

Título do capítulo	INTRODUÇÃO ÁREAS METROPOLITANAS NA AMÉRICA LATINA: CONDIÇÕES DE GOVERNANÇA E SEUS DESAFIOS
Autor(es)	Marco Aurélio Costa Lizandro Lui
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-017-2/introd

Título do livro	Governança Metropolitana na América Latina: um panorama das experiências contemporâneas sob uma mirada comparativa
Organizadores(as)	Marco Aurélio Costa Lizandro Lui Sara Tavares Rebello
Volume	4
Série	Governança Metropolitana na América Latina
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2021
Edição	1a
ISBN	978-65-5635-017-2
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-017-2

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

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.

INTRODUÇÃO

ÁREAS METROPOLITANAS NA AMÉRICA LATINA: CONDIÇÕES DE GOVERNANÇA E SEUS DESAFIOS¹

Marco Aurélio Costa²

Lizandro Lui³

Como foi dito na apresentação deste livro, os textos que se seguem a esta introdução apresentam o quadro de gestão e governança metropolitanas de oito países da América Latina, divididos entre Estados federativos e unitários. O grau de urbanização do subcontinente e a presença de cidades/metrópoles densamente ocupadas e marcadas por um processo de urbanização/metropolização tanto intenso quanto produtor de segregação socioespacial justificaram o esforço dessa investigação, que foi realizada em 2019, com a participação de vários pesquisadores internacionais. Desse modo, considerando as valiosas contribuições reunidas nestas páginas, buscamos trazer elementos para discutir as condições de governança e os principais desafios associados à governança metropolitana na América Latina.

No que diz respeito às condições para a governança, a pesquisa traz uma questão orientadora: faz diferença ser um país federativo ou um país unitário quando se trata de lidar com os desafios associados à governança metropolitana? As experiências trazidas nesta publicação podem gerar uma tipologia associada às formas de Estado?

A partir dos países investigados e dos estudos de caso das áreas metropolitanas de Buenos Aires (Argentina), Rio de Janeiro (Brasil), Guadalajara (México), Caracas (Venezuela), Santiago (Chile), Valle de Aburrá, em Medellín (Colômbia), Quito (Equador) e Lima (Peru), buscamos não apenas conhecer melhor a realidade metropolitana do subcontinente, mas aprender com as experiências reportadas,

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-017-2/introd>

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur/Ipea); coordenador de estudos em desenvolvimento urbano na Dirur/Ipea; e coordenador nacional do Instituto Nacional em Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INPuT). *E-mail*: <marco.costa@ipea.gov.br>.

3. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea. *E-mail*: <lizandro.lui@ipea.gov.br>.

atentando para aspectos ligados ao marco jurídico, às condições de governança, ao planejamento territorial e aos desafios do financiamento.

1 GOVERNANÇA METROPOLITANA NA AMÉRICA LATINA

Desde meados da década de 1980, o conceito de governança ganhou evidência em uma grande variedade de disciplinas, incluindo gestão e avaliação de políticas públicas, administração de empresas, ciência política, sociologia etc. A disseminação do conceito, no entanto, não culminou em uma melhor elucidação sobre sua acepção. O estudo de Dunleavy *et al.* (2006), ao discorrer sobre governança, apontou ser este um termo adotado em uma gama tão vasta de significados e sentidos que se tornou necessário estabelecer dimensões de análise antes de retirar dele qualquer contribuição.

Para o Banco Mundial, olhando para a escala local, a governança é definida como a maneira pela qual o poder é exercido no gerenciamento dos recursos econômicos e sociais de um município para o desenvolvimento (World Bank, 1992). Rodrigues e Malo (2006), por seu turno, apontam que um entendimento possível para o conceito de governança é pensá-lo como um modo de exercício de poder. Nesse caso, o poder é exercido por múltiplos atores – Estado, instituições privadas, organizações não governamentais (ONGs), sociedade civil – dispostos em uma arena ampla em que interesses e disputas estão em jogo.

A governança surge no vocabulário dos analistas de políticas públicas como uma contrapartida à concepção tradicional de gestão pública, baseada na ação do Estado. Conforme Peci, Pieranti e Rodrigues (2008), o foco de análise do conceito são as relações estabelecidas entre os governos, a sociedade civil e o setor privado, permitindo, ainda, discutir os próprios limites da ação dos governos. Segundo os autores, a relação entre Estado, sociedade civil e mercado na gerência das políticas públicas é considerada obsoleta dentro do conceito de governança na medida em que se entende que o setor público deve assumir o papel de liderança na condução e como mobilizador de parcerias público-privadas. A sociedade civil, nesse modelo, exerce um papel fundamental de participação e controle das ações do Estado. Assim, o poder público deve promover um ambiente institucional capaz de fomentar as coalizões entre os atores privados com o setor público.

Podemos, a partir dos muitos aportes sobre o tema, dizer que a ideia de governança remete à forma como atores sociais e agentes políticos e econômicos, representantes do Estado, do mercado e da sociedade, se organizam, se articulam e interagem num dado contexto político-institucional, no processo de desenho, implementação, monitoramento e avaliação de ações e políticas de interesse público.

No caso da pesquisa cujos resultados trazemos nesta publicação, o objeto de estudo é a governança das áreas/regiões metropolitanas (RMs) da América Latina. Cumpre destacar, contudo, que, ao nos aproximarmos do tema, a análise acabou centrando-se em aspectos mais próximos do contexto político-institucional em que se dão a gestão e a governança, abarcando fatores associados às normas que permeiam a estruturação da gestão metropolitana, os condicionantes sociopolíticos que afetam sua governança, o planejamento metropolitano e a questão sempre desafiadora do financiamento do desenvolvimento urbano-metropolitano.

Nesse sentido, até pelas condições de realização da pesquisa – recursos e prazos envolvidos –, não foi possível avançar no que seria a governança *stricto sensu*, pesquisando a forma efetiva de organização, articulação e interação de atores, além de agentes sociais, políticos e econômicos na questão metropolitana. Feita essa ressalva, podemos avançar na introdução dos aspectos teórico-conceituais nos quais se baseou a investigação.

O debate sobre as RMs na América Latina, em perspectiva comparada, remonta à seminal obra organizada por Manuel Castells *Imperialismo y Urbanización en América Latina*, lançada em 1973, que contava com a contribuição de inúmeros pesquisadores latino-americanos. Essa publicação encontrava-se na esteira de um projeto maior, promovido pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), que buscava pensar as condições do subdesenvolvimento na região e as formas de superá-las.

Passadas algumas décadas, resta evidente a importância do tema, seja em termos do reconhecimento de aspectos relevantes relativos ao processo de urbanização/metropolização ocorrido no subcontinente, seja por conta das dificuldades encontradas em seus diversos países para lidar com os desafios decorrentes dos extensos e graves problemas que afetam as suas cidades-metrópoles.

São inquestionáveis os altos índices de desigualdade, pobreza, exclusão social e precarização das moradias que assolam as cidades da América Latina. Numa análise sobre a questão da pobreza e das condições de desenvolvimento socioeconômico da região, Rojas (2005, p. 39, tradução nossa) aponta que

[o] progresso no atendimento das demandas básicas da população significou que, no final dos anos 1990, a América Latina e o Caribe foram considerados como tendo sofrido uma mudança na estrutura da pobreza. Desse modo, pensava-se que a pobreza “econômica” (falta de renda suficiente para adquirir uma cesta básica de mercadorias) prevalecia em vez da pobreza “estrutural” (combinação de necessidades básicas insatisfeitas e renda insuficiente).

Pensar no modo como as RMs no subcontinente se desenvolvem é um desafio que precisa ser enfrentado. Maricato (2011) aponta que há, nas metrópoles brasileiras, uma significativa falta de governo, evidenciada pelas

incipientes iniciativas de cooperação administrativa intermunicipal e federativa. Por seu turno, diversos estudos voltados para as RMs da América Latina têm suas metrópoles como seu objeto privilegiado, e estudos promovidos pelo Ipea sobre o tema, como Marguti, Costa e Favarão (2018), apontam para os percalços que a governança metropolitana vem enfrentando no Brasil. Filgueiras (2014) analisa as migrações internas em Lima, e outros estudos se dedicam a analisar as metrópoles de Colômbia e Chile (Holuique, 2011), México e Brasil (Vignoli, 2006), Quito (Martí-Costa, Durán e Marulanda, 2016) e Caracas (Lizarraga, 2012).

A literatura sobre o tema, bem como os dados presentes nos capítulos que dão sequência a esta obra, apresentam um conjunto de atores e instituições envolvidos no processo de desenvolvimento das metrópoles. É importante não apenas observar como cada ator age individualmente, mas também entender de que modo a interação, os conflitos e as estratégias de cooperação entre eles constroem soluções para os problemas metropolitanos – ou criam novos problemas. Nesse sentido, o olhar ficaria muito restrito e pobre se observássemos apenas o Estado em ação. É necessário, todavia, considerar a miríade de atores que se engajam no processo de construção da metrópole.

Desse modo, acreditamos ser de grande valor heurístico a junção do conceito de governança aos debates sobre RMs na América Latina. Em estudos já publicados (Frey, 2012; Klink, 2009; Marguti, Costa e Galindo, 2016; Lima *et al.*, 2020) que promoveram a união entre esses dois conceitos foi possível observar de que forma as políticas públicas foram desenvolvidas nas RMs latino-americanas e de que modo as relações entre os múltiplos atores envolvidos ocorreram.

Conforme apontado por Klink (2009), há um importante paradoxo que permeia o debate sobre a governança metropolitana na América Latina. Por um lado, as RMs concentram importantes recursos e demandas sociais; por outro, os arranjos institucionais que deveriam nortear e promover soluções para essas demandas ainda se apresentam em estágio inicial e com poucos instrumentos de gestão efetiva.

Além disso, dada a história de autoritarismo e governos militares no subcontinente, é importante salientar que a própria sociedade civil ainda está se constituindo como um ator-chave e fundamental na condução das políticas públicas, em geral, e na condução das metrópoles, em particular. Nesse sentido, pode-se afirmar, com base em estudos, como Avritzer (2011), que ainda são incipientes os espaços de participação social na América Latina e que eles ainda se encontram afastados das arenas de decisão sobre políticas públicas. Sem a participação efetiva, estável e permanente da sociedade civil, organizada em fóruns para contribuir com a formulação e fiscalização das políticas, não é possível pensar em uma governança plena das metrópoles.

Se tomarmos tudo o que foi dito como pressuposto, podemos sumariamente afirmar que a governança metropolitana ainda é diminuta nas metrópoles latino-americanas, dado que, conforme visto, a ação de apenas um ator, seja ele o Estado ou o mercado privado, não constitui uma governança, uma vez que esta presume a existência de uma rede formada por diversos atores.

Em cada capítulo deste livro, o leitor poderá identificar como os arranjos institucionais de governança metropolitana se constituem em cada país da região inserido no estudo. No que diz respeito ao recorte associado às formas de Estado – federado ou unitário –, a temática da distribuição de competências e poderes, da descentralização e da cooperação interfederativa na implementação de políticas públicas tem permeado o debate contemporâneo sobre o federalismo (Abrucio, 2005; Pierson, 1995).

Para pensar em como operam as formas de cooperação e coordenação dentro de sistemas federativos e como isso se reflete na gestão metropolitana, mobilizamos Pierson (1995, p. 451) que, em sua tese, 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”.

Nesse sentido, assume-se aqui o pressuposto de que em um sistema federativo há espaço para iniciativas dos entes subnacionais, dada a sua autonomia política, e, por conseguinte, é recomendável que as ações dos agentes políticos que representam os diferentes entes tenham algum grau de consonância entre si. 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.

Desse modo, quando tratamos de pensar numa governança metropolitana, a problemática lançada pelo autor assume contornos ainda mais delicados visto que os problemas enfrentados nas metrópoles latino-americanas são geralmente complexos, interconectados e necessitam de uma quantidade vultosa de recursos financeiros para serem resolvidos. A cooperação e a coordenação de ações e políticas, bem como seu financiamento, formam o calcanhar de Aquiles da gestão e da governança metropolitanas.

Em nossa investigação, todavia, nem todos os países abordados são federações, visto que Chile, Equador, Peru e Colômbia são países de forma de Estado unitário. A inclusão desses países na pesquisa e o confronto das evidências empíricas permite pôr à prova os pressupostos relativos aos países federados e cotejar essas experiências com aquelas de países unitários, onde, em tese, seria de se esperar menores dificuldades em termos da promoção de ações coordenadas entre as instâncias governamentais.

Conforme poderá ser observado a partir da leitura dos capítulos seguintes, especialmente daqueles que fazem um balanço comparativo e/ou analítico da coleção de casos aqui reunida, os países unitários também apresentam experiências de descentralização administrativa e entes subnacionais dotados de variados graus de competência (tais como governos distritais, regionais e municipais). A cooperação entre esferas de governo é, portanto, um fator presente em todos os países pesquisados. Assim, mesmo que a constatação de Pierson (1995) tenha sido pensada a partir do olhar do autor para federações, seus apontamentos, ao menos no caso da questão metropolitana, também são válidos para os países unitários.

Há, no Brasil, um debate intenso sobre o papel do governo central na condução das políticas públicas. Importantes autores, como Arretche (2010), afirmam que há uma concentração de recursos e autoridades legislativas na União e uma restrita capacidade de gestão dos governos subnacionais, principalmente nos municípios altamente dependentes das transferências de recursos do governo central e incapazes de gerar sua própria renda.

Esse cenário gera efeitos nas RMs brasileiras na medida em que os entes que compõem esses arranjos possuem restrita capacidade financeira para lidar com as complexas demandas metropolitanas. Cientes de que os Estados investigados nessa pesquisa são diferentes do Brasil, como também o são entre si, não podemos transpor as conclusões acumuladas pelos autores brasileiros aos demais países. A chave analítica lançada, contudo, é pertinente para pensar nas RMs da América Latina. Qual é a escala de centralização e descentralização financeira e legislativa existente? Como o jogo de forças entre governo central e governos subnacionais se reflete na governança metropolitana?

Há que se ressaltar que a discussão não se limita a estimar e averiguar em que medida os recursos orçamentários e a capacidade institucional local são suficientes para fazer frente às competências e atribuições assinaladas para essa escala/esfera. Diversas ações se mostram mais complexas e exigem soluções baseadas na articulação entre entes locais e centrais, seja no contexto federativo, seja no contexto de países unitários que acabam, como se verá adiante, apresentando níveis de governo local que assumem algum protagonismo, sobretudo quando se trata de cidades metropolitanas.

2 BASES TEÓRICO-CONCEITUAIS E RECORTES DA PESQUISA

Tendo em consideração os apontamentos anteriores, cientes, ademais, de que os sistemas federativos variam (Elazar, 1993; Peterson, Rabe e Wong, 1986; Abrucio, 2005; Arretche, 2010; Fossum e Jachtenfuchs, 2017) e de que os países unitários também apresentam um conjunto de complexidades relativas à organização e distribuição de poder e competências pelo território (Rodríguez,

2001; Ojeda, 2003; Carrión, 2003; Mardones, 2008; Jiménez, 2009; Valenzuela, Henríquez e Cienfuegos, 2019), desenvolvemos uma análise comparativa entre os países selecionados a fim de observar as similitudes e discrepâncias entre essas formas de Estado e, principalmente, observando como elas influenciam ou não na governança metropolitana.

A despeito da forma de organização do Estado, Falleti (2006) aponta que vários fatores aproximam as experiências de organização do Estado dos países latino-americanos. A autora concentra sua análise nas experiências de países como Argentina, México, Colômbia e Brasil – os mesmos países federados selecionados para a pesquisa. Segundo a autora, esses países passaram por experiências de descentralização nas últimas décadas do século XX e reorganizaram a distribuição territorial do poder. Cientes disso, coube-nos questionar de que modo a experiência recente de centralização e descentralização afetou a governança metropolitana nesses países.

Pode-se afirmar, sem dúvida, que os centros metropolitanos são figuras importantes em todos os países do continente, dada a concentração populacional e de geração de riquezas. Assim, assumida a sua importância inquestionável, entendemos que levar em conta as reformas e a reestruturação dos Estados seria interessante para compor o roteiro da pesquisa. Com esse foco, questionamo-nos, então, de que modo as RMs se formaram ao longo do século XX e quais marcos normativos e regulatórios relativos ao tema foram sendo produzidos. Além disso, nos indagamos a respeito de como é realizada, em cada país, a definição sobre o que é uma região/área/distrito metropolitano⁴ e sobre quem detém a autoridade de instituí-la e financiá-la.

Nesse caso, o principal objetivo foi identificar o modo como ocorre a interação entre os governos centrais e os subnacionais (Estados, províncias, departamentos, distritos, cantões, municípios) na instituição das RMs quanto ao seu financiamento e a gestão das demandas na escala metropolitana. Esse direcionamento suscitou resultados interessantes, como o fato de que, na Colômbia, o debate sobre gestão da metrópole e produção de instrumentos legais direcionados a essa temática data do final do século XIX, ao passo que na Argentina, até hoje, a produção legislativa sobre o tema é incipiente.

Em relação à escolha das RMs que foram estudadas empiricamente, baseamos o desenho metodológico com base na proposta de Yin (2015) a respeito do estudo de caso. Em função da limitação temporal para a elaboração do estudo, orientamos aos consultores que trouxessem a experiência metropolitana que fosse

4. Vale salientar que muitos são os termos utilizados para se referir à constituição formal-institucional de espaços metropolitanos nos países pesquisados.

mais próxima de suas pesquisas prévias. Assim, não precisariam começar a avaliação do zero, visto que já possuíam um acúmulo de conhecimento sobre o tema.

Do ponto de vista metodológico, chamamos esse tipo de recorte de amostra por conveniência (Yin, 2015). Seguindo essa orientação, as experiências de Guadalajara (México), Medellín (Colômbia), Rio de Janeiro (Brasil), Lima (Peru), Quito (Equador), Santiago (Chile), Caracas (Venezuela) e Buenos Aires (Argentina) foram selecionadas para compor este livro. Ao final dos relatos dos oito estudos de caso, pode ser lido um capítulo comparativo das experiências. Conforme aponta Santos (2012), estudos comparados devem ser orientados para a construção de inferências causais generalizantes, aptas a explicar formação, estabilidade e mudança em instituições políticas ou arranjos institucionais. Nesse sentido, constatamos possuir em mãos o que o autor chama de “poucos casos e muitas variáveis”, o que nos permitiu explicar a conformação da governança metropolitana nos países selecionados.

A partir da experiência brasileira sobre a instituição, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum (FPICs), tal como previstas no Estatuto da Metrópole (Brasil, 2015), a investigação procurou conhecer como se dá a gestão e o compartilhamento dessas atividades e serviços nos países pesquisados, contemplando a sua definição e os arranjos de gestão envolvidos.

As experiências variam tanto no que diz respeito à identificação de quais são as FPICs e de quem as define quanto no que se refere às formas de gestão, envolvendo aspectos que passam pela distribuição de competências e pelo estabelecimento de relações horizontais e verticais entre governos locais, regionais e nacionais.

Também no sentido de definir uma relação com a recente experiência brasileira, buscou-se saber sobre os instrumentos de planejamento e gestão metropolitana adotados nos países pesquisados. Desse modo, procurou-se estabelecer um paralelo com os planos de desenvolvimento urbano integrado (PDUIs), questionando como o planejamento das metrópoles é realizado nas RMs desses países. Ademais, inquiriu-se também sobre a existência de algum órgão – tal como um conselho gestor – que cuidasse especificamente dos temas metropolitanos, a forma como ele se financia, como opera etc.

Nos roteiros de pesquisa, construídos e enviados aos consultores, numa tentativa de produzir registros que permitissem alguma comparabilidade, a terminologia utilizada, a partir da experiência brasileira, como exemplificam os termos FPIC e PDUI, precisou ser mais bem explicada, para que os pesquisadores encontrassem uma “tradução” adequada. Afinal de contas, o que importava eram as ideias subjacentes aos termos, no caso, a ideia de instrumentos de planejamento e gestão aplicada às políticas públicas nos espaços metropolitanos daqueles países. Na prática, porém, pôde-se perceber que a própria terminologia estava por demais

embebida nas singularidades do caso brasileiro, o que por si só já foi um achado da pesquisa, que precisou incorporar perspectivas e nomenclatura alternativas.

No âmbito dos recortes temáticos da pesquisa, dois temas mereceram destaque. Um deles, o da participação social, muito próximo da experiência brasileira, desde a vigência do Estatuto da Cidade; e o outro, expressão de um problema comum às metrópoles do subcontinente, que é questão do financiamento.

Em relação à participação social, desde a década de 1980 o conceito de governança vem discutindo estratégias de descentralização e adoção de mecanismos de *responsiveness* e *accountability* (responsividade e responsabilidade) à gestão pública. Conforme aponta Avritzer (2011), o entendimento de que a participação social precisa permear todo o processo de desenvolvimento das políticas públicas, desde a formulação da agenda até o acompanhamento dos impactos da política, passou a ganhar força a partir das últimas décadas do século XX. Nessa perspectiva, e tendo como referência a experiência brasileira dos conselhos das cidades, procuramos instigar os pesquisadores a registrar de que forma a participação social se faz presente nos espaços institucionais de governança metropolitana na América Latina.

Em relação ao financiamento e à execução de empreendimentos nas RMs (tais como transporte público, saneamento básico etc.), procuramos entender de que maneira as distintas esferas de governo se envolvem nas questões de planejamento, financiamento e execução. Desse modo, observamos o modo como o sistema de governo (federativo ou unitário) impacta o financiamento de obras em âmbito metropolitano.

No caso do Brasil e da Venezuela, por exemplo, há uma grande concentração de recursos na esfera do governo central e uma baixa autonomia dos entes subnacionais para executarem sozinhos obras de grande monta. Por sua vez, em países como a Colômbia, onde a RM focalizada no estudo de caso busca formas de gerar receita fiscal, há mais autonomia por parte do Conselho Metropolitano para realizar e gerir os empreendimentos.

Em todos os casos estudados, as parceiras público-privadas passaram a ser um tipo de arranjo comum na gestão dos empreendimentos metropolitanos desde o final do século XX – tendência oriunda de um tipo de entendimento sobre a administração pública que relegava ao Estado a função de regulador e menos de executor.

Por fim, especificamente para os países de forma de Estado federado, buscamos fazer um levantamento sobre as cidades metropolitanas das capitais federais, independentemente de terem sido escolhidas para o estudo de caso – o que apenas não se deu no Brasil. Curiosamente, descobrimos ainda que mesmo

em países unitários podem ser encontradas restrições para o reconhecimento institucional desses espaços metropolitanos.

3 CONCLUSÃO

Os oito capítulos que retratam as RMs da América Latina buscam, cada um a seu modo, contornar as questões apontadas até aqui. No primeiro momento, os autores se dedicam a fazer um resgate histórico e institucional de como as RMs de cada país se formaram, trazendo um relato sobre as formas assumidas pela governança metropolitana atual. De forma transversal, todos os textos apresentam um importante debate sobre como os movimentos de centralização e descentralização do Estado provocam alterações na estrutura de gestão das metrópoles, principalmente quanto ao efetivo exercício de poder sobre o território.

A contribuição oferecida à literatura especializada pelos estudos sobre governança nas RMs orienta-se pela iniciativa de mostrar como os arranjos locais buscam se organizar e construir estruturas e ações minimamente coerentes que lhes permitam buscar a resolução de seus problemas coletivos. Isso não tem sido uma tarefa trivial para as RMs no mundo – e não seria diferente no caso da América Latina, tanto com países federados quanto unitários, para os quais poucas diferenças substantivas foram identificadas.

Da análise dos casos aqui reunidos, fica o registro da necessidade de construção de instrumentos que viabilizem a governança metropolitana, ou seja, que estimulem e tornem possível a cooperação entre os distintos atores presentes nas RMs.

Não há receitas prontas que garantam que a gestão e a governança metropolitanas sejam eficientes, eficazes e efetivas em todo lugar e contexto, mas, talvez, seja possível pensar em aspectos que contribuam para que todos esses adjetivos se apliquem à avaliação da gestão e da governança metropolitanas. O elemento basilar desse processo remete à construção de uma estrutura institucional que favoreça o engajamento dos diversos atores, num ambiente estável de concertação, deliberação e monitoramento das políticas metropolitanas.

Para além da ordem jurídico-normativa, contudo, é preciso que haja confiança entre os atores e estímulos à cooperação entre eles, considerando, em especial, o conjunto heterônimo de atores/agentes envolvidos nas práticas de gestão e governança. Lidar com as diferenças de recursos e capacidades e identificar os interesses divergentes pode ser um bom começo. O reconhecimento da variável política e político-partidária faz parte da construção do arranjo e não pode ser desprezada, bem como a volatilidade dos agentes políticos, o que reforça a importância de construções estáveis baseadas na confiança mútua. O desafio

consiste na construção de estruturas e práticas efetivas que sejam, ao mesmo tempo, sensíveis aos desafios existentes nas RMs.

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. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005>>.

ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados**, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0011-52582010000300003>>.

AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. *In*: PIRES, R. R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrôpole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2, 13 jan. 2015.

CARRIÓN, F. La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada. *In*: CARRIÓN, F. **Procesos de descentralización en la Comunidad Andina**. Quito: FLACSO, 2003.

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. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>>.

ELAZAR, D. J. International and comparative federalism. **PS: Political Science and Politics**, v. 26, n. 2, p. 190-195, 1993. Disponível em: <<https://doi.org/10.2307/419827>>.

FALLETI, T. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, n. 16, p. 46-885, 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200004>>.

FILGUEIRAS, B. S. C. As migrações internas e seu protagonismo contemporâneo nos imaginários urbanos da metrópole de Lima, Peru. **Cadernos Metrôpole**, v. 16, n. 31, p. 171-196, 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/2236-9996.2014-3108>>.

FOSSUM, J. E.; JACHTENFUCHS, M. Federal challenges and challenges to federalism: insights from the EU and federal States. **Journal of European Public Policy**, v. 24, n. 4, p. 467-485, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1273965>>.

FREY, K. Abordagens de governança em áreas metropolitanas da América Latina: avanços e entraves. **Urbe**: Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 4, n. 396, p. 87, 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.7213/urbe.6032>>.

HOLUIGUE, C. Institucionalidad y transporte público urbano: Santiago de Chile y Medellín, Colombia. *In*: CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Innovación ambiental de servicios urbanos y de infraestructura**: hacia una economía baja en carbono. Santiago: Cepal, 2011.

JIMÉNEZ, E. M. La transformación del Estado en América Latina: una perspectiva económica desde los países andinos. **Problemas del Desarrollo**: Revista Latinoamericana de Economía, v. 37, n. 147, 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2006.147.7637>>. Acesso em: 11 mar. 2020.

KLINK, J. J. Novas governanças para as áreas metropolitanas: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. **Cadernos Metrôpole**, v. 11, n. 22, 2009. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/5941>>. Acesso em: 11 mar. 2020.

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**: Revista Brasileira de Gestão Urbana, Curitiba, v. 12, 2020.

LIZARRAGA, C. Expansión metropolitana y movilidad: el caso de Caracas. **EURE**, v. 38, n. 113, p. 99-125, 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.4067/S0250-71612012000100005>>.

MARDONES, R. Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008). **EURE**, v. 34, n. 102, 2008. Disponível em: <<https://doi.org/10.4067/S0250-71612008000200003>>. Acesso em: 11 mar. 2020.

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

MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; GALINDO, E. A trajetória brasileira em busca do direito à cidade: os quinze anos de Estatuto da Cidade e as novas perspectivas à luz da Nova Agenda Urbana. *In*: COSTA, M. A. **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana. Brasília: Ipea, 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28583>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MARICATO, E. Metrôpoles desgovernadas. **Estudos Avançados**, v. 25, n. 71, p. 7-22, 2011. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-40142011000100002>>.

MARTÍ-COSTA, M.; DURÁN, G.; MARULANDA, A. Entre la movilidad social y el desplazamiento: una aproximación cuantitativa a la gentrificación en Quito. **Revista INVI**, v. 31, n. 88, p. 131-160, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.4067/S0718-83582016000300005>>.

OJEDA, L. Balance comparativo de la descentralización en los países de la Comunidad Andina. *In*: CARRIÓN, F. **Procesos de descentralización en la Comunidad Andina**. Quito: FLACSO, 2003.

PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações e Sociedade**, v. 15, n. 46, p. 39-55, 2008. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1984-92302008000300002>>.

PETERSON, P. E.; RABE, B. G.; WONG, K. K. **When federalism works**. [s. l.]: Brookings Institution Press, 1986.

PIERSON, P. Fragmented welfare States: federal institutions and the development of social policy. **Governance: an International Journal of Policy, Administration and Institutions**, v. 8, n. 4, 1995. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1995.tb00223.x>>. Acesso em: 13 ago. 2019.

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. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1415-65552006000300003>>.

RODRÍGUEZ, J. A. El Estado unitario descentralizado: una crítica del enfoque constitucional colombiano. **Cuadernos de Economía**, v. 20, n. 35, p. 162-203, 2001.

ROJAS, E. Las regiones metropolitanas de América Latina. Problemas de gobierno y desarrollo. *In*: ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J. C. FERNÁNDEZ GÜELL, J. M. **Gobernar las metrópolis**. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.

SANTOS, A. L. M. Quando comparamos para explicar: desenhos de pesquisa e sequências temporais na investigação de instituições políticas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 27, n. 80, p. 203-217, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v27n80/v27n80a12.pdf>>.

VALENZUELA, E.; HENRIQUEZ, O.; CIENFUEGOS, I. Los tres tipos de distribución competencial que estructuran la descentralización en América del Sur. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 3, p. 592-609, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0034-761220180122>>.

VIGNOLI, J. R. **Segregación residencial socioeconómica y sus relaciones con la migración intrametropolitana en cuatro aglomerados urbanos de América Latina**: los casos de Ciudad de México, Santiago de Chile, São Paulo y Rio de Janeiro en los decenios de 1980 y 1990. Santiago: Cepal, 2006.

WORLD BANK. **Governance and development**. Washington: [s. n.], 1992.

YIN, R. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5. ed. [s. l.]: Bookman, 2015.