

Título do capítulo	INTRODUÇÃO A AGENDA METROPOLITANA E A PESQUISA APLICADA: UM BALANÇO
Autor(es)	Marco Aurélio Costa
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350257 apresenta

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 Luís 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.

INTRODUÇÃO

A AGENDA METROPOLITANA E A PESQUISA APLICADA: UM BALANÇO

Marco Aurélio Costa¹

Em janeiro de 2020, passaram-se cinco anos da publicação (e vigência) do Estatuto da Metrópole (EM) (Brasil, 2015). À publicação – avaliada por muitos como inesperada – seguiu-se um período imediato no qual diversas regiões metropolitanas (RMs) do país iniciaram ou aprofundaram processos de implementação da lei, visando, em especial, garantir o reconhecimento da gestão plena, condição para acessar recursos do orçamento da União, nos termos de seu art. 14.

Por meio do projeto Governança Metropolitana no Brasil, desde o período imediatamente posterior à vigência do EM, vimos desenvolvendo quatro frentes de trabalho no âmbito do projeto: i) atualização do “universo metropolitano”; ii) acompanhamento do processo de implementação do EM no país; iii) com a participação de parceiros estaduais e do Distrito Federal, realizamos pesquisas e investigações sobre temas específicos, os quais assumem o *status* de componente da pesquisa, gerando relatórios e publicações como este livro; e iv) atendendo a convites ou como parte das atividades de divulgação científica, participamos de debates, eventos acadêmicos e institucionais, visando municiar o debate sobre a questão metropolitana no país. A implementação do EM e os temas centrais associados à governança metropolitana e seus desafios são referenciais para todas essas iniciativas.

No sentido de introduzir o quinto livro da série *Governança Metropolitana no Brasil*, resgatam-se aqui os elementos e resultados que perpassam as frentes de trabalho referidas anteriormente, procurando trazer elementos de reflexão relacionados ao tema e buscando associar essa reflexão a aspectos que passaram a ser desenvolvidos e a tangenciar as atividades do projeto em 2020, sobretudo a elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), liderado pelo (novo) Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), com o qual o Ipea firmou uma parceria, a fim de apoiar a elaboração da política.

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

Nesta introdução, exploraremos as linhas de atuação anteriormente citadas, buscando, na seção final, que trata da divulgação científica, contemplar as novas agendas de pesquisa que se encontraram em desenvolvimento em 2020.

1 O UNIVERSO METROPOLITANO DO BRASIL²

Desde 2010 (Costa, Matteo e Balbim, 2010), antes mesmo da estruturação da pesquisa Governança Metropolitana no Brasil, servindo-lhe, na verdade, como impulso original, realizamos o levantamento do universo metropolitano brasileiro, a partir da pesquisa e análise das legislações complementares estaduais dos 26 estados brasileiros.³

Quando o balanço de 2010 foi realizado, das menos de 10 RMs anteriores à Constituição Federal de 1988 (CF/1988) (Brasil, 2018a), chegou-se a 36 RMs, além das três Regiões Integradas de Desenvolvimento (Rides), apontando para a ocorrência do paradoxo da metropolização institucional, a despeito da observada fragilização do planejamento, da gestão e da governança metropolitana.

Na última década, o que se pode observar é que a metropolização institucional avançou. Buscando, em parte, lidar com eventuais benefícios por estar inserido em RMs, e, em parte, refletindo certo fetiche pela inserção nesse tipo de arranjo institucional, observou-se que o número de RMs no país passou para 76, mais que dobrando o número que havia na década anterior.

A tabela 1 atualiza uma verificação que vimos fazendo sistematicamente desde 2010, trazendo o balanço do número de RMs do país e do total de municípios inseridos nesses arranjos, conforme levantamento realizado em meados de 2020.

Os dados mostram uma concentração dos arranjos institucionais do tipo metropolitano nas regiões Nordeste e Sul, sendo que o Nordeste apresenta a média de 3,7 RMs por estado e o Sul apresenta a média de 7 RMs por estado.

2. Em Costa *et al.* (2018), pode ser encontrada uma análise similar a essa, mas que explora os números metropolitanos de forma mais ampla. Decidimos não atualizar aquela análise na sua totalidade, não apenas porque pouca coisa mudou em termos dos principais destaques ali apresentados, mas porque se buscou, nesta introdução, enfatizar elementos relativos à implementação do EM, comparando as RMs instituídas com os espaços metropolitanos reconhecidos no país e aprofundando os debates em torno dos temas dessa etapa da pesquisa, da questão da pandemia da Covid-19 e da elaboração da PNDU, com a qual colaboramos por meio da elaboração de notas técnicas.

3. O Distrito Federal encontra-se impedido de compor uma RM. O EM alinhou-se com esse entendimento e o dispositivo que permitiria a instituição da RM de Brasília foi vetado. Em 2018, novas tentativas de permitir a criação dessa RM tiveram lugar, mas disputas políticas entre o Distrito Federal e o estado de Goiás culminaram com a manutenção desse impedimento.

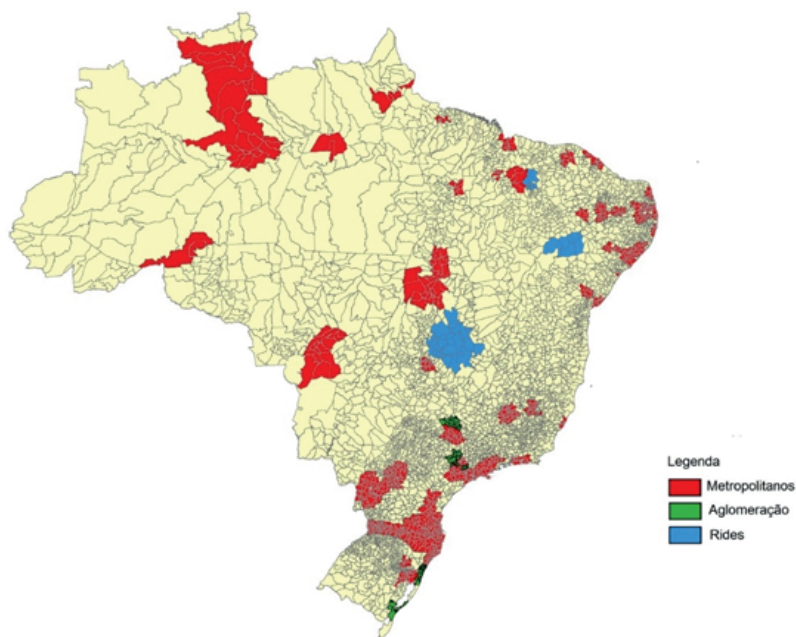
TABELA 1
Número de RMs e de municípios metropolitanos no Brasil por macrorregião (2020)

Regiões	RMs	Municípios
Norte	10	73
Nordeste	33	381
Centro-Oeste	2	27
Sudeste	10	234
Sul	21	361

Fonte: Ipea, 2020.

A figura 1 traz o mapa da distribuição dessas RMs pelo país e permite, ainda, a visualização e a localização das Rides e das poucas aglomerações urbanas existentes – encontradas tão somente nos estados de São Paulo e do Rio Grande do Sul.

FIGURA 1
Arranjos territoriais institucionalizados no Brasil



Fonte: Ipea, 2020.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Olhando os dados constantes na tabela 1 e sua representação na figura 1, pode-se constatar a concentração de RMs na região Sul, em alguns estados do Nordeste – Paraíba e Alagoas – e no estado de Roraima. Constata-se que

as principais áreas urbanas e as principais capitais estaduais do país estão inseridas nesses arranjos, mas fica evidente a instituição de RMs em espaços não metropolitanos, o que de certa forma fragiliza o uso desse instrumento, mas reflete as decisões políticas dos governos estaduais, uma vez que essa competência cabe a essa esfera de governo, conforme estabelece a CF/1988.

Já argumentamos, anteriormente,⁴ que a proliferação de RMs no território brasileiro não chega a ser um problema em si, ainda que o próprio EM tenha buscado conter tal processo. No nosso entendimento, o problema, como veremos adiante, é conferir tratamento isonômico às diferentes RMs do país, desconsiderando suas especificidades e o fato de sua instituição estar subordinada à decisão política de um ente subnacional. Nesse sentido, uma tipologia desses arranjos deveria orientar a forma como são observados e tratados pela União. Retornaremos a isso na seção final desta introdução.

De todo modo, ao observar o universo metropolitano do país, lido a partir dos municípios e RMs que conformam esse tipo de arranjo institucional, salta aos olhos a forma como esse universo se dissocia de uma leitura do território brasileiro centrada no que seria a estrutura da rede urbana do país e do seu sistema urbano.

O recente estudo da Região de Influência de Cidades (Regic), publicado em abril de 2020 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a partir de dados de 2018, traz uma atualização dos estudos anteriores e aponta para a existência de não mais que quinze espaços metropolitanos no país, incluindo o caso particular da metrópole de Manaus, a qual corresponde a apenas um único município.

No estudo da Regic, o IBGE identifica três metrópoles nacionais (São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília) e doze metrópoles regionais (Belo Horizonte, Vitória, Campinas, Porto Alegre, Florianópolis, Curitiba, Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador e Goiânia). Os arranjos populacionais dessas metrópoles, incluindo o município de Manaus, abarcam 214 municípios, número substancialmente menor do que a soma dos 314 municípios que compõem as RMs que equivaleriam a essas metrópoles.

Na seção seguinte, que tratará do processo de implementação do EM, veremos como o quadro do acompanhamento difere entre o universo dos arranjos institucionalizados e os arranjos populacionais das metrópoles identificadas na Regic.

Antes de avançarmos, contudo, vale a pena fazer dois registros. O primeiro é que parece que o processo de institucionalização metropolitana se esgotou. O fato

4. Ver, em especial, Costa (2019).

de fazer parte de uma RM não tem se mostrado vantajoso para nenhum município desse arranjo que não se insira, de fato, num espaço metropolitano. Ademais, o aprofundamento da crise econômico-fiscal e a falta de recursos para investimentos públicos nas RMs acabam corroborando esse esvaziamento.

O segundo ponto a se destacar é que, apesar desse eventual esgotamento da metropolização institucional, esse tipo de arranjo segue prevalecendo no país, com alguns estados estando integralmente, ou quase, nele inseridos. Em contrapartida, poucos são aqueles do tipo aglomerações urbanas e microrregiões, os quais seriam mais adequados a muitos dos casos observados no país, inclusive em alguns pontos da faixa de fronteira e em determinados centros urbanos intermediários.

A figura 1 ilustra e revela essa prevalência e mostra como o desenvolvimento e a adoção, sobretudo pelo governo federal, de tipologias para leitura dos arranjos populacionais e institucionais existentes no país se fazem necessários e poderiam contribuir para a redução do uso inadequado de instrumentos e conceitos por parte dos entes subnacionais tratando-se do tema metropolitano.

Vejamos como vem se dando o processo de implementação do EM nas RMs institucionalizadas e, em especial, nas RMs que correspondem a arranjos populacionais do tipo metropolitano no país.

2 O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE

Antes de abordar a questão do processo de implementação do EM, cabe fazer aqui uma breve digressão sobre sua sobrevivência. Apesar de ser uma lei recente, não é exagero falar da sua sobrevivência e de uma eventual caducidade da norma, em termos objetivos, mesmo que a lei continue existindo.

A chegada do EM não deixou de ser surpreendente para muitos que acompanhavam a tramitação da matéria, sob a batuta do falecido deputado Zezéu Ribeiro, que havia assumido a relatoria do substitutivo. Quando a lei é aprovada e sancionada em janeiro de 2015, não faltaram surpresas pela sua aprovação e críticas direcionadas aos vetos relacionados à constituição de arranjos institucionais metropolitanos em Brasília e à criação do fundo metropolitano.

Apesar das críticas e do reconhecimento de que ainda havia elementos que poderiam ser aperfeiçoados e que muitas questões ainda estavam em aberto, como a do próprio desenho da gestão e da governança metropolitana, houve um relativo otimismo com a vigência do EM. Tal percepção baseava-se no entendimento de que os dispositivos presentes na norma exigiriam que os governos estaduais e municipais cuidassem de avançar em direção à gestão plena (prevista no art. 2º da lei). Em especial, apostava-se no avanço de elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUIs), uma vez que o art. 21 do EM previa

que governadores, prefeitos e agentes públicos estariam incorrendo em crime de improbidade administrativa caso não contribuíssem para a elaboração e aprovação dos PDUIs, no prazo de três anos de instituição legal de cada arranjo institucional e de vigência do EM. Ou seja, governos estaduais e municipais metropolitanos tinham até janeiro de 2018 para fazer cumprir a lei.

De fato, entre 2015 e 2017, diversos foram os processos de elaboração dos PDUIs observados no país. Em 2018, contudo, alterações no EM (Brasil, 2018b), por meio da Lei Federal nº 13.386, revogaram integralmente esse dispositivo legal e acabaram com o *enforcement* existente. Diversos processos em curso, em 2018, foram interrompidos, para o que contribuíram também as eleições para governador daquele ano.

É neste contexto que apresentamos nesta seção o balanço do processo de implementação do EM, tanto para o conjunto dos 76 arranjos institucionais metropolitanos do país quanto para os arranjos correspondentes às metrópoles identificadas pela Regic (IBGE, 2020).

A tabela 2 traz o estágio do processo de elaboração dos PDUIs nas RMs brasileiras, segundo levantamentos realizados em meados de 2020.

TABELA 2
Estágio do processo de elaboração dos PDUIs nas RMs brasileiras (2020)

Macrorregiões	PDUIs								Total	
	Não iniciados		Em elaboração		Concluídos					
					Lei aprovada		Lei ainda não aprovada			
Total	56	73,7%	12	15,8%	2	2,6%	6	7,9%	76	100,0%
Norte	10	100,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	10	100,0%
Nordeste	26	78,8%	7	21,2%	0	0,0%	0	0,0%	33	100,0%
Sudeste	1	10,0%	3	30,0%	1	10,0%	5	50,0%	10	100,0%
Sul	19	90,5%	2	9,5%	0	0,0%	0	0,0%	21	100,0%
Centro-Oeste	0	0,0%	0	0,0%	1	50,0%	1	50,0%	2	100,0%

Fonte: Ipea, 2020.

Os dados apresentados na tabela 2 não deixam muita margem para interpretações otimistas. Cerca de três quartos das RMs existentes no país sequer iniciaram o processo de elaboração de seus PDUIs, ao passo que apenas 10,5% delas tiveram seus processos concluídos.

Nesse balanço, a região Centro-Oeste destaca-se positivamente. Suas duas únicas RMs concluíram seus PDUIs, sendo que em uma delas, a RM do Vale do Rio Cuiabá, o plano transformou-se em lei aprovada na Assembleia Legislativa do

estado do Mato Grosso, ao passo que o PDUI da RM de Goiânia ainda aguarda sua apreciação.

No entanto, as regiões Norte e Sul apresentam resultados pífios. Na região Norte, nenhuma de suas RMs iniciou o processo de elaboração do PDUI, panorama não muito diverso da região Sul, na qual 90% das RMs também não haviam iniciado o processo de elaboração desse instrumento de planejamento.

A tabela 3 apresenta o mesmo balanço da tabela anterior, considerando, desta vez, apenas as RMs associadas aos arranjos populacionais metropolitanos da Regic.

TABELA 3
Estágio do processo de elaboração dos PDUIs nas RMs associadas a arranjos populacionais metropolitanos da Regic (2020)

Regic	Características		
	Número de municípios metrópoles (Regic)	Número de municípios (arranjo institucional – AI)	Status do PDUI
Total	214	314	-
Arranjo populacional de Belém	4	7	Não iniciado
Metrópole de Manaus	1	13	Não iniciado
Arranjo populacional de Fortaleza	8	19	Em elaboração
Arranjo populacional de Recife	15	14	Em elaboração
Arranjo populacional de Salvador	10	13	Em elaboração
Arranjo populacional de Belo Horizonte	23	34	Finalizado
Arranjo populacional de Vitória	6	7	Aprovado
Arranjo populacional do Rio de Janeiro	21	21	Finalizado
Arranjo populacional de São Paulo	37	39	Finalizado
Arranjo populacional de Campinas	8	20	Em elaboração
Arranjo populacional de Curitiba	18	29	Em elaboração
Arranjo populacional de Florianópolis	10	9	Em elaboração
Arranjo populacional de Porto Alegre	29	34	Não iniciado
Arranjo populacional de Goiânia	15	21	Finalizado
Arranjo populacional de Brasília	9	34	NSA

Fonte: Ipea, 2020.

Obs.: NSA – não se aplica.

Na tabela 3, pode-se observar também o número de municípios que participam de cada arranjo institucional metropolitano existente, em contraste com o número de municípios que faz parte do arranjo populacional considerado pela Regic.

A tabela 4, por sua vez, traz o balanço sintético dos dados da tabela 3, permitindo uma rápida visualização do que se apresenta como um quadro melhor do que aquele trazido pela tabela 2.

TABELA 4

Balanço sintético do processo de elaboração dos PDUIs nas RMs dos arranjos populacionais metropolitanos da Regic (2020)

Situação	Número de RMs	%
PDUI não iniciado	3	21,4
PDUI em elaboração	6	42,9
PDUI finalizado	4	28,6
PDUI aprovado	1	7,1

Fonte: Ipea, 2020.

Efetivamente, quando analisamos apenas as RMs que correspondem a arranjos populacionais da Regic, nota-se que quase quatro quintos dessas RMs tiveram seus processos iniciados, sendo que mais de um terço delas teve os processos concluídos, ainda que a maioria não tenha os PDUIs aprovados em leis estaduais.

Conforme já havíamos apontado anteriormente,

há, portanto, muitos e ambivalentes elementos presentes na avaliação do processo de implementação do estatuto. Um elemento a ser sublinhado é que esse movimento de adequação foi (e segue sendo) observado quase que exclusivamente naquelas RMs instituídas em contextos socioespaciais efetivamente metropolitanos. Não havia, e segue não havendo, processos efetivos de discussão da adequação do planejamento e da gestão metropolitana ao EM nas RMs em que não há o “fato metropolitano” (Costa, 2019, p. 129).

Contudo, para caracterizar melhor os processos em curso e mesmo os eventuais avanços observados em alguns casos, como os das RMs da Grande Vitória, do Vale do Rio Cuiabá e mesmo de Belo Horizonte, onde o processo de elaboração de seu Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) precedeu o próprio EM, é necessário aprofundar a lupa, lendo e analisando com calma os relatos aqui reunidos. E este é o convite feito na próxima seção, que remete aos atuais componentes da pesquisa, como veremos.

3 OS COMPONENTES DA PESQUISA GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL

Vimos na seção anterior como, em linhas gerais, vinha se dando o processo de implementação do EM nas RMs brasileiras. Em resumo, ela não vinha ocorrendo em três quartos das RMs institucionalizadas no país, mas ocorrendo em maior escala nas RMs correspondentes a arranjos populacionais metropolitanos efetivos, em torno de metrópoles reconhecidas pela Regic.

Contudo, os números podem enganar. Tanto avanços aparentes podem esconder tensões não resolvidas e processos meramente formais quanto alguns casos em que o processo de elaboração dos PDUIs se encontra em fase embrionária ou em elaboração podem sugerir interpretações equivocadas sobre a qualidade das iniciativas em curso.

É fundamental aqui chamarmos a atenção para a atual fase da pesquisa Governança Metropolitana no Brasil, desenvolvida no âmbito do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INCT/INPuT), no Ipea.

Como dito na apresentação deste livro, a pesquisa contempla três componentes, nem todos explorados por todos os parceiros envolvidos na pesquisa. Cada um dos componentes – as relações interfederativas, o processo de elaboração e implementação dos PDUIs e a questão do financiamento metropolitano – diz respeito a um elemento central para a governança metropolitana no país.

No componente relativo às relações interfederativas, que conta aqui com cinco capítulos que trazem relatos regionais particulares e com um capítulo introdutório, a ênfase se dá na busca de casos que contribuam para a compreensão das possibilidades trazidas por arranjos institucionais regionais para além do arranjo da governança metropolitana estrito senso.

Num contexto marcado por tensões e conflitos interfederativos horizontais e verticais, como é o caso da governança metropolitana, a existência de arranjos como os consórcios públicos e as associações de municípios, por exemplo, mostra ser possível estabelecer relações de cooperação entre os entes federativos. Caracterizar essas relações e reconhecer sua potência e seus limites pode ser fundamental para o enfrentamento daquelas tensões e conflitos.

Na análise da elaboração e implementação dos PDUIs, o foco se dá nos relatos que envolvem a contratação, as orientações conceituais e as técnicas sobre as quais se estruturaram, seja a contratação da elaboração dos planos, seja sua efetiva construção e todo o processo de sua finalização, aprovação nas assembleias legislativas e implementação.

A ênfase nos PDUIs, em sua elaboração e implementação, decorre do fato de eles serem os principais instrumentos do planejamento metropolitano, bem como serem requisitos para que a RM atinja a gestão plena, conforme previsto no EM.

O acompanhamento e a análise dos processos que envolvem a elaboração dos PDUIs são mais do que a leitura e análise do instrumento em si. Os PDUIs acionam processos políticos que envolvem – ou deixam de envolver – atores sociais e agentes econômicos e políticos centrais para a governança metropolitana – no sentido ampliado. Ou seja, os processos são ricos, informam sobre as visões de mundo

conflitivas, as disputas e possibilidades de pactuação de acordos para a promoção do desenvolvimento urbano-metropolitano. Portanto, ainda que reconheçamos a importância dos PDUIs como instrumentos do planejamento metropolitano, não entendemos o PDUI apenas sob essa perspectiva. Usamos as narrativas e os relatos sobre sua elaboração e implementação como possibilidades de compreender o processo ampliado da produção desses espaços metropolitanos, em torno de arranjos de governança que podem ou não estar expressos no PDUI e nas normas que dizem respeito à gestão metropolitana.

Por fim, reconhecemos também que a gestão plena é mais do que ter um PDUI elaborado e aprovado – é conseguir construir uma gestão interfederativa eficiente e eficaz, que torne possível a implementação dos acordos e pactos permanentemente feitos (e desfeitos) nas metrópoles, estejam explicitados nos PDUIs ou não.

Assim, vale a pena ler os seis capítulos deste segundo componente da pesquisa, bem como o capítulo analítico que o precede. Esse componente de pesquisa, por ter no instrumento do PDUI seu objeto de análise, foi o que apresentou o maior número de relatórios de pesquisa – mais da metade dos 27 relatórios elaborados nesta etapa do projeto –, que podem ser consultados na plataforma Brasil Metropolitano.⁵

Por fim, temos o tema que contou com menos relatórios de pesquisa e que traz apenas três capítulos para este livro, além do capítulo analítico que introduz esta parte do livro: o financiamento urbano-metropolitano. Essa falta de matéria-prima, por assim dizer, é expressão mais da amplitude dos desafios envolvidos no enfrentamento da questão do que da presença ou ausência de preocupações em torno do tema.

A questão do financiamento do desenvolvimento urbano-metropolitano dispensa maiores introduções. Temos discutido os problemas associados ao *deficit* de infraestrutura urbana nas principais metrópoles brasileiras e observado as claras dificuldades para equacionar os desafios relativos ao financiamento metropolitano, inclusive por meio dos fundos metropolitanos já instituídos (Costa *et al.*, 2017; Costa, 2018).

A centralidade do tema, a despeito dos poucos avanços e novidades registrados, torna premente a sua revisitação. De certa forma, o desafio de enfrentar esse tema e trazer novas abordagens e compreensões sobre caminhos que possam ser percorridos para trazer alternativas para seu equacionamento acabou sendo muito importante para buscar, no apoio à elaboração da PNDU, aportes e recursos que permitissem lidar mais apropriadamente com o tema.

5. Disponível em: <brasilmropolitano.ipea.gov.br>.

O balanço aqui produzido é um balão de ensaio para uma discussão ampliada que vem sendo feita pela equipe da Coordenação de Estudos em Desenvolvimento Urbano (Codur), visando construir um conjunto de notas técnicas que subsidiem a investigação sobre a questão do financiamento urbano, em geral, e do metropolitano, em particular, contemplando: i) os recursos fiscais e extrafiscais; ii) as transferências e recursos onerosos e não onerosos; iii) as concessões e parcerias e as novas alternativas para lidar com o desafio de acessar recursos econômico-financeiros para viabilizar a realização de investimentos nas metrópoles; e iv) garantir sua qualidade, em condições socioeconômicas adequadas para a população.

E esse é um dos elementos de que trataremos na seção final desta introdução, que – sob o pretexto de apresentar um pouco da disseminação dos resultados da pesquisa em uma série de eventos acadêmicos e institucionais da maior relevância – irá apresentar a nova agenda de pesquisa que vem sendo desenvolvida no INPuT e no Ipea e que poderá se desdobrar em novos componentes de pesquisa futuros.

4 A PARTICIPAÇÃO NO DEBATE NACIONAL E A CONSTRUÇÃO DE NOVAS AGENDAS DE PESQUISA

Desde 2013, quando da publicação do primeiro livro da série *Governança Metropolitana no Brasil*, recebemos convites para participar de diversos eventos científicos e/ou institucionais e temos submetido nossos trabalhos à apresentação em diversos eventos acadêmicos da área do planejamento urbano e regional.

Ao longo desses anos, participamos de eventos em todas as macrorregiões do país, a convite de parceiros, instituições e governos interessados em conhecer mais sobre a realidade urbano-metropolitana do país. Isso não deixa de ser estimulante, além de um indicativo do interesse desse tema em diversos estados do país.

No ano da pandemia, 2020, mesmo com (e a despeito) as restrições às viagens e à participação de eventos de forma presencial, muitas foram as *lives* e os webinários dos quais participamos, e nos quais divulgamos os resultados aqui reunidos e apresentados.

Não é necessário fazer aqui um inventário desses eventos, embora pudesse ser um registro importante, mas dois eventos merecem ser destacados, ainda que por motivos diferentes: um evento institucional e outro acadêmico.

Entre tantos eventos institucionais, vale destacar o que comemorou os 45 anos do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), que fez parte da Rede Ipea desde seu princípio, tendo participado continuamente do projeto Governança Metropolitana no Brasil. O destaque não se deve apenas à celebração do aniversário

do IJSN; é um reconhecimento do papel vanguardista que vem desenvolvendo na gestão metropolitana do país, a partir do exemplo da RM da Grande Vitória, uma das duas únicas RMs a elaborar seu PDUI, aprovando-o como lei estadual e implementando-o paulatinamente – tudo isso com a participação ativa e efetiva do instituto.

Adoraríamos imaginar que tenhamos contribuído, de alguma forma, por meio de nosso projeto, para fortalecer a agenda metropolitana na RM da Grande Vitória, por meio da atuação desse importante parceiro.

O outro evento que merece ser destacado é o X Seminário de Avaliação do Ensino e da Pesquisa em Estudos Urbanos e Regionais (X Sepepur), organizado pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur).

O X Sepepur é um dos eventos mais importantes organizados pela Anpur, associação que reúne os principais centros de pesquisa e pós-graduação da área de planejamento urbano e regional. O convite para participação, em Pipa (Rio Grande do Norte), atesta a parceria existente entre o Ipea e a Anpur, e acabou constituindo-se em uma oportunidade de apresentar a agenda de pesquisa desenvolvida no âmbito da Codur/Ipea e do INPuT e abrir o diálogo com a Anpur para que a entidade se junte ao Ipea no processo de discussão das notas técnicas elaboradas para subsidiar a formulação da PNDU.

A participação de vários pesquisadores dos diversos centros de pós-graduação da Anpur na discussão das notas técnicas da PNDU é estratégica para a equipe do Ipea e visa aproximar os atores da academia dos trabalhos de assessoria técnica ao governo, os quais compõem parte da agenda de pesquisa aplicada do Ipea.

O Ipea ocupa uma posição híbrida na administração pública brasileira. Sendo um órgão da administração indireta ligado, neste momento, ao Ministério da Economia, o Ipea é uma instituição de pesquisa em que são desenvolvidas investigações de natureza muito diversa, com diferentes níveis de articulação com vários ministérios finalísticos do governo federal. Conquanto instituição de pesquisa que fornece bolsas de estudo para um amplo perfil de formações acadêmicas, por meio do Programa de Mobilização de Pesquisadores (Promob), o Ipea contribui também para a formação de pesquisadores, notadamente na área das ciências sociais aplicadas, e ainda presta assessoria a governos subnacionais.

Essa posição híbrida, que muitas vezes é mal recebida por parte dos sucessivos gestores do governo federal, os quais demonstram dificuldade em compreender a natureza da instituição, acaba sendo um trunfo. Dessa forma, é possível desenvolver pesquisa aplicada, formar profissionais por meio de sua

participação nos projetos de pesquisa e ainda assessorar os governos federal, estaduais e mesmo locais.

E é na qualidade de uma instituição híbrida, que não é administração direta, tampouco uma entidade acadêmica estrito senso, que o Ipea tem podido colaborar crítica e propositivamente para a construção, o acompanhamento e a avaliação de políticas públicas. E é nesse sentido que espera ansiosamente pela construção de uma parceria com as entidades acadêmicas, visando ao debate em torno da PNDU.

O debate em torno da PNDU abrange um conjunto de notas técnicas organizadas em etapas de pesquisa, destacando as seguintes etapas: i) a contextualização da elaboração da PNDU e a agenda urbana numa perspectiva interescalar; ii) a questão do financiamento urbano – que se alimentou dos esforços do projeto Governança Metropolitana no Brasil nesta área; iii) o desenvolvimento de temas transversais, que deverão, de alguma forma, contemplar a própria questão da pandemia, em suas interfaces com as situações de vulnerabilidade socioambiental; e iv) a governança interfederativa para o desenvolvimento urbano, na qual o próprio papel dos atores da academia merece destaque.

O debate da PNDU alimenta e é alimentado pelos resultados do projeto Governança Metropolitana no Brasil. Para além da própria questão metropolitana, tema central para a PNDU, outros temas que já foram ou vêm sendo tratados pela pesquisa são também centrais para a PNDU: a questão interfederativa e a superação de seus conflitos – tema de uma das notas técnicas em elaboração –, a questão do financiamento e a questão das tipologias municipais e dos arranjos populacionais do país.

Esses temas se somam aos temas transversais, que serão abordados pela PNDU. Implicam, ainda, esforço de reflexão, que se pretende articulada e integradora, e que pretendemos potente e útil para avançarmos na construção de uma matriz de compromissos e responsabilidades que torne possível a cooperação e a coordenação das ações públicas e privadas voltadas para o desenvolvimento urbano-metropolitano.

Os maiores desafios em torno do tema metropolitano, em especial, dizem respeito à questão da falta de cooperação e à ocorrência de ações não coordenadas entre os agentes-atores sociais, econômicos e políticos. Sem pretender subestimar as divergências e os conflitos em termos dos interesses de agentes-atores, os grupos e instituições envolvidos na questão urbano-metropolitano, acreditamos na potência do debate público e no amadurecimento desses agentes-atores. Essa é uma condição essencial para a construção de pactos que, no médio e longo prazos, podem se mostrar benéficos para todos e para o bem comum.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da MetrÓpole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jan. 2015. Disponível em: <<http://bit.do/fhGtq>>.

_____. Câmara dos Deputados. **Constituição da República Federativa do Brasil**: até a Emenda nº 99/2017. 53. ed. Brasília: Edições Câmara, 2018a.

_____. Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018. Altera as Leis nºs 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da MetrÓpole), e 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 jun. 2018b. Disponível em: <<http://bit.do/fhGty>>.

COSTA, M. A. Financiamento metropolitano no Brasil: um panorama de suas condições, seus desafios e suas perspectivas. *In*: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. **Brasil metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da MetrÓpole. Brasília: Ipea, 2018.

_____. O Estatuto da MetrÓpole e o quadro metropolitano brasileiro: uma lei em implementação, uma revisão da norma e uma reflexão sobre cenários possíveis. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 21, jul./dez. 2019.

COSTA, M. A.; MATTEO, M.; BALBIM, R. Faces da metropolização no Brasil: desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. *In*: MORAIS, M. da P.; COSTA, M. A. **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. p. 641-682.

COSTA, M. A. *et al.* A infraestrutura urbana na berlinda: entre tímidos avanços e riscos de retrocessos. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17., 2017, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Anpur, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/S4xVzR>>.

_____. 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. **Brasil metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da MetrÓpole. Brasília: Ipea, 2018.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades**: 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.