

Lucia Helena Ciccarini Nunes

# Governança Metropolitana

## a permeabilidade dos arranjos institucionais de gestão metropolitana às organizações societárias

### Resumo

Diante do novo status de centralidade dado à questão metropolitana, a partir dos anos 1990, que implicou reforma das institucionalidades da gestão das metrópoles, o artigo discute a permeabilidade dos arranjos institucionais de gestão metropolitana no Brasil às organizações societárias, tendo como referência as Regiões Metropolitanas - RM de Belo Horizonte (MG), Campinas (SP) e Maringá (PR). Propugna que o modelo constitucional é permeável à participação da sociedade, mas não garante eficiência na implementação de políticas públicas de interesse comum. Conclui que experiências brasileiras de gestão metropolitana compartilhada tendem a ser mais eficientes no desenvolvimento territorial.

**Palavras-chave:** Região Metropolitana; Governança Metropolitana; Políticas Urbanas de Interesse Comum; Desenvolvimento Territorial.

### Abstract

This article discusses how the institutional arrangements for metropolitan management connect with the society organizations. It considers the new central status given to the metropolitan issue from the 90's, which led to changes in the institutions of metropolitan administration. The reference areas for the article are the metropolitan regions on Belo Horizonte (MG), Campinas (SP) and Maringá (PR). The article states that the constitutional model allows for society participation but does not ensure efficiency in the implementation of common interest public policies. It concludes that the Brazilian experiences of shared metropolitan administration tend to be more efficient as to territorial development.

**Keywords:** Metropolitan region; Metropolitan Governance; Urban policy; Common Interest; Territorial development.

Estudo de caso  
das RMs de  
Belo Horizonte (MG),  
Campinas (SP)  
e Maringá (PR)

**Lucia Helena  
Ciccarini Nunes**

*é administradora, mestre em Administração Pública e doutoranda em Ciências Sociais. Professora e pesquisadora da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUCMINAS.*

lucia.ciccarini@gmail.com

## INTRODUÇÃO

O artigo tem como objeto de estudo central o fenômeno urbano institucionalizado por meio de regiões metropolitanas de diversos países a partir dos anos 1990, uma vez que os arranjos anteriores, ditos de primeira geração, esgotaram-se em face das grandes transformações globais, tecnológicas e sociais. Diferentes arranjos institucionais de gestão metropolitana foram implantados pelo Poder Público, nas metrópoles em todo o mundo, para vencer grandes desafios econômicos, sociais e ambientais impostos aos centros urbanos ou mesmo gerenciar seus desdobramentos nos municípios limítrofes ou territórios próximos, a fim de obter vantagem competitiva em mercados globais ou continentais. As experiências, sistematizadas por pesquisadores de várias áreas, apresentam um novo parâmetro estrutural e espacial que busca maior eficiência na gestão e otimização dos recursos do território, com os quais compartilhamos preocupações que possam nos levar à modelagem de novos arranjos com maior participação societária e melhoria na performance funcional. Há que se explicitar que o recorte analítico centra-se em modelos funcionais, ou seja, com base em arranjos propostos pelo Estado e não em uma visão mais expandida do fato metropolitano, ainda que tal escolha possa esconder uma perspectiva essencialmente capitalista, como apresentado por Ribeiro (2007, p. 58), ao nos alertar contra a possibilidade de fragmentação da avaliação das ações do Estado.

O objetivo do artigo é discutir a permeabilidade dos arranjos institucionais criados nas Regiões Metropolitanas – RMs, no Brasil, pós-1988, às organizações societárias e, em especial, aos grupos de interesse econômico no Brasil, nas RMs selecionadas. Pretende, como objetivos específicos, analisar e comparar os diferentes modelos de gestão metropolitana, ditos de segunda geração e as razões que possibilitaram uma maior permeabilidade das instâncias de governança metropolitana aos atores societários e aos grupos de interesse econômico para, ao final, comparar padrões de comportamento e articulação dos atores sociais que levem em consideração o território e a institucionalidade metropolitanos.

O recorte territorial e estrutural dos estudos refere-se às experiências de gestão metropolitana, com foco em três regiões brasileiras – Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH, Região Metropolitana de Campinas – RMC e Região Metropolitana de Maringá – RMM, tendo como referência as tipologias dos arranjos metropolitanos apresentadas por diferentes autores e instituições, enquadrados no modelo constitucionalmente imposto aos Estados brasi-

leiros. Apresenta, ainda, aspectos do comportamento dos atores societários, em geral, e dos grandes grupos econômicos, em especial, de modo a verificar como eles articulam seus interesses e lidam com a implementação de políticas públicas nas múltiplas esferas de gestão metropolitana.

A escolha das três Regiões Metropolitanas se justificou em face de:

1. Existência de um processo participativo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado – PDDI-RMBH, pelo Governo de Minas Gerais, para o período 2010-2050, por meio da Universidade Federal de Minas Gerais – CEDEPLAR e PUC-Minas;
2. Inovações no processo de articulação de municípios paulistas que, pertencendo a diferentes regiões metropolitanas, em especial as RMs do ABC paulista e a de Campinas criam arranjos não formalizados com forte participação empresarial para articulação de interesses comuns, sem ferir a norma constitucional;
3. A experiência de Maringá, no Paraná, com dificuldades políticas de implementação, mas com um projeto denominado “Cidade Empreendedora” que se insere na gestão metropolitana a partir das Agências de Desenvolvimento Econômico, com atuação na gestão integrada dos projetos urbanos e sociais junto ao poder público local.

Ao propor uma discussão sobre a efetividade dos arranjos metropolitanos e participação social, foi necessário estabelecer um recorte temporal e outro espacial, bem como selecionar duas funções de interesse comum, presentes nas três RMs escolhidas: o uso do solo e o saneamento. Foram delineadas categorias de análise que pudessem ser observadas nas três RMs, entre elas: legislação de criação e implantação dos arranjos institucionais de gestão metropolitana e representação nas instâncias colegiadas, denominado marco legal ou regulatório; existência de Planejamento Integrado Metropolitano, representatividade dos atores econômicos nas instâncias de gestão metropolitana e em instituições coletivas privadas e transparência dos atos públicos.

Pretendeu-se aprofundar a análise documental dos anos 1990 em diante, tendo como parâmetros as cópias públicas de planos e projetos metropolitanos, editais de concorrência, termos de referência de projetos e investimentos, documentos de dispensas de licitação; resultados de certames, contratos de permissão, concessão e demais modelos de execução de políticas públicas, tais como consórcios públicos,

parcerias público-privadas e organizações sociais, levantamento de informações sobre formas de acesso às informações, tipos de redes de contato, mediante análise de atas de conselhos e fóruns bem como exame da agenda dos governadores, prefeitos e dirigentes de entidades sociais e empresariais coletivas.

Os casos selecionados foram analisados pelas semelhanças e diferenças entre eles, adotando-se os seguintes procedimentos metodológicos:

1. Estudo comparativo dos procedimentos formais adotados pelos órgãos e entidades públicas em paralelo com os pareceres, embargos e recursos adotados pelos interessados no resultado das licitações, dispensas ou modelos de gestão adotados;
2. Consolidação e cruzamento das informações obtidas nas atas públicas das reuniões de conselhos e outras instâncias coletivas de participação dos atores.

## METRÓPOLES E GLOBALIZAÇÃO: NOVAS CENTRALIDADES NA GESTÃO TERRITORIAL

Os processos de formulação e implementação de políticas públicas têm sido amplamente pesquisados pelas Ciências Sociais, Humanas e outras áreas afins. Discute-se política social, econômica, ambiental e cultural, com relevantes estudos. Estranhamente, a política urbana que, inserida constitucionalmente na maioria dos países na área econômica, tem sido abordada quase sempre pela vertente social e espacial ou simplesmente negligenciada em movimentos de Reforma do Estado. Enquanto o cidadão busca maior efetividade e transparência das políticas públicas, ampliação da participação nos processos de gestão, denominados, genericamente, “instâncias de governança”, o Poder Público desenvolve esforços de melhoria da gestão dos gastos públicos, mediante Reformas do Estado, os grandes grupos de interesse econômico transitam livremente, em busca de satisfazer seus interesses individuais. Os resultados são as cidades fragmentadas, poluídas, congestionadas, desiguais e desarticuladas umas das outras.

O livro intitulado Governança das Metrôpoles, organizado por Klink (2010) e resultante de pesquisas sobre o tema em vários continentes, evidencia a retomada do tema planejamento e gestão das metrôpoles nas regiões metropolitanas. Este processo de institucionalização territorial se insere em uma discussão bastante explorada sobre globalização, avanços da tecnologia, complexidade das relações sociais, políticas e econômicas, da insatisfação com as

altas taxas de desigualdades entre países e outros fenômenos contemporâneos. Inúmeros estudos sobre esta perspectiva encontram-se disponíveis em observatórios das metrôpoles, como no *L'Observatoire de La Métropole du Grand Paris* e no Observatório das Metrôpoles do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro. Esses estudos e outros elaborados por agências internacionais de cooperação multilateral entre países, sobretudo as que assumem o papel de fomento aos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, tais como o Banco Mundial – Bird, o Fundo Monetário Internacional e o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas – PNUD, investem no mapeamento sistemático das experiências ditas de sucesso, na tentativa de tipificar os modelos emergentes e os arranjos institucionais relevantes para, na sequência, nortear ou mesmo imporem um padrão de boa gestão metropolitana (OCDE, 2001, Rojas e Cuadrado Roura, 2005).

Os temas federalismo, descentralização e gestão metropolitana são interligados e interdependentes. Várias foram as experiências de reforma das instituições com foco na gestão das áreas metropolitanas descentralizadas, identificadas na pesquisa a partir de 2005, a exemplo de Montreal e Toronto, no Canadá, que passaram por processos polêmicos e forçados de fusão (*amalgamation*) das suas cidades metropolitanas, culminando na formatação de uma entidade consolidada. Em pouco tempo a sociedade reagiu e, sob protestos, os gestores reformularam o modelo com a autonomia de gestão retomada. São experiências que não levaram em conta as demandas dos atores societários e o interesse das comunidades para serem implementadas e, assim, não cumpriram sua finalidade (Castro e Wojciechowski, 2010). Caso emblemático, citado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, no livro Governança das Metrôpoles - conceitos, experiências e perspectivas (2010) é o da Espanha: a comunidade autônoma representa a esfera provincial dentro de uma estrutura quase federativa. Em 2007, Madrid adotou um modelo de região administrativo-funcional que muito avançou nas reivindicações de ciência e tecnologia, planejamento de uso do solo e transportes intermunicipais.

Outra forma de Estado nacional adotada são os Estados Unitários nos quais diferentes são as alternativas possíveis para estruturação dos arranjos metropolitanos em face do ordenamento constitucional. Uma das características básicas é o fato de que a esfera central assume o protagonismo de gestão da Metrôpole, a exemplo do Reino Unido, Chile, Venezuela e China. Outro exemplo relevante é o modelo adotado no Equador, em Quito, onde o Estado Unitário é plurinacional. O Distrito Metropolitano de Quito,

segundo Klink, (2005): “tem uma configuração relativamente descentralizada e está integrado” (tradução nossa)<sup>1</sup>. O autor argumenta que, desde 1993, o arranjo tem amparo legal especial dentro da divisão política do país integrado por “províncias, cantões e paróquias” (tradução nossa)<sup>2</sup>.

O processo de urbanização produziu, a partir do século XX, uma série de legados, de ordem urbanística e social, como o caos do transporte urbano, o mau atendimento nas repartições públicas, a desigualdade perante a lei, a opacidade das políticas públicas e a impunidade política, em muitos países. A sociedade civil, em muitos territórios nacionais e internacionais, organizou-se e cobrou do Governo maior participação na gestão das cidades. Assim, a apropriação do conceito de governança urbana é também central na discussão do tema das Metrôpoles. A governança, às vezes, é tomada para caracterizar a evolução dos modos de produção da cidade e suas políticas urbanas, e, nesta ênfase, não se apropria do que mais interessa, que é o exercício da política propriamente dita. Em outro aspecto, governança urbana, no contexto das cidades, é associada aos níveis e formas de participação dos atores societários na esfera governamental, em busca de satisfazer os seus interesses. Destaca-se a governança urbana, no que se refere ao processo interativo e dinâmico da rede de instituições que asseguram a tomada de decisões coletivas em busca de atendimento às suas demandas individuais e coletivas.

Um dos problemas de natureza institucional refere-se às múltiplas formas de descentralização e desconcentração de funções da Administração Pública, do nível central ao local. Entre os autores pesquisados há consenso de que os múltiplos arranjos para gerir a denominada área metropolitana padecem de melhor delimitação de competência institucional em cada um dos países analisados. Alguns deles apresentam uma legislação clara: há repartição de recursos e responsabilidades para cada um dos entes – governo central, estadual e local, funções a serem executadas em cada instância e formas de controle –, outros definem as competências mantendo a superposição, concorrência ou mesmo omitindo responsabilidade para cada ente governamental.

Como evidencia Jordana (2003), ao discutir as relações intergovernamentais na descentralização das políticas sociais, nas últimas décadas:

Muitas políticas públicas, por sua complexidade e interdependência, conseguem melhor desempenho

1 *Tiene una configuración relativamente descentralizada y está integrado.*

2 *Provincias, cantones e parroquias.*

se distribuir as suas responsabilidades entre diferentes níveis de governo, como componentes diferentes têm diferentes economias de escala, levando a uma divisão do trabalho entre os níveis de governo a respeito de vários aspectos de cada política pública. (Jordana, 2003, pg. 3, tradução nossa).<sup>3</sup>

Existe ainda um forte processo de fragmentação institucional das formas de governança urbana, demonstrado na desarticulação das políticas dos níveis central, intermunicipal e estadual. Por outro lado, há muitas iniciativas inovadoras destacadas pelos estudos de gestão metropolitana em diversos países da Europa, na maioria das vezes verticalizadas, partindo do nível subnacional para o nível local, outras de articulação horizontal dos níveis locais sob o formato de consórcios – como o Canadá e algumas experiências pilotadas pelo próprio governo central ou nacional. A questão do desenvolvimento institucional e sua relação com o desempenho dos governos na produção de políticas públicas são o coração da governabilidade. Em pesquisa sistemática sobre a experiência dos países da Terceira Itália, evidenciada por Putnam (2006) ou sobre os governos locais da Inglaterra e França, realizada por Lèfrevre (1999), constatou-se que há evidências de que novas formas de institucionalidade, que emergiram na Europa, no século XX, estão diretamente ligadas à governabilidade dos territórios, acentuando a flexibilização da gestão, o voluntariado, a cooperação interinstitucional e atores de diferentes status jurídicos.

Diante do paradoxo que representa a importância das regiões metropolitanas para o desenvolvimento regional e a fragilidade de seus mecanismos de governabilidade e de financiamento, um dos poucos consensos existentes entre os autores pesquisados é de que é necessário aprofundar os estudos sobre as experiências de gestão metropolitana em todo o mundo.

## GOVERNANÇA METROPOLITANA: OS MODELOS DE GESTÃO METROPOLITANA

Ao abordar o tema Governança Metropolitana neste artigo, cabe ressaltar que as expressões áreas ou regiões metropolitanas referem-se às aglomerações de grandes cidades, às metrôpoles (Rodríguez e Olviedo,

3 *Muchas políticas públicas, por su complejidad e interdependencia, consiguen mejores resultados si distribuyen sus responsabilidades entre distintos niveles de gobierno, ya que distintos componentes tienen economías de escala diferentes, lo que conduce a una división del trabajo entre niveles de gobierno con relación a distintos aspectos de cada política pública.*

2001) e se caracterizam pelo transbordamento dos limites administrativos e institucionais das cidades, com implicações sociais, econômicas e políticas dos territórios urbanos. Estas áreas devem ser vistas sob complexas e distintas dimensões, seja pela sua espacialização, jurisdição, histórias institucionais, formas de gestão ou sistemas políticos vigentes nos países onde estão inseridas.

Os múltiplos desenhos de políticas públicas de gestão metropolitana ou instâncias de governança presentes na literatura nacional e internacional têm aspectos em comum, quais sejam formas político-administrativas de promover algum nível de planejamento integrado, coordenação e execução de políticas públicas de interesse comum junto à cidade-mãe e aos municípios conurbados, com participação de diferentes atores governamentais e não governamentais. Segundo informe da OCDE, denominado *Metropolitan Governance*, de 1995, ao estudar dezoito áreas metropolitanas ao redor do mundo, os governos metropolitanos nem sempre correspondem a modelos organizativos. Os governos estão em diferentes sistemas, ou modelos, podendo ser encontrados centralizados, descentralizados, em um ou em vários níveis de forma fragmentada ou coordenada e outros fragmentados, mas com coordenação.

A cada nova década são mapeadas novas formas de articulação dos territórios face aos constantes desafios impostos pelas transformações em nível global e ao crescimento, complexidade e diversificação das demandas em nível local. Diante da necessidade de desenvolver ações coordenadas, de promoção das funções públicas de interesse comum, de monitoramento e avaliação de políticas sociais, econômicas e ambientais são institucionalizados modelos de gestão autônomos, acordos programáticos, bem como efetivados ou revisados modelos constitucionais em regiões metropolitanas, em nível nacional e internacional.

Segundo Jouve e Lèfevre (1999) e Lèfevre (1999, 2009), as experiências de gestão metropolitana europeias e norte-americanas podem ser classificadas em dois momentos: uma primeira geração desenvolvida nos anos 1960 e 1970, a exemplo de Boston, Toronto, San Diego, Lyon, Lille e Barcelona, e outra fase, a partir dos anos 1990, diferenciando-se pelas formas como foram gerados os governos metropolitanos, ressaltando Bolonha e Londres. Na América Latina, a questão metropolitana alinhou-se aos padrões eurocêntricos e na América do Norte apresentando-se em múltiplos arranjos formais e não formais, com diferentes tipologias.

No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu dispositivos sobre Regiões Metro-

politanas mantendo a permissão para que os Estados adotassem novas formas de gestão pública aderentes às características supramunicipais dos problemas urbanos e buscassem administrar um espaço fisicamente integrado. Neste modelo, há delegação de competência aos Estados para adoção de critérios para gestão de funções de interesse comum, nos termos do parágrafo 3º do artigo 25, que tem como objetivo permitir a criação de um ou mais organismos institucionais, dentro de uma mesma Região Metropolitana, como Consórcios, Conselhos ou Fundos, tendo como finalidade garantir que as políticas públicas sejam formuladas, implementadas e avaliadas de forma integrada por um conjunto de municípios conurbados ou próximos uns dos outros, a partir de uma metrópole central que os polariza.

Os modelos formais de institucionalização das regiões metropolitanas implantadas no Brasil não diferem muito entre si. Um dos aspectos mais importantes é a delimitação de sua abrangência e escopo de competências, que não demonstram ou explicitam os critérios de escolha dos municípios e das funções de interesse comum nos projetos que a conceberam. Por se tratarem de projetos concebidos sem a participação da sociedade civil, são delineados pelos membros do Poder Executivo de cada Estado proponente e votados pelos atores políticos que compõem o Poder Legislativo correspondente a cada nível subnacional.

As três regiões selecionadas apresentam a seguinte composição:

**I. Região Metropolitana de Maringá-PR:** Nos termos das Leis Complementares 83 de julho de 1998 e nº 127 de fevereiro de 2010 é composta por 25 municípios: Municípios de Maringá, Sarandi, Marialva, Mandaguari, Paçandu, Ângulo, Iguaçu, Mandaguçu, Floresta, Dr. Camargo, Itambé, Astorga, Ivatuba, Bom Sucesso, Jandaia do Sul, Cambira, Presidente Castelo Branco, Flórida, Santa Fé, Lobato, Munhoz de Mello, Floráia, Atalaia, São Jorge do Ivaí, Ourizona e Nova Esperança. O artigo 2 da Lei 83/98 estabelece que a Região Metropolitana de Maringá deverá ter um Conselho Deliberativo e um Conselho Consultivo, assim constituído: Conselho Deliberativo composto por cinco membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, nomeados pelo Governador do Estado, sendo um deles dentre os nomes que figurem em lista tríplice feita pelo Prefeito de Maringá e outro mediante indicação dos demais municípios integrantes da Região Metropolitana. O Conselho Consultivo é composto por um representante de cada Município integrante da Região Metropolitana e de três representantes da sociedade civil sob a direção do Presidente do Conselho Deliberativo. O artigo dispõe, ainda, sobre as

funções de interesse comum: saneamento básico, uso do solo, transportes e sistema viário. É uma das mais recentes RMs do Brasil.

**II. Região Metropolitana de Belo Horizonte-MG:** Nos termos da Lei Complementar-LEC 14/73, da Emenda Constitucional 65/2004 e demais normas em vigor, em especial, a LEC nº 88/2006 e LEC nº 89/2006, os municípios que atualmente compõem a Região Metropolitana de Belo Horizonte são 35: Belo Horizonte; Pedro Leopoldo; Betim; Raposos; Caeté; Ribeirão das Neves; Contagem; Rio Acima; Ibirité; Sabará; Lagoa Santa; Santa Luzia; Nova Lima; Vespasiano; Brumadinho; Mário Campos; Confins; Mateus Leme; Esmeraldas; Rio Manso; Florestal; São Joaquim de Bicas; Igarapé; São José da Lapa; Juatuba; Sarzedo; Baldim; Itaguara; Capim Branco; Matozinhos; Itabirito; Nova União; Jaboticatubas; Taquaraçu de Minas e Itatiaiuçu. Além destes municípios da RMBH, há um Colar Metropolitano, composto pelos Municípios do entorno da Região Metropolitana atingidos pelo processo de metropolização. Integram o Colar Metropolitano os municípios de Barão de Cocais, Belo Vale, Bonfim, Fortuna de Minas, Funilândia, Inhaúma, Itabirito, Itaúna, Moeda, Pará de Minas, Prudente de Moraes, Santa Bárbara, São José da Varginha e Sete Lagoas. O modelo de gestão da RMBH está assim estruturado: Assembleia Metropolitana; Secretaria de Gestão Metropolitana com duas Agências, uma da Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH e outra do Vale do Aço – RMVA e o Conselho Deliberativo Metropolitano. A RMBH tem como Instrumentos de Planejamento Metropolitano: Comitês Técnicos, Fundo de Desenvolvimento Metropolitano e o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI/RMBH. São funções de interesse comum: transporte, sistema viário, uso do solo metropolitano, cartografia e informações básicas, saneamento, proteção ambiental e combate à poluição, aproveitamento de recursos hídricos, saúde, habitação, desenvolvimento socioeconômico, defesa civil e defesa contra sinistro, distribuição de gás canalizado.

**III. Região Metropolitana de Campinas-SP:** Criada pela Lei Complementar Estadual nº 870, de 2000, também é muito nova e já se caracteriza como uma das regiões metropolitanas mais dinâmicas no cenário econômico brasileiro. Seu Produto Interno Bruto (PIB) foi de R\$ 77 bilhões em 2008, representando 7,75% do PIB paulista (sdmetropolitano, 2015). Fazem parte da RMC 20 municípios: Americana, Artur Nogueira, Campinas, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Morungaba, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara d'Oeste, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhe-

do. A RMC integra o Sistema Estadual de Desenvolvimento Metropolitano. A lei cria o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas, de caráter deliberativo e normativo, composto por um representante de cada Município que a integra e por representantes do Estado nos campos funcionais de interesse comum e autoriza a instituição de autarquia para gerir as funções públicas determinadas: planejamento e uso do solo, transporte e sistema viário regional; habitação; saneamento básico; meio ambiente; desenvolvimento econômico e atendimento social.

## REPRESENTAÇÃO SOCIETÁRIA E ATORES ECONÔMICOS NA ESFERA METROPOLITANA

A análise das tipologias de gestão metropolitana das RMs selecionadas apresenta resultados que demonstram uma estrutura padrão presente na maioria dos Estados brasileiros e, conseqüentemente, pouca inovação. Os modelos devem atender às exigências determinadas pela Constituição Federal de 1988, quais sejam criar um órgão gestor para cuidar de planejamento, entidades da administração indireta para execução da função normativa e reguladora, conselhos e assembleias metropolitanas. Entretanto, a legislação não interfere em sua composição ou delimitação territorial. O que se vê na implementação dos arranjos estaduais é uma estrutura com muitos municípios integrantes, muitos gestores públicos e pouquíssimos membros da sociedade civil e empresarial.

Há que se ressaltar a criação informal de um colegiado metropolitano na RMBH, criado durante uma das Conferências Metropolitanas, com o objetivo de levar ao Conselho as demandas de diversos segmentos da sociedade civil e não apenas daqueles que possuem assento no Conselho. Em sua composição há trinta membros, de cinco segmentos:

- Movimentos sociais populares;
- Entidades sindicais dos trabalhadores;
- Entidades representativas dos empresários;
- Entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa;
- Outras organizações não governamentais: Instituto Horizontes, Fundação IBI Tecnologia Alternativa, Instituto de Estudos Pró-Cidadania etc.

Em Relatório da Pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em 2013, denominada “Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: Arranjos Institucionais de Gestão Metropoli-

tana”, cerca de um terço dos prefeitos entrevistados acreditavam que o arranjo institucional da RMBH funcionava bem. Alguns ressaltavam que ainda há aperfeiçoamentos a serem feitos. A maior parte dos prefeitos (58,1%) considerava que as decisões das reuniões do Conselho Deliberativo são importantes. Este é o entendimento de todos aqueles que participam com frequência das reuniões. Também valorizam as decisões do Conselho, 27,8% dos prefeitos que às vezes comparecem às reuniões e 23,5% daqueles que não comparecem. Apenas um prefeito, entre os entrevistados, achava que as decisões tomadas no âmbito do colegiado não tinham importância: “Eu acho que não tem muito resultado ainda não”. (Ipea, 2013, p. 82). Algumas das atas da Assembleia de Desenvolvimento Metropolitano são publicadas nos portais do Governo do Estado. A composição da Assembleia é restrita a representante dos setores públicos municipais e estaduais dos poderes legislativo e executivo. Outros indicadores pesquisados evidenciaram a existência de plano integrado de desenvolvimento urbano na RM de Belo Horizonte, com forte participação não formalizada da sociedade civil e ausência dos atores econômicos nas instâncias colegiadas e audiências públicas.

No caso da RM de Maringá, no Paraná, há iniciativas de intervenção urbana e registro da ausência de participação de atores sociais, políticos e empresariais na cobrança de um planejamento sistemático e global para esta RM. A pesquisa do Ipea (2013) mostrou a forte contribuição das instituições de ensino superior no processo de desenvolvimento urbano. Outra referência descrita por Cunha (2013) é a instabilidade institucional e financeira da RM Maringá traduzida por baixo nível de investimentos das prefeituras e do governo do estado.

No caso de Campinas, segundo o portal da Prefeitura de Campinas, acessado em março de 2015, a Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (Seplan), em parceria com a Agência Metropolitana de Campinas (Agencamp) e a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa) relatam que foram iniciadas as tratativas para elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da Região Metropolitana de Campinas, conforme prevê o Estatuto da Metrópole, aprovado pela Lei 13.089 de janeiro de 2015.

Outro fato muito significativo foi constatado em pesquisas nos sites governamentais com registros de projetos e ações metropolitanas. A apresentação de projetos aprovados de intervenções urbanas de elevado valor, a discussão e apresentação dos resultados das licitações de grandes projetos de requalificação urbana e de intervenção no espaço urbano em áreas

denominadas de “alto interesse” têm como público-alvo os grandes grupos de interesse econômico.

Estudos do Ipea (2013, p. 35) demonstram que os maiores investimentos são observados nas RMs de Belo Horizonte e Recife, que destinam aos grandes empreendimentos R\$ 1,72 bilhão e R\$ 1,38 bilhão, respectivamente. Na RM de Belo Horizonte as ações para estas funções envolvem a urbanização de áreas degradadas com a requalificação viária, implantação de parques e a construção de equipamentos públicos.

Por outro lado, as atas das reuniões dos conselhos e assembleias metropolitanas demonstram ampla participação popular com demandas de problemas habitacionais, transporte coletivo, saúde e outros temas sociais sem direito a voto nas reuniões deliberativas. Há também evidências da falta de empresários patronais representando os respectivos setores. A sociedade civil é convocada para mostrar suas demandas, mas não delibera sobre prioridades e nem acompanha os processos de execução das intervenções urbanas.

## CONCLUSÃO

Concluiu-se que, nas regiões metropolitanas estudadas, existem instâncias de governança metropolitana com permeabilidade aos atores societários e empresariais, mas elas estão esvaziadas de poder político, deliberativo e efetividade na participação de atores societários. Por seu turno, o financiamento dos investimentos sem projetos metropolitanos exige arranjos institucionais com maior capacidade de coordenação que aquela de que dispõem as estruturas de Estado criadas nos últimos anos. No caso de Maringá, a RM não possui condições institucionais para implementação de projetos ou ações relevantes.

Embora o modelo constitucional seja permeável à participação da sociedade, não há garantia de eficiência na implementação de políticas públicas de interesse comum. Compreende-se ainda que experiências brasileiras de gestão metropolitana compartilhada tendem a ser mais eficientes no desenvolvimento territorial. Constatou-se que a representação estatal é responsável pelo processo decisório nas reuniões sobre os fundos metropolitanos nos quais são definidos os grandes projetos metropolitanos. Em muitas reuniões o governo é ausente ou envia conselheiros suplentes. Um exemplo pode ser dado, a fim de esclarecer a afirmativa: quando a pauta da reunião do fundo metropolitano sinaliza grandes projetos, os titulares do Governo municipal e estadual aparecem. Os arranjos institucionais nos quais os representantes do Governo, empresários e a sociedade civil se reúnem

nem espontaneamente para discutir os problemas das cidades e constituíram arranjos compartilhados são mais efetivos.

No mundo incerto de hoje, com a migração intensa de pessoas de um continente para outro, com os avanços da tecnologia e o grave problema da desigualdade social, é necessário desenvolver novos estudos que nos ensinem a como lidar com as novas formas de articulação dos atores no território. O relatório 2016 da *European Metropolitan Authorities: Towards a Common European Metropolitan Agenda (EMA)* nos sinaliza, entre outras megatendências, a necessidade de desenvolvimento de um sistema centralizado de informações que colete e analise indicadores de desenvolvimento urbano e, ainda, uma agenda europeia de pesquisa. Propugna-se que estas megatendências devem ser observadas também na América Latina, a fim de se permitir sinergia entre as partes interessadas.

## REFERÊNCIAS

- BANCO INTERAMERICANO DE DESAROLLO (2005). “Gobernar las metrópolis Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad”. In: Banco Interamericano de Desarrollo. *Gobernar las Metrópolis*. Nova Iorque, IDB Bookstors, 2005.
- BRASIL. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, Senado Federal, 1988.
- CASTRO, Érika e WOJCIECHOWSKI, Maciej John (org). *Inclusão, Colaboração e Governança Urbana. Perspectivas Brasileiras*. (orgs.) Vancouver: The University of British Columbia; Rio de Janeiro, Observatório das Metrópoles. Belo Horizonte, Editora PUC Minas, 2010.
- COSTA, Marco Aurélio, MARGUTTI, Bárbara Oliveira. (Org). *Funções Públicas de Interesse Comum. Transporte, Saneamento Básico e Uso do Solo. Projeto Governança Metropolitana no Brasil. Série REDE IPEA*. Brasília: IPEA, 2014. Volume 2. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em 19 de julho de 2015.
- CUNHA, Fábio C. A. A letargia das regiões metropolitanas do interior do Paraná. XIII Simpósio Nacional de Geografia Urbana. Rio de Janeiro, 18 a 22 de novembro de 2013. Disponível em: [http://www.simpurb2013.com.br/wp-content/uploads/2013/11/GT02\\_fabio.pdf](http://www.simpurb2013.com.br/wp-content/uploads/2013/11/GT02_fabio.pdf). Acesso em 27 de julho de 2015.
- EUROPEAN METROPOLITAN AUTHORITIES – EMA - 2016. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/pt/newsroom/events/2016/02/european-metropolitan-authorities-ema-2016-forum-towards-a-common-european-metropolitan-agenda](http://ec.europa.eu/regional_policy/pt/newsroom/events/2016/02/european-metropolitan-authorities-ema-2016-forum-towards-a-common-european-metropolitan-agenda)>. Acesso em 17 de junho de 2016.
- FREY, Klaus e BARCELLOS, ZANEI, Ramos. Parâmetros para análise comparativa de experiências internacionais de Governança Metropolitana. In: XIV Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro, 2011.
- GARSON, Sol. *Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?* Rio de Janeiro, Letra Capital. Observatório das Metrópoles. Belo Horizonte, PUC MG, 2009.
- GOUVEA, Ronaldo Guimarães. *A Questão Metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2005.
- INSTITUTO DE PESQUISAS APLICADAS - IPEA. Relatório de Pesquisa - Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: Arranjos Institucionais de Gestão Metropolitana. 2013. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca\\_metropolitana/rel1\\_1\\_rmbh.pdf](http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/rel1_1_rmbh.pdf)>. Acesso em 03 de maio de 2015.
- JOUVE, Bernard e LÈVEFRE, Christian. De la governance urbaine au gouvernement des Villes? Permanence ou recomposicion des cadres de l'action publique en Europe. In: *Revue Française de Science Politique*. 49 ANNÉE, n° 6, 1999, pp835-854. Disponível em <<http://www.persee.fr/revue>>. Acesso em 06 de abril 2015.
- JORDANA, Jacint. *Las relaciones gubernamentales em la descentralización de las políticas sociales*. Universidade Pompeu Fabra. 2003. Disponível em <[www.cidob.org](http://www.cidob.org)>. Acesso em 19 de junho 2014.
- KLINK, Jeroen. *Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y Gobernabilidad*. In: *Gobernar las Metrópolis*. Nova Iorque, IDB Salamanca. Bookstors. 2005.
- KLINK, Jeroen Joannes (org). *Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo, Annablume, 2010.
- KLINK, Jeroen Joannes. *Novas governanças para as áreas metropolitanas*. (elab). Relatório de pesquisa. Observatório das Metrópoles, 2008.
- LÈVEFRE, Christian. *Actores econômicos y políticos em las reformas institucionales de las metrópolis europeas. Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n° 20, p. 3-21, 1999.
- LÈVEFRE, Christian. *Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos*. São Paulo, Cader-



- nos Metr pole, v.11, n 22. jul/dez, 2009.
- MINAS GERAIS. Lei Complementar 381 de 2007, 2007. Disponível em: <<http://www.mg.gov.br>>. Acesso em 04 de junho de 2015.
- MINAS GERAIS. Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH, 2011. Disponível em <<http://www.rmbh.org.br>>. Acesso em 03 de junho de 2015.
- OCDE. Cities for citizens: improving Metropolitan Governance. 2001. Disponível em: <[http://www.ocs.polito.it/sostenibilita/dwd/oecd\\_gov-2001.pdf](http://www.ocs.polito.it/sostenibilita/dwd/oecd_gov-2001.pdf)>. Acesso: 30 de março 2015.
- OBSERVATÓRIO DAS METR POLES. Território, coesão social e governança democrática. Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Salvador, Recife, Fortaleza, Belém, Natal, Goiânia e Maringá. 2012. Disponível em <<http://www.observatoriodasmetrosoles.net>>. Acesso em 02 de abr. 2015.
- PARANA. Portal do Governo do Estado. Disponível em <<http://www.cidadao.pr.gov.br>>. Acesso em 03 de junho 2015.
- PUTNAM, Robert David. Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro, FGV, 2006.
- RODRÍGUEZ, Alfredo & OVIEDO, Enrique (2001). Gest n urbana y gobierno de áreas metropolitanas. Santiago do Chile, CEPAL. Serie Medio Ambiente y Desarrollo, No. 34, p. 1-20, 2001.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres. O fato metropolitano-enigma e poder. Rio de Janeiro: ETC... Revista Eletr nica de Ciências Humanas e Sociais. 2007, n  2. p. 53-63. Disponível em: <[http://www.uff.br/etc/UPLOADS/etc%202007\\_2\\_5.pdf](http://www.uff.br/etc/UPLOADS/etc%202007_2_5.pdf)>. Acesso em 19 de julho de 2015.
- ROJAS, E. Las regiones metropolitanas. Problemas de gobierno y desarrollo. In ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J.R.; Guell J.M.F. Gobernar las metropolis. Washington DC. Banco Interamericano de Desarrollo. p.35-39, 2005.
- SÃO PAULO. Portal do Governo do Estado. Disponível em <<http://www.saopaulo.sp.gov.br>>. Acesso em 03 de junho 2015.
- SAMPAIO, Leonel de Miranda. Os Modelos de Governança da Região Metropolitana de São Paulo sob Perspectiva Institucional no Período 1960-2011. Breve Análise. 2012. Disponível em <[http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg\\_2012/2012\\_EnAPG296.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2012/2012_EnAPG296.pdf)>. Acesso em 01 maio de 2015. ■