e Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. O estudo aponta que o referido conselho conta com a participação de atores políticos oriundos do governo do estado e dos municípios que compõem a região. Contudo, não há participação da União, ente responsável pela administração do Porto de Santos. Além disso, não se identifica no Conselho de Desenvolvimento a presença de atores da sociedade civil e do mercado privado. A mesma situação ocorre em relação à Agência Metropolitana e ao Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

No que concerne ao estudo sobre a RM de Goiânia, a criação do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano foi mais atenta ao sentido de agregar o máximo de pessoas e instituições ligadas ao debate metropolitano. O referido órgão é composto por 29 membros – passando por representantes do Poder Legislativo e Executivo estadual e dos municípios metropolitanos, atores da sociedade civil, em especial agentes ligados ao setor produtivo, às instituições de ensino superior e aos conselhos profissionais e por organização ou movimento social indicado pelo Conselho de Política Urbana de Goiânia (Compur). Verifica-se, nesse caso, uma tentativa de estabelecer um modelo de governança, dada a composição bastante plural do conselho. A região conta ainda com uma série de consórcios, conselhos, comitês etc., que atuam sobre um rol

variado de FPICs. Os estudos apontam, contudo, que ainda se observa uma baixa implementação dos mecanismos de governança propostos.

O caso da RM de Salvador é bastante ilustrativo pelo fato de que, apesar da criação de duas estruturas institucionais de governança metropolitana – a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador (EMRMS) e o Consórcio Sociedade Organizada para o Município Avançar (Somar) –, ainda existem entraves na consolidação desses órgãos. A EMRMS conta com participação do governo estadual, dos municípios metropolitanos e da sociedade civil. Todavia, é registrado que há uma flagrante resistência por parte do município de Salvador em integrar as instituições voltadas à governança metropolitana. Além disso, os estudos identificam que ainda é incipiente a organização dessas estruturas de governança e dos atores envolvidos. Apontam também que há um conjunto de outros órgãos e instituições responsáveis pelas FPICs, sem que haja uma coordenação maior por parte da entidade metropolitana.

Em 2015, o governo do estado do Pará teve a iniciativa de, por meio de estudos, iniciar o processo delimitação da RM de Belém, a fim de determinar sua real composição territorial e quais FPICs seriam desenvolvidas. O relatório relativo à região apontou que os estudos foram validados com as prefeituras dos municípios metropolitanos e os representantes do governo do estado. Identificou-se também que algumas FPICs, como de transporte e meio ambiente, foram sendo desenvolvidas ao longo dos últimos anos sem a devida integração com a temática metropolitana, ou seja, foram trabalhadas de forma setorial.

A iniciativa de um parlamento metropolitano na RM de Belém constitui uma das mais interessantes propostas de construção e manutenção de uma estrutura de governança naquele espaço. Um variado conjunto de instituições da sociedade civil, de prefeituras dos municípios metropolitanos e de agentes privados foram convidados para compor o órgão. Embora seu desenvolvimento institucional ainda seja incipiente, a iniciativa de formação do parlamento metropolitano tem potencial para inspirar a criação de outras instâncias semelhantes e, assim, construir um padrão de governança participativo e efetivo. Até então, identificava-se a ausência de um órgão gestor próprio com responsabilidades sobre as relações interfederativas na região.

Os casos das RMs de Vitória e de Porto Alegre são semelhantes pelo fato de existir, nesses espaços metropolitanos, um conjunto de consórcios, comitês e conselhos que abarca os municípios metropolitanos. Contudo, em ambas as RMs, cada organização é formada por alguns municípios metropolitanos e por outros que não fazem parte do arranjo – o que torna bastante complexa a teia de arranjos institucionais. Nesse sentido, as estruturas institucionais existentes complexificam a governança metropolitana, na medida em que agregam mais atores à rede. No caso das FPICs de transporte e saneamento, as duas regiões contam com empresas

públicas e privadas que constituem o aparato institucional. Ainda é necessário, no entanto, desenvolver mecanismos que garantam a efetiva participação social nos espaços decisórios e maior envolvimento das instâncias estaduais de governo.

O arranjo metropolitano da Ride do Distrito Federal apresenta o desafio de agregar entes de três unidades federativas distintas – Minas Gerais, Goiás e Distrito Federal. Apenas isso já constitui dado suficiente para afirmar que a governança metropolitana nesse espaço é complexa. O estudo desenvolvido aponta a existência de um conjunto de arranjos institucionais, entre eles a Associação dos Municípios Adjacentes a Brasília (Amab) e o Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Coaride). Além desses, foi identificado na Ride do Distrito Federal um conjunto de convênios, consórcios e acordos de cooperação institucional. Conforme também é visto em outras RMs, ainda é tímida ou inexistente a participação social no arranjo institucional da região – o que compromete a governança em sentido mais pleno.

Verifica-se, a partir das experiências trazidas pelos parceiros do projeto, que a governança metropolitana ainda é algo em construção no país. O que se constata é um *modus operandi* predominantemente weberiano, em que a burocracia estatal domina a maior parte dos órgãos – conselhos, comitês, consórcios etc. –, deixando pouco espaço para a participação social e para a entrada dos atores do mercado. Como foi apontado, pensar a governança significa concretizar a incorporação de vários atores na produção e desenvolvimento das políticas. Além disso, identifica-se que, em todas as RMs, existem FPICs que ainda não foram contempladas por um olhar metropolitano. Nesse sentido, há um interessante espaço para um desenvolvimento institucional que acolha uma gama mais plural de atores.

A discussão previamente proposta argumentou que, para além de observar a trajetória institucional dos arranjos metropolitanos, também era necessário acrescentar mais uma camada analítica aos estudos metropolitanos. No caso, propomos neste capítulo observar de que modo os atores sociais constroem consenso político em torno das demandas metropolitanas, de que modo articulam recursos de poder para atingir seus interesses e, em função disso, como constroem as arenas de cooperação institucional voltadas às demandas metropolitanas. Os estudos desenvolvidos pelos parceiros da Plataforma da Governança Metropolitana mostraram que um amplo conjunto de atores está inserido no debate sobre governança metropolitana e que é preciso prosseguir com os estudos sobre o tema.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS: AFINAL, POR QUE PENSAR EM GOVERNANÇA METROPOLITANA?

Os estudos de caso discutidos nos próximos capítulos e os demais trabalhos encontrados na Plataforma Governança Metropolitana no Brasil mostram que, mesmo incipiente, há um vasto conjunto de arranjos institucionais que estão presentes nas RMs brasileiras. Mesmo assumindo como um dado a declaração de Pierson (1995), de que, em regimes federativos, as iniciativas existentes são altamente dependentes e pouco coordenadas, as experiências de governança selecionadas para este livro mostram que há iniciativas acontecendo no Brasil e, certamente, desafios a serem enfrentados.

O primeiro deles, conforme será visto, é o fato de o traçado de uma RM ser apenas mais um desenho institucional existente na ampla região em que ela se situa. Há, por exemplo, consórcios intermunicipais que abrangem alguns municípios metropolitanos e outros situados fora da RM, assim como há bacias hidrográficas que perpassam alguns entes metropolitanos, mas não outros. Há múltiplos desenhos institucionais sobrepostos, interagindo sobre o mesmo território, e promover o diálogo entre os atores inseridos nessas organizações, a fim de promover uma agenda de desenvolvimento coesa e robusta, torna-se o principal desafio. Acompanhado disso, há instituições participativas, atores provenientes do mercado privado, universidades etc. que constantemente tentam adentrar os espaços de concertação, apresentando suas demandas e propondo novas agendas.

Desse modo, o conceito de governança é extremamente útil para se pensar na realidade atual existente. Novamente, é necessário, sobretudo, mapear os atores e acompanhar de que maneira eles mobilizam seus interesses nesses múltiplos e sobrepostos campos de atuação. Consideramos que a teoria de Fligstein (2007), sobre como os atores sociais conseguem buscar seus interesses e mobilizar as estruturas sociais em torno de seu objetivo, e a teoria de Ostrom (1990), sobre de que forma os atores sociais desenvolvem estruturas institucionais para lidar com demandas coletivas, são ideias interessantes para aprofundar esse debate.

Em relação aos arranjos institucionais existentes, podemos lançar a hipótese de que eles atuam de acordo com a área da FPIC existente. Ou seja, em áreas como bacias hidrográficas e meio ambiente, a gestão se dará com um maior número de atores oriundos dos movimentos sociais, dada a longa trajetória dos comitês de bacias hidrográficas. Contudo, em FPICs como transporte público e mobilidade, os arranjos institucionais criados em torno disso contarão com a participação de atores do mercado privado, das empresas públicas de transporte urbano etc. Por fim, quanto às FPICs relativas a uso e ocupação do solo, podemos prever uma crescente participação e influência do mercado privado de construção civil.

No caso dos consórcios públicos, não há nenhum tipo de participação da sociedade civil, dado o fato de o consórcio ser formado apenas por gestores municipais. Desse modo, a governança dos arranjos institucionais existentes nas RMs brasileiras

pode não obedecer a uma lógica única, mas estar condicionada às particularidades de cada área de política pública.

De todo modo, torna-se imperativo para aqueles que se dedicam a compreender a dinâmica metropolitana entender a influência que os arranjos metropolitanos possuem. Ressaltamos, neste texto, a importância de se observar o modo como os atores sociais, espacialmente situados, agem e mobilizam os seus interesses em torno das pautas metropolitanas. Ao longo dos próximos capítulos, o leitor poderá se apropriar de forma mais aprofundada da discussão a partir do relato de casos das RMs de Porto Alegre, Goiânia, Vale do Paraíba e Litoral Norte, Baixada Santista e Belém.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, 2005.

ABRUCIO, F. L.; FILIPPIM, E. S.; DIEGUEZ, R. C. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 6, p. 1543-1568, 2013.

ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a Federação? **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 29-40, 2005.

AMARAL, S. M. S.; BLATT, C. R. Consórcio intermunicipal para a aquisição de medicamentos: impacto no desabastecimento e no custo. **Revista de Saúde Pública**, v. 45, n. 4, p. 799-801, 2011.

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

CASULA, M. Quem governa na governança (local)? Reflexões teóricas e evidências empíricas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 6, p. 1121-1138, nov. 2017.

COSTA, M. A. *et al.* Do processo de metropolização institucional à implementação do Estatuto da Metrópole: dois balanços, suas expectativas e incertezas. *In*: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (Org.). **Brasil metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: Ipea, 2018, p. 19-54. v. 4.

COSTA, M. A.; MATTEO, M.; BALBIM, R. Faces da metropolização no Brasil: desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. *In*: MORAIS, M. P.; COSTA, M. A. **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010.

DUNLEAVY, P. *et al.* New public management is dead – long live digital-era governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 16, n. 3, p. 467-494, 2006.

FIRJAN – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO RIO DE JANEIRO. **Criação de municípios**: mais impostos e menos serviços à população. Rio de Janeiro: Firjan, 2018.

FLIGSTEIN, N. Habilidade social e a teoria dos campos. **Revista de Administração de Empresas**, v. 47, n. 2, p. 61-80, 2007.

FREY, K. Abordagens de governança em áreas metropolitanas da América Latina: avanços e entraves. **Urbe**, v. 4, n. 1, p. 87-102, 2012.

FREY, K. *et al.* Políticas públicas em perspectiva comparada: proposta de um framework para a análise de experiências locais. **Revista do Serviço Público**, v. 68, n. 1, p. 9-36, 2017.

GARSON, S. **Regiões metropolitanas**: por que não cooperam? Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.

GOMIDE, A.; PIRES, R. R. **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos Municípios Brasileiros, 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95942.pdf>.

KLINK, J. Novas governanças para as áreas metropolitanas. O panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. **Cadernos Metrópole**, v. 11, n. 22, p. 415-433, 2009.

_____. Por que as regiões metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalonamento do estado social desenvolvimentista em espaços metropolitanos. *In*: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. (Ed.). **Território metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília, Ipea, 2013.

LASWELL, H. D. **Politics**: who gets what, when, how. Cleveland: Meridian Books, 1958.

LIMA, L. L. *et al.* Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. **Urbe**, v. 12, e20190147, 2020.

LINHARES, P. T. F. S.; MESSENBERG, R. P.; FERREIRA, A. P. L. **Transformações na federação brasileira**: o consórcio intermunicipal no Brasil do início do século XXI. Brasília: Ipea, 2017.

LOTTA, G. S.; GONÇALVES, R.; BITELMAN, M. A Coordenação Federativa de Políticas Públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 64, 2014.

LOWI, T. J. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.

LUI, L.; SCHABBACH, L. M. Intergovernmental cooperation and public consortia: an analysis of the signing of agreements. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 56, n. 1, p. 13-25, 2020.

LUI, L.; SCHABBACH, L. M.; NORA, C. R. D. Regionalização da saúde e cooperação federativa no Brasil: o papel dos consórcios intermunicipais. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, p. 5065-5074, 2020.

MARGUTI, B. O.; D´ALMEIDA, C. H. Instrumentos do planejamento metropolitano: adaptações e experimentações recentes. *In*: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (Org.). **Brasil metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: Ipea, 2018. v. 4.

OSTROM, E. **Governing the commons**: the evolution of institutions for collective. Nova York: Cambridge University Press, 1990.

PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações & Sociedade**, v. 15, n. 46, p. 39-55, 2008.

PIERSON, P. Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy. **Governance**, v. 8, n. 4, 1995.

ROCHA, C. V. A cooperação federativa e a política de saúde: o caso dos consórcios intermunicipais de saúde no estado do Paraná. **Cadernos Metrópole**, v. 18, n. 36, p. 377-399, 2016.

RODRIGUES, A. L.; MALO, M. C. Estruturas de governança e empreendedorismo coletivo: o caso dos doutores da alegria. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 10, n. 3, p. 29-50, 2006.

SOARES, M. M.; MACHADO, J. A. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018.

SOUZA, C. Regiões metropolitanas: reforma do regime político e vazio de governança. *In*: DINIZ, E. (Ed.). **Globalização, Estado e desenvolvimento**: dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 235-261.

STRELEC, T. C.; FONSECA, F. Alcances e Limites da Lei dos Consórcios Públicos – um balanço da experiência consorciativa no estado de São Paulo. *In*: SPINK, P.; CARNEIRO, J. M. B.; TEIXEIRA, M. A. C. (Org.). **Municípios e estados**: experiências com arranjos cooperativos. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2012.

WORLD BANK. **Governance and development**. Washington: World Bank, 1992.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

LIMA, L. L. *et al*. Planejamento governamental nos municípios brasileiros: em direção a uma agenda de pesquisa. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 18, n. 2, p. 323-335, 2020.

LUI, L. **A União faz a força?**: um estudo sobre cooperação intermunicipal. 2019. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

_____. Cooperação interfederativa e Regionalização da saúde: a atuação dos consórcios intermunicipais no Rio Grande do Sul. *In*: CARNEIRO, J. M. B.; Brito; E. S. (Org.). **Consórcios intermunicipais e políticas públicas regionais**. São Paulo: Oficina Municipal; Fundação Konrad Adenauer, 2019.

MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (Org.). **Brasil metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: Ipea, 2018.

STRELEC, T. C. **Desafios da adaptação institucional**: um estudo do impacto da Lei de Consórcios Públicos no estado de São Paulo. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, São Paulo, 2011.