



# XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

---

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR  
Maio de 2011  
Rio de Janeiro - RJ - Brasil

---

## CONTRIBUIÇÕES DO PLANEJAMENTO TÉCNICO POLÍTICO NA CONSTRUÇÃO DA GOVERNANÇA URBANA E METROPOLITANA

**Maria do Livramento Miranda Clementino** (UFRN) - [clement@ufrnet.br](mailto:clement@ufrnet.br)

*Socióloga e Economista, Professora Titular da UFRN, nos programas de pós graduação em Estudos Urbanos e Regionais e Ciências Sociais.*

**Lindijane de S. Bento de Almeida** (UFRN) - [lindijane@cchla.ufrn.br](mailto:lindijane@cchla.ufrn.br)

*Cientista Política, professora do programa de Pós Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da UFRN*

# CONTRIBUIÇÕES DO PLANEJAMENTO TÉCNICO POLÍTICO NA CONSTRUÇÃO DA GOVERNANÇA URBANA E METROPOLITANA

## Resumo:

O artigo objetiva fazer uma revisão teórico-metodológica da proposta de “triângulo de governo” de Carlos Matus (1996), propondo a inclusão de um novo elemento no “balanço global positivo de gestão” para a análise da governança urbana e metropolitana. A expectativa é a de contribuir para o debate da governança urbana e metropolitana a partir da sistematização e recorte de uma literatura atualizada associada ao nosso repertório de pesquisa desenvolvido no Núcleo Natal do INCT-Observatório das Metrôpoles. Para tanto, o texto está estruturado da seguinte forma: a) uma discussão sobre as estratégias de planejamento governamental para o “bom governo” e sobre os balanços de capacidade governativa; e, b) a inclusão de um novo balanço, que denominamos de balanço de intercâmbio de problemas comuns visando o tratamento da questão metropolitana.

# CONTRIBUIÇÕES DO PLANEJAMENTO TÉCNICO POLÍTICO NA CONSTRUÇÃO DA GOVERNANÇA URBANA E METROPOLITANA

## Resumo:

O artigo objetiva fazer uma revisão teórico-metodológica da proposta de “triângulo de governo” de Carlos Matus (1996), propondo a inclusão de um novo elemento no “balanço global positivo de gestão” para a análise da governança urbana e metropolitana. A expectativa é a de contribuir para o debate da governança urbana e metropolitana a partir da sistematização e recorte de uma literatura atualizada associada ao nosso repertório de pesquisa desenvolvido no Núcleo Natal do INCT-Observatório das Metrôpoles. Para tanto, o texto está estruturado da seguinte forma: a) uma discussão sobre as estratégias de planejamento governamental para o “bom governo” e sobre os balanços de capacidade governativa; e, b) a inclusão de um novo balanço, que denominamos de balanço de intercâmbio de problemas comuns visando o tratamento da questão metropolitana.

## Introdução

Neste artigo o tema dos desafios urbanos da cidade contemporânea tem como foco o planejamento e a gestão governamental das cidades, em especial, das metrôpoles brasileiras. A expectativa é a de contribuir para esse debate a partir da sistematização e recorte de uma literatura atualizada associada ao nosso repertório de pesquisa desenvolvido no Núcleo Natal do INCT-Observatório das Metrôpoles.

Partimos da premissa de que há atualmente um virtual consenso de que nas sociedades complexas, como a brasileira, o governo está longe de possuir sozinho o poder sobre os rumos da cidade. Cabe-lhe, sem dúvida, um papel de liderança e aglutinação de aliados para elaboração de agendas mínimas, e a formação de coalizões que tenham legitimidade para implementar as mudanças nas várias áreas de sua competência formal. Na área da política pública urbana os padrões de decisão e interação política devem buscar combinar graus de complexidade técnica com a centralidade do próprio objeto de decisão (política).

Em geral, no Brasil, o corpo técnico é mobilizável uma vez que temos inteligência e repertório acumulados. No entanto, a parte política é de opção dos governantes; o que tem tornado as escolhas no processo decisório problemáticas. Melhorar esse quadro de baixa

centralidade política na tomada de decisões tendo por referência a ação coletiva e o planejamento participativo, com certeza equilibraria tão importante arena pública. E na nossa visão o planejamento governamental teria relevância para mudar essa arena decisória e conseqüentemente a qualidade da gestão, uma vez que é, e deve ser, visto como um processo técnico e político; podendo ser utilizado como instrumento válido no exercício democrático.

O Estado moderno foi concebido para desempenhar papéis claramente definidos, como criar condições para o processo de produção e reprodução do capital, assim como criar as condições políticas da existência de um governo (urbano) que garanta a estabilidade desse Estado. Ele se realiza através de governos, ou seja, o Estado se corporifica através de instituições de governo, ou melhor, dos órgãos que institucionalmente têm o exercício do poder. Dessa forma, a legitimidade do Estado tem a ver com a legitimidade dos governos. O poder de Governo está extremamente associado à noção de Estado, à medida que as instituições de governo que organizam a política da sociedade exprimem a orientação política do Estado.

Como o Estado se constituiu dentro da perspectiva de uma Nação, a ação do Estado é uma ação, primordialmente, voltada para a dimensão interna do território nacional, do controle político, da estabilidade econômica e do bem-estar social. Nesse sentido, a ação dos governos é fundamental para entender a força ou fragilidade do Estado, ou dizendo de outra forma, a eficácia ou ineficácia desse Estado, no sentido de responder as questões provenientes da sociedade urbana. Isto porque, o grau de sustentação do Estado está diretamente relacionado com a ação dos governos. Logo, estudar o desempenho de governo através do planejamento e gestão urbana, gestão das cidades e das metrópoles, é de significativa importância para se ter uma noção mais clara da capacidade do Estado de enfrentar os problemas que a sociedade coloca.

O artigo propõe que o planejamento governamental ajudaria a recuperar certa visão compreensiva para um número limitado de questões consideradas estratégicas pela sociedade organizada, governo estadual, municípios e agências públicas concentrando esforços nos “gargalos” e abrindo mão de tudo querer planejar nos mínimos detalhes. Poderíamos denominar essa estratégia de “planejamento adaptativo”, ou como quer Carlos Matus “planejamento estratégico situacional” que, segundo ele, deve ser “o cálculo que precede e preside a ação” (MATUS,1996).

Na nossa visão, o plano de governo na perspectiva do “planejamento adaptativo” teria a relevância de mudar a arena decisória e, conseqüentemente, reverter a má qualidade da gestão e estabelecer a boa governança. Como todo processo político o momento do planejamento é um espaço privilegiado de negociação entre atores públicos e sociais. E o

primeiro pressuposto para a implementação da boa governança urbana é a participação muito embora saibamos que na prática ela apresenta limites para integrar as prescrições da boa governança. Sendo pois ao mesmo tempo processo e instrumento. Logo, uma forma estruturada de tomar decisões de acordo com as expectativas da sociedade.

No Brasil, a falta que faz o planejamento das áreas metropolitanas, por exemplo, tem dificultado a criação de um espaço privilegiado de negociação entre atores sociais e políticos, confrontando e articulando interesses e alternativas para a sociedade. Na visão de Clementino (2008) o plano metropolitano deve assegurar a ampla mobilização e participação de todos os interessados na discussão, na negociação e na tomada de decisões. Trata-se de alternativa política (e também técnica) de negociação e decisão coletiva, compartilhada sobre o futuro comum dos municípios metropolitanos. Nesse sentido, o ordenamento e o planejamento territorial representam contribuição fundamental para a capacitação e o desenvolvimento sociopolíticos da sociedade desde que seja resultante de um processo de dimensões ao mesmo tempo técnica e política.

A especificidade das diferentes realidades das áreas metropolitanas no Brasil, que envolvem inúmeros problemas de interesse comum, exige um planejamento específico e um balanço de governança da “cidade metropolitana” que leve em conta sua grande complexidade e que combine os princípios de eficiência no desenvolvimento das atividades econômicas, de qualidade de vida adequada para seus habitantes, de qualidade de desenho urbano e controle e preservação (na medida do possível), de um meio ambiente submetido a uma contundente ação humana. Daí, a necessidade em concentrar-se nessa escala em projetos estruturadores que orientem uma visão de futuro, de longo prazo, de modo a evitar o imediatismo dos governos e ações meramente compensatórias e reparadoras.

O artigo objetiva fazer uma revisão teórico-metodológica da proposta de “triângulo de governo” de Carlos Matus (1996), propondo a inclusão de um novo elemento no “balanço global positivo” de gestão para a análise da governança urbana e metropolitana. Para tanto, o artigo está estruturado da seguinte forma: a) uma discussão sobre as estratégias de planejamento governamental para o “bom governo” e sobre os balanços de capacidade governativa; e, b) a inclusão de um novo balanço, que denominamos de **balanço de intercâmbio de problemas comuns**.

### **Estratégias de planejamento governamental para o “ bom governo”**

Para se analisar um momento político – um período de governo – é importante ter presente que os grandes atores que participam da estrutura do poder têm objetivos e atuam estrategicamente com vistas a realização de seus objetivos. Dessa forma, os governantes

devem ter como o seu objetivo principal a criação de estratégias que garantam a manutenção do equilíbrio, de forma a que seja possível realizar um bom governo.

Para a garantia desse equilíbrio de governo através do planejamento governamental num contexto democrático, como a que este estudo pretende desenvolver, Carlos Matus (1996) sugere três elementos, os quais precisam ser levados em consideração para que seja possível realizar um bom governo: o **projeto de governo**, a **governabilidade do sistema** e a **capacidade de governo**. O pressuposto básico é que o exercício de governo exige que constantemente se articulem três variáveis, constituindo um sistema triangular no qual cada uma depende das demais. Esses três elementos são interligados, e o governante tem por desafio justamente manter o equilíbrio necessário entre eles de forma a que seja possível ter capacidade propositiva, realizar ações com o apoio da sociedade, e ter métodos de planejamento que eleve a qualidade de sua gestão, ou seja, melhore a capacidade de governo.

É interessante chamar a atenção para o fato de que o autor introduz na discussão a importância que a dimensão política tem sobre a dimensão técnica para garantir a sustentação de uma gestão. Isto porque a abertura dos espaços de governo, no sentido da democratização, é um elemento crucial para a sustentabilidade do projeto de governo. O governante não deve atuar numa só dimensão, enfatizar, por exemplo, a dimensão técnica e não compreender a dimensão política legitimadora da sociedade. Isto significa dizer que Matus compreende a gestão não esquecendo, em nenhum momento, a dimensão política da mesma, ou seja, a relevância do controle das situações políticas para viabilizar ou não um projeto de governo.

Segundo Matus, em termos gerais, o **projeto de governo**, um dos elementos do exercício de governo, diz respeito ao conteúdo propositivo dos Projetos de Ação que um ator propõe-se realizar para alcançar seus objetivos. A discussão sobre o projeto de governo versa sobre o tipo de sociedade, as reformas políticas, o estilo de desenvolvimento, etc., que parecem pertinentes ao caso e ao grau de governabilidade do sistema (MATUS, 1996, p. 51). Logo, para uma discussão sobre gestão se faz necessário conhecer os elementos que dão origem as ações, o que possibilita uma compreensão mais adequada da realidade. Dessa forma, em qualquer campo de análise governamental se torna impossível trabalhar desconhecendo o conteúdo do projeto de governo, ou seja, que mudanças, no presente, estão sendo propostas para que exista um futuro que seja diferente, que seja capaz de controle.

Um outro aspecto importante a ser considerado é a **governabilidade do sistema** que, em última instância, diz respeito a capacidade política de governar, que se relaciona com a capacidade de obter apoios, de conseguir a confiança, da sociedade organizada e

dos partidos políticos. Confiança que, segundo Robert Putnam (1996), gera ações cooperativas que influenciam as perspectivas de um governo eficaz. A partir do momento em que o governante tem a capacidade de estabelecer uma certa relação de confiança com a comunidade, criando uma relação de proximidade do governante com a população, a coisa pública é mais bem administrada.

De acordo com Carlos Matus, a governabilidade do sistema *expressa o poder que determinado ator tem para realizar seu projeto. É relativa a um determinado ator, às demandas ou exigências que o projeto de governo impõe a ele, e à sua capacidade de governo* (MATUS, 1996, p. 51). Dentro dessa perspectiva, percebemos que existem dois elementos fundamentais para o desempenho de uma gestão: a governabilidade e a capacidade de governo, a qual se apresenta como o outro elemento de governo e que está diretamente ligado a capacidade de direção do ponto de vista técnico.

Em termos gerais, **a capacidade de governo** diz respeito justamente ao domínio que a equipe dirigente precisa ter das ciências e das técnicas de governo para direcionar as ações do governante de forma a que seja possível elevar a qualidade da gestão. Segundo Matus:

a capacidade de governo é uma capacidade de condução ou de direção e refere-se ao acervo de técnicas, métodos, destrezas e habilidades de um ator e de sua equipe de governo para conduzir o processo social a objetivos direcionados, dados a governabilidade do sistema e o conteúdo propositivo do projeto de governo (...), a capacidade de governo expressa-se na capacidade de direção, de gestão e de administração e de controle. (MATUS, 1996, p. 52)

Em linhas gerais, estudar uma gestão pública, tendo em mente a idéia de triângulo de governo desenvolvida por Carlos Matus requer, primeiramente, que se conheça o projeto de governo, as ações propositivas que se pretende realizar; as bases de sustentação política do governante, a capacidade que o gestor tem para implementar projetos; e a capacidade técnica instalada que vai garantir aos projetos substância em termos de conteúdo no sentido de ações concretas que sejam eficazes na solução de problemas da sociedade. Dessa forma, o governante tem que ter clareza da necessidade de equilíbrio entre esses três elementos e da importância da dimensão política na sustentação da possibilidade de um bom desempenho governamental. Se a busca de equilíbrio deve ser a grande diretriz no processo de governo, é necessário o governante criar estratégias que lhe dêem condições de manter o equilíbrio entre os mesmos. Estratégias essas que são o resultado de cálculos que o ator político faz no sentido de encontrar o caminho mais adequado (racional) para a concretização de seus objetivos.

Na literatura, podemos identificar o termo governança como sinônimo da capacidade de governo. Segundo Eli Diniz, o termo governança se refere a eficácia governamental, a capacidade de ação do governo, o que se revela a partir de três dimensões, qual seja, a capacidade de comando e de direção do governo; a capacidade de coordenação do governo entre os diferentes interesses e projetos políticos presente na arena política; e a capacidade de implementação que requer por parte do governante a capacidade de mobilizar os recursos técnicos, institucionais, financeiros e políticos necessários à execução de suas decisões (DINIZ, 1997).

De modo similar, Fábio Wanderley Reis entende que o termo governança diz respeito basicamente à capacidade de governo. Para ele, o conceito de governança, que se refere ao exercício dinâmico do ato de governar, apresenta a capacidade de coordenação, liderança, implementação e a capacidade de produzir credibilidade como seus elementos constitutivos, os quais são interdependentes. Dessa forma, a governança estaria intrinsecamente relacionada *a capacidade de propor e articular uma agenda política e gerar recursos necessários para a sua implementação*. (REIS, 1994, p. 198).

Diante disso, podemos dizer que o conceito de governança diz respeito ao modo de operação do governo em torno da sociedade, ou seja, a capacidade de concretizar a agenda do governo, o que significa formular e tornar real essa agenda em termos de realizar ações que viabilizem os projetos e programas. Ao contrário do conceito de governabilidade, que se refere a caracterização das *condições institucionais e sistêmicas mais gerais que se dá o exercício do poder em uma dada sociedade, tais como a forma de governo, as características dos sistemas partidário e eleitoral, entre outras* (DINIZ, 1997, p.38-39).

Frente a essa discussão, Santos (1997) chama a atenção para o fato de que é pouco importante, nos últimos anos, tentar diferenciar os conceitos de governabilidade e governança. Isto porque com a ampliação do conceito de governança, que passa a incorporar questões relativas a padrões de articulação e cooperação entre o Estado e a sociedade (no sentido de que para se ter uma administração eficiente é preciso garantir a operação democrática do Estado), torna-se cada vez mais difícil distinguir esses conceitos.

Para nossos propósitos analíticos, adotamos o termo "capacidade governativa", cuja definição sintetiza a discussão em torno desses conceitos, uma vez que engloba os aspectos operacionais do aparelho de Estado, assim como as suas dimensões institucional, política e econômica. Para Santos, a capacidade governativa se define como *a capacidade de um sistema político de produzir políticas públicas que resolvam os problemas da sociedade (...), de converter o potencial político de um dado conjunto de instituições e práticas políticas em capacidade de definir, implementar e sustentar políticas*. (Santos, 1997, p. 344)

A análise da gestão urbana supõe que, para dar conta de projetos de governo, governabilidade do sistema e capacidade de governo, se realize alguns balanços em áreas que são fundamentais, uma vez que ao avaliar o desempenho governamental o balanço de “capacidade governativa” dá condições para o governante realizar mudanças que tenham por objetivo a sustentação do governo. Isto porque os balanços justamente levam em conta os elementos da governabilidade, dos projetos e da capacidade de governo. Nesse sentido, os balanços de uma gestão servem para apontar resultados de um governo, no sentido de um bom ou mau desempenho.

### **Balanços de “capacidade governativa”**

Dentro dessa perspectiva, Carlos Matus diz que os resultados de um governo (que, inicialmente, para ser positivo necessita de métodos de planejamento que possibilite alcançar uma boa qualidade da gestão de governo) são ordenados em relação a três tipos de balanços de gestão: (I) o Balanço de Gestão Política, (II) o Balanço Macroeconômico e (III) o Balanço de Intercâmbio de Problemas Específicos.

De acordo com Matus, o **balanço de gestão política**

sintetiza os resultados positivos e negativos alcançados no âmbito específico que responde ou não às demandas políticas dos atores sociais e da população em geral. Refere-se à ação do governante que incide sobre a qualidade da democracia, o respeito aos direitos humanos, a distribuição descentralizada do poder (...), a manutenção da legitimidade e da legalidade do governo (Matus, 1996, p. 30).

Além disso, esse balanço apresenta-se intrinsecamente relacionado a imagem do governante, no sentido de fortalecimento ou não de seu capital político. Ou seja, os efeitos desse balanço refletem diretamente sobre as condições de governo, ou melhor, sobre a governabilidade, uma vez que esta supõe, por parte do governante, capacidade de manter democraticamente o papel das oposições, de incorporar e agregar os interesses organizados da sociedade, assim como de conseguir apoio político para implementar ações.

Neste sentido, o governo tem que ser capaz de construir bases de sustentação política para manter um resultado positivo no balanço de gestão política, o qual é justamente um balanço em relação aos pontos positivos e negativos relacionados com a qualidade da democracia, ou melhor, um cálculo dos pontos positivos e negativos da gestão no sentido de aprovação ou não do ponto de vista da política democrática. Assim, o balanço de gestão política se relaciona com a idéia de capacidade de incorporação dos atores sociais ao contexto do governo. Logo, se o gestor não for capaz de incorporar novos atores a sua

gestão, se não atuar na dimensão da participação, ou melhor, da partilha do poder decisório com a sociedade o balanço de gestão política será negativo. Mas, ao contrário, se o governo respeitar o processo de democratização, descentralizando o poder político e administrativo para enfrentar os problemas levantados pela população, esse governo apresentará um saldo positivo no seu balanço de gestão política. Portanto, o balanço de gestão política está relacionado com as respostas que o governo é capaz de dar as demandas políticas dos diferentes atores da sociedade.

Partindo dessa perspectiva, podemos dizer que como o padrão de relação entre o Estado e a sociedade mudou, e o novo padrão de intervenção está baseado numa suposta incorporação da sociedade ao processo decisório, o balanço de gestão política fornece os elementos para se “medir” a governabilidade, uma vez que o resultado desse balanço está relacionado diretamente com a capacidade de incorporar os atores políticos da sociedade.

Como já foi mencionado anteriormente, este balanço também se relaciona com a capacidade de se produzir uma imagem positiva do governante, a qual necessita de apoios políticos para se concretizar. Isto porque o governante para manter uma liderança política precisa ter capacidade de implementar ações, as quais só se efetivam quando o governante obtém apoio para tal fim. Enfim, esse balanço é fundamental, porque ele aponta os elementos que se referem a governabilidade do sistema, tanto a capacidade de incorporação das demandas políticas de adesão conseguida junto aos atores políticos da comunidade, quanto a imagem do governante, de se produzir uma imagem positiva do mesmo, através do aumento de seu capital político, o que só se torna possível com o respeito a todos os aspectos que dizem respeito a democracia.

No que se refere ao outro tipo, o de **balanço, macroeconômico**, podemos dizer que ele visa a estabilização da economia e das bases de financiamentos das políticas públicas. Ou seja, o balanço macroeconômico tem a ver com políticas de estabilização, que possibilite o fortalecimento das bases de financiamento dos governos. Deste modo, é preciso que o governante seja capaz de dar conta dessa dimensão para que seja possível existir bases de financiamentos que viabilizem o projeto de governo. Isto demonstra a relação existente entre este balanço e o projeto de governo, uma vez que a estabilização da situação econômica é essencial para o financiamento dos programas e projetos, porque sem bases de financiamentos os projetos não se efetivam, no sentido de sua implementação.

Em linhas gerais, o balanço macroeconômico *registra, em seus benefícios e custos, as conseqüências políticas do manejo macroeconômico e os resultados alcançados nas condições políticas vigentes, dentre as quais se destacam o crescimento econômico, o emprego, o equilíbrio do comércio exterior e a taxa de inflação* (MATUS, 1996, p. 31). É preciso ressaltar que esta noção de balanço macroeconômico é desenvolvida tendo em

vista o nível central de governo, o que revela a necessidade de enfatizar que, para uma análise de governo municipal como a que este estudo pretende realizar, este balanço vai criar as condições para as ações do governo serem implementadas, no sentido de garantir uma base mínima de estabilidade econômica e financeira que possibilite a realização dos programas.

O **balanço de intercâmbio de problemas específicos**, por sua vez, *refere-se ao saldo de efeitos políticos positivos e negativos, gerado pelo enfrentamento dos problemas específicos valorizados pela população, por exemplo água potável, habitação, transporte urbano, eletricidade, etc.* (MATUS, 1996, p.31). A população sendo portadora de uma série de problemas elege o governante com a esperança de que este apresente resultados para seus problemas, e esse balanço tem a ver com a capacidade do governo de enfrentar os problemas da comunidade, de dar respostas as questões colocadas pela população.

Dessa forma, o governante é um bom administrador se ele for capaz de manter expectativas positivas na comunidade, e só há expectativas positivas num contexto onde existe demonstração de capacidade de governo em determinadas áreas, ou seja, capacidade de transformar danos em ação. Partindo desse pressuposto, é necessário o gestor manter um certo equilíbrio entre os problemas provenientes da população e os que são respondidos no processo de governo, de modo que se estabeleça sempre um peso maior dos problemas solucionados a fim de alcançar um resultado positivo nesse balanço, ao invés de criar-se um déficit político perante a população. O governo tem necessariamente que ser capaz de responder as demandas que vem da sociedade. Governar é acima de tudo colocar as estruturas políticas administrativas em função dos problemas que a sociedade apresenta

É necessário chamar a atenção para o fato de que Matus parte do princípio de que para a análise desses três tipos de balanços é preciso considerar dois critérios: a) a eficácia formal ou técnica, que responde à necessidade de enfrentar — com rigor, e respeitados os paradigmas científicos vigentes — os problemas próprio de cada balanço; e b) a eficácia material ou política, que responde à necessidade de considerar o poder político como um recurso escasso que não deve ser consumido sem limite em função de uma adesão infantil e tecnocrática ao primeiro critério, pois a perda do poder político pode levar, no extremo, à própria derrota do critério técnico baseado nas teorias científicas (MATUS, 1996).

Na concepção de Matus, é importante o analista de gestão ter em mente que na eficácia formal ou técnica entra a necessidade de se enfrentar com um certo rigor científico os problemas diagnosticados nos balanços. Esse critério chama a atenção para a relevância do conhecimento científico para respaldar os estudos dessa eficácia nesses balanços. Por sua vez, a eficácia material ou política se refere a importância de se ter sempre presente a

idéia de que o recursos político é um recurso escasso no tempo, sendo necessário o seu fortalecimento durante todo o processo de governo, uma vez que é difícil perceber o momento em que ele se esgota. Ou seja, o poder político que elege o governante, que faz um indivíduo governante, se fragiliza ou se esgota no tempo se o governante não for capaz de realimentar esse poder, o qual só se realimenta no momento em que o governante consegue dar respostas as questões levantadas pela população. Dessa forma, é necessário o gestor ter em mente que o recurso político não pode ser consumido sem limite, sendo preciso os gestores fortalecerem o seu capital político, que como todo capital tende a se acabar se não for reproduzido, se não passar por um processo de produção/reprodução desse capital, o que está diretamente ligado com a capacidade de se fazer política.

Matus chama a atenção para o fato de que há uma defasagem, no tempo, entre esses dois tipos de eficácia ao longo do período de governo. A eficácia técnica só pode ser medida ao longo prazo, porque o resultado (positivo ou negativo) de uma aplicação técnica precisa de um certo tempo para se observar; enquanto, a eficácia política é muito mais imediata, uma vez que o discurso de um governante ou uma medida tomada pelo mesmo é capaz de mudar o quadro político imediatamente, aumentando ou não o saldo do governante no que diz respeito ao capital político.

Em uma arena política desse tipo desempenha um papel importante o “empreendedor” ou “gestor” capaz de articular e compartilhar diferentes interesses cristalizados. Entretanto para que as políticas sejam viabilizadas e legitimadas é preciso também, a existência de órgãos com respaldo técnico capazes de influenciar atores políticos relevantes.

### **A inclusão de um novo balanço: de intercâmbio de problemas comuns**

Para se avançar nessa compreensão tendo por foco a realidade da metrópole brasileira haveria que se incorporar à análise um outro tipo de balanço de “ capacidade governativa”, com vistas a construção de uma boa governança metropolitana, visando solucionar o problema (ou a ausência) do governo metropolitano. A inexistência de um sistema de governo metropolitano é uma questão que dificulta a resolução dos problemas urbanos das maiores cidades do mundo. As áreas metropolitanas são áreas de grande dinamismo econômico, de grande concentração populacional e, por isso mesmo, de graves questões sociais, o que faz delas, espaços de intensas contradições.

Hoje o crescimento e a riqueza do mundo estão cada vez mais concentrados em um número limitado de metrópoles. Elas não são apenas aglomerações humanas, são centros estratégicos de produção econômica, cultural e espaços referenciais para a dinâmica política de qualquer país. No entanto, as metrópoles se diferenciam de realidade para

realidade. Como todo espaço social, elas são produto de uma história econômica e política, que define as suas possibilidades, o ritmo da sua expansão e o seu formato.

Na sociedade global, o crescimento e a riqueza estão cada vez mais concentrados em um número limitado de metrópoles e as questões sociais se acumulam, principalmente nas áreas metropolitanas dos países de industrialização tardia, onde a dinâmica econômica é instável, e a capacidade produtiva extremamente variável. Nesse contexto, as metrópoles contêm ao mesmo tempo, o maior potencial de desenvolvimento do país e os mais graves problemas sociais.

É esse o cenário das áreas metropolitanas na maior parte do mundo, o que transforma as metrópoles em um problema também político. Isso porque elas constituem uma realidade territorial não contemplada pelo Direito, não são unidades formais de organização e, conseqüentemente, não possuem uma estrutura de governo que responda pelos problemas que elas comportam. Como afirmam Borja e Castels (2004), as cidades metropolitanas são espaços urbanos onde *a cidade real se confronta com a cidade formal*, na medida em que, a cidade central (em torno da qual gravita a dinâmica metropolitana) esgota a sua capacidade de resposta em relação à toda a região.

Esse é o núcleo da questão da gestão metropolitana no Brasil. A metrópole não é uma unidade política, não tem as prerrogativas político-institucionais de uma unidade federativa, mas existe como espaço fundamental na dinâmica econômica na medida em que é o desenvolvimento das metrópoles que puxa a economia brasileira.

Se as metrópoles não são unidades políticas reconhecidas, o que são as metrópoles, ou de forma mais específica, as regiões metropolitanas? São áreas urbanas que, por força da necessidade de sistematização do planejamento das cidades, são definidos como espaços especiais pelas funções que exercem, pelo tamanho de sua população, pela inexistência de limites perceptíveis entre os municípios que ela incorpora, dentre outros critérios definidores. São assim, arranjos institucionais e territoriais “atípicos” do planejamento governamental e da gestão urbana. Daí, a nossa proposta de ‘planejamento adaptativo’ inclui um novo balanço de “capacidade governativa” diretamente relacionado a realidade das áreas metropolitanas, tendo como referencia inicial o “balanço global positivo” de Matus (1996)

A literatura aponta que o debate sobre essa questão não é novo. Brenner (2010) ao discutir o fracasso da constituição de instituições metropolitanas recupera o debate entre reformadores e os defensores das escolhas públicas nos EUA nos anos 60, quando a questão metropolitana já se evidenciava como problema concreto. O debate girava em torno da proposta reformista de instaurar uma institucionalidade metropolitana poderosa (a *Garantua*), capaz de gerir e solucionar os problemas metropolitanos apontados pelos

reformistas: fragmentação institucional, suburbanização excessiva, elevados custo de urbanização, duplicação de serviços, desenvolvimento da segregação sócio-espacial e excesso de autonomia dos municípios. Tendo por referência o “combate de valores” onde prevalece a noção de interesse geral, interesse público, o coletivo à frente e a instituição democrática e considerando a metrópole “uma nova comunidade política” propunham abolir o princípio da autonomia municipal; a redução das competências das comunas; o estabelecimento de competências metropolitanas no domínio do planejamento, advogando a importância do papel da coordenação metropolitana e a necessidade de recursos fiscais próprios e entidade política própria para geri-los.

Os adeptos da escolha pública, por sua vez negavam a idéia do território único afirmando que não há resposta única entre território funcional e institucional, criticando fundamente a idéia da *Garantua*. Tendo por referência o “combate de valores” onde prevalece a primazia do indivíduo sobre o coletivo e advogando a “liberdade de escolha onde viver e morar” recusa o termo fragmentação argumentado que a organização institucional baseada na multiplicidade de coletividades locais reflete o desejo da população. Reconhecem que os EUA tem sistema policêntrico ou de economia pública complexa, porém a multiplicidade de coletividades é algo desejável. A *Garantua* é antidemocrática, burocrática, com estrutura grande demais, pesada, e não recomendável para uma institucionalidade que deve estar próxima dos cidadãos/eleitores. De todo modo, não contribui para mobilização dos cidadãos à participar da vida política local.

Como posto, este não é um debate técnico, mais um debate político, de “combate de valores” da sociedade americana dos anos 60. Resgata-se a pertinência atual do debate e verificar quais outros elementos o atualizam e o revigoram. De modo um tanto paradoxal e desviante, um dos argumentos dos reformadores em favor da criação de um órgão metropolitano era o fato de que a metrópole nascente estava constituindo uma comunidade social e política. Hoje é por razões inversas, pois a metrópole se fragmenta no plano social e político. Por isso muitos advogam por um dispositivo institucional que permitiria remediar essa fragmentação. Na mesma ordem de idéias, as questões de solidariedades territoriais estão hoje na agenda do governo metropolitano. Ainda, o sujeito das competitividades dos territórios em uma economia globalizada volta a dar força à questão institucional metropolitana. Ou seja, na competição da era global, àquela das metrópoles entre si, os municípios não são mais suficientes para produzir a força econômica, as amenidades e os equipamentos necessários para melhor se posicionarem nessa louca corrida. As alianças e a cooperação institucional entre as coletividades locais ( a metrópole é uma delas) são importantes para que certas políticas mudem de escala, para que estratégias comuns de

desenvolvimentos sejam executadas, para que a promoção da área metropolitana seja eficaz.

Isso não significa que a questão institucional única seja a melhor alternativa nesse novo contexto. Entretanto, há muitos que consideram a adequação entre o território funcional e metropolitano e sua organização institucional. Não há certezas teóricas ou empíricas nessa questão.

Do mesmo modo, não existe nenhum balanço internacional recente da constituição de autoridades metropolitanas, de seu funcionamento e de seus resultados. Em compensação são numerosos os estudos; entretanto, poucas são as estruturas institucionais metropolitanas que se encontram no mundo, e no dizer de Brenner são de natureza “disparatada” em função do seu estatuto político. No mundo como um todo, muitas experiências foram feitas na busca de soluções sustentáveis para os governos das metrópoles.

As dificuldades de estabelecer consensos cooperativos é uma realidade também entre nós e as tentativas de construção de arranjos institucionais que viabilizem a resolução dos problemas metropolitanos (enquanto problemas de natureza comum à diferentes escalas de governo) envolvem, desde mecanismos extremamente autoritários, que têm como base a força da lei, até a adoção de padrões democráticos de negociação.

Em alguns países, como o Brasil, de pouca tradição democrática, o encaminhamento das questões metropolitanas se dá a partir da criação de uma estrutura metropolitana que se configura por lei, acima dos governos municipais. Estes são obrigados a atuar conjuntamente em uma série de funções previamente definidas. Uma estratégia nessa direção, é a criação do “município metropolitano”; realidade muito semelhante a dos distritos federais.

Uma outra, forma de encaminhar a resolução dos problemas metropolitanos, onde não existe uma autoridade metropolitana, é o uso de uma unidade administrativa de um nível administrativo superior, com a divisão (ou não) de competências, entre essa unidade e os municípios da aglomeração, situação que pode gerar conflitos.

Arranjos podem ser identificados também com a introdução de coordenações de base funcional, isto é, criação de mecanismos ou instituições para prestação de serviços ou funções específicas em territórios especialmente definidos. Recurso utilizado, por exemplo, em Barcelona e Nova York.

Finalmente, temos a experiência de algumas regiões metropolitanas onde, a despeito de não haver nenhum tipo de coordenação em nível supra-municipal, são estabelecidos mecanismos de cooperação entre os municípios com objetivos gerais ou específicos. Isso ocorre em situações de democracias consolidadas, onde o debate democrático e a

consciência dos compromissos assumidos com as coletividades levam os signatários do poder a buscarem saídas que vislumbrem a sociedade mais ampla, num esforço de ação cooperativa, baseada na confiança e na participação de todos.

No entanto, a despeito dessa diversidade de possibilidades de enfrentamento da questão do governo da cidade metropolitana e da gestão dos problemas metropolitanos, uma constante geral ainda é o exercício por parte dos níveis de governo superiores, de funções de planejamento global e estratégico, pela dificuldade da cooperação; e da prestação de serviços de grande envergadura como: transportes, eliminação de resíduos, saneamento, meio ambiente, etc. É bom ter em mente que formatos de gestão que demandam a cooperação de muitos atores e agências constituem um problema de ação coletiva de um grande grupo. Como aponta a literatura, a cooperação nos grandes grupos tende a ter custos elevados e implica a construção de consensos entre os diferentes níveis de governo para que suas ações e recursos convirjam ao mesmo tempo para uma dada decisão. (ver SOUZA, 2006: 173).

Como afirmam Borja e Castels (2004): *a repartição de competências entre os distintos níveis de governo é uma questão complexa que depende tanto do tipo de organização metropolitana adotada, quanto da estrutura geral do Estado, das relações intergovernamentais, do grau de autonomia das autoridades locais, etc.*

Diante de tudo isso é importante lembrar que nas regiões metropolitanas o conflito se sobrepõe ao consenso o que parece tornar ingovernáveis essas áreas. Ele tem origem em diferentes situações de incerteza, envolvendo: o financiamento das ações de âmbito metropolitano, a desconfiança em relação a uma possível perda de autonomia dos municípios, a possibilidade do aumento do gasto público e da burocracia e a própria definição do âmbito metropolitano, questão muito presente no caso brasileiro atual.

Sabemos que no Brasil a inexistência de arranjos institucionais em nível estadual dificulta atitudes de cooperação entre os municípios; que os conflitos partidários funcionam como obstáculos poderosos a integração das ações; e que o aprofundamento das relações intergovernamentais tende a ocorrer quando a sociedade, através de suas organizações assume o papel de cimento dessas relações.

A importância de incluir **o balanço de intercâmbio de problemas comuns** no “balanço global positivo” de Matus olhando a realidade metropolitana brasileira, está na tentativa de potencializar iniciativas já existentes no Brasil de constituição de pactos territoriais (como pactos políticos) para resolução desse impasse institucional. Assim como, abrir, a partir do saldo desse balanço novas possibilidades para melhoria das relações intergovernamentais visando a boa governança urbana.

## Considerações Finais

Como nos ensina Matus (1996) a arte e a técnica de governar consistem em produzir, mediante compensações um balanço global positivo. Isto significa dizer que a qualidade da gestão governamental se apresenta no balanço político global, o qual necessita ser positivo para o governante não sofrer perda de capital político. Isto porque *um saldo negativo do conjunto da gestão representaria um saque contra o capital político do governante* (MATUS, 1996, p. 34). Incluímos nesse balanço global um novo elemento, que dá respaldo para o tratamento dos problemas metropolitanos, como problemas territoriais de interesse comum.

Como vimos, a capacidade governativa tem a ver com a liderança política que o governante tem na comunidade como um todo, uma vez que o desempenho de governo não depende só das ações concretas que o governo é capaz de implementar, mas também da capacidade que o governo tem para manter uma taxa razoável de governabilidade, de administrar o processo de legitimação do poder político, e de dar conta da dimensão política do desempenho governamental.

À medida que a gestão pública está sempre sendo avaliada pelo cidadão, para o governante ser considerado competente e eficiente ao término de seu mandato, faz-se necessário realizar uma gestão bem-sucedida, e para tanto é preciso ter saldos positivos nos balanços de gestão. Em se tratando dos municípios que compõem regiões metropolitanas cabe ao governante compensar também os efeitos do balanço de intercâmbio de problemas comuns, de forma a que seja possível manter a sustentabilidade política da governança metropolitana.

Persiste um vazio institucional no que diz respeito à governança compartilhada, que, entendemos, deve ter como base de sustentação uma ação coletiva, fazendo com que diversos atores cooperem em um território para produzir o bem comum. Isso implica a necessidade da construção de consensos, no que diz respeito aos diversos objetivos dos órgãos de diferentes governos envolvidos, a fim de que suas ações e recursos convirjam simultaneamente para uma dada decisão.

## Bibliografia

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 28, n. 28, p. 88-108, jun. 1995.

BRENNER, Neil. La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa occidental Post-Fordista. EURE **Revista Latinoamericana de Estudios Regionales**. Vol.XXIX. N.86, Mayo 2003. PP. 5-36.

CLEMENTINO, Maria do Livramento. Inovação no desenho das relações intermunicipais: o pacto territorial. In LIMA, Antônia Jesuíta de ( Org.). **Cidades Brasileiras : atores, processos e gestão pública**. Belo Horizonte, Autêntica.2007.

CLEMENTINO, M. L. M. Ordenamento e Planejamento Territorial: a falta que faz o Plano Metropolitano. **Scripta Nova** (Barcelona). , v.12, p.109 - 141, 2008.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio (Orgs.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

LEFÈVRE, Chistian. Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para construção de novos territórios políticos. **Cadernos Metrópole**. São Paulo, v.11,n.22,PP.299-318,jul/dez 2009.

MATUS, Carlos. **Adeus, Senhor Presidente: governantes governados**. São Paulo: FUNDAP, 1996.

\_\_\_\_\_. **Senhor Presidente: planejamento, antiplanejamento e governo**. Recife, Litteris Editora, 1989.204p.

\_\_\_\_\_. **Estratégias Políticas: chimpanzé, Maquiavel e Ghandi**. São Paulo, edições FUNDAP, 1996.

\_\_\_\_\_. **Política, Planejamento e Governo**. Brasília, IPEA, 1993. Tomo I. IPEA 143.

MONTE-MÓR, R. L. de M..Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. In: MENDONÇA, Jupira & COSTA, Geraldo ( Orgs.). **Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo horizonte, Edota co Arte, 2008 ( p.31-65)

OSMONT. Annick et Le BRIS, Emile.. Dissidence et secesión urbaines. In: FRANCE, Ministère des Affaires étrangères e europeénnes. **La Gouvernance Urbaine dans tous ses états**. París, janvier 2008.p.30-33.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

REIS, Fábio Wanderley. Governabilidade e instituições políticas. In: Velloso, João Paulo dos Reis (Org.). **Governabilidade, sistema político e violência urbana**. São Paulo: José Olímpio Editora, 1994.

\_\_\_\_\_. Governabilidade, instituições e partidos. **Revista Novos Estudos CEBRAP**, n. 41, março de 1995, p.40-59.

RIBEIRO, L. C. de Q. As metrópoles e a sociedade brasileira: futuro comprometido? In:RIBEIRO, L.C. de Q. (Org.). **Metrópoles**. Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo:Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE – Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional : Observatório das Metrópoles, 2004.

RIBEIRO, L. C. de Q; , SANTOS Jr, Orlando Alves. As grandes cidades e a questão social brasileira: reflexões sobre o Estado de exceção nas metrópoles brasileiras. In:CASTRO, Erika de. e WOJCIECHOWSKI, Maciej John. Inclusão, colaboração e governança urbana ( Orgs.). Vancouver, University British Columbia; Rio de Janeiro, Observatório das Metrópoles; Belo horizonte: Ed. PUC Minas, 2010.pp. 19-46

ROLNIK, Raquel. Governar as metrópoles: dilemas da re-centralização. In ENCONTRO NACIONAL, XXV, 2001. Caxambu, MG. Paper.Caxambu , 2001.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. **Dados** - Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3 , 1997.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS, M. **Técnica, espaço, tempo**: globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: Hucitec, 1996.

SEIXAS, João & COSTA, Pedro. Das Cidades Criativas à Criatividade Urbana Criatividade e Governança na Cidade Contemporânea. *In Actas da Conferência conjunta da European Urban Research Association e da Urban Affairs Association City Futures 09 – City Futures in a Globalising World*, Madrid. 2009.