

Governança interfederativa: os desafios postos para as RMs brasileiras a partir do Estatuto da Metr pole

2016 . Ano 13 . Edi o 87 - 17/06/2016



A Lei n  13.089/2015, conhecida como Estatuto da Metr pole (EM), estabeleceu novo marco regulatório para as Regiões Metropolitanas (RMs) brasileiras. Além da competência constitucional dos estados para criar regiões metropolitanas, o EM traz diretrizes para o planejamento, gestão e execu o das fun es públicas de interesse comum (FPICs) e para a utiliza o de outros instrumentos de gestão interfederativa. Também define critérios para o apoio financeiro da União às a es interfederativas no campo do desenvolvimento urbano.

O primeiro desafio operacional a ser enfrentado no cumprimento do EM   a composi o de uma pauta comum, em torno da qual se construir  a governança interfederativa. Essa pauta difere das demandas locais, pois não corresponde   sobreposi o das necessidades de cada município. Outro desafio reside na assimetria da capacidade fiscal e financeira dos municípios, impactando no compartilhamento do financiamento das a es metropolitanas, que não contam com fontes de recursos específicas e nem volume suficiente para atender a todas as demandas.

Por seu turno, a capacidade de investimento dos municípios tende a ser limitada. Além do fato de que as estruturas de governança incorporam, tradicionalmente, mecanismos de sustenta o material apenas via fundos financeiros, insuficientes para assegurar a competitividade econ mica, o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida nas metrópoles.

Diante disso, ressalta-se a importância de incorporar novos atores no financiamento, em um novo modelo em que as estruturas públicas convivam com agentes privados. A escala dos investimentos em projetos prioritários exige altos montantes de recursos, nem sempre passíveis de serem suportados apenas pelos governos, de modo que a participa o do setor privado pode ser decisiva em várias situa es. A utiliza o da Opera o Urbana Consorciada Interfederativa, prevista no EM, será um bom teste desta incorpora o.

Em geral, a desigualdade populacional e econ mica dos municípios gera impactos negativos na eficiência da gestão metropolitana. Na RM de São Paulo, vários municípios têm baixa capacidade de investimento, o que exige a ado o de modelos de financiamento que considerem essa diversidade.

Essas condi es ampliam a importância da participa o dos três níveis de governo no esforço de financiamento, a fim de equalizar as contribui es para os grandes projetos e obras, o que exige a acomoda o de interesses e demandas nem sempre

consensuais, ou passíveis de composição política.

Entre os desafios político-institucionais para a cooperação interfederativa destacam-se: a) a fragmentação institucional, que gera impactos na gestão e implementação das FPICs, em que se sobressai a pulverização da repartição formal de atribuições entre os entes federados e a autonomia dos governos locais na solução de problemas de interesse comum; b) o baixo reconhecimento do papel e do peso na dinâmica metropolitana de um ou mais municípios (em geral o município sede), que tende a ser desconsiderado nas estruturas de governança metropolitana; c) a dificuldade para implantar mecanismos e instrumentos que ampliem a participação do setor privado no financiamento de projetos e ações e d) as disputas político-partidárias e a falta de identidade metropolitana.

Diante disso, as políticas públicas de desenvolvimento metropolitano devem ter caráter transversal; de integração às políticas setoriais. A mobilidade, os recursos hídricos, o saneamento ambiental, a habitação e o desenvolvimento urbano, entre outras, são FPICs cujo equacionamento requer projetos que ultrapassem fronteiras físicas e institucionais. Por isso mesmo deverão ser enfrentadas por meio da cooperação entre os três níveis de governo, com a participação do setor privado e com o controle da sociedade.

Nesse sentido, o PDUI, cuja elaboração está prevista no EM, deve ser encarado como a peça central da pactuação da governança interfederativa. Sua formulação constitui excelente oportunidade para construir uma identidade metropolitana, sobretudo por incorporar um novo agente ao debate: o cidadão metropolitano. Este, certamente, trará legitimidade ao processo de elaboração do PDUI e responderá pelo monitoramento da implementação de suas diretrizes, projetos e ações.

Rovena Negreiros é gestora pública do governo do Estado de São Paulo.
É diretora-presidente da empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A (Emplasa) desde julho de 2015.