

ESTATUTO DA METRÓPOLE: limites e possibilidades dos instrumentos e estratégias de planejamento e gestão urbanos da Lei nº. 13.089, de 2015

Marcel Claudio Sant’Ana*

Resumo

Este estudo pretende analisar o novo marco legal da governança interfederativa, introduzido no cenário nacional pelo Estatuto da Metrópole, Lei nº. 13.089 de 2015, à luz das teorias contemporâneas sobre governança em sistemas políticos complexos, com o objetivo é de avaliar a as lacunas e potencial de seus instrumentos na produção da boa governança a partir do estímulo às iniciativas de cooperação e coordenação federativa. Para esta tarefa o estudo recorrerá à abordagem de análise da estruturação de instrumentos políticos (*carrots, sticks and sermons*) e à revisão dos princípios organizacionais para construção de modelos de governança, como foco específico sobre metagovernança e governança multinível. Nesse contexto, espera-se ao fim do estudo ter avançado na identificação das limitações e potencialidades do novo marco legal, na perspectiva de geração de instrumentos efetivamente capazes de lidar e conduzir o complexo sistema político metropolitano, conformado pela interação entre os governos municipais, estaduais, federal, sociedade civil e atores de mercado.

Palavras-chave: Governança Interfederativa; Instrumentos Políticos; Regiões Metropolitanas.

Abstract

This study intends to analyze the new legal framework of metropolitan governance, introduced in the national scenario by the Metropolis Statute, Law nº. 13.089 of 2015, with

* Bacharel em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de Brasília (2002), Mestre em Arquitetura e Urbanismo, com ênfase em Desenho e Planejamento Urbano, pela Universidade de Brasília (2006), Especialista em Finanças Públicas, com ênfase em Administração Orçamentário-Financeira, pela Escola de Administração. Fazendária- ESAF (2011). Gerente de Projetos da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano do Ministério das Cidades. Correio eletrônico: marcel.c.santana@hotmail.com.

the subsidies of contemporary theories on governance in complex political systems, aiming evaluating the gaps and potential of its instruments in the production of good governance by stimulating the initiatives of federative cooperation and coordination. For this task the study will use the approach of analysis of the structuring of political instruments (carrots, sticks and sermons) and the revision of the organizational principles for the construction of governance models, as a specific focus on metagovernance and multilevel governance. In this context, the study is expected to have advanced in identifying the limitations and potentialities of the new legal agenda, with a view to generating instruments effectively capable of dealing and managing the complex metropolitan political system, shaped by the interaction between the levels of government municipal, state and federal, the civil society and market actors.

Keywords: Interfederative Governance; Political Instruments; Metropolitan Regions.

Introdução:

Este estudo pretende analisar o novo instituto legal da governança interfederativa, introduzido no cenário nacional pelo Estatuto da Metrópole, Lei nº. 13.089 de 2015, à luz das teorias contemporânea sobre governança em sistemas políticos complexos e as análises sobre os instrumentos políticos necessários á condução de políticas públicas, tendo por objetivo final trazer novos elementos de análise que possibilitem identificar e avaliar as lacunas e o potencial dos instrumentos da lei em promover um efetivo modelo de governança territorial capaz de vencer a histórica fragilidade dos mecanismos de cooperação e coordenação federativa.

Tendo em vista este objetivo, o artigo foi estruturado em três etapas: a primeira parte do artigo tratará de traçar um breve histórico da questão metropolitana; a segunda parte buscará discutir os instrumentos criados no Estatuto sob o pano de fundo dos elementos estruturadores os instrumentos políticos; e, por último, com base em teorias contemporâneas de governança, se buscará avaliar o novo marco legal e o instituto da governança interfederativa.

Para a primeira tarefa o objetivo será traçar um relato do tema metropolitano no Brasil, em um breve histórico, demonstrando a estruturação desse fenômeno, suas origens, os impactos derivados para a administração das cidades e o arranjo legal contemporâneo pós Constituição Federal de 1988 e edição do Estatuto da Metrópole. Espera-se, com o desenho

deste quadro sobre o tema metropolitano, introduzir o leitor acerca do cenário que será analisado nos capítulos seguintes.

Na sequência a este panorama, entraremos no debate sobre a efetividade dos instrumentos do Estatuto da metrópole na implementação de uma agenda de governança interfederativa. Para isto, tal análise será feita a partir da perspectiva de entendimento baseada sobre o conceito de que os instrumentos políticos devem se estruturar sobre três elementos: “*carrots, sticks and sermons*”, ou seja, instrumentos de estímulos econômicos, de coerção e de persuasão. Espera com esta análise demonstrar de modo objetivo quais instrumentos foram instituídos pelo Estatuto da Metrópole e qual o potencial de uso ou limitações para seu uso.

Por último, o estudo buscará traçar um diálogo entre teoria e caso prático para o tema da governança, a partir da análise do ao modelo instituído pelo Estatuto da Metrópole, a governança interfederativa. Tal análise tomará em conta a particularidade do nosso modelo tendo em vista o contexto federativo e os limites característicos de nosso arranjo político-administrativo consolidado pela Constituição de 1988. Para esta tarefa, serão analisadas duas abordagens sobre as teorias de governança, a governança multinível e a metagovernança. . Sob este cenário, espera ao fim do capítulo ter uma avaliação das limitações dos dispositivos da governança interfederativa, nos moldes instituídos pelo Estatuto da Metrópole.

No contexto dos termos expostos, este trabalho pretende demonstrar as limitações e potencialidades do novo marco legal, na perspectiva de geração de instrumentos efetivamente capazes de lidar e conduzir o complexo sistema político metropolitano, conformado pela interação entre os governos municipais, estaduais, federal, sociedade civil e atores de mercado. O estudo buscará iluminar as lacunas e o potencial do novo modelo de governança interfederativa e propiciar novos elementos ao debate sobre implementação do Estatuto da Metrópole.

1. A questão metropolitana:

A questão metropolitana no Brasil encontra suas raízes no processo de urbanização acelerada decorrente do recente período de industrialização que se intensificou no país entre o segundo e terceiro quartil do século XX. Tal movimento, agregado à aceleração das taxas de urbanização, decorrentes do aumento nas taxas de natalidade, do aumento da estimativa de vida e de intensivos movimentos migratório para os grandes centros urbanos, geraram, por

consequência, um fenômeno urbano novo: o crescimento dos principais centros urbanos, acompanhado do crescimento das cidades próximas a eles. Esse fenômeno veio a propiciar a conformação de um processo de conurbação¹, que veio a se consolidar no último quarto do século XX.

Tal processo de crescimento urbano e conurbação gerou um aumento significativo nas demandas sobre os sistemas de infraestrutura (energia e iluminação pública, água e esgoto, drenagem urbana, entre outros) e serviços urbanos (saúde, educação, segurança, entre outros), de equipamentos públicos e coletivos, bem como sobre a ampla gama de políticas setoriais (habitação e mobilidade urbana, por exemplo). Nascia ali uma questão nova, nascia um novo arranjo citadino, o território metropolitano, e com ele uma nova demanda de atuação que exigia uma abordagem articulada entre os entes federados integrantes daquela identidade territorial, pois abordagens isoladas não seriam capazes de enfrentar problemas regionais. Afinal, o núcleo urbano passara a assumir a configuração socioterritorial de uma única cidade pertencente a vários municípios, ou seja, um território pertencente a várias circunscrições político-administrativas.

Em outras palavras, significa dizer que a problemática urbana, até então inserida na esfera de tratamento da gestão individual dos Municípios, passaria a demandar um olhar conjunto da coletividade de Municípios inseridos no contexto do aglomerado urbano em processo de conurbação, mais que isso, demandava também a atuação dos Estados, posto que a dimensão urbana a ser tratada, fugia dos aspectos estritamente locais, passíveis de resolução individualizada pelas municipalidades, além de existir aspectos não urbanos nesta problemática. Assim, veríamos a conformação do fenômeno urbano denominado região metropolitana (RM)².

O entendimento de tal fenômeno urbano já era alvo de preocupação da sociedade civil e da Administração Pública ainda na década de 60, século XX. Conforme Rolnik e Somekh (2000), no ano de 1963 o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) trazia para o debate da habitação e da reforma urbana a necessidade da criação de órgãos de administração, que

¹ Segundo Villaça (1998), a conurbação é um fenômeno urbano derivado de um processo no qual “uma cidade passa a absorver os núcleos urbanos localizados a sua volta” pertencentes a eles ou a outros municípios, em outras palavras o que antes do processo de conurbação poderia ser entendido como um aglomerado de cidades independentes, com o processo de conurbação ganha configuração de uma única cidade.

² Para fins deste estudo adotaremos o conceito do IBGE, que considera por região metropolitana “um agrupamento de municípios com a finalidade de executar funções públicas que, por sua natureza, exigem a cooperação entre estes municípios para a solução de problemas comuns, como os serviços de saneamento básico e de transporte coletivo, o que legitima, em termos políticos-institucionais, sua existência, além de permitir uma atuação mais integrada do poder público no atendimento às necessidades da população ali residente, identificada com o recorte territorial institucionalizado” (IBGE, 2011).

estabelecessem uma espécie de consorciamento entre os municípios pertencentes àquele arranjo territorial. No ano de 1967 o Estado de São Paulo criaria o Grupo Executivo da Grande São Paulo, uma experiência inovadora e incipiente de administração metropolitana. Tais iniciativas, em alguma medida, também seriam seguidas pelas outras grandes aglomerações urbanas, com destaque para Porto Alegre, Belém, Salvador e Belo Horizonte, arranjos territoriais também conformados pelo fenômeno metropolitano.

Esta preocupação entra oficialmente na agenda nacional com a discussão trazida pela Constituição de 1967, a qual outorgava à União a competência de criação de Regiões Metropolitanas. Com base nesta competência, ainda no regime Militar, início da década de 70, a União, de forma tecnocrática e *top-down*, instituiria a primeira tentativa de organização das regiões metropolitanas. Neste primeiro ensaio, a lógica de conformação de regiões metropolitanas não buscou atender as demandas por coordenação e cooperação interfederativa, buscou apenas propiciar os objetivos estratégicos de desenvolvimento econômico instituído pelo governo militar (ROLNIK; SOMEKH, 2002).

Dada a esta característica *top-down* da primeira tentativa de estruturação nacional da agenda metropolitana, além de sua vinculação direta ao período da ditadura militar, a pauta metropolitana, bem como a perspectiva de coordenação e participação dos Estados perde força na transição do período ditatorial e no advento da Constituição de 1988. Contrapondo-se a centralização do período ditatorial, a Constituição de 1988 outorga maior autonomia para os municípios gerirem as políticas de interesse local, como foco especial para as políticas de ordenamento e desenvolvimento do território municipal. Agrega-se a este movimento também as pautas da agenda neoliberal das décadas de 1980 e 1990 que rezavam pela descentralização e fortalecimento das unidades subnacionais, no Brasil isso significou o fortalecimento da agenda municipalista (ABRUCIO, 2003).

Não obstante, com o processo de redemocratização da década de 1980, que concatenou suas aspirações na Constituição Federal de 1988, a atribuição sobre a criação de regiões metropolitanas passou a ser competência dos Estados. Vimos também a delegação de competência para que os Estados instituísem outros arranjos territoriais para a articulação federativa, como as aglomerações urbanas e as microrregiões.

Este esforço de prever mecanismos de coordenação e cooperação é delegada também à União, surgindo a figura da Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE), com algumas similaridades ao arranjo metropolitano, mas se restringindo o campo de atuação à articulação administrativa entre os entes federados integrantes de tais territórios.

Com base nos exposto a acima, e tendo em vista o caráter municipalista da Constituição de 88 (PIRES, 2005), é nítida a dicotomia constitucional para o tema da governança federativa, ou governança interfederativa (termo instituído pelo Estatuto da Metrópole)³: ao mesmo tempo em que o constituinte fortalece o papel dos municípios, outorga aos estados a atribuição de instituição de regiões metropolitanas. Pode-se antecipar que está dicotomia representaria uma das marcas das limitações ao avanço de uma agenda de governança interfederativa, com destaque para as limitações às funções de coordenação e cooperação interfederativa entre Estado e Municípios de uma determinada região metropolitana. Como lembra Garson (2009, p. 436):

A mesma constituição consagrou a autonomia municipal, conferindo aos Municípios o direito a sua auto-organização e anulando, na prática a pouca capacidade de intervir dos Estados, que podiam, pois, instituir RM's, mas não tinham legitimidade política para administrá-las.

Assim temos na Região Metropolitana a conformação de um complexo território de circunscrição interjurisdicional confusa e disputas por poder político que limitam as capacidades de avanço da agenda de desenvolvimento urbano, dada baixa cultura de cultura de cooperação e coordenação interfederativa.

Apesar desta limitação, atualmente temos instituídas 74 regiões metropolitanas, 5 aglomerações urbanas e 3 regiões integradas de desenvolvimento⁴. Na falta de uma lei que regulamentasse o texto constitucional, vimos pós 1995 uma proliferação de leis estaduais instituindo RM. Tais leis, em sua maioria, não possuem critério que realmente garantam a captação do fenômeno metropolitano, sendo criadas, muitas das vezes, com o intuito de garantir alguma vantagem fiscal ou financeira para os municípios que a integram, como, por exemplo: nas tarifas telefônicas, no acesso a benefícios do governo federal destinado às regiões metropolitanas ou, ainda, simplesmente para alçar prestígio e poder político aos parlamentares propositores da instituição de RM.

Entende-se que tal construção acrescenta pouco avanço à organização das RM e às estruturas político-administrativas e financeiras necessárias ao seu funcionamento, muito menos avanços para a agenda de governança interfederativa. Além disso, diante desta

³ Adotaremos aqui o conceito estabelecido na Lei nº. 13.809 de 2015, que estabelece em seu artigo 2º, inciso IV, a governança interfederativa como o: “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum”.

⁴ O Ministério das Cidades faz o acompanhamento mensal da legislação Estadual visando a atualização destas informações. Como exposto, hoje temos 74 regiões metropolitanas no país, estas englobam 1.253 Municípios (cerca de 22% dos Municípios brasileiros) e respondem por cerca de 51% da população brasileira (98.848.718 habitantes).

fragilidade institucional e do complexo jogo de disputas político, não é difícil supor que a participação popular e o envolvimento dos agentes econômicos também representam um desafio à governança metropolitana.

Diante desta série de desafios e da ausência de um marco que regulasse o dispositivo constitucional que estabelece a criação das RM, o então deputado federal Walter Feldman (PSDB/SP) submeteu em 2004 à Câmara dos Deputados projeto de lei (PL 3.460/2004), que tinha por objetivo regular o dispositivo constitucional que outorga aos Estados a criação de regiões metropolitanas para o exercício das funções públicas de interesse comum (FPIC)⁵, instituto que justificaria a conformação da região metropolitana. Tal proposta passou por um período de 10 anos de tramitação e, por fim, pautado em um processo de debate com atores estratégicos do tema da gestão metropolitana e do desenvolvimento urbano, recebeu mudanças significativas por parte do deputado Zezéu Ribeiro (PT/BA), relator do projeto na Câmara dos Deputados. A proposta do relator obteve o êxito de passar sem emendas pelas duas casas legislativas, em um curto espaço de tempo, obtendo a sanção presidencial no dia 12/01/2015 e sendo intitulado Estatuto da Metrópole, Lei Federal nº. 13.089 de 2015.

2. Estatuto da Metrópole: *carrots, sticks and sermons*

Nesta parte, tendo traçado um breve quadro da estruturação do fenômeno metropolitano no Brasil, pretende-se debater a possibilidade de avanços na agenda metropolitana a partir dos instrumentos propostos pelo Estatuto da Metrópole. Afinal se o quadro metropolitano desenhado para a realidade brasileira impunha desafios das mais diversas ordens (econômica-financiamento, político-institucional, administrativo-instrumental, entre outras dimensões levantadas pelo Ministério das Cidades, quando da discussão do substitutivo ao PL 3.460/2004), cabe analisar quais dispositivos o novo marco legal metropolitano traria como solução ou fortalecimento para avanço da agenda.

Tal análise será feita a partir da perspectiva de entendimento baseada sobre o conceito de que os instrumentos políticos devem se estruturar sobre três elementos estruturais: “*carrots, sticks and sermons*” (BEMELMANS-VIDEC; RIST; VEDUNG, 2003). Nesta abordagem, Bemelmans-Videc, Rist e Vedung analisam que os instrumentos políticos sejam

⁵ Adotaremos o conceito de FPIC instituído pelo Estatuto da Metrópole, para o qual a FPIC é “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes”.

baseados em instrumentos econômico-financeiros: que tragam alguma vantagem, estímulo (*carrots*); de coerção ou regulação, que desestimulem rumos diversos ao estabelecido (*sticks*); e de persuasão, que assumem um papel de propagar um discurso, convencimento, uma mensagem educativa acerca da pauta política desejada (*sermons*).

Trata-se de uma reinterpretação da coloquial abordagem do “porrete e da cenoura” como mecanismos para fazer um animal de carga iniciar e continuar a execução de determinada tarefa que, a princípio, não faria de forma natural, por vontade própria, precisando para isso de estímulos, positivos e negativos, pois nem sempre apenas uma das abordagens surtiria efeito durador na consecução da tarefa.

Para além destes dois mecanismos, de características um tanto que impositiva, quer seja pelo lado do estímulo negativo ou positivo, pois não trabalham da perspectiva de interação com o objeto da ação, de interação com o ator ou atores que deverão executar a ação determinada (no caso em questão deste estudo, a União determinando a ação dos estados e municípios), surge um terceiro instrumento baseado em uma relação de construção do resultado esperado com o ator da ação, o *sermons* ou o discurso. Este mecanismo está baseado na força da ação educativa enquanto efetiva promotora de mudança de comportamento, quer seja político, administrativo ou cultural.

Para a avaliação dos instrumentos trazidos pelo Estatuto da Metrópole, nos basearemos nesta abordagem do “sermão, cenoura e bastão”, buscando descrever os instrumentos instituídos no marco legal e fazendo uma pequena análise de seu potencial para o efetivo avanço da agenda metropolitana, em última instância, tomada aqui como a efetivação dos mecanismos de governança interfederativa e de cooperação e coordenação entre os atores políticos inseridos em um território metropolitano. Cabe destacar que o uso dos instrumentos propostos não é isento dos determinantes políticos, econômicos, sociais, entre outros, de dado contexto socioterritorial, e tais determinantes afetam sobremaneira as opções quando da construção de instrumentos políticos, e o Estatuto da Metrópole não foge a este pressuposto (BEMELMANS-VIDEC; RIST; VEDUNG, 2003).

Na perspectiva dos estímulos positivos (*carrots*), dos incentivos econômicos ou financeiros para promoção da agenda, o debate do Estatuto da Metrópole foi amplamente pautado pela necessidade de criação de mecanismos financeiros de financiamento da agenda metropolitana, como forma de estímulo à incorporação desta agenda por parte dos governos estaduais e municipais, inseridos no contexto de um arranjo territorial metropolitano. Tal posição foi destacada pelas entidades metropolitanas e representantes dos governos estaduais presentes nos debates públicos que antecederam a aprovação do Estatuto da Metrópole.

A crítica do debate conduzia para um entendimento de que, dada a relação direta entre o nível federal e o nível municipal, em especial para as políticas e investimentos em desenvolvimento urbano (mobilidade e transporte, habitação, e saneamento básico), o debate proposto em escala metropolitana seria de baixa efetividade frente à incapacidade deste fórum em capitanear, regular e promover mudanças efetivas no tecido urbano conurbado. Mais que isto, tenderia a esvaziar o palco político do debate metropolitano, dada a fragilidade, ou pouca concretude, dos debates a serem conduzidos no âmbito dos arranjos metropolitanos.

Tendo em vista esta crítica, dois institutos foram propostos pelo legislador no Capítulo V da Lei nº 13.089 de 2015: (i) Seção I, institui o apoio da União ao desenvolvimento urbano integrado; e (ii) Seção II, institui o fundo nacional de desenvolvimento urbano integrado (dispositivo objeto de veto pela Presidência da República). Ambos os institutos traçam uma rota de fortalecimento da lei por meio dos estímulos positivos a sua adoção (*carrots*).

Por um lado, ao propor o apoio da União ao desenvolvimento urbano integrado, ao desenvolvimento metropolitano, a proposição tinha por objetivo convencer os Estados e Municípios a enquadrarem as disposições metropolitanas em acordo com a nova lei, tendo em vista o objetivo de se habilitarem aos futuros financiamentos para ações de desenvolvimento metropolitano prestados pela União diretamente às entidades metropolitanas que se enquadrassem nas novas exigências legais. Por outro lado, a Lei instituía também o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado (FNDUI), de natureza contábil e financeira, com o objetivo apoiar às ações em governança interfederativa.

Não obstante à iniciativa do legislador, é possível verificar a fragilidade dos dispositivos instituídos com a finalidade de gerar estímulos positivos (*carrots*) à adoção da nova agenda de governança interfederativa. Os novos dispositivos do Estatuto da Metrópole se deparariam com um forte quadro político-institucional que oferecia pouco diálogo às iniciativas de financiamento urbano em escala metropolitana distintas daquelas que estabeleciam uma relação direta entre a União e o Município, em especial para as políticas setoriais de desenvolvimento urbano. Outra dimensão desta problemática residia na forte resistência política à instituição de mecanismos de “engessamento” do orçamento federal.

Na perspectiva do primeiro instituto, do apoio da União, uma questão central diz respeito à baixa perspectiva da efetividade de sua implementação, a legislação em questão não veio articulada aos aparatos de *enforcement* necessários a sua implementação. Neste sentido, identifica-se, por exemplo, a inexistência de mecanismos ou iniciativas para reorientar o marco jurídico ou normativo de investimentos em ações setoriais de desenvolvimento urbano,

muito menos são identificados esforços para a geração de novas linhas de financiamento que efetivamente fariam valer tal dispositivo.

Fazendo uma análise do contexto político e tendo em mente a crítica que já circulava entre os gestores federais das políticas públicas de desenvolvimento urbano⁶, é de se entender que o custo de *enforcement* estava além daquele que o operador nacional das políticas de desenvolvimento urbano, um tanto que pressionado pela agenda política da Presidência da República (auge do programa PAC) e pela agenda de financiamento e investimentos municipal, estaria disposta a arcar. Desta forma, o dispositivo legal já nascia limitado pelas contingências do período e pouca alternativa gerou a este.

Já na perspectiva do segundo instituto, o FNDUI, os custos de *enforcement* não foram menores e o mesmo viria a sofrer veto presidencial: já era antiga uma crítica na Esplanada dos Ministérios que a proliferação de fundos tendia a “engessar” o orçamento da União e limitava a discricionariedade sobre o gasto público. Com esse pano de fundo a Presidência da República emitiu sanção parcial ao texto do Estatuto da Metrópole, excluindo da lei os dispositivos que tratavam da criação do FNDUI.

Desta forma, os dois mecanismos propostos para a geração de estímulos positivos por meio de “cenouras”, de incentivos econômicos ou financeiros, não sanaram as deficiências e limitações apontadas pelas entidades metropolitanas, e se configuram hoje como efetivo desafio a agenda metropolitana.

Se na perspectiva dos instrumentos de estímulos financeiros e econômico os resultados não se configuram como satisfatórios, na perspectiva dos instrumentos de sanções (*sticks*), os resultados talvez tenham gerado maior resultado, ainda que questionáveis, dada a perspectiva *top-down* do instituto legal.

O Estatuto da Metrópole, em seu artigo 21, estabelece a sanção da improbidade administrativa para:

- I – o governador ou agente público que atue na estrutura de governança interfederativa que deixar de tomar as providências necessárias para:
 - a) garantir o cumprimento do disposto no caput do art. 10 desta Lei, no prazo de 3 (três) anos da instituição da região metropolitana ou da aglomeração urbana mediante lei complementar estadual;

⁶ As discussões sobre a agenda de financiamento metropolitano no Ministério das Cidades foi circunscrito pela limitação de se promover alterações significativas no desenho de seus programas. Isso tendo em vista o significativo impacto em relação às metas assumidas pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), bem como a inexistente perspectiva de geração de fontes de financiamento independentes para as ações metropolitanas.

- b) elaborar e aprovar, no prazo de 3 (três) anos, o plano de desenvolvimento urbano integrado das regiões metropolitanas ou das aglomerações urbanas instituídas até a data de entrada em vigor desta Lei mediante lei complementar estadual;
- II – o prefeito que deixar de tomar as providências necessárias para garantir o cumprimento do disposto no § 3º do art. 10 desta Lei, no prazo de 3 (três) anos da aprovação do plano de desenvolvimento integrado mediante lei estadual.

Como fica demonstrado, a lei veio de forma muito pesada no sentido de fazer valer seus institutos, pois instituí a dura pena da improbidade administrativa para o governador, bem como os demais atores públicos afetos ao tema, que não cumpram, elaborem e aprovelem o instrumento do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI). Neste mesmo sentido, buscando garantir a replicação das determinações do PDUI nos territórios municipais, ficou instituída a pena de improbidade administrativa para os prefeitos que não revisem seus planos diretores, adequando-os ao PDUI, no prazo de três anos.

Tais dispositivos são alvos de duras críticas por parte das entidades metropolitanas, Municípios e Estados, dada a perspectiva *top-down* de se estabelecer obrigações e sanções sem um debate efetivo com os entes federados subnacionais, principais atores da agenda metropolitana. As críticas alertam para a incoerência do prazo dado para aprovação dos PDUI, que demandam para sua validade de todo ajuste do arranjo de governança metropolitana plena. Além disso, como a lei não foi detalhada ao nível de ser autorregulada restam várias dúvidas em relação à aplicação de vários dispositivos legais.

Não obstante, o prazo estabelecido pela lei é o prazo que será cobrado. Muitas regiões metropolitanas (a exemplo de São Paulo, Rio de Janeiro, Belém, Porto Alegre, entre outras) já iniciaram seu processo de enquadramento ao texto do Estatuto da Metrópole e de elaboração do PDUI. Nesta perspectiva, embora arbitrário e *top-down*, os instrumentos de sanção lograram o resultado desenhado pelo legislador.

Mas, a questão principal que se coloca para este tipo de instrumento político, tendo em vista os dispositivos similares instituídos em outras políticas (como é o caso do Estatuto da Cidade, que instituí a obrigatoriedade para uma categoria de municípios elaborarem seus planos diretores num prazo de cinco anos a partir da criação da lei), é que tal resultado possa se configurar como mero atendimento ao dispositivo legal, de cumprimento de prazo, com conteúdo do plano e arranjo metropolitano distinto, aquém aos objetivos da lei, que é a promoção do desenvolvimento metropolitano. Revela-se assim uma grave limitação ao uso de instrumentos de coerção isolados dos outros instrumentos políticos.

Por último, na perspectiva dos instrumentos de discurso e convencimento (*sermons*), de proposição de mudança pela educação e participação ativa do ator da ação, podem-se

identificar avanços significativos no texto da lei. O Estatuto da Metrópole, incorporando um debate introduzido pelos técnicos do Departamento de Políticas de Acessibilidade e Planejamento Urbano, Ministério das Cidades, trouxe para o fórum de discussão legislativa a necessidade de lutar, no âmbito da governança interfederativa, pela institui o do princípio da gestão plena, traduzida na prática como a capacidade em conduzir a gestão política, administrativa e econ mica pela entidade metropolitana. O entendimento técnico era que não haveria mudanças efetivas se o conceito de governança interfederativa não tratasse de fortalecer estas dimensões do debate sobre governança.

Nesta linha, tal princípio defendido viria a se configurar no estatuto da metrópole na forma do seu artigo 8 :

[...] A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomera es urbanas compreender  em sua estrutura básica:

I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;

II – instância colegiada deliberativa com representa o da sociedade civil;

III – organiza o pública com fun es técnico-consultivas; e

IV – sistema integrado de aloca o de recursos e de presta o de contas.

Embora a lei tenha direcionado a um avanço muito claro no sentido da constru o da governança interfederativa plena, incluso garantindo espaço para a participa o da sociedade civil, poucos mecanismos de *enforcement* acompanharam o discurso. É certo que o cenário nacional foi balanceado por uma série de debates de iniciativa do Governo Federal e dos entes federados subnacionais, não obstante tal iniciativa de debate, não foi percebido o desenho de políticas ou a es que realmente promovessem um processo de mudança pautado na forma o e educa o para os atores responsáveis pela agenda metropolitana.

Quis-se demonstrar nesta parte a abrangência dos instrumentos políticos necessários para consecui o da agenda de governança interfederativa, bem como as limita es e os condicionantes   efetiva o de tais instrumentos. A análise realizada, embora sint tica, demonstra certa fragilidade dos instrumentos inseridos no Estatuto da Metrópole e d o a dimensão do tamanho do caminho a ser percorrido para sua efetiva implementa o. Ao longo das próximas partes, à luz do Estatuto da Metrópole, serão abordadas outras perspectivas de análise da questão interfederativa brasileira, buscando gerar subsídio teórico-analítico para o avanço da agenda.

3. Governança interfederativa da teoria à prática:

Anteriormente nos detivemos sobre a abordagem dos instrumentos políticos necessários à implementação da agenda de governança metropolitana, avaliando os avanços da lei em termos de dispositivos de estímulos econômicos, de coerção e convencimento. Neste capítulo, também se busca traçar um diálogo entre teoria e caso prático, no caso em questão, sobre teorias de governança e o modelo de governança interfederativa instituído pelo Estatuto da Metrópole, tendo em vista o contexto da federação brasileira e os limites que seu arranjo político-administrativo impõe à agenda de governança.

O conceito de governança passa necessariamente por uma primeira identificação no padrão de condução política em face da desfragmentação e descentralização contemporânea do poder central, e até mesmo do conceito de governo (nos moldes tidos até então, de estado hegemônico), fato que demandaria a interação mais efetiva com poderes locais, com atores da sociedade civil organizada, com os cidadãos de forma em geral, com os atores econômicos, em fim, todos os atores envolvidos na consecução de determinada política ou beneficiada por esta. Como destaca Pereira (2014, p. 7 – grifo nosso), este novo modelo de governo adota uma série de pressupostos mais adequados para lidar com a realidade contemporânea de distribuição de poder, a saber:

[...] i) uma *distribuição mais equilibrada do poder*; ii) um *processo mais aberto e participado*, em que atores públicos (a diferentes níveis) e privados (econômicos, sociais e culturais) cooperam para atingir objetivos comuns coletivamente definidos; iii) *o reforço da democracia representativa*; iv) a adoção de *procedimentos mais transparentes* na tomada de decisão; v) a passagem do modelo vertical hierárquico para um *modelo mais horizontal de cooperação e de participação*.

Feita esta breve introdução, trataremos de avaliar as limitações dos dispositivos da governança interfederativa à luz das teorias contemporâneas sobre governança, meta governança e governança multinível.

3.1. Governança e metagovernança:

O objetivo aqui não será esgotar as possibilidades de leitura do texto do Estatuto da Metrópole à luz das várias teorias sobre governança, até porque o termo governança ganhou uma dimensão de uso amplamente difundido e debatido, passando pelas discussões teóricas em nível das pesquisas acadêmicas até as discussões de cunho mais pragmático sobre a maneira de conduzir as políticas públicas em diálogo com os atores sociais. O objetivo será

apenas destacar alguns de seus dispositivos que merecem reflexão à luz dos conceitos de governança e metagovernança trabalhados por Peters (2008, 2013).

Para iniciarmos esta análise, um primeiro ponto que demanda atenção é a localização do conceito de governança adotado pelo Estatuto da Metrópole. Recorrendo ao texto legal, para entendermos o conceito de governança interfederativa, pode-se ver que o Estatuto estabelece em seu inciso IV, artigo 2º: “governança interfederativa: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum”.

Não plenamente claro, o conceito de governança interfederativa só vai ser clareado no artigo 8º da mesma Lei, conforme exposto no capítulo anterior, no qual é definido que para alcance da gestão plena, no âmbito da governança interfederativa, devem ser instituída instância de negociação e decisão político, com participação da sociedade civil, dotada de estrutura de suporte administrativo e financeiro para execução de suas funções. Logo, sendo bem flexível ao conceito de governança estabelecido pelo Estatuto da Metrópole, subentende-se do texto legal que governança interfederativa é uma ferramenta de âmbito local, restrita às entidades, setores e atores que compõem dado território metropolitano, destinada a construir visões de futuro para aquela realidade metropolitana, metas, projetos e instrumentos necessários para alcançar estas metas e implementá-las.

Tal fato passa obrigatoriamente pela instituição de mecanismos que viabilizem o ato de governar, o que para o território metropolitano, dado seu arranjo jurisdicional polinucleado, passa obrigatoriamente pela criação de um ambiente político de cooperação entre os diversos níveis de governo presentes naquele território visando à coordenação política em prol de objetivos comuns.

Nesta perspectiva, temos uma aproximação ao conceito geral trabalhado por Peters (2013) que defende como funções básicas da governança o estabelecimento de metas, a coordenação das metas, a implementação e avaliação das reações e comentários.

A mesma aproximação é possível de ser feita em relação ao conceito de funções públicas de interesse comum (FPIC), instituto da Constituição Federal de 1988 (art. 25, § 3º) que pode ser entendido como elemento central para a definição do fenômeno da governança interfederativa. No que tange à execução das FPIC, a interpretação do Estatuto da Metrópole para este dispositivo constitucional estabelece em seu inciso II, artigo 2º: “função pública de interesse comum: política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes”.

O conceito por si só clama pelos mecanismos de governança, ao entender que

determinada política pública ou ação transpassa o território de um município, afetando os municípios vizinhos, a lei induz a formação de um ambiente de governança.

Mais que isso poderia avançar para o conceito de metagovernança, nos termos defendidos por Peters (2008). O autor entende por metagovernança a “governança da governança”, ou seja, a governança dos arranjos conformados em estrutura de governança, uma estrutura não centralizada, que não respondem de forma autônoma pela condução de uma política ou de suas ações. Tentando aproximar para uma linguagem coloquial a meta governança seria aquele momento onde os dirigentes de uma empresa, no mais diverso nível hierárquico, sentam para discutir os avanços e demandas de cada uma das áreas e os mecanismos sobre como pactuaram metas e coordenaram as ações em prol do benefício maior da instituição, sem recorrer aos mecanismos de centralização do processo decisório e respeitando as demandas setoriais.

É necessário entender que o autor reflete sobre sua teoria tendo em vista o avanço da crítica à reforma proposta pela *New Public Management* (NPM), suas contribuições e problemas advindos. Tal reforma, buscando modelos mais eficientes e eficazes, retirou do centro do governo o ato de governar, propondo conceitos como: desconcentração, descentralização e delegação. Nesta linha, o conceito de metagovernança surge como instrumento de recuperação da capacidade de coordenação política sem a presunção de reinstaurar mecanismos autoritários ou reverter os mecanismos de partição e descentralização de poder, ultrapassa também os mecanismos convencionais de comando e controle.

Para o autor o desafio reside em estabelecer prioridades que sejam pactuadas pelos atores, fato não simples em um ambiente composto por uma série de interesses distintos, dado que a necessidade de cada um dos atores, legitimamente, será defendida por este. Outro desafio apontado pelo autor reside na necessidade de se mudar o estilo de liderança, em ambientes de governança complexa, de políticas em rede, ou, no caso em questão, de governança interfederativa, o modelo de autoridade tradicional não consegue responder pela complexidade do ambiente, a conjuntura demanda um tipo de autoridade que estruture as decisões sobre o debate coletivo e que mude a lógica de pontos de controles dos resultados por “outras formas de mecanismos que estabelecem níveis de conformidades” (PETERS, 2008, p. 299).

Em síntese, o autor caminha para um entendimento que em um ambiente de metagovernança deva ser garantida a autonomia necessária para a ação dos atores, que são autônomos, sem perder o controle delineador a orientar o conjunto dos atores integrantes do ambiente de governança. Traçando o paralelo com a situação da governança interfederativa,

este entendimento de Peters (2008) transparece muito da questão onde os municípios lutam pela manutenção de suas autonomias constitucionais e as entidades metropolitanas tentam traçar um fio condutor para todos seguirem.

Realizada esta primeira reflexão sobre os conceitos de governança e meta governança, bem como suas possíveis interações com o conceito de governança interfederativa construído no Estatuto da Metrópole, é possível avançar na problemática da governança e metagovernança para o que tange às estruturas de coordenação da agenda metropolitana no Brasil. O objetivo não será o de estabelecer elementos únicos de explicação, mas como elementos com certo peso analítico sobre o entendimento de modelos mais adequados ao quadro de fragmentação e descentralização do poder central nas RM, até a Constituição de 1988 exercido pelos Estados.

Um primeiro ponto desta mudança no padrão do ato de governar converge para a descentralização, que nada mais é que a transferência das funções públicas para as unidades subnacionais. Como a NPM embebeu o imaginário das perspectivas mundiais em administração e políticas públicas nas décadas de 1980 e 1990, não é difícil traçar seu poder de influência sobre os movimentos municipalistas, de descentralização. Não é difícil traçar uma rota de impacto sobre a estruturação da agenda metropolitana nos termos formalizados pela Constituição Federal de 1988.

Um segundo ponto que merece destaque é a redução dos processos de coordenação, ao se fragmentar o poder metropolitano entre todos os entes que compõem a RM dificultam a formalização de um controle político central. Justamente o almejado pelos movimentos municipalistas.

Paralelamente a fragmentação do poder nas RM ocorre também um aumento na complexidade do ato de governar. Se até o período militar as estratégias estaduais se faziam valer de forma mais efetiva sobre os interesses municipais, com o advento da Constituição Federal de 1988 este jogo passa a ganhar maior complexidade política dada autonomia outorgada aos municípios para condução da agenda local, em especial sobre as questões de organização do território municipal e os sistemas de infraestrutura e serviços urbanos nestes territórios.

Por fim, outro ponto a ser destacado é a fragilização dos mecanismos de *accountability*, elemento estruturador do conceito de governança (PETERS, 2013) dado à própria questão da identidade metropolitana é algo ainda incipiente no país, e os arranjos metropolitanos não rompem com a lógica de circunscrição da atuação dos municípios, afinal: Como se dá o processo de *accountability* em um arranjo metropolitano? Que tipo de controle

político a população do território metropolitano exercem sobre estes arranjos? Estas, entre outras perguntas sobre *accountability* ainda carecem de respostas por parte dos arranjos metropolitanos instituídos no país, em muito pela própria fragilidade do sentimento de pertencimento da população a uma unidade territorial que aglomera várias identidades municipais arraigadas no cerne da vida urbana.

Há de se entender que as mudanças socioculturais, bem como na própria cultura política e administrativa, não permitem, nem é desejável, o retorno às práticas políticas e administrativas do período militar, limitadas ao reducionismo do comando e controle, como já exposto pela crítica da metagovernança. A luz da teoria de Peters (2008) a governança metropolitana deve tentar um ajuste que garanta a abertura à participação efetiva dos atores sociais e dos governos municipais sem perder a capacidade de coordenação, controle e responsabilização, possível em estruturas centralizadas pelo governo estadual. Assim, a governança metropolitana, ao mesmo tempo em que avança nos mecanismos de diálogo e construção horizontal (Município-Município) e vertical (Município-Estado), não deve perder de vista a dimensão da eficiência e efetividade das políticas e ações sob seu controle ou condução.

Traçando um pequeno parêntese no debate, há de se refletir a ausência, ou limitação, do papel da União na discussão dos novos arranjos de governança interfederativa. Na forma como foi construído na lei, o papel da União se limita ao financiamento das iniciativas metropolitanas e instituição de um sistema de informações metropolitanas. É difícil crer, para um arranjo efetivo da governança interfederativa, que um ator fundamental para o financiamento da agenda metropolitana, não seja considerado de maneira adequada na construção do modelo de governança. Desta forma, a ausência da discussão sobre o papel do nível nacional na governança interfederativa representa uma lacuna do instituto legal.

Nos termos propostos, discutir governança passa necessariamente pela construção de uma ação conjunta, transparente e compartilhada entre Estado, sociedade civil e pelas empresas (agentes do setor econômico), visando à solução de um ponto ou pontos da agenda de políticas públicas. É importante destacar que esta construção dialogada não deve significar perda de efetividade e eficácia. Nesta linha, falar em governança metropolitana passa necessariamente por essa construção coletiva entre o governo estadual, os municípios a sociedade civil e as empresas inseridas no território metropolitano.

Peters (2008) diz mais ao introduzir o conceito de metagovernança. O autor destaca o papel dos ajustes internos como forma de garantir efetividade e eficácia no processo da governança metropolitana. Em outras palavras o autor destaca que a necessidade de uma

coordenação, diálogo, articulação, ajuste entre as partes que integram a estrutura de governança, entre os atores que conformam tal estrutura.

Sob este aspecto, é interessante recorrer aos estudos de Costa e Tsukumo (2013), conforme pesquisa realizada pelos autores, sintetizados no Quadro 1, é possível identificar certo formalismo institucional-legal na conformação dos conselhos deliberativos ou consultivos das RM instituídas no país. A pesquisa aponta que das RM instituídas apenas 47% possuem algum nível gestão exclusiva, 33% dos conselhos deliberativos instituídos contam com participação social e 67% dos conselhos deliberativos tiveram alguma reunião no ano anterior a pesquisa.

Quadro 1. Características do sistema de gestão institucionalizado nas quinze RM (junho de 2013)

Elementos presentes no arranjo e/ou nas articulações para governança metropolitana	%
Instância para gestão exclusiva da RM	47
Fundo instituído por lei / decreto	73
Fundo instituído por lei / decreto, mas nunca alimentado	60
Fundo instituído por lei / decreto, alimentado apenas para ações de planejamento e gestão	33
Fundo instituído por lei / decreto, alimentado para ações de planejamento, gestão execução de intervenções físicas e projetos	7
Conselho deliberativo instituído por lei / decreto	80
Conselho deliberativo instituído por lei / decreto com participação da sociedade civil	33
Não há registro de reunião do conselho deliberativo no último ano	67
Conselho consultivo instituído por lei / decreto	40
Não há registro de reunião do conselho consultivo no último ano	67
Há programas específicos para a RM nos orçamentos / PPA (2008-2011 e 2012-2015)	87
Há plano de desenvolvimento metropolitano elaborado ou em elaboração	33
Há articulações para a governança metropolitana	93

Fonte: Adaptado de Costa e Tsukumo (2013).

Tais reflexões podem ser agregadas aos apontamentos de Drummond e Andrade (2013), conforme Figura 1, que análise o comparecimento dos prefeitos municipais nas assembleias metropolitas, é possível identificar o peso da falta de presença dos prefeitos nas reuniões das assembleias metropolitanas, isso mesmo para os prefeitos que consideram as deliberações deste fórum como importantes.

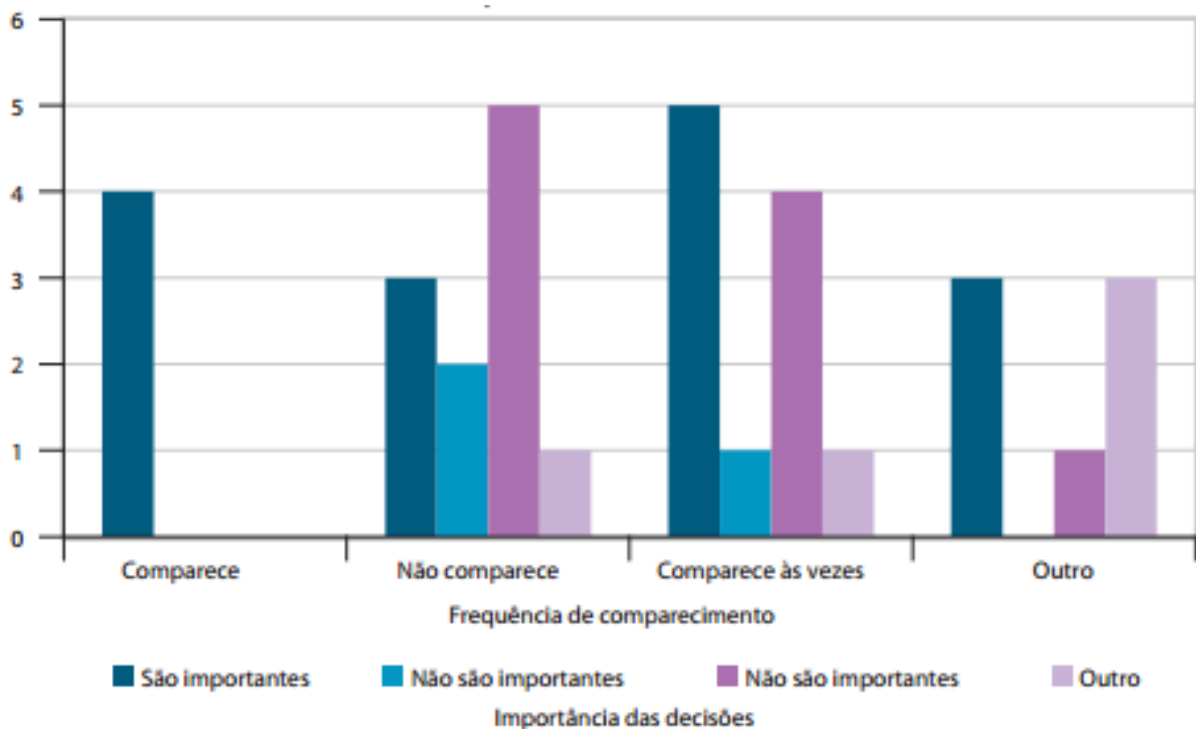


Figura 1. Comparecimento dos prefeitos da RMBH às reuniões da Assembleia Metropolitana versus percepção sobre a importância, para a região, das decisões tomadas nas reuniões da Assembleia Metropolitana

Fonte: Drummond e Andrade (2013).

Estas duas pesquisas desenham um quadro de fragilidade do fórum de pactuação do tema metropolitano. Apesar da pesquisa de Drummond e Andrade (2013) se limitar á avaliação dos processos de governança na RM de Belo Horizonte, dado avanço da pauta nesta região, é de se supor que o quadro levantado na região não seja distinto de outras regiões metropolitanas.

Nesta perspectiva a abordagem de metagovernança proposta por Peters (2008) é pouco plausível, dada ausência dos atores necessários á construção do pacto metropolitano. Por um lado, devido à desvalorização da participação social, por outro lado, devido à desvalorização da pauta pelos gestores municipais, responsáveis em última instância pela gestão do território municipal.

Cabe destacar, ainda com base nas análises de Costa e Tsukumo (2013), que esta desvalorização da agenda metropolitana e de seu fórum de pactuação pode ser explicada pela pouca efetividade ou apelo das temáticas a serem debatidas. Como exposto no Quadro 1, dos 73% dos fundos metropolitanos instituídos, apenas 40 % foram alimentados e destes apenas 3% tiveram recursos para ações de planejamento e intervenções em infraestrutura.

Assim na perspectiva da abordagem de “*carrots, sticks and sermons*” (BEMELMANS-VIDEC; RITS; VEDUNG, 2003), como visto na parte anterior, o arranjo

proposto teria seu alcance limitado, dada a baixa perspectiva de oferecer incentivos (*carrots*) aos atores metropolitanos. Afinal, temos de considerar se o Estatuto da Metrópole consegue responder às seguintes perguntas: Qual estímulo teriam os gestores municipais para fracionar seu poder político em prol da agenda de governana interfederativa? Qual vantagem em cooperar o Estatuto garante?

3.2. Governana multinível:

O objetivo deste t pico   propiciar uma análise comparada do instrumento da governana interfederativa ao conceito da governana multinível (GMN), na tentativa de lanar luzes aos desafios vivenciados pelas entidades metropolitanas em sua tentativa de concertao e conduo da política. Não se trata de um conceito que foge aos princípios gerais sobre governana e metagovernana, analisados no t pico anterior, pois parte do mesmo pressuposto de gerao de sistemas políticos capazes de lidar com a fragmentao e descentralizao de poder nas democracias modernas, fato que demandaria novos arranjos políticos e institucionais para conduo de determinada política.

Assim, como os princípios e fundamentos, de forma geral, não são distintos dos apresentados no t pico anterior, este capítulo se dedicar    identificao e análise dos componentes da GMN nos moldes praticados pela União Europeia, mais que isso tentar  debater nosso modelo de governana interfederativa a luz destes componentes.

O conceito de GMN nasce das análises acadêmicas sobre os mecanismos de funcionamento da então criada União Europeia, isso na perspectiva de um novo modelo político de concertao entre países, naoes soberanas, na forma de um pacto, celebrado pelo tratado de Maastricht em 1992, que tinha por objetivo a promoo do desenvolvimento econ mico e social dos países-membros, preparando-os para uma ao conjunta frente às intensas interaoes econ micas globais.

Em síntese, pode-se dizer que a GMN veio introduzir uma perspectiva de governana em camadas de poder, ou seja, de que a tomada de decisão encontra-se distribuída em níveis de poder de uma dada realidade territorial, podendo ir do nível local ao global. Tal entendimento vem a calhar para o instituto da governana interfederativa, pois o território metropolitano nada mais   que o território de disputas jurisdicionais (Município, Estado e União) pela conduo ou execuo de políticas públicas, ainda mais por se tratar de um ambiente federado. Mais que isso, a governana interfederativa atua em um território de características sociais, econ micas, culturais, entre outros aspectos, que demanda forte

interação com os atores sociais para alcance de metas e constituição de desenhos de governança efetivamente duradoura.

Mais que os conceitos gerais, interessam debater as estratégias de estruturação da GMN na União Europeia. Desta forma, passaremos a análise de estudos objetivos quanto aos mecanismos para sua implementação, buscando gerar elementos para a reflexão da implementação governança interfederativa.

Neste sentido a análise dos conceitos e pressupostos emitidos no documento *Inception Report: Study on promoting multi-level governance in support of Europe 2020*, produzido pela União Europeia/DG-REGIO, poderá propiciar uma análise sobre a experiência em GMN e tentativa de propagação destas práticas entre seus países-membros, com o objetivo de absorver as possíveis críticas do modelo de GMN e tentar refletir o modelo sobre os pressupostos da governança interfederativa.

O nível do avanço da implementação de iniciativas, visando à adoção dos modelos de GMN nos países-membros da União Europeia, já possibilita um caminhar no sentido de se avaliar qual o modelo de mecanismos de governança “são mais eficientes em entregar os objetivos ao final dos processos em implementação” (UNIÃO EUROPEIA, 2014, p. 17 – tradução livre). Como destaca o relatório, tal análise não deixa de considerar a GMN em face das particularidades do território analisado, fato que dota a GMN de uma característica de pouca reprodutibilidade, pois as particularidades de um território vão além do simples arranjo de distribuição de poder governamental, elas passam também pelo arranjo de distribuição de poder entre os atores sociais e de mercado, além das inter-relações entre o nível local, regional e nacional.

Feita esta breve síntese, cabe a partir daqui analisar os apontamentos do relatório que podem ser entendidos como centrais para a análise global do modelo de GMN. Nesta perspectiva destaca-se a identificação da “meta-dimensão”, entendidas como princípios organizacionais básicos para análise do arranjo de governança. São cinco as metas-dimensão são preconizadas pelo estudo, a saber:

- Coordenação vertical;
- Coordenação horizontal;
- A integração interterritorial funcional;
- A capacidade organizacional dos territórios;
- Mobilização dos *stakeholders* (partes interessadas).

Para fins de tornar o exercício de análise das metas-dimensões uma atividade de

diálogo entre o modelo de GMN e o modelo de governança interfederativa, inicia-se o detalhamento das principais questões levantadas no debate das metas-dimensões do modelo europeu buscando, paralelamente, fazer uma pequena reflexão sobre a aplicação destes “princípios organizacionais básicos” à realidade brasileira, em específico ao disposto pelo Estatuto da Metrópole na formulação do nosso modelo de governança.

Por *coordenação vertical* entende-se como os mecanismos políticos que tem por objetivo melhor integrar e coordenar os trabalhos entre distintos níveis de governo. Aqui, visando à eficiência e efetividade das políticas públicas ou de suas ações, temos uma substituição do modelo de subordinação hierárquica (nível superior > nível inferior) para o modelo de subsidiariedade (nível superior + nível inferior), de parceria. Nesta perspectiva é concordância tácita na literatura atual a necessidade de fortalecimento dos mecanismos de alinhamento destes atores no ciclo de políticas públicas⁷. Fato que demanda diálogo não apenas no momento da implementação ou avaliação da política, mas principalmente no momento da concepção da política, sob o risco do fracasso das iniciativas.

Na ótica defendida pelo relatório, tal mudança só é passível de alcance se se forem promovidos “melhores fluxos de informação, divisão mais clara do trabalho e prestação de contas, e assegurar o consentimento no processo de tomada de decisão” (UNIÃO EUROPEIA, 2014, p. 17 – tradução livre).

Além disso, é importante o destaque para a dicotômica visão entre os níveis centrais e os níveis subnacionais, em relação à GMN: enquanto que os primeiros enxergam como principal problemática a falta de engajamento e cofinanciamento por parte dos outros entes, os segundo enxergam que há poucos estímulos e muitas exigências para sua entrada no modelo de GMN.

Pensando no instrumento nacional, que regula a governança interfederativa no sentido de um mecanismo de coordenação vertical, encontra-se no Estatuto da Metrópole, acoplado ao conceito de gestão plena (como componente da estrutura básica da governança interfederativa), a “instância executiva”, composta por representantes do poder executivo dos entes federativos integrantes da região metropolitana, ou outro arranjo territorial (ver inciso I, artigo 8º da Lei nº. 13.089 de 2015).

Na perspectiva deste instrumento, é possível falar em uma instância de coordenação vertical no nosso modelo. Não obstante, algumas lacunas mereceram futura reflexão dos gestores públicos responsáveis pela implementação da governança interfederativa:

⁷ Para Frey (2000) o ciclo das políticas compreende as seguintes fases: percepção e definição de problemas; agenda-setting; elaboração de programas e decisão; implementação de políticas; avaliação e correção da ação.

- a) a participação do ente central, a União, é vetada dada construção do legal do dispositivo, que limita a participação aos atores pertencentes ao arranjo territorial. Desta esta forma exclui-se do arranjo de governança o principal ator de financiamento de políticas públicas no país. Tendo isto em mente: Qual a implicação desta limitação para o futuro da política metropolitana? Qual o impacto deste constructo diante das atuais e futuras políticas formuladas pela União?
- b) quando falamos em nível de governo no Brasil temos implícito o nosso modelo de divisão de poderes (executivo, legislativo e judiciário). É de se destacar que o modelo de governança desenhado desconsidera os poderes distintos ao poder executivo. Na ótica do poder legislativo, já é possível prospectar rotas de colisão quando concertações em nível metropolitano forem contra os interesses das casas legislativas (em nível municipal ou estadual).

Em relação à meta-dimensão da *coordenação horizontal*, entende-se os mecanismos destinados a promover melhorias na integração dos programas e nos setores da política. Por se tratar mais especificamente do nível subnacional, ou local, a principal preocupação da meta-dimensão é diminuir ou eliminar a fragmentação ocasionada pela setorialidade da política pública. O relatório aponta para uma generalização de falhas de coordenação intersetorial no nível subnacional, em muito devido à perspectiva de implementação de arranjos de coordenação apenas nos níveis mais alto de governo.

Refletindo esta meta-dimensão para nosso caso, é importante destacar que o Estatuto da Metrópole institui instrumento para coordenação destas agendas setoriais, com destaques para:

- a) As FPIC são os primeiros instrumentos de coordenação horizontal no âmbito do arranjo metropolitana, eles definiram quais políticas públicas ou ações desta política deveram ser pactuadas entre os entes que compõem o arranjo metropolitano.
- b) Embora não seja seu principal papel, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI): tal qual o Plano Diretor é para o território municipal, o PDUI tem a função básica de definir as diretrizes para o ordenamento do território metropolitano, se configurando assim como uma peça chave para o arranjo das políticas setoriais.

Sem embargo, combater a fragmentação ocasionada pela abordagem setorizada das políticas é desafio mais complexo que as soluções geradas em nível da FIPC e do PDUI, é um

desafio que demanda outras estratégias e instrumentos políticos, instrumentos estes que passam principalmente pelo fortalecimento das gestões subnacionais e da governança interfederativa.

Já no tocante à *integração interterritorial funcional*, o conceito trabalhado na GMN quer significar a tentativa de integração de projetos, investimentos e iniciativas no âmbito territorial, partindo-se do pressuposto que atores integrantes daquele território gozam de uma identidade no sentido do compartilhamento dos desafios a serem enfrentados.

No sentido desta meta-dimensão nosso modelo de governança interfederativa, por se limitar objetivamente ao território metropolitano, leva vantagem em relação à GMN, pois enquanto esta última pode se voltar para um arranjo territorial muito extenso, a governança interfederativa se limita a articulação no âmbito do território metropolitano. Para o caso das RM, instrumentos como os propostos no Estatuto da Metrópole (como, por exemplo, o PDUI, os planos setoriais interfederativos, as operações urbanas consorciadas, a compensação por serviços ambientais, entre outros instrumentos) são mais palpáveis, considerando a proximidade entre as cidades integrantes da RM (as quais, muitas das vezes, são marcadas pelo fenômeno da conurbação). Como expusemos no capítulo inicial, o territorial metropolitano é um ambiente onde os limites jurisdicionais dos entes federados que o compõe se interseccionam.

Mas, dada baixa cultura e incentivo á cooperação federativa que vivenciamos na federação brasileira, em especial para projetos e ações em desenvolvimento territorial, não é descartável a dimensão de desafio em relação à integração territorial proposta pela meta-dimensão em análise.

A quarta meta-dimensão trata da *capacidade organizacional dos territórios*. Tal princípio organizacional aborda o papel estruturante do território enquanto *locus* das transformações políticas necessária para a GMN. Assim, falar em boa governança implica falar em investimento, em suas várias dimensões, no desenvolvimento de ferramentas e no fortalecimento dos atores integrantes do território no qual se aloca o espaço de governança. Baseado em estudos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico — OCDE, o relatório apresenta alguns elementos de fortalecimento desta capacidade organizacional dos territórios que tem sido praticada na União Europeia, as quais se destacam:

- a) Planejamento estratégico — preconiza que o mix de investimentos a ser alocado no território esteja atrelado a uma meta de desenvolvimento a fim de orientar resultados, tirar proveito da complementariedade das políticas e evitar conflitos entre os investimentos setoriais.

- b) Financiamento inovador — além de buscar aproveitar ao máximo as fontes tradicionais de financiamento, as instâncias subnacionais necessitam desenvolver novas estratégias de financiamento.
- c) Promoção de processos de resultado e aprendizagem — neste elemento, para além do papel na coordenação de políticas públicas, são destacadas as iniciativas em monitoramento e avaliação (M&A), dado papel na promoção de resultado e aprendizagem.

Pensando nas estratégias nacionais para implementação da governança interfederativa, na perspectiva de fortalecimento da organização do território, na lógica dos elementos aqui listados, identifica-se uma lacuna, pois não foram identificados na legislação elementos que deem suporte a esta meta-dimensão.

Embora o PDUI possa ser entendido por alguns como uma peça de planejamento estratégico, não é esta a função dele dado seu recorte exclusivamente urbanístico. No mesmo sentido, quando pensamos em instrumento de financiamento inovador, existe um único dispositivo do Estatuto sobre esta questão, o dispositivo sobre o pagamento por serviços ambientais, mas este instituto ainda carece de regulação pelo Congresso Nacional. Na mesma linha, não se encontra nenhuma orientação para a implementação de mecanismos de M&A. Sem embargo, nada impede que os arranjos metropolitanos, cientes destas carências do modelo nacional, experimentem soluções para a construção de uma boa governança.

Por último, mas não menos importante resta a meta-dimensão *mobilização dos stakeholders*. Considerando que a base fundamental de justificativa dos modelos de governança é a fragmentação do poder, antes centralizado na figura hegemônica do Estado, e agora distribuído entre os níveis subnacionais e aos atores da sociedade civil organizada, os atores do mercado, os cidadãos em geral, entre outros, é de importância basilar que estes atores sejam mobilizados para a inserção no processo decisório das políticas públicas ou de suas ações. Esta meta-dimensão destaca que a participação destes atores não deve ser meramente formal, mas sim deve ser uma participação substantiva, com efetiva capacidade de participar, e gerar e manifestar opinião, desde a formulação até a avaliação da política.

Para isto, conforme preconiza o relatório, é necessário:

- a) Identificar as partes interessadas, bem como seus interesses;
- b) Criar mecanismos de divulgação e de consulta para grupos de interessados;
- c) Selecionar a técnica correta para envolver as partes interessadas;
- d) Desenvolver uma estratégia de comunicação das partes interessadas; e

- e) Gerenciamento das reclamações. (UNIÃO EUROPEIA, 2014, p. 23 – tradução livre).

Na perspectiva desta última meta-dimensão talvez a experiência nacional possa contribuir de maneira mais efetiva a governança interfederativa, vide os avanços na participação social alcançada pelas políticas públicas nas últimas duas décadas, com destaques para as iniciativas do orçamento participativo, do plano diretor, dos instrumentos de gestão ambiental local (AG 21, Plano da Mata Atlântica, ZEE-local, entre outros), das políticas sociais, entre tantas outras.

Aqui, o maior desafio reside no desenvolvimento de mecanismos e ferramentas que garantam uma participação substantiva e não a meramente instrumental, como é de prática corriqueira em vários fóruns intitulados “participativos”. Isso demanda um esforço redobrado por parte da gestão governamental, quer seja em nível nacional ou subnacional.

Na ótica da governança interfederativa ainda há o risco de ela ser poluída pelas perversas práticas vigentes na gestão municipal, onde as consultas de matérias vinculadas ao desenvolvimento territorial são meramente formais, em sua maioria, e por vezes orientadas por interesses do capital privado, ou facilmente flexíveis a estes. Este risco é mais destacável na governança metropolitana, dado seu desenho delineado enquanto legislação urbanística e pela aproximação de seus dispositivos ao Estatuto da cidade e ao Plano Diretor municipal.

Chegando ao fim do capítulo, podemos concluir que embora a comparação entre a GMN e a governança interfederativa não seja objeto de correlação direta, dadas as especificidades das realidades socioeconômicas e territórios onde ambas são aplicadas, o exercício proposto possibilitou a identificação de algumas lacunas do modelo nacional em relação às boas práticas de governança na União Europeia.

Espera-se ter lançado mais elementos para identificação das lacunas do Estatuto da Metrópole em sua proposição de um novo modelo de governança interfederativa. É certo que a legislação significa um avanço em relação à completa ausência de regulação do dispositivo constitucional que trata da questão metropolitana, não obstante o avanço desta agenda, tanto em aspectos da governança quanto em outros aspectos da agenda metropolitana, necessitará transpor as determinações limitadas pela agenda urbanística que emoldura o Estatuto e seus instrumentos e avançar para aspectos mais amplos de uma agenda de governança interfederativa.

Considerações finais

Ao longo do estudo procurou-se lançar luzes sobre o modelo de governança interfederativa e instrumentos propostos pelo Estatuto da Metrópole, com o objetivo de identificar elementos que estimulassem a reflexões acerca das limitações e potencialidades dos dispositivos legais na conformação de mecanismos efetivos de promoção de práticas de boa governança nas regiões metropolitanas no Brasil e condução das políticas de desenvolvimento metropolitano. Para isto, buscando traçar um paralelo analítico entre teoria e caso prático, duas linhas de abordagem da questão foram seguidas: a primeira, sob o pano de fundo da análise da estruturação de elementos políticos, buscou analisar os instrumentos dispostos pelo Estatuto da Metrópole para construção da política metropolitana e instituição da governança metropolitana; a segunda, sob a luz das abordagens das teorias governança em sistemas políticos complexos, buscou avaliar os dispositivos legais da lei de referência em sua tarefa de promover a agenda de governança interfederativa.

Na linha destas análises algumas questões, entendidas como centrais, merecem ser retomadas, sinteticamente, para fins de gerar algumas considerações finais acerca dos desafios para implementação de uma agenda de governança interfederativa capaz de atuar no complexo cenário metropolitano brasileiro e promover políticas públicas, efetivas, de promoção do desenvolvimento territorial.

Um primeiro ponto a ser recuperado diz respeito à fragilidade dos instrumentos estruturadores de políticas. Como vimos ao tratar dos instrumentos nas categorias instrumentos de estímulo econômicos e financeiros, instrumentos de sanção e instrumentos educativos voltados para implementação da política metropolitana. A análise desenvolvida apoutou uma série de lacunas e fragilidades na perspectiva da estratégia no uso de tais categorias de instrumentos.

Nesta linha destaca-se a ausência de mecanismos efetivos de geração de estímulos positivos, econômicos ou financeiros, para a promoção da política disposta no Estatuto da metrópole. Os institutos criados desconsideraram a agenda de políticas públicas de desenvolvimento urbano e seu contexto político-administrativo de sua conformação. Tal negligência acabou por gerar instrumentos inaplicáveis para o contexto atual, fato que levou ao veto presidencial do FNDU.

Na linha desta análise, os instrumentos de sanção e educativos também se demonstraram frágeis: os primeiros pelo processo de construção *top-down* que desconsiderou

a visão dos antes subnacionais; os segundos não prever nenhuma previsão para esta categoria de instrumentos políticos.

É claro que a fragilidade destes instrumentos em nível da regulação federal não impossibilita seu avanço quando da criação ou reformulação dos arranjos metropolitanos em nível local. Em verdade a fragilidade na previsão destes instrumentos no marco legal nacional exigirá destes atores o enfrentamento destas questões, se o objetivo último buscar a efetiva implementação de políticas metropolitanas.

Um segundo ponto diz respeito ao modelo de governança desenhado pelo marco legal em análise. Ao instituir a governança interfederativa e seus instrumentos de governança, ou elementos de governança, considerando as particularidades de nosso modelo político-institucional, um significativo avanço teórico-legal foi instituído. Não obstante, identificou-se uma série de lacunas à geração de uma agenda de boa governança. Ao tomar por referencial a abordagem da metagovernança e da governança multinível, pautada na análise comparativa entre “modelo teórico x modelo legal” e “GMN x Governança interfederativa” as principais críticas podem ser sintetizadas aqui: uma primeira crítica diz respeito à fragilidade do ambiente da governança e a desvalorização do seu fórum, em especial dada à falta dos instrumentos de política (*carrots, sticks and sermons*) que despertem o interesse dos *stakeholders* em participar do debate; Uma segunda crítica pode ser caracterizada pela incapacidade da agenda de governança, nos moldes instituídos pelo Estatuto da MetrÓpole, sanar ou apresentar soluções para as disputas internas entre os atores integrantes deste fórum de concertação da governança; Uma terceira crítica diz respeito a total negligencia ao aparato de *enforcement*, mecanismo necessário para garantia da aplicação dos instrumentos da lei, principalmente dada à complexidade do objeto de intervenção da mesma.

Ainda nesta linha de avaliação do modelo de governança interfederativa, mas partindo para análise comparativa à GMN, infelizmente o estudo demonstrou a fragilidade em relação a todas as metas-dimensões adotadas no modelo europeu. Assim há avanços a serem feitos na dimensão da coordenação vertical e horizontal; na integração interterritorial; na capacidade organizacional dos territórios e na mobilização de *stakeholders*.

Ao fim deste estudo, espera-se ter lançado luz a novos elementos para identificação das lacunas do Estatuto da MetrÓpole em sua tarefa de proposição de um novo modelo de governança interfederativa. O estudo quis elencar uma série de dimensões e elementos necessários ao avanço da agenda metropolitana e da governança interfederativa, buscando fugir um pouco da delimitação de instrumento urbanístico desenhado no Estatuto da

Metrópole e, em substituição, demonstrar uma abordagem necessária à promoção do desenvolvimento socioeconômico em arranjos metropolitanos.

Referências bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma Política e Federalismo. In: VANNUCHI, Paulo; BENEVIDES, Maria Victoria; KERCHE, Fábio (org.). *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.
- _____. Descentralização e Coordenação Federativa no Brasil: Lições dos anos FHC. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita Garcia (org.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. Parte 2. Brasília: ENAP, 2002. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fTextoFernandoAbrucio1Descentraliza.pdf>>. Acesso em: 1º fev. 2016.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). *Políticas públicas: coletânea*. Volume 2. Brasília: ENAP, 2006. p. 91-110. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/1263/cppv2_0202_arretche.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 5 mar. 2016.
- BELMELMANS-VIDEC, Marie-Louise; RIST, Ray C.; VEDUNG, Evert (org.). *Carrots, sticks & sermons: policy instruments and their evaluation*. New Jersey: Transaction, 2003.
- COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Federalismo. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung / São Paulo: Unesp, 2007. p. 211-223.
- COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos. Para uma análise-síntese: uma proposta tipológica para os sistemas de gestão das regiões metropolitanas do Brasil. In: _____ (org.) *40 anos de regiões metropolitanas no Brasil*. Brasília: IPEA, 2013. p. 15-44. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_40_anos_regioes_metropolitanas_vol01.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2016.
- FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília: IPEA, n. 21, p. 211-259, 2000. Disponível em: <<http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

- GARSON, Sol. Regiões metropolitanas – diversidade e dificuldade fiscal da cooperação. *Cadernos Metrópole*, São Paulo: PUC-SP, v. 11, n. 22, p. 435-451, jul.-dez. 2009. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/5942>>. Acesso em: 5 mar. 2016.
- GEORGE, Stephen. Multi-level Governance and the European Union. In: BACHE, Ian; FLINDERS, Matthew (org.). *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University, 2004.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Censo Demográfico 2010 - Características da população e dos domicílios. Resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/english/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/resultados_do_universo.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2016.
- LEFÈVRE, Christian. Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos. *Cadernos Metrópole*, São Paulo: PUC-SP, v. 11, n. 22, p. 299-317, jul.-dez. 2009. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/5936>>. Acesso em: 5 mar. 2016.
- LOTTA, Gabriela Spanghero; GONÇALVES, Renata; BITELMAN, Marina. A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo: FGV-EAESP, v. 19, n. 64, p. 2-18, jan.-jun. 2014. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/5817>>. Acesso em: 5 mar. 2016.
- PEREIRA, Margarida. Governança territorial multinível: fraturas entre teoria e praticas. *Desenvolvimento Regional em debate: Revista Eletrônica do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado*, Canoinhas: Universidade do Contestado, v. 4, n. 2, p. 4-20, jul.-dez. 2014. Disponível em: <<http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/679>>. Acesso em: 15 abr. 2016.
- PETERS, Brainard Guy. Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar. *Revista do Serviço Público*, Brasília: ENAP, v. 59, n. 3, p. 289-307, jul.-set. 2008. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/1508/2008%20Vol.59%2cn.3%20Peters.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 5 mar. 2016.
- _____. O que é Governança? *Revista TCU*, Brasília: TCU, n. 127, p. 30-34, maio-ago.2013. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojsp/index.php/RTCU/article/download/87/85>>. Acesso em: 6 mar. 2016.

- PIRES, Maria Coeli Simões. O município no federalismo brasileiro: constrangimentos e perspectivas. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v.8, n.13, p. 55-84, jan.-dez., 2005. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/periodicas/cadernos/arquivos/pdfs/13/coeli_13.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2016.
- _____. Autonomia municipal no Estado Brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, a. 36, n. 142, p. 143-165, abr.-jun. 1999. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/482/r142-14.PDF?sequence=4>>. Acesso em: 5 mar. 2016.
- ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nadia. Governar as Metrôpoles: dilemas da recentralização. *Cadernos Metrópole*, São Paulo: PUC-SP, n. 8, p. 105-117, jul.-dez. 2002. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9253>>. Acesso em: 5 mar. 2016.
- VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Estúdio Nobel / Lincoln Institute, 1998.
- SPINK, Peter Kevin; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; CLEMENTE, Roberta. Governança, governo ou gestão: o caminho das ações metropolitanas. *Cadernos Metrópole*, São Paulo: PUC-SP, v. 11, n. 22, p. 453-476, jul.-dez. 2009. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/5943>>. Acesso em: 5 mar. 2016.
- UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Direção-Geral para Política Regional e Urbana. *Inception Report: Study on promoting multi-level governance in support of Europe 2020*. Bruxelas: União Europeia, 2014. Disponível em: <http://www.qren.pt/np4/np4/?newsId=4187&fileName=mlg_inception_report_20140114.pdf>. Acesso em: 15 maio 2016.