

O BRASIL METROPOLITANO: ESCALA REAL, ENTE INEXISTENTE E AS TENSÕES DA GESTÃO E DA GOVERNANÇA METROPOLITANAS NO PAÍS

Marco Aurélio Costa
Técnico de Planejamento e Pesquisa – IPEA
marco.costa@ipea.gov.br

Bárbara Oliveira Marguti
Assistente de Pesquisa III – IPEA
barbara.marguti@ipea.gov.br

Igor Pantoja
Assistente de Pesquisa III – IPEA
Doutorando em Sociologia no IESP-UERJ
igor.torres@ipea.gov.br

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo busca apresentar os resultados da pesquisa coordenada pelo IPEA, no âmbito da Plataforma IPEA de Pesquisa em Rede (Rede Ipea), que reuniu contribuições de pesquisadores ligados ao Instituto e a outras quinze instituições de pesquisa estaduais nas principais Regiões Metropolitanas (RMs) do país¹.

O tema metropolitano no Brasil vem sendo objeto de diversas pesquisas nos últimos anos, tanto no âmbito acadêmico como no interior do IPEA, sob diferentes enfoques (KLINK, 2010, SILVA, FREIRE e OLIVEIRA, 2006, FURTADO, KRAUSE e FRANÇA, 2013). As diversas perspectivas tratam dos desafios abertos à gestão de políticas setoriais em âmbito metropolitano (FIX e PEREIRA, 2013), ou das dinâmicas socioespaciais e culturais características das *metrópoles* (AZEVEDO, 2006), em um sentido mais abrangente do termo, ou mesmo de comparação entre instituições e modelos de governança metropolitana no Brasil e no exterior (FRANÇA e FURTADO, 2013, AHREND, GAMPER e SCHUMAN, 2014). O significativo aumento no número de RMs instituídas pelos governos estaduais nos últimos

¹Participaram do projeto as seguintes instituições, além do IPEA: Agência de Desenvolvimento da RMBH, Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN), Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. (EMPLASA), Fundação CEPERJ, Fundação de Apoio e Desenvolvimento da UFMT (Fundação UNISELVA), Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE), Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ), Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (IDESP), Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC), Secretaria de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia (SDRMG), Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI, em parceria com SEDUR-BA), Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico – SEPLAN-AM).

anos mostra que a questão merece maiores considerações, afinal no ano de 2003, eram 22 RMs no país, e neste ano de 2014 já são 64. A questão vem sendo ainda objeto de decisões de tribunais superiores² e de legislações que tramitam no Congresso Nacional, como o Projeto de Lei nº 3460/2004, chamado de Estatuto das Metrôpoles.

Tendo em vista estas discussões o IPEA iniciou em 2011 o projeto de pesquisa Governança Metropolitana no Brasil, que resultou na publicação de três livros e quase trinta relatórios de pesquisa, elaborados pelas equipes estaduais envolvidas no projeto. O objetivo da pesquisa, em linhas gerais, era caracterizar o estado da arte da gestão e da governança metropolitanas no Brasil, por meio de um estudo comparativo que abrangeu quinze RMs, sendo doze delas identificadas como metrôpoles pela pesquisa Regiões de Influência das Cidades (REGIC), publicada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística no ano de 2008 (IBGE, 2008), e outras três metrôpoles, incluídas na pesquisa pelas características de seu processo de urbanização/metropolização. Dessa forma, as RMs da Grande Vitória, do Vale do Rio Cuiabá e da Grande São Luís foram acolhidas após julgar-se que o projeto ganharia com a adesão destes centros dinâmicos que, provavelmente, irão figurar em uma próxima lista de espaços metropolitanos do Brasil³.

Desde a Constituição Federal de 1988, que passou aos estados a competência para legislar sobre o tema, tem havido uma franca ampliação no número de RMs, possibilitando a existência de RMs sem metrôpoles⁴, colocando em questão, assim, o quê de fato significam e como se pode promover a gestão e a governança metropolitana de espaços tão diferentes entre si. Compreender as experiências e características dos arranjos existentes foi o primeiro desafio do projeto.

Assim, a investigação se dividiu em três componentes principais: i) caracterização do desenho institucional, dos arranjos de gestão e da governança; ii) análise da gestão de funções públicas de interesse comum selecionadas (FPICs) e iii) levantamento de experiências ou estudos de caso que trouxessem elementos inspiradores para a gestão e a governança metropolitanas do país, a partir das ações desenvolvidas nas RMs participantes. Cada um destes componentes será explorado no presente artigo, de maneira que os resultados do primeiro componente, publicados no ano de 2013 (Costa e Tsukumo, 2013) estão apresentados no item dois deste artigo; o segundo componente, apresentado no terceiro item,

²Acórdão publicado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em setembro de 2013, referente à ADIN 1.842-RJ.

³ Infelizmente, por falta de informações por parte da equipe local, não foi possível a inclusão da RM de Manaus a partir do segundo componente desta pesquisa.

⁴ De acordo com a REGIC-2007 (IBGE, 2008), são considerados espaços metropolitanos São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre e Goiânia.

teve seus resultados sistematizados em livro recém-publicado (Costa e Marguti, 2014); e o terceiro componente da pesquisa, apresentado no item quatro deste artigo, encontra-se sistematizado em livro também lançado no ano de 2014 pelo IPEA (Costa, Pantoja e Marguti, 2014).

2. ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA A GESTÃO METROPOLITANA

2.1. Análise-síntese dos sistemas de gestão das RMs brasileiras

Gestão e governança são temas eminentemente políticos, e este aspecto, de fato, tem um papel central na discussão metropolitana no Brasil. Seja pelo viés autoritário da instituição das RM's nos anos 1970, no qual as municipalidades tinham baixíssimo poder de decisão sobre temas de interesse metropolitano, ou pelo “voluntarismo sem modelo” (LOPES, 2006) emergente a partir da Constituição Federal de 1988, o rol de atores envolvidos e os modelos de interação política no que tange ao tema metropolitano foi muito variado ao longo dos últimos quarenta anos.

O divórcio entre a institucionalização de RMs pelo país afora e a demanda por instâncias governativas voltadas à resolução de problemas oriundos de dinâmicas socioespaciais concretas - como a gestão das funções públicas de interesse comum (FPICs) - é indicativo da necessidade de se compreender o que vem sendo realizado pelas regiões metropolitanas no país. Questões como saneamento ambiental (abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e resíduos sólidos), transportes metropolitanos e uso e ocupação do solo cada vez mais clamam por ações integradas e interfederativas. Por isso o primeiro componente do projeto da pesquisa realizada pela Rede Ipea se debruçou sobre as instâncias, instrumentos (instituições, fundos, conselhos e planos) e articulações produzidas com vista à governança metropolitana a partir das práticas das RMs em análise.

Quanto aos componentes de institucionalização de um sistema de gestão metropolitano, foi averiguada a existência (ou não) dos seguintes elementos no âmbito dos arranjos institucionais das RMs:

Quadro 1. Arranjo institucional e articulação para governança – RMs de referência (hipotéticas).

| Instituições de gestão metropolitana | Articulações para governança |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - instâncias responsáveis pela gestão da RM; - fundos para financiamento específico de ações na RM; - conselhos consultivo e deliberativo; - programas nos orçamentos estaduais; e - instrumentos de planejamento. | <ul style="list-style-type: none"> - consórcios entre municípios e/ou estados; - articulações específicas para gestão de FPICs - câmaras técnicas (principalmente em conselhos metropolitanos); - associações de municípios; - Parcerias Público-Privadas (PPPs) - conselhos setoriais; - Conferências e comitês de atuação metropolitana. |

Fonte: elaboração própria.

Tendo em vista as duas perspectivas de análise, foi feito um detalhamento a partir de indicadores descritivos e quantitativos que permitissem a comparação entre os diversos arranjos presentes nas RMs em estudo, por meio de uma pontuação atribuída a cada uma das características acima (caso existisse na RM), que contribuiriam para o fortalecimento da gestão e da governança democráticas. O objetivo aqui não era apenas quantificar a fragilidade e a fragmentação institucional para gestão e governança metropolitanas, mas produzir uma comparação dos arranjos e articulações entre as RMs em estudo.

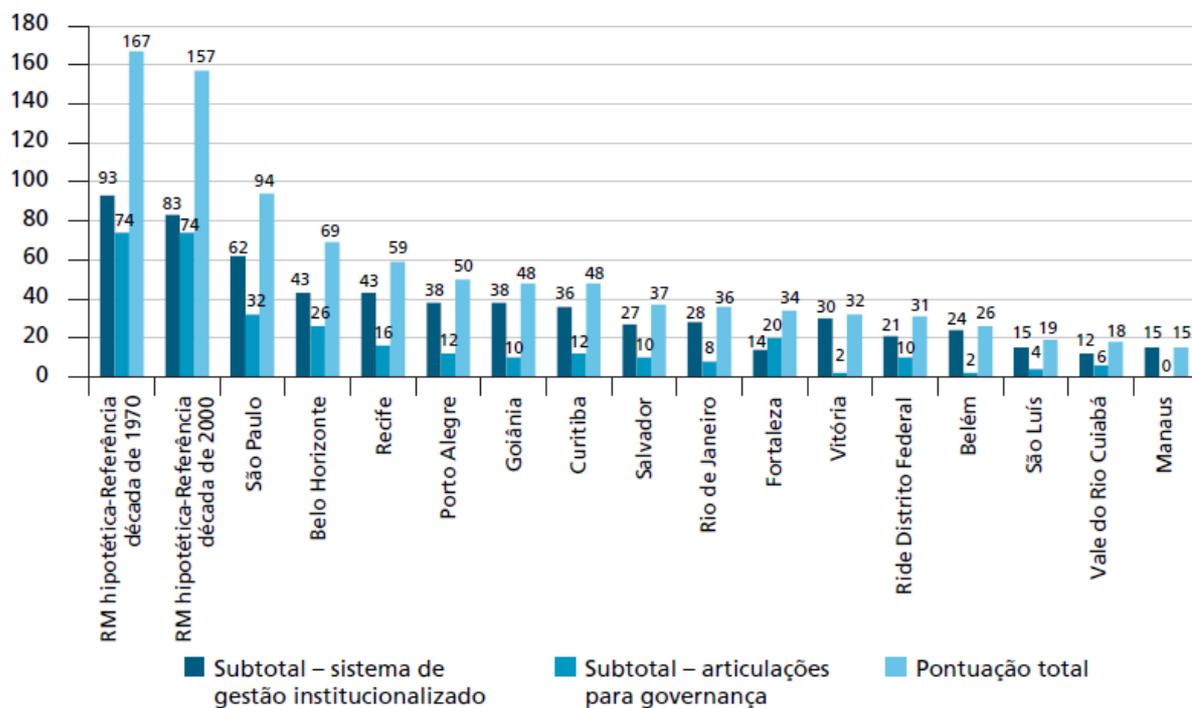
Desta forma, foram desenhadas duas RMs hipotéticas, que contariam com grande adensamento institucional e forte articulação para gestão e governança metropolitanas, de acordo com os mesmos critérios usados nos casos analisados. Para compor estas referências hipotéticas, foram pensados dois modelos de gestão e governança metropolitanos: um de acordo com as referências do modelo implantado nas RMs da década de 1970 (e que já teria um acúmulo institucional historicamente significativo), e o outro delimitado pela normativa da Constituição de 1988 – que poderia ter sido implantado nos anos 2000.

Este *arranjo ideal*, quanto ao desenho institucional, contaria com instância de gestão exclusiva, mantida com a mesma estrutura desde sua criação (como uma secretaria estadual específica, por exemplo), instâncias setoriais como agências e assembleias e órgãos setoriais metropolitanos, destinados à gestão das FPICs, fundos de recursos dedicados a planejamento e gestão, especificamente, voltados a projetos e infraestrutura, conselhos deliberativos e consultivos com participação da sociedade civil, atuando desde a criação da RM, funcionando de maneira regular, programas específicos para a RM nos dois últimos orçamentos plurianuais (considerando-se um para cada FPIC (saneamento, resíduos sólidos, transporte, habitação, uso do solo, planejamento e gestão), planos metropolitanos elaborados e vigentes e, por fim, grande densidade de articulações institucionais entre entes e atores para a

governança, com ao menos 15 consórcios (dois para cada uma das FPICs elencadas, mais um para as funções saúde, educação, cultura e meio ambiente), além de uma série de outras articulações para FPICs e da existência de comissões, conselhos, comitês, fóruns e associações de municípios.

Os resultados mostram que nenhuma das RMs analisadas alcançaria o resultado de referência, como se vê no gráfico abaixo.

Gráfico 1 – Arranjos institucionais de gestão metropolitana: pontuação das RMs em estudo e das RMs hipotéticas (jun.2013)



Elaboração dos autores.

Fonte: Costa e Tsukumo, 2013.

Os resultados gerais deste levantamento encontram-se expressos no quadro 2.

Quadro 2. Características do sistema de gestão institucionalizado nas quinze RMs (jun./2013) (em %)

| 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 e 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/PPAs (2008-2011 e 2012-2015) | 87 |
| Há plano de desenvolvimento metropolitano elaborado ou em elaboração | 33 |
| Há articulações para governança metropolitana | 93 |

Fonte: Elaboração dos autores, com dados de Costa e Tsukumo, 2013.

A partir das informações do quadro o diagnóstico é de que as porcentagens referentes à existência de elementos para a gestão metropolitana são relativamente baixas, revelando um quadro de frágil institucionalização, mesmo naquelas RMs mais antigas, já que mesmo onde há instituições, muitas vezes não há um quadro de operação continuada da mesma.

Com base nos resultados da análise descritiva e comparativa foi construída uma proposta de tipologias para as RMs em análise, considerando-se o grau de consolidação do sistema de gestão institucionalizado: consolidado; em consolidação/ou de consolidação incipiente; e não consolidado. As RMs consideradas com uma gestão consolidada representam 40% dos casos, sendo cinco delas criadas ainda nos anos 1970. Ao mesmo tempo, se considerarmos que as RMs da pesquisa são as quinze mais importantes do país, chama atenção o fato de que 60% delas tem sua gestão considerada como não consolidada, do ponto de vista institucional, e que mais de um quarto delas possui sistemas de gestão não consolidados.

Quanto à “articulação de entes e atores para governança da RM”, a classificação estabeleceu três graus relativos: forte, média e fraca. Os resultados apontaram que 60% das RMs apresentam um fraco grau de articulações institucionais para a governança. Considerando o grau de articulação para governança, a partir do número de consórcios e outras articulações para gestão de FPICs, e do grau de consolidação do sistema de gestão metropolitano, foi construído um quadro sinótico com a posição das RMs em relação aos dois critérios citados.

Quadro 3. Tipologias de regiões metropolitanas, a partir dos arranjos institucionais de gestão identificados

| | | Sistema de gestão institucionalizado | | |
|-----------------------------|-------|--|---|--|
| | | Consolidado | Consolidação incipiente | Não consolidado |
| Articulação para governança | Forte | RM de São Paulo RM de Belo Horizonte | | |
| | Média | RM de Recife RM de Porto Alegre RM de Curitiba | | RM de Fortaleza |
| | Fraca | RM de Goiânia | RM de Salvador RM do Rio de Janeiro RM de Vitória RIDE/DF RM de Belém | RM de Cuiabá RM de Manaus RM de São Luís |

Fonte: Costa e Tsukumo, 2013, p. 25.

3. ANÁLISE DA GESTÃO E GOVERNANÇA METROPOLITANA DAS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM (FPICs) SELECIONADAS

Este item apresenta o estado da arte do planejamento, da gestão e da governança das três funções públicas de interesse comum (FPICs) selecionadas pelas equipes da Rede Ipea, a saber: saneamento básico, transporte público/mobilidade urbana e uso do solo.

A avaliação do grau de institucionalização e efetivação da governança e gestão metropolitanas das FPICs selecionadas nas catorze RMs em estudo deu-se por meio da análise comparativa sobre (1) a existência e implementação de planos metropolitanos e planos setoriais municipais; (2) estruturação e número de municípios envolvidos em Consórcios Públicos Intermunicipais; (3) existência e previsão no sistema de transporte de integração, modal e tarifária, e de pesquisa *Origem-Destino* atualizada; (4) existência de órgão metropolitano para concessão de anuência prévia; (5) previsão e execução de recursos destinados à infraestrutura e ao planejamento e gestão e (6) mecanismos e espaços de controle social.

Todas informações da pesquisa *Governança Metropolitana no Brasil* foram obtidas através de levantamentos executados pelas instituições que fazem parte da Rede Ipea, sob a coordenação nacional do Ipea, e materializados em catorze *Relatórios de pesquisa: análise comparativa da gestão das FPICs*. Para cada um dos aspectos analisados, foram atribuídas pontuações que permitiram dimensionar a importância da existência de órgãos, instrumentos, recursos e espaços e, ao mesmo tempo, criar um parâmetro para confrontar quantitativamente os elementos existentes, ou não existentes, em cada uma das RMs.

3.1 Os instrumentos de planejamento e gestão

3.1.1 Planos metropolitanos

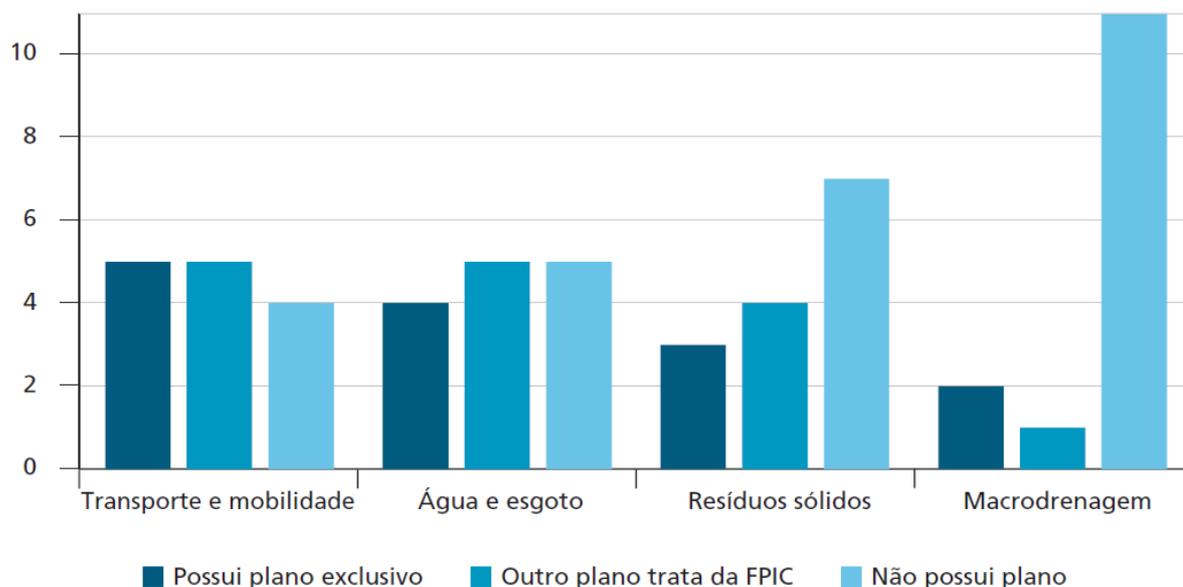
Algumas experiências expostas em COSTA e MARGUTI (2014), publicação que sistematiza alguns dos resultados da pesquisa, relatam uma significativa produção de planos metropolitanos no período militar, momento em que se consolidam diversos órgãos de planejamento metropolitano, alguns atuantes até os dias atuais.

De maneira geral, observa-se que são poucos os planos e órgãos metropolitanos responsáveis pela gestão e controle das FPICs. Quando existem, são raros os planos que

prevêem recursos para infraestrutura, gestão e planejamento integrado das funções públicas. Mais frequentes são as ocorrências de recursos destinados pelo orçamento estadual.

O gráfico 2 aponta que apenas cinco RMs possuem plano exclusivamente metropolitano para a FPIC transporte público/mobilidade urbana. Como exemplo é possível citar o Plano Diretor Setorial de Transporte Coletivo (PDSTC), elaborado para a RM de Goiânia, com base em amplos estudos de demanda, oferta e infraestrutura para o transporte coletivo da RM e tendo como instrumento executivo o Programa Metropolitano de Transporte Coletivo (PMTTC). Outras cinco RMs possuem planos que dão diretrizes para esta FPIC, porém não são específicos para o conjunto de municípios que compõe a região metropolitana, sendo, na maioria dos casos, de abrangência estadual.

Gráfico 2 - Existência de plano exclusivamente metropolitano, atualizado nos últimos cinco anos, para as FPICs transporte público/mobilidade urbana e saneamento básico



Fonte: Pesquisa Governança Metropolitana no Brasil da Rede Ipea
Elaboração dos autores.

Para a FPIC de saneamento básico, verifica-se um maior número de RMs com planos para abastecimento de água e esgotamento sanitário, totalizando nove planos, sejam eles exclusivamente metropolitanos ou não. Esse número é menor para o caso dos resíduos sólidos e ainda menor para a macrodrenagem, instrumentos presentes em apenas três RMs. Para esta FPIC, os planos que não são exclusivamente metropolitanos são de abrangência estadual ou, em grande parte dos casos, contemplam recortes territoriais correspondentes a

bacias hidrográficas que abarcam parte ou a totalidade dos municípios metropolitanos, acrescidos de municípios do entorno.

No que diz respeito à existência de planos metropolitanos, ou planos de desenvolvimento integrado, para a FPIC uso do solo, apenas as RMs de São Paulo e Belo Horizonte possuem esse plano elaborado e atualizado (cinco anos). Outras cinco RMs estão em processo de elaboração do plano metropolitano, enquanto sete não o possuem e não estão elaborando.

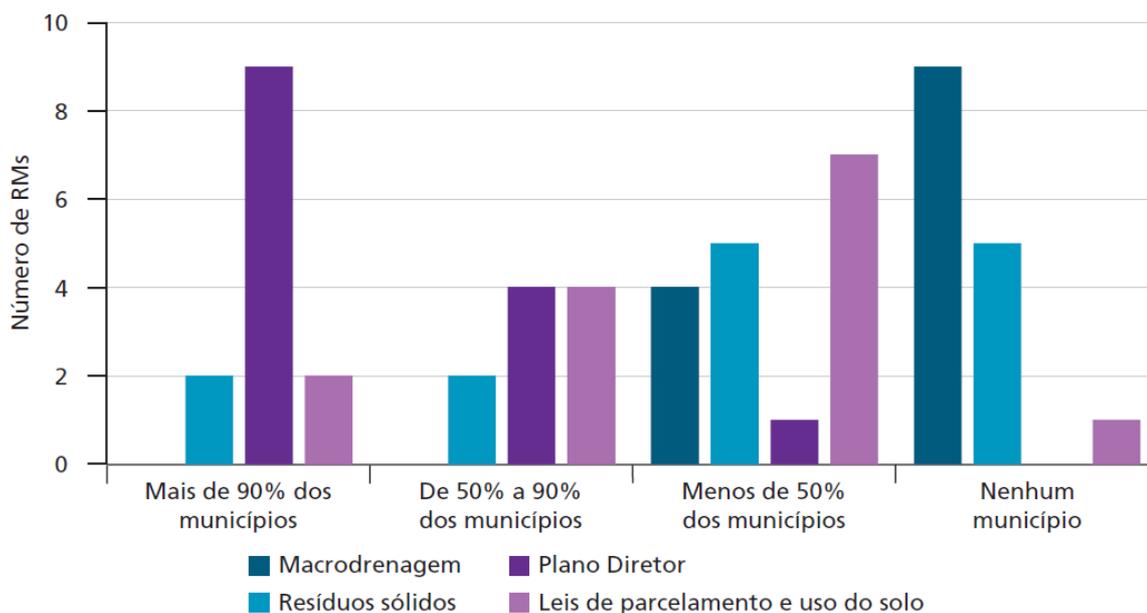
A despeito da existência de planos metropolitanos, ou outro(s) plano(s) que dê(em) diretrizes para as FPICs, muitos deles não estão sendo implementados. Dos 36 planos metropolitanos existentes apenas quinze deles, ou seja, menos da metade, estão sendo integralmente executados. Dez planos estão sendo parcialmente implementados, enquanto outros dez, apesar de existirem, não estão em implementação.

3.1.2 Planos municipais

Observa-se que a existência de planos metropolitanos para as funções públicas selecionadas são exceção e não a regra, a mesma constatação é válida para os planos municipais. Maior pontuação foi atribuída às RMs cujas sedes possuem plano para esta FPIC, visto que os sistemas de transporte nessas localidades são, invariavelmente, os mais sobrecarregados de toda a RM, dado o poder de atração inerente às sedes que em geral concentram a maior parte da oferta de equipamentos, serviços e oportunidades de estudo e emprego.

Para as demais funções públicas, o gráfico 2 apresenta o número de RMs em relação à proporção de municípios metropolitanos que possuem os planos setoriais de saneamento básico (resíduos sólidos e macrodrenagem), planos diretores e leis de uso, ocupação e parcelamento do solo. Um dos casos mais extremos observados é a ausência de planos que dêem diretrizes para a macrodrenagem urbana, já que em nove RMs nenhum município apresenta o instrumento e nas demais menos da metade dos municípios o possuem. Chama atenção ainda a baixa proporção de municípios metropolitanos com leis de uso e ocupação e parcelamento do solo atualizadas.

Gráfico 3 - Proporção de municípios metropolitanos que possuem planos setoriais de saneamento ambiental, planos diretores e leis de uso e ocupação e parcelamento do solo



Fonte: Pesquisa Governança Metropolitana no Brasil da Rede Ipea
Elaboração dos autores.

No outro extremo, está a existência de planos diretores, uma vez que mais de 90% dos municípios em nove RMs possuem o instrumento, atualizado e vigente. Esta alta proporção reflete o efeito do esforço de elaboração dos planos diretores (participativos), compulsórios para os municípios com mais de 20 mil habitantes, para aqueles de interesse turístico ou inseridos em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Apesar da maioria dos municípios das RMs apresentarem planos diretores aprovados, estes, raramente, trazem diretrizes que apontem soluções integradas para as questões do uso e ocupação do solo.

3.1.3 *Consórcios Públicos Controle social e participação na gestão e na governança metropolitanas*

A partir dos relatos trazidos pelos parceiros da Rede Ipea, foram extraídas experiências, nem sempre consolidadas, de consorciamento ocorridas nas RMs. Das FPICs selecionadas, o maior número de consórcios intermunicipais tem foco na área da gestão dos resíduos sólidos, envolvendo, muitas vezes, questões ambientais e de uso do solo.

As RMs de Goiânia, Curitiba, Porto Alegre, Rio de Janeiro e a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride-DF) possuem consórcios intermunicipais para a gestão desta função pública, enquanto as RMs de Belo Horizonte, Fortaleza, São Paulo e Recife têm em seus planos metropolitanos, vigentes ou em elaboração, a previsão de implantação de consórcios para a gestão dos resíduos sólidos.

Para a função pública transporte público/mobilidade urbana são verificados consórcios intermunicipais nas RMs de Goiânia, Recife e São Paulo; duas outras RMs têm ao menos um consórcio sendo estruturado, enquanto as demais (oito) não possuem nenhum consórcio para essa FPIC. O cenário se inverte para a FPIC saneamento básico, para a qual nove RMs possuem consórcios e quatro não possuem.

A existência de mecanismos de controle social foi averiguada para as FPICs saneamento básico e transporte público/mobilidade urbana, em ambos os casos nem um terço das regiões metropolitanas contam com mecanismos ativos no sistema. Para o uso do solo foi levada em consideração a existência e a frequência de reuniões do órgão colegiado deliberativo para questões do planejamento integrado. Neste caso, oito RMs não possuem órgão colegiado deliberativo e naquelas que possuem o número de reuniões realizadas não foi maior que quatro no ano de 2013, dois deles não se reuniram nenhuma vez. A tabela 1 apresenta quais RMs possuem estes órgãos e a frequência com que se reuniram em 2013.

3.1.4 Aspectos específicos da gestão das FPICs

A investigação sobre a existência de integração modal e/ou tarifária no sistema de transporte, mostra que apenas quatro RMs possuem integração modal e cinco possuem integração tarifária. Quando verificada a ausência de integração perguntou-se a respeito da previsão para executá-la, sendo assim, cinco RMs possuem previsão de implementação da integração modal. Para a integração tarifária, apenas a RM de Belo Horizonte e a Ride-DF não possuem previsão.

Especificamente para a função pública uso do solo foram levantadas a existência de órgãos de controle, responsáveis por conceder diretrizes metropolitanas e anuência prévia, e a presença de promotoria do Ministério Público para as questões exclusivamente metropolitanas. Na maior parte das RMs em estudo, observa-se a inexistência de órgãos de gestão e controle metropolitano para a FPIC uso do solo. Das catorze RMs analisadas, apenas cinco possuem órgão responsável pela concessão de diretrizes metropolitanas e anuência prévia, outras duas possuem órgãos que executam parcialmente estas funções. Na ausência deste órgão, os projetos e pedidos de empreendimentos e parcelamentos são analisados e aprovados apenas nas instâncias municipais.

Quando questionadas se as anuências prévias têm sido observadas para efeito de registro nos cartórios de registros de imóveis, apenas as RMs de Recife e São Paulo

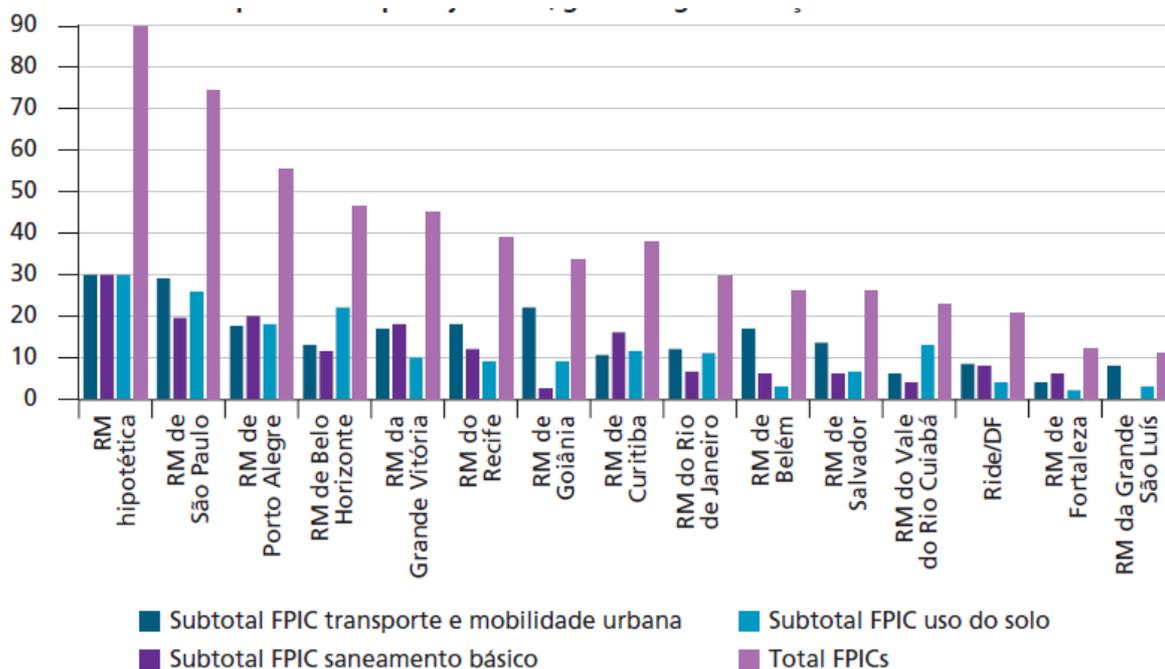
responderam positivamente. Outras quatro RMs, como é o caso da RM de Porto Alegre, executam parcialmente esse processo, enquanto as nove restantes responderam que não há registro dessa vinculação. Por fim, apenas duas RMs (de São Paulo e do Vale do Rio Cuiabá) possuem promotoria do Ministério Público que trate exclusivamente da questão metropolitana.

3.2 Análise comparativa da gestão da FPICs: pontuação e ranking das regiões metropolitana

Tomando como referência os elementos analisados até aqui, apresenta-se o gráfico-síntese comparativo das pontuações obtidas por cada uma das RMs em estudo. Para dimensionar o desempenho de cada RM neste ranking introduziu-se uma RM hipotética que contaria com todos os instrumentos, mecanismos e instituições relacionados no quadro 1. Esta RM hipotética atingiria a pontuação máxima em todos os aspectos analisados sobre o planejamento, a gestão e a governança das três FPICs, ou seja, a pontuação total para uma RM que apresentasse o 'cenário ideal' seria de 90 pontos, sendo 30 para cada FPIC.

A partir desse referencial hipotético, a análise do gráfico 3 mostra que nenhuma RM atinge esse 'cenário ideal', estando a RMSP mais próxima dessa realidade com pontuação total igual a 73,5. As RMs que apresentam pior desempenho neste ranking comparativo são as de Fortaleza e Grande São Luís, com pontuações totais iguais a 12 e 11, respectivamente. Os melhores desempenhos estão no setor de transporte público/mobilidade urbana, para o qual a pontuação é mais alta, em relação às demais FPICs, em oito RMs. Para esta função pública, a RM que mais se aproxima do 'cenário ideal' é, novamente, a RMSP com 29 pontos.

Gráfico 4 - Análise comparativa do planejamento, gestão e governança das FPICs nas RMs em estudo.



Fonte: Pesquisa Governança Metropolitana no Brasil da Rede Ipea
Elaboração dos autores.

Por outro lado, as menores pontuações se concentram na FPIC saneamento básico, sendo a RM da Grande São Luís, indubitavelmente, o maior exemplo da ausência de dispositivos para gerir essa FPIC. Para essa função pública a RMPA apresenta a maior pontuação (20), uma vez que conta com plano que oferece diretrizes para o saneamento, além de ter alta proporção de municípios com planos setoriais e envolvidos em consórcios públicos.

4. RELATOS E ESTUDOS DE CASO

O conjunto de experiências e estudos de caso apresentados pelas equipes participantes do Projeto Governança Metropolitana no Brasil se mostrou bastante variado, mas, ao mesmo tempo, com algumas preocupações e diagnósticos semelhantes. Estas experiências e estudos de caso foram bastante importantes para as equipes apresentarem aquelas que julgavam ser as questões mais relevantes sobre as quais estavam refletindo/atuando em suas regiões metropolitanas de origem. A pretensão aqui não foi reunir “boas práticas”, mas antes refletir sobre as experiências de destaque que vêm sendo

implementadas e vivenciadas nas RMs participantes do estudo. As contribuições das equipes foram reunidas em um livro (Costa, Pantoja e Marguti, 2014), lançado em novembro de 2014.

Um primeiro grupo de relatos das equipes, representado pelos trabalhos das equipes de São Luís, Fortaleza, Curitiba e da Ride/DF, apresentaram em comum uma preocupação com a expansão do urbano na metrópole, buscando identificar e compreender tendências recentes de expansão urbana, quem são os atores principais no processo e sua importância na qualidade ambiental destes novos territórios (Costa, Pantoja e Marguti, 2014).

O segundo conjunto de contribuições se concentrou em experiências de governança de FPICs, apontando soluções técnicas e estudos em andamento (ou concluídos) que buscam constituir uma visão metropolitana de problemas como saneamento básico (casos das RMs de Belém, Goiânia e São Paulo), resíduos sólidos (RM de Belo Horizonte) e habitação de interesse social (experiências de planejamento realizadas pela EMPLASA, de São Paulo). Nos dois últimos casos, vale o destaque à utilização do mecanismo de Parcerias Público-Privadas, cuja execução é crescente no país como modalidade de realização de investimentos metropolitanos. A reflexão sobre este tipo de mecanismo e seus efeitos sobre a governança metropolitana ainda é incipiente na literatura, uma vez que a legislação vem passando por modificações, visando tornar as PPP's mais "atraentes" ao investidor privado e ao mesmo tempo, não registra avanços quanto à participação e controle social, por exemplo.

O setor privado goza de canais legais e financeiros mais flexíveis, dinamismo empreendedor e condições para ações associadas com parceiros em negócios que, mesmo sob competição, podem se expandir com mais facilidade no território metropolitano (Lopes, 2006, p. 140)

O terceiro grupo de estudos de caso reunidos pela pesquisa se dedicou a apresentar iniciativas de planejamento integrado metropolitano, como nos casos do histórico do planejamento e gestão institucional da RM do Vale do Rio Cuiabá, dos investimentos em transporte/mobilidade executados na RM de Salvador - em uma experiência de articulação interferderativa que envolve Governo do Estado da Bahia e municípios -, da trajetória da (extinta) Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (FUNDREM), que se mostrou como uma instituição de grande capacidade técnica, mas que não conseguiu lidar com o componente político da governança metropolitana, deixando o estado do Rio de Janeiro órfão de institucionalidade metropolitana por décadas, e, finalmente,

a grande densidade de articulações governativas existentes não apenas na RM de Porto Alegre mas no estado do Rio Grande do Sul, apresentado pela equipe local. Conhecer mais a fundo quais os avanços e dificuldades cotidianas destes consórcios públicos se mostra um trabalho que pode apontar caminhos para a cooperação entre os entes federativos interessados na maior eficiência e efetividade na prestação de serviços urbanos nas metrópoles brasileiras.

As experiências se mostram, assim, bastante heterogêneas, em compasso com as institucionalidades e articulações governativas existentes nas RMs brasileiras. A constituição da Rede Ipea e o desenvolvimento do projeto Governança Metropolitana no Brasil buscaram reunir profissionais de órgãos estaduais da área de planejamento para a produção de estudos e sistematização de experiências, a fim de se garantir um histórico das ações realizadas e em curso e de se promover o tema no debate sobre políticas públicas no país. Com isto, os estudos apresentados pelas equipes estaduais são não apenas relatos de políticas públicas mas uma oportunidade para reflexão sobre as práticas correntes, realizadas a partir da constante interlocução entre as diferentes equipes e os técnicos do IPEA.

5. NOTAS CONCLUSIVAS

O conjunto de informações coletadas, de caracterizações, construções tipológicas e análises empreendidas ao longo da execução do pesquisa conforma um rico, ainda que não exaustivo, material de referência sobre a gestão e a governança metropolitanas no Brasil.

Nessas notas conclusivas, buscou-se sistematizar alguns dos principais resultados da pesquisa, mas também são apresentados questionamentos trazidos pela ampla análise empreendida, onde a realidade metropolitana (tanto institucional, quanto como fenômeno urbano e social) depara-se com vazios institucionais em diferentes níveis e escalas, com os quais convivem políticas públicas levadas a cabo por diferentes entes federativos, inclusive pela União, que destina parte considerável dos recursos de infraestrutura para municípios pertencentes às principais metrópoles do país.

Do ponto de vista da institucionalização da gestão, como foi visto na segunda seção deste artigo, pode-se perceber tipologias de diferentes níveis de institucionalização e de densidades de articulações institucionais, nas quais se destacam as RMs de São Paulo e de Belo Horizonte, como as regiões que apresentam os melhores arranjos institucionais para a gestão metropolitana. Contudo, o destaque mesmo fica por conta para o que foi qualificado

como sendo um quadro geral de fragilidades, com a predominância de arranjos incipientes ou insatisfatórios que não permitem a ocorrência efetiva de uma gestão metropolitana, mesmo em RMs criadas na década de 1970, como são os casos das RMs do Rio de Janeiro, de Salvador, de Fortaleza e de Belém.

Esse quadro pouco auspicioso ganha tintas mais dramáticas ao se analisar os impactos que recaíram sobre as RMs ao longo dos últimos anos, em parte decorrentes de políticas anticíclicas, em parte decorrentes da política social e de combate à pobreza que ampliaram as possibilidades de consumo (do que alguns chamam de nova classe média) e as demandas por infraestrutura urbana, notadamente por mobilidade urbana e transporte público, como demonstraram as jornadas de junho/2013.

O novo ciclo expansivo da economia brasileira, com seus claros reflexos na vida metropolitana, decorreu de políticas levadas à cabo pela União e não encontrou, nas RMs, estruturas preparadas para lidar com e gerir as vantagens, desafios, efeitos e consequências desse novo ciclo expansivo (para alguns, um novo padrão de desenvolvimento) sobre as metrópoles brasileiras.

Os investimentos observados desafiam os agentes econômicos e atores políticos e sociais para lidar com a gestão e a governança metropolitanas, mas há pouca coordenação e pouca governança, o que sugere a baixa efetividade da regionalização metropolitana, entendida aqui como um instrumento de planejamento territorial.

Ao final, agravado pelos problemas ligados à não regulamentação das competências comuns de União, estados e municípios, e também pelos debates em torno da titularidade das FPICs nos espaços metropolitanos, percebe-se, claramente, que a “cidade metropolitana” percebida pelo cidadão comum no seu dia-a-dia não existe institucionalmente e a gestão do que se passa nesse espaço não é feita nos marcos da gestão metropolitana, refletindo muito mais arranjos parciais, circunstanciais e específicos que puderam ser analisados com maior detalhe nas duas seções precedentes deste artigo.

Na análise de FPICs, como é o caso, sobretudo, da mobilidade urbana/transporte público, e da coleta e disposição dos resíduos sólidos urbanos, pode-se observar a presença de arranjos e soluções de gestão melhor desenhados, com efeitos mais positivos sobre a oferta de serviços e infraestrutura. Tais FPICs mostraram-se mais afeitas à cooperação horizontal e

vertical dos entes envolvidos, apropriando-se da melhor forma de alguns dos instrumentos institucionais disponíveis para a cooperação interfederativa.

Outras FPICs, como é o caso do uso do solo, trazem maiores desafios de integração e coordenação, abarcando conflitos mais complexos, cuja superação dependeria de mecanismos de coordenação e cooperação ainda não construídos e carentes de uma maior segurança jurídica.

De fato, pode-se perceber que aquelas FPICs que envolvem infraestrutura e serviços, notadamente aqueles que não envolvem investimentos pesados tendem a ensejar arranjos de gestão mais bem sucedidos, com maior cooperação.

Ao contrário, quando grandes investimentos estão em jogo ou quando não há dotação de infraestrutura e serviços envolvidos (caso do uso do solo), os arranjos são mais difíceis, envolvem mais conflitos e suscitam uma maior insegurança jurídico-institucional.

Insegurança jurídica, incerteza institucional, vazio normativo. A despeito dos avanços observados na legislação federal em várias áreas e das experiências bem sucedidas que foram identificadas (...)

Uma leitura atenta sobre o conjunto de leis acima referido mostra que a abordagem privilegia os entes existentes no arranjo federativo brasileiro, (...) deixando na zona cinzenta ou no esquecimento os entes metropolitanos. (COSTA e MARGUTI, 2014, p. 511)

A rigor, não há o ente metropolitano no arranjo federativo brasileiro. Apesar da intensidade e da magnitude do fenômeno metropolitano, nosso federalismo não contempla a existência desse ente. A cidade metropolitana existe apenas para as pessoas que vivem, circulam e usufruem dos espaços metropolitanos, mas essa escala, do ponto de vista jurídico-institucional, tem sua existência submetida à cooperação dos entes existentes: municípios e estados.

Considerando o campo normativo, há que se registrar os avanços observados no passado recente, os quais conformam novos marcos jurídicos de referências para importantes políticas públicas federais.⁵ Tais marcos, contudo, lidam com o arranjo federativo brasileiro, no qual o recorte metropolitano não possui um ente equivalente, e no qual a gestão metropolitana depende da cooperação interfederativa.

⁵Incluem-se entre esses avanços, o Estatuto da Cidade (EC), Lei Federal nº 10.257, de 10/07/2001; a Lei dos Consórcios Públicos, Lei Federal nº 11.107, de 06/04/2005; a Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (LDNSB), Lei Federal nº 11.445, de 05/01/2007; a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos (LPNRS), Lei Federal nº 12.305, de 02/08/2010; e a Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana (LPNMU), Lei Federal nº 12.587, de 03/01/2012.

Os avanços e novos marcos jurídicos acima citados remetem e dialogam, quase exclusivamente, com a esfera municipal.

Como observado na pesquisa, tal cooperação se mostra favorecida nos casos de funções e serviços específicos. A questão é: e nos casos em que arranjos cooperativos são de mais difícil pactuação? Quem ganha mais com a descoordenação e com a falta de articulação entre políticas?

Nesses casos, notadamente no caso do uso do solo, o que se observou é que ainda não há nenhuma experiência efetiva de cooperação e gestão integrada na escala metropolitana. Diferentes agentes e atores atuam de forma desarticulada e ganha quem melhor maneja as informações disponíveis e quem mais poder econômico e político apresenta no campo das disputas de interesse em torno do uso do solo urbano (metropolitano).

Enquanto se aguarda pelos efeitos e consequências que podem advir do já contestado Acórdão do Supremo Tribunal Federal (STF), publicado em setembro/2013, relativo ao julgamento da Ação de Inconstitucionalidade 1.842/RJ, movida, ainda, em 1998, que questionava a constitucionalidade da legislação do Estado do Rio de Janeiro sobre a titularidade do saneamento básico, permanece a relativa insegurança jurídica sobre a questão da gestão metropolitana no país, a despeito dos intensos processos de transformação socioespacial que ocorrem nas metrópoles brasileiras.⁶

Como apontado em COSTA e MARGUTI (2014), “ha uma institucionalidade a ser construída, uma titularidade que permita o compartilhamento, sem o predomínio de nenhum dos entes federados, do planejamento e da gestão das FPICs”. Enquanto isso não ocorre, a tendência aponta para o quadro de permanência da governança frágil e, sobretudo no que diz respeito ao uso do solo metropolitano, a produção do espaço fragmentado, para o benefício de alguns agentes.

Em contraposição a isso, uma nova expressão de movimentos sociais urbanos/metropolitanos parece se constituir. Tais movimentos se fazem presentes, sobretudo, nos conflitos ambientais e em torno da questão da mobilidade urbana. Se há possibilidades de avanços na governança metropolitana, tais avanços podem estar associados à construção de uma nova agenda urbano-metropolitana decorrente desses movimentos e de suas pressões, os quais poderão tensionar e demandar mudanças no campo político-institucional brasileiro. Isso contudo não configura uma tendência, são apenas possibilidades.

⁶O STF publicou, no dia 16 de setembro de 2013, o Acórdão referente ao julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842-RJ, na qual se discute a Lei Complementar Estadual nº 87, de 16/12/1997, e a Lei Ordinária nº 2.869, de 18/12/1997, editadas pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

6. REFERÊNCIAS

Abrucio, F.L.; Sano, H.; Sydow, C. T.2010. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendência, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: Klink, J. (org.) 2010. *Governança nas Metrôpoles: conceitos, experiências e perspectivas*, São Paulo, Annablume.

Ahrend, R, Gamper, C, Schumann, A. The OECD metropolitan governance survey: a quantitative description of governance structures in large urban agglomerations [online]. Disponível em <http://www.oecd-ilibrary.org/>. [Acessado em 10 de novembro de 2014].

Azevedo, R. M. 2006. *Metrópole: abstração*. São Paulo, Perspectiva.

Costa, M. A.; Tsukumo, I.T.L. (orgs.) 2013. *40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil*, Brasília, IPEA.

_____; Marguti, B. (orgs.) 2014. *Funções Públicas de Interesse Comum nas metrópoles brasileiras: transporte, saneamento básico e uso do solo*, Brasília, IPEA.

_____; Pantoja, I. e Marguti, B (orgs.). *Relatos e estudos de caso da gestão metropolitana no Brasil*, Brasília, IPEA.

Fix, M. e Pereira, A. L. S. 2013. A metrópole brasileira nas políticas públicas setoriais. In: Furtado, B., Krause, C e França, K. C. B. (orgs.). *Território Metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano*, Brasília, IPEA.

França, K. C. B. e Furtado, B. 2013. Heterogeneidades, fragilidades e alternativas: institucionalidades da governança metropolitana nos países desenvolvidos e na Índia. In: Furtado, B., Krause, C e França, K. C. B. (orgs.). *Território Metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano*, Brasília, IPEA.

Furtado, B., Krause, C. e França, K. C. B. (Orgs.).2013. *Território Metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano*, Brasília, IPEA.

Garson, S. 2009. Regiões metropolitanas: diversidade e dificuldade fiscal da cooperação. *Cadernos metrópole* [Online]. Disponível em: <http://goo.gl/EdB74d> [Acessado em 30 janeiro de 2014].

Klink, J. (Org.). 2010. *Governança das Metrôpoles: conceitos, experiências e perspectivas*, São Paulo, Annablume.

Lopes, A. 2006. Gestão metropolitana no Brasil: da Coerção Simétrica ao Voluntarismo sem Modelo, em busca da responsabilidade política com resultados. In: Silva, C., Freire, D. e Oliveira, F. *Metrópole: governo, sociedade e território*, Rio de Janeiro, DP&A: Faperj.

Silva, C., Freire, D. e Oliveira, F. 2006. *Metrópole: governo, sociedade e território*, Rio de Janeiro, DP&A: Faperj.