

UNIVERSIDADE MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
DOUTORADO

Aldomar Guimarães dos Santos

**GOVERNANÇA METROPOLITANA: FATORES DETERMINANTES DO
CONTROLE SOCIAL A PARTIR DO ESTATUTO DA METRÓPOLE**

São Caetano do Sul
2019

ALDOMAR GUIMARÃES DOS SANTOS

**GOVERNANÇA METROPOLITANA: FATORES DETERMINANTES DO
CONTROLE SOCIAL A PARTIR DO ESTATUTO DA METRÓPOLE**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Municipal de São Caetano do Sul como requisito para a obtenção do título de Doutor em Administração.

Área de concentração: Gestão e Regionalidade

Orientador: Prof. Dr. Luís Paulo Bresciani

SÃO CAETANO DO SUL

2019

FICHA CATALOGRÁFICA

SANTOS, Aldomar Guimarães dos.

Governança metropolitana: fatores determinantes do controle social a partir do estatuto da metrópole / Aldomar Guimarães dos Santos. – São Caetano do Sul: USCS / Universidade Municipal de São Caetano do Sul, 2019. 221f. il.

Orientador: Prof. Dr. Luis Paulo Bresciani

Tese (Doutorado) – USCS, Universidade Municipal de São Caetano do Sul, Programa de Pós-Graduação em Administração, 2019.

1. Controle social 2. Governança Interfederativa 3. Planejamento metropolitano I. Bresciani, Luis Pasulo II. USCS - Programa de Pós-Graduação em Administração III. Título.

Reitor da Universidade Municipal de São Caetano do Sul

Prof. Dr. Marco Sidnei Bassi

Pró-reitora de Pós-graduação e Pesquisa

Prof^a. Dr^a. Maria do Carmo Romeiro

Gestor do Programa de Pós-graduação em Administração

Prof. Dr. Eduardo de Camargo Oliva

Vice-gestor do Programa de Pós-graduação em Administração

Prof. Dr. Milton Carlos Farina

Tese defendida e aprovada em 7 de agosto de 2019 pela Banca Examinadora constituída pelos professores:

Prof. Dr. Luís Paulo Bresciani (orientador – USCS)

Profª Drª Raquel da Silva Pereira (USCS)

Prof. Dr. Silvio Augusto Minciotti (USCS)

Prof. Dr. Eduardo de Lima Caldas (EACH-USP)

Prof. Dr. Marco Antonio Carvalho Teixeira (FGV)

Dedico esta tese aos meus pais, minhas filhas e aos meus amigos e amigas cujo apoio e incentivo foram fundamentais para a conclusão e finalização desse desafio.

Epígrafe

Quando você sabe alguma coisa, reconhecer que sabe; e, quando você não sabe alguma coisa, reconhecer que não sabe. Isso é conhecimento. (Confúcio)

RESUMO

SANTOS, Aldomar Guimarães dos. **Governança metropolitana: fatores determinantes do controle social a partir do Estatuto da Metrópole.** Universidade Municipal de São Caetano do Sul. São Caetano do Sul, SP, 2019.

A presente tese é resultado de estudo desenvolvido junto a um conjunto de regiões metropolitanas (RM) da região Sudeste do país, visando identificar os fatores determinantes do controle social na implementação dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), previstos no Estatuto da Metrópole. Trata-se de um processo que se baseia na transparência e na participação da sociedade civil para a construção de uma nova ordem metropolitana baseada nas relações interfederativas. A partir deste novo contexto fez-se um levantamento utilizando-se as regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Vitória e São Paulo sob o aspecto da estrutura atual de implantação do controle social nos respectivos PDUIs. Os resultados obtidos são distintos entre as regiões estudadas, tendo em vista que apresentam estágios diferentes de desenvolvimento e entendimento da norma, principalmente com relação à participação da sociedade civil na construção do respectivo PDUI. Para tanto, foi realizada a avaliação dos projetos de lei e dos documentos produzidos pelos agentes que conduziram ou conduzem a elaboração e implementação dos PDUIs, bem como a confirmação por meio de entrevistas. Os resultados revelam que os fatores indicados pela literatura se confirmaram também como determinantes nos processos empíricos desenvolvidos nas RMs estudadas, porém com efeitos diferentes na condução do processo e no resultado final verificado em cada região.

Palavras-chave: Controle social; governança interfederativa; prestação de contas; planejamento metropolitano; transparência.

ABSTRACT

SANTOS, Aldomar Guimarães dos. **Metropolitan Governance: Determinants of Social Control from the Metropolis Statute.** Universidade Municipal de São Caetano do Sul. São Caetano do Sul, SP, 2019.

The present thesis is the result of a research developed based on a set of metropolitan regions (RM) of the Southeast region of the country, which aiming at identifying the determinants of social control in the implementation of the Integrated Urban Development Plans (in Portuguese, PDUI), foreseen in the Metropolis Statute. The PDUI is based on the transparency and the participation of civil society in the construction of a new metropolitan order build on interfederative relations. From this new context, a survey in terms of the implementation of social control in the PDUI was draw on the metropolitan regions of Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Vitória and São Paulo under the aspect of the current structure of implementation of social control in the respective PDUI. The obtained results vary among the studied regions, whereas they present different stages of development and understanding of the standard, especially with regard to the participation of civil society in the construction of the respective PDUI. In order to do so, the assessment of the draft legislation and the documents produced by the agents that conducted or lead the elaboration and implementation of the PDUI, as well as the confirmation through interviews, were carried out. The results demonstrated that the determining factors indicated in the academic literature were confirmed in the empirical processes developed in the studied RM, however, with different effects on the conduction of the process and on the outcome verified in each region.

Keywords: Social control; interfederative governance; accountability; metropolitan planning; transparency.

Lista de Abreviaturas e Siglas

ALERJ – Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
ALMG – Assembleia Legislativa de Minas Gerais
AMB – Área Metropolitana de Bucaramanga
AMVA – Área Metropolitana del Valle de Aburrá
ANRU – Agência Nacional de Renovação Urbana
AU – Aglomeração Urbana
BH – Cidade de Belo Horizonte
BNH – Banco Nacional de Habitação
CATES – Câmaras Temáticas Especiais
CAU/RJ – Conselho de Arquitetura e Urbanismo – Rio de Janeiro
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF – Constituição Federal (1988)
CFC – Conselho Federal de Contabilidade
CFG – Classificação das Funções de Governo
CMGV – Conselho Metropolitano da Grande Vitória
COHAB – Companhia Habitacional
COMDEVIT – Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória
CONDEPE/FIDEM – Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco
CONDERM – Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Recife
CVM - Comissão de Valores Mobiliários
DANE – Departamento Administrativo Nacional de Estatística
EM – Estatuto da MetrÓpole
EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A.
EMTU – Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos
FAMOPES – Federação das Associações de Moradores e dos Movimentos Populares do Estado do Espírito Santo
FGC – Fórum de Gestão Compartilhada
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIDEM – Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Recife
FNEM – Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas
FPIC - Funções Públicas de Interesse Comum
FUMDEVIT – Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória
FUNDERM – Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife
GLA – *Greater London Authority*
GTI – Grupo de Trabalho Interfederativo
IAB-RJ – Instituto dos Arquitetos do Brasil – Rio de Janeiro
IASB - *International Accounting Standards Board*
IBA – *Internationale Bauausstellung*
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFAC - *International Federation of Accountants*
IFRS - *International Financial Reporting Standards*
IJSN – Instituto Jones dos Santos Neves
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPSAS - *International Public Sector Accounting Standards*
LAI - Lei de Acesso à Informação
LC – Lei Complementar
LCP – Lei dos Consórcios Públicos
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP – Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público
MMM - *Montpellier Méditerranée Métropole*
MP – Medida Provisória
MTF-CGU - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
NBCASP - Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PDDI – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PDM – Planos Diretores Municipais
PDUI – Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
PEDUI – Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado
PGM – Programa Governo nos Municípios
PLAMBEL – Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
PLANASA – Plano Nacional de Saneamento
PLC – Projeto de Lei Complementar
PPA – Plano Plurianual
PPP – Parcerias Público-Privadas
PSO - *Public Service Orientation*
REGIC – Região de Influência das Cidades
RIDE – Região Integrada de Desenvolvimento Econômico
RM – Região Metropolitana
RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte
RMGV – Região Metropolitana da Grande Vitória
RMR – Região Metropolitana de Recife
RMRJ – Região Metropolitana do Rio de Janeiro
RMSP – Região Metropolitana de São Paulo
RMV – Região Metropolitana de Vitória
SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SFH – Sistema Financeiro da Habitação
SFS – Sistema Financeiro do Saneamento
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
SGM – Sistema Gestor Metropolitano
TIC – Tecnologia da Informação e Comunicação
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

Lista de Figuras

Figura 1: Mapa Conceitual	41
Figura 2: “Área Metropolitana” de Bogotá	57
Figura 3: Mapa da Área Metropolitana de Bucaramanga	60
Figura 4: Estrutura de Sustentabilidade Ambiental Urbana.....	61
Figura 5: Organograma da Área Metropolitana de Bucaramanga - AMB	62
Figura 6: Mapa da Área Metropolitana de Medellín.....	64
Figura 7: Mapa da RMBH.....	170
Figura 8: Estrutura institucional de planejamento e gestão metropolitana	179
Figura 9: Eixos temáticos do PDDI/2011	180
Figura 10: Modelo de atuação do Comdevit.....	187
Figura 11: Mapa da RMGV.....	189
Figura 12: Mapa da RMRJ	194
Figura 13: Mapa da RMSP	201
Figura 14: Base estruturante do PDUI - RMSP	204
Figura 15: Mapa funcional das diretrizes do Estatuto da MetrÓpole	212

Lista de Tabelas

Tabela 1: População da Área Metropolitana de Bogotá	58
Tabela 2: População da Área Metropolitana de Bucaramanga	63
Tabela 3: População da Área Metropolitana del Vale de Aburrá (Medellín)	64
Tabela 4: As primeiras Regiões Metropolitanas do Brasil – 1973/1974	68
Tabela 5: Regiões Metropolitanas do Brasil – 1988/2010	71
Tabela 6: RIDEs do Brasil – 1988/2010	72
Tabela 7: Regiões Metropolitanas do Brasil – criadas a partir de 2010.....	74
Tabela 8: População e domicílios da RMBH	176
Tabela 9: População e domicílios da RMGV	188
Tabela 10: População e domicílios da RMRJ.....	193
Tabela 11: População e domicílios da RMSP	200

Lista de Quadros

Quadro 1: Problemas e Objetivos.....	35
Quadro 2: Tipos de Regiões Metropolitanas (RM)	44
Quadro 3: Fatores determinantes e teorias relacionadas.....	125
Quadro 4: Elementos relevantes das teorias consideradas	126
Quadro 5: Entrevistados.....	138
Quadro 6: Procedimentos e roteiro da aplicação da metodologia	140
Quadro 7: Legislações e Normas Aplicadas ao Tema.....	146
Quadro 8: Legalidade dos Atos das RM - STF	151
Quadro 9: Funções de Estado.....	159
Quadro 10: Ações estruturantes do PDUI	164
Quadro 11: Características das Fases Administrativas da RMBH	174
Quadro 12: FPIC da RMBH.....	177
Quadro 13: Comparação entre o PDDI e o PLC-74	181
Quadro 14: Fatores determinantes do controle social na RMBH	184
Quadro 15: FPIC para a RMGV (2005)	185
Quadro 16: Apresentação do PDUI da RMGV	190
Quadro 17: Fatores determinantes do controle social na RMGV	191
Quadro 18: Apresentação do PDUI da RMRJ.....	196
Quadro 19: Estratégias de envolvimento no Controle Social	197
Quadro 20: Fatores determinantes do controle social na RMRJ	199
Quadro 21: Composição por sub-região da RMSP	202
Quadro 22: FPIC da RMSP	202
Quadro 23: Fatores determinantes do controle social na RMSP	204
Quadro 24: Comparativo entre as RMs estudadas	206
Quadro 25: Fases da implantação das Regiões Metropolitanas no Brasil	208
Quadro 26: Comparativo das FPIC	210
Quadro 27: Níveis de controle social nos PDUI/PDDI	217

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	29
1.1. PROBLEMATIZAÇÃO E OBJETIVOS	32
1.2. OBJETIVO GERAL	35
1.3. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	35
1.4. JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA	36
1.5. DELIMITAÇÃO	39
1.6. ORGANIZAÇÃO DA TESE	41
2. REVISÃO DA LITERATURA	43
2.1. AS METRÓPOLES, DO CONCEITO À FORMAÇÃO HISTÓRICA	43
2.1.1. Conceito de metrópole e região metropolitana	43
2.1.2. Formação histórica	45
2.2. O CENÁRIO INTERNACIONAL: TIPOLOGIA E DESENVOLVIMENTO	47
2.3. UMA ESPECIFICIDADE SUL-AMERICANA: A ESTRUTURA DAS ÁREAS METROPOLITANAS NA COLÔMBIA	
53	
2.3.1. Área Metropolitana de Bogotá	56
2.3.2. Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB)	59
2.3.3. Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA)	63
2.4. AS METRÓPOLES BRASILEIRAS	65
2.4.1. Formação e crise das metrópoles brasileiras	65
2.4.2. Metrópoles brasileiras: desafios e soluções	75
2.4.2.1. O vazio institucional: em busca da governança perdida	75
2.4.2.2. Os desafios e a busca de soluções	76
2.5. GOVERNANÇA METROPOLITANA, CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA	95
2.5.1. Sociedades metropolitanas	95
2.5.2. Governança	97
2.5.2.1. Governança territorial	99
2.5.2.2. Governança metropolitana e interfederativa	100
2.5.3. Controle social, <i>accountability</i> e transparência	103
2.5.4. Os Fatores determinantes do controle social no contexto metropolitano	124
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	126
3.1. DA PESQUISA	127
3.1.1. Levantamento documental e bibliográfico	135
3.1.2. Entrevistas e observações participativas	136
3.2. PLANO DE INVESTIGAÇÃO	139
4. ANÁLISE E DISCUSSÃO	143
4.1. O ESTATUTO DA METRÓPOLE: UMA NOVA GOVERNANÇA NO PLANEJAMENTO METROPOLITANO? 143	
4.1.1. A Era Pré-Estatuto da Metrópole	147
4.1.2. O Estatuto da Metrópole	152
4.1.3. Aspectos gerais do PDUJ	154
4.1.4. Desenvolvimento dos projetos integrados interfederativos das RM	158
4.1.4.1. Classificação das Funções de Governo (CFG)	159
4.1.4.2. Funções Públicas de Interesse Comum - FPIC	160
4.1.4.3. O desenvolvimento dos projetos das quatro RM	161
4.1.5. PDUJ e o controle social	163
4.2. O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA ESTRUTURA DAS REGIÕES METROPOLITANAS ESTUDADAS, DE	
1973 A 2018	167
4.2.1. Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH)	167
4.2.2. Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV)	185
4.2.3. Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ)	191
4.2.4. Região Metropolitana de São Paulo (RMSP)	199
4.2.5. Consolidação das RMs estudadas	205
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÃO	208

5.1.	FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM NOS PROJETOS DAS RMS.....	209
5.2.	ASSIMETRIA INFORMACIONAL E TRANSPARÊNCIA PARA O CONTROLE SOCIAL.....	212
5.3.	O PROCESSO DE <i>ACCOUNTABILITY</i> A PARTIR DO PDUI.....	213
5.4.	AMBIENTE INSTITUCIONAL E O CONTROLE SOCIAL.....	215
5.5.	CONTRIBUIÇÕES DO ESTUDO	219
	REFERÊNCIAS.....	221

1. INTRODUÇÃO

A vivência da investigação e da busca de evidências a partir da definição e delimitação de como e aonde se quer chegar pode ser, na opinião de Eco (2016), tão importante como o próprio tema escolhido. Para Creswell (2007, p. 25), os fenômenos existem e precisam ser entendidos e dominados, já que “há leis ou teorias que governam o mundo e que precisam ser testadas ou verificadas e refinadas para que possamos entender”.

Nesse contexto, para dar início a esta tese, começa-se por declarar que o tema está inserido no campo das Ciências Sociais Aplicadas, no qual o ser humano e a sociedade são os atores mais importantes para a condução desta investigação. Em seguida, define-se o campo de atuação, o objeto, o contexto, as teorias que suportam a tese e, finalmente, a forma de levantamento, além dos objetos de pesquisa, para que se possa, assim, ao final, traçar as conclusões a respeito do fenômeno ou do objeto estudado.

Conjecturando sobre suas concepções a respeito do campo da pesquisa, Eco (2016, p. 13) afirma que dentre os princípios fundamentais está o de que “quanto mais se restringe o campo, melhor e com mais segurança se trabalha”. Nesse caso, ao se restringir o campo específico do estudo, identifica-se que ele está centrado nas áreas metropolitanas, tendo como objeto o controle social inerente às estruturas e processos de governança metropolitana, avaliados por meio da análise dos seus fatores determinantes a partir da aprovação do Estatuto da MetrÓpole (Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015) e da Medida Provisória nº 818, de 11 de janeiro de 2018, transformada na Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018.

Este levantamento tem como objetivo, portanto, verificar como estas normas e seus desdobramentos afetam esses fatores determinantes e as trajetórias de construção de uma nova governança metropolitana.

Assim, pode-se afirmar que o controle social na Região Metropolitana se configura na área de interesse para a pesquisa. Isso posto, não há como tratar do tema proposto sem entender os pontos que afetam e influenciam a relação entre os cidadãos e as administrações das cidades que compõem cada região estudada. Esses pontos devem estar abrangidos de acordo com essas normas nas Funções Públicas de

Interesse Comum (FPIC), que devem ser definidas por cada região de acordo com o que preceitua o Estatuto da Metrópole.

Entre os fatores que afetam a relação dos cidadãos e com as administrações públicas regionais, pode-se dizer que problemas como miséria, degradação ambiental, desemprego, violência, entre outros, acabam se tornando elementos relevantes dentro da convivência em sociedade e principalmente nas áreas urbanas.

Essas situações se repetem na maioria das vilas, cidades, regiões ou metrópoles, portanto, ao se escolher as regiões metropolitanas (RM) como cenário deve-se concluir que seja possível extrapolar para outros ambientes institucionais onde exista a relação entre o cidadão e o administrador público, gerando conflitos de interesse e pontos de ruptura que aparecem nos trabalhos de outros pesquisadores como na visão de Rech e Rech (2016, p.13), para quem “apesar da modernização das últimas décadas, as cidades têm improvisadas formas urbanas, fabricado miséria nas suas periferias e amargado com o caos”.

Nesse cenário é possível encontrar diversas fórmulas de combate a esse processo de conflito entre o cidadão e o agente público, logo, os problemas citados são componentes de uma realidade contemporânea e a busca da *accountability* e da transparência administrativa devem ser variáveis que visam nortear o combate ou permitir mitigar esses cenários de degradação no território metropolitano.

Dentro desse contexto apresenta-se o cenário de governança metropolitana. Assim, é importante entender os problemas e as orientações que afetam a governança metropolitana e conseqüentemente a convivência das pessoas em ambientes de conurbação; ao mesmo tempo, cabe identificar fatores que se apresentam como determinantes segundo a literatura e que sejam significativos e capazes de interferir nas áreas sociais, econômicas e ambientais das regiões metropolitanas.

Tais fatores podem ser identificados a partir de uma relação direta com os mecanismos normativos sobre a presença do controle social na esfera administrativa regional, e podem ser determinantes para a condução de uma governança metropolitana mais eficiente e voltada para os interesses do cidadão.

Fato é que o controle social se apresenta de variadas maneiras nas diversas regiões do planeta, e é possível que esteja relacionado ao desenvolvimento cultural e político de cada território de maneira única. Em alguns países, a forma encontrada para

que o controle social possa se tornar efetivo é fazer com que ele faça parte do arcabouço jurídico. Contudo, por sua característica, o controle social, mesmo nesses casos, se constrói e se solidifica por meio de ações espontâneas que se iniciam dentro da própria sociedade sem a formalização legalista tradicional dessas nações. É possível assim se criar um ambiente favorável à participação social e controle social, edificada de forma autônoma e baseada no acesso à informação pública, o que possibilitaria um incremento natural desse processo sem interferência nem tutela do Estado.

Nessa linha mais voltada para um sistema participativo, na visão de Barros (2015), o controle social se conceitua como um fenômeno construído socialmente no campo da política, resultante das relações entre os diferentes atores, e, portanto, não necessariamente ligado ao imperativo das leis. Nesse caso o modelo social pode ser um fator decisivo na escolha do formato de governança adotado para a gestão da coisa pública.

A governança metropolitana e seu modelo de controle social podem influenciar e sofrer influência de variáveis sociais, ambientais e econômicas, por seu turno, relacionadas com aspectos conceituais nos campos da administração e das finanças públicas. Pode-se entender que o controle social existirá em qualquer sociedade, em maior ou menor intensidade, mesmo que não haja qualquer regulamento ou lei que o normatize, tendo em vista que a governança se daria em função da relação e da confiança entre os agentes públicos e privados envolvidos.

Independentemente do processo de normatização, a construção da organização formal das diversas áreas de conurbação do Brasil, principalmente nas regiões em que há maior concentração populacional, está em fase de edificação face à recente aprovação do Estatuto da Metrópole.

Esse processo de construção administrativa metropolitana, com base em uma estrutura legal, trouxe a obrigatoriedade de elaboração do PDUI (Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado) para cada uma das regiões metropolitanas definidas nas respectivas leis complementares estaduais. É possível que a estrutura organizacional das áreas metropolitanas venha sofrer alterações em função da exigência legal advinda desse novo modelo institucional de governança metropolitana que poderá sofrer influência na sua evolução em função do processo de estruturação do controle social constante do Estatuto da Metrópole.

A partir dessas conjecturas e considerando o cidadão como o maior interessado no desenvolvimento de sua região, o que se discute é como se dará essa participação do indivíduo nos processos de controle social a partir de uma nova ordem legal, ou seja, o Estatuto da Metrópole.

Esse processo de inclusão do cidadão na governança pública, possivelmente se consubstancie na forma mais democrática de controle existente, e para tanto, deverá ser exercido pelo conjunto da sociedade.

Tal construção se consolida na participação da sociedade e pode, nesse caso, interferir nas decisões sobre as políticas públicas, sejam elas voltadas para questões ambientais, sociais ou econômicas e portanto direcionadas para a melhoria da qualidade de vida de cada cidadão em toda rua, bairro, vila, distrito, cidade, região, estado e, conseqüentemente, no país.

Dentro da lógica de construção da governança metropolitana a partir do controle social, seria possível ao cidadão participar de duas formas, uma direta e outra indireta. Entende-se que, participação indireta seria aquela em que o controle é exercido pelo indivíduo, ou indivíduos, por meio de entidades organizadas em sistemas paralelos à estrutura do governo. Já a participação direta, é aquela exercida por meio de órgãos pertencentes à estrutura governamental ou fóruns e entidades criadas ou voltadas ao acompanhamento das operações e ações do Estado, fazendo parte da sua própria infraestrutura organizacional.

A partir desse contexto, passa-se a construir os elementos estruturais que orientaram a construção da presente tese.

1.1. Problematização e objetivos

Ribeiro e Klink (2008, p. 34) afirmam que existe “uma possibilidade de aglutinação de um conjunto de atores públicos e privados em torno da elaboração, definição e execução de programas e de projetos concretos de integração metropolitana”. Contudo, esse processo ainda apresenta um vício de origem pelo qual os diversos planos diretores municipais não são adequados ou formulados à luz de um desenho metropolitano, supostamente mais amplo e estratégico em termos de políticas públicas de influência local, regional e nacional.

De acordo com Magalhães (2010, p. 11), há vários desafios quando se trata da temática das regiões metropolitanas, que vêm apresentando uma relativa fragilidade

institucional e de gestão, além de “dificuldades de financiar obras que possam colmatar suas carências acentuadas de serviços básicos, infraestrutura urbana e habitação”.

Outro aspecto relevante é que as regras legais fazem pouca distinção entre os tipos e tamanhos dos municípios. De acordo com Spink *et al* (2009, p. 454), a lógica institucional, a infraestrutura jurídica, bem como a forma de organização dos municípios menores como Borá/SP, que tem cerca de 119 km² de área total e uma população que gira em torno de mil pessoas, é igual ao de cidades como São Paulo, município com a maior população do país, onde habitam mais de 12 milhões de pessoas num espaço territorial de 1.525 km², segundo dados do IBGE (2017).

Tal situação faz com que as necessidades e os interesses entre os cidadãos dos mais de 5.500 municípios do país possam, ou devam, ser diferentes entre si, apresentando necessidades de prestação de contas e de controles também distintos, muito embora tais interesses sejam convergentes em aspectos como saúde, saneamento, segurança pública e educação.

Há que se destacar nesse cenário, de acordo com Magalhães (2010, p. 11), o “protagonismo das regiões metropolitanas no processo de estruturação territorial urbana do país e a evolução histórica que teve o tratamento do tema no âmbito do poder público”. A autora também chamava a atenção para “algumas possíveis diretrizes de ação futura, em particular nos aspectos relativos a governo e financiamento metropolitanos”.

Todo esse processo ainda em fase de desenvolvimento deveria tomar corpo a partir da aprovação do Estatuto da Metrópole, que pode ser tanto o elemento de solução como pode ser o vetor de contradições. Assim, existe a possibilidade da aglutinação de determinados interesses sociais, porém, para Rivera (1995), há um distanciamento do cidadão em relação aos mecanismos de controle social vigentes até então.

Outros autores enfocam o tema dentro de perspectivas como a da teoria urbana¹. Dentre eles, pode-se citar, Silva (2015, p. 34), ao se referir ao trabalho central de Anthony Leeds, afirmando que “dada a intenção totalizadora, ele se propunha a relacionar a ordem local à institucionalidade como um todo”. Nesse caso, a lógica relacional fundamentava-se de maneira substantiva na lógica do *mainstream* das

¹ Teoria Urbana: se baseia na pesquisa e estudo do espaço e do planejamento urbano das cidades.

interpretações dominantes e se baseava no processo de encaixe do “local” no “supralocal”, na lógica dialética que se tem “o primeiro como escala específica de uma cadeia causal associada a uma teoria urbana unificada ‘por cima’, isto é, por um centro que se espalha em hierarquias de diferenciação e distanciamento”.

Assim, seria possível identificar os fatores determinantes do controle social na governança das metrópoles, concomitantemente com a identificação de outros possíveis elementos de influência nesta governança, dentre eles a condução dos dilemas da concentração de renda e da migração para as cidades, como demonstra Maricato (2011, p. 13), ao afirmar que um dos problemas mais presentes nas regiões metropolitanas é a concentração de renda que teve seu maior crescimento no período ditatorial, o que fazia com que houvesse um fluxo migratório para as cidades em virtude do crescimento econômico dos grandes centros urbanos que asseguravam oportunidades de trabalho formal ou informal.

A concentração urbana e conseqüentemente o surgimento de metrópoles, deveria levar a uma mudança de comportamento em relação às regras de controle. Para esse problema, identifica-se que alguns territórios e suas estruturas de governança podem se caracterizar como importantes referências em suas experiências a partir do Estatuto da Metrópole. O comportamento de algumas regiões acaba por influenciar outras, como os casos das Regiões Metropolitanas de Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Vitória, que, pela importância regional e nacional, podem representar uma tendência de identificação da situação metropolitana brasileira, o que pode indicar que outras regiões sigam o mesmo comportamento em termos de controle social.

A partir do exposto e da literatura previamente levantada, foram identificados os grandes problemas na visão dos autores e resumidos no Quadro 1. Em função desses problemas estabeleceu-se a relação desses com o objetivo geral e os específicos ligados basicamente ao controle social a partir do Estatuto da Metrópole e dos planos de desenvolvimento urbanos integrados (PDUJ).

Quadro 1: Problemas e Objetivos

Problema	Autores	Objetivo(s)
Planos Diretores desconectados	Ribeiro e Klink	Geral e específicos
Dificuldades de financiamento	Magalhães	Geral
Normas não distinguem o tamanho e a capacidade de cada município	Spink <i>et al</i>	Geral e específicos
Distanciamento do cidadão da definição de políticas públicas locais	Rivera Silva	Geral e específicos
Migração e concentração de renda	Maricato	Específicos

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

Tanto o objetivo geral, como os objetivos de caráter mais específico foram determinados a partir dos levantamentos efetuados durante a pesquisa bibliográfica e documental.

Assim, a partir desse cenário, o problema que se pretende investigar é: **Quais os fatores determinantes para a implantação do controle social nas novas estruturas de governança metropolitana, decorrentes do Estatuto da Metrópole e dos planos de desenvolvimento urbano integrados?**

1.2. Objetivo geral

Identificar, analisar e comparar os fatores determinantes para a consolidação do controle social a partir da implementação do Estatuto da Metrópole e da elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), de quatro relevantes regiões metropolitanas do Sudeste brasileiro: Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Grande Vitória.

1.3. Objetivos específicos

A partir da pesquisa bibliográfica e dos levantamentos documentais:

- a) Levantar e analisar as Funções Públicas de Interesse Comum propostas pelos PDUI ou projetos de PDUI, das quatro RM investigadas, vinculadas aos princípios de transparência da informação e sob o prisma do controle social.
- b) Identificar a existência de elementos que possibilitem interligação entre a assimetria informacional no ambiente das regiões metropolitanas e o controle social potencialmente incorporado ao PDUI de cada uma das quatro regiões tendo como base a transparência.

- c) Identificar se há ligação entre o processo de prestação de contas (*accountability*) e o monitoramento previsto para ser exercido pelo controle social a partir do Estatuto da Metrópole e do PDUI.

1.4. Justificativa e relevância

A construção das relações entre os diversos níveis, esferas e poderes do Estado brasileiro é um sistema complexo e que a partir da Constituição Federal de 1988 vem tomando novos rumos. Em linha com esse pensamento Magalhães (2010, p. 18) afirma que “o processo de descentralização no país, consolidado a partir de fins dos anos 1980, resultou em redistribuição de funções entre diferentes níveis² de governo”, acarretando uma série de novas ações e reações por parte dos diferentes agentes públicos. Portanto, entender essas relações que afetam a administração pública do ponto de vista do controle social e que, por consequência, afetam também o cidadão, é uma questão inerente às Ciências Sociais Aplicadas e ao campo das políticas públicas.

Tratar da governança metropolitana e interfederativa, isolada ou conjuntamente, no atual cenário de concentração urbana, que vem se acentuando a partir do final do século passado, torna-se matéria relevante e requer atenção não só de autoridades, mas também de pesquisadores e da própria sociedade em geral. Assim, debruçar-se sobre questões de ordem urbana que confirmem o florescimento de elementos que afetam, determinam ou orientam a transformação da governança das cidades e das metrópoles é fundamental para o desenvolvimento de uma sociedade melhor e mais justa (CHALAS, 2013, p. 21).

Por outro lado, Magalhães (2010, p. 18) afirma que “a questão metropolitana continua sendo um problema ‘em aberto’, principalmente nos aspectos institucionais e de financiamento”, o que por si só já seriam problemas relevantes, mas esses dois fatores acabam, segundo a autora, “contribuindo para agravar as desigualdades socioespaciais e os desequilíbrios regionais – que se refletem igualmente nas diferentes capacidades econômicas, tributárias e administrativas”.

Tais desequilíbrios têm sido muito discutidos e têm tomado relevante espaço na agenda pública, tanto que é possível verificar a recente experiência da retomada por parte do governo brasileiro da questão da organização metropolitana como forma de

² Níveis no caso está sendo usado como sinônimo de esfera.

redistribuição de atividades e obrigações econômicas, sociais e ambientais, além do surgimento de um novo ativismo na esfera regional em relação ao tema, de uma forma diferente da que foi feita nos anos 1970, caracterizado atualmente pela busca de um maior envolvimento dos atores locais (RIBEIRO e KLINK, 2008, p. 33).

Contudo, aquele pensamento não é unânime, e Maricato (2011, p. 22), em uma perspectiva política no âmbito nacional, salienta que “em que pese sua urgência, a questão metropolitana não sensibiliza nenhuma força política ou instituição que lhe atribua lugar de destaque na agenda nacional”.

Havendo essa dicotomia na percepção da realidade de atuação do Estado no que se refere à retomada da questão metropolitana, pode-se afirmar que o potencial para estudos sobre a temática é amplo, dinâmico e atual.

Outro vetor surge em virtude das sucessivas crises econômicas que abalaram as finanças públicas mundiais nos últimos anos, e que vem dificultando a condução de políticas públicas regionais nos mais diversos países, o que pode ser considerado como uma das possíveis explicações para o agravamento da degradação socioambiental registrada em diversas partes do planeta e principalmente em regiões densamente povoadas.

Além disso, há um sentimento de distanciamento e falta de reconhecimento de representatividade em relação aos agentes públicos por parte da sociedade, elevando assim as necessidades de fortalecimento de instrumentos de controle. Em linha com esse pensamento, Gomes (2014, p. 19) afirma que: “o fundamento filosófico é o de que a sociedade deve controlar o Estado, instituição de coordenação da vida coletiva, fundado com o precípua objetivo de proteger a todos da mesma maneira e preservar aquilo que é do interesse comum”. Portanto, o interesse de muitos deve se sobrepor ao interesse do indivíduo no que diz respeito a políticas públicas.

Essas situações reforçam a necessidade de pesquisas e estudos amplos e profundos na área de governança metropolitana, principalmente no que tange ao pensamento de Kaufmann *et al* (2001), para o qual existem interligações entre as várias esferas de governança pública. Assim, haveria espaço para que uma série de pesquisas fossem desenvolvidas sobre essa relação no ambiente das finanças públicas e de controle da coisa pública, particularmente no Brasil. Tal pensamento é corroborado por Ribeiro e Klink (2008), que acrescentam ainda que a riqueza e a complexidade das

experiências internacionais demonstram ser urgente a retomada do tema metropolitano a partir de um prisma teórico mais amplo e multidisciplinar, nas mais diversas vertentes acadêmicas.

Outro ponto de destaque são as crises e as alternâncias de governo que fazem com que a temática se mantenha hodierna e de interesse da sociedade. Tal situação se deve, dentre outros pontos, ao fato das relações entre os agentes públicos e os cidadãos serem objeto de estudo desde o final da Segunda Grande Guerra, percorrendo o período da chamada 'Guerra Fria' e tendo se intensificado nos últimos anos.

Essa intensidade acontece muito em função das constantes tensões sociais provocadas, em boa parte, pelas questões econômicas globais, que trazem à tona as discussões a respeito dos problemas e da busca de soluções que passam pela governança pública e pela legitimidade dos agentes e das políticas públicas. Essa legitimidade questionada, ou mesmo colocada à prova pela sociedade, pode ser explicada pelo pensamento de Rousseau (2011, p. 27), que afirma que “nenhum homem tem uma autoridade natural sobre seu semelhante e já que a força não produz nenhum direito, restam as convenções como base de toda autoridade legítima entre os homens”.

A utilização das regiões metropolitanas como cenário de pesquisa encontra amparo nos problemas ligados aos conflitos de interesse existentes entre os atores envolvidos e na intensificação das necessidades sociais dentro e fora do Brasil. Ribeiro e Klink (2008) afirmam que o debate sobre as regiões metropolitanas ainda está longe de atingir sua maturidade, tendo em vista a diversidade de fatores que envolvem a temática. No que se refere à contribuição acadêmica, busca-se encontrar elementos definidores do controle social dentro da governança metropolitana, baseados em fatores fundamentais para a redução das desigualdades sociais e econômicas e tendo como referência a aprovação do Estatuto da Metrôpole e a consequente formulação do PDUJ.

Tais fatores, quando identificados, comparados e analisados, devem mostrar elementos que permitam identificar quais são os mais significativos e que, portanto, afetariam a qualidade de vida dos cidadãos, bem como as estruturas administrativas governamentais. Assim, a junção dos fatores e dos elementos definidores de políticas

públicas pode levar a governança metropolitana a ser capaz de atingir seus objetivos de forma sustentável e perene.

Justifica-se, nesse caso, a temática central como forma de identificar, primeiramente, os contornos de interferência e a presença dos fatores determinantes do controle social e os efeitos diretos e indiretos deste na governança metropolitana, com desdobramentos efetivos nos âmbitos sociais, políticos, culturais, econômicos e ambientais, tendo como referência temporal a aprovação e a entrada em vigor do Estatuto da Metrópole e da obrigatoriedade de elaboração e aprovação do respectivo PDUI, levando-se em consideração também as alterações introduzidas pela MP 818/2018 e a sua conversão na Lei 13.683, em 19 de junho de 2018.

Pode-se dizer que todo esse processo faz parte de um conjunto de estruturas de gestão pública interfederativa. Dentro do contexto da governança é importante salientar que a gestão pública é parte integrante do ciclo político social, que traz embutido o conceito de organização, e deveria ter como base os modelos clássicos de planejamento, execução e controle aplicados nas entidades governamentais, e a prestação de contas deveria ocorrer de maneira sistemática e natural para a aprovação por parte da sociedade das políticas públicas. Tendo certo que, segundo Welsch (1990), o conceito geral de organização está ligado ao planejamento da prosperidade e é a maneira de não deixar tudo ao acaso, mesmo tendo em mente que a simples implantação do planejado não é uma garantia de sucesso por si só, mas a sua ausência com certeza não traz nenhuma perspectiva sequer de mudança ou melhoria.

Alinhados com esse pensamento, Clementino e Almeida (2015, p. 202) apontam que “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”. Como a gestão pública é formada e posta em prática por um enorme número de áreas a delimitação do tema e o direcionamento das investigações se concentram no campo do controle social aplicado na governança pública interfederativa metropolitana.

1.5. Delimitação

Esta pesquisa foi desenvolvida no campo da administração pública tendo como objeto o controle social e a sua aplicação prática a partir do Estatuto da Metrópole, no

âmbito da governança interfederativa metropolitana. O controle social se baseia nas necessidades de monitorar por meio de informação pública os atos dos representantes da sociedade, tendo como cenário a região metropolitana tal como definida no âmbito da geopolítica legal nacional, para cada um dos territórios analisados.

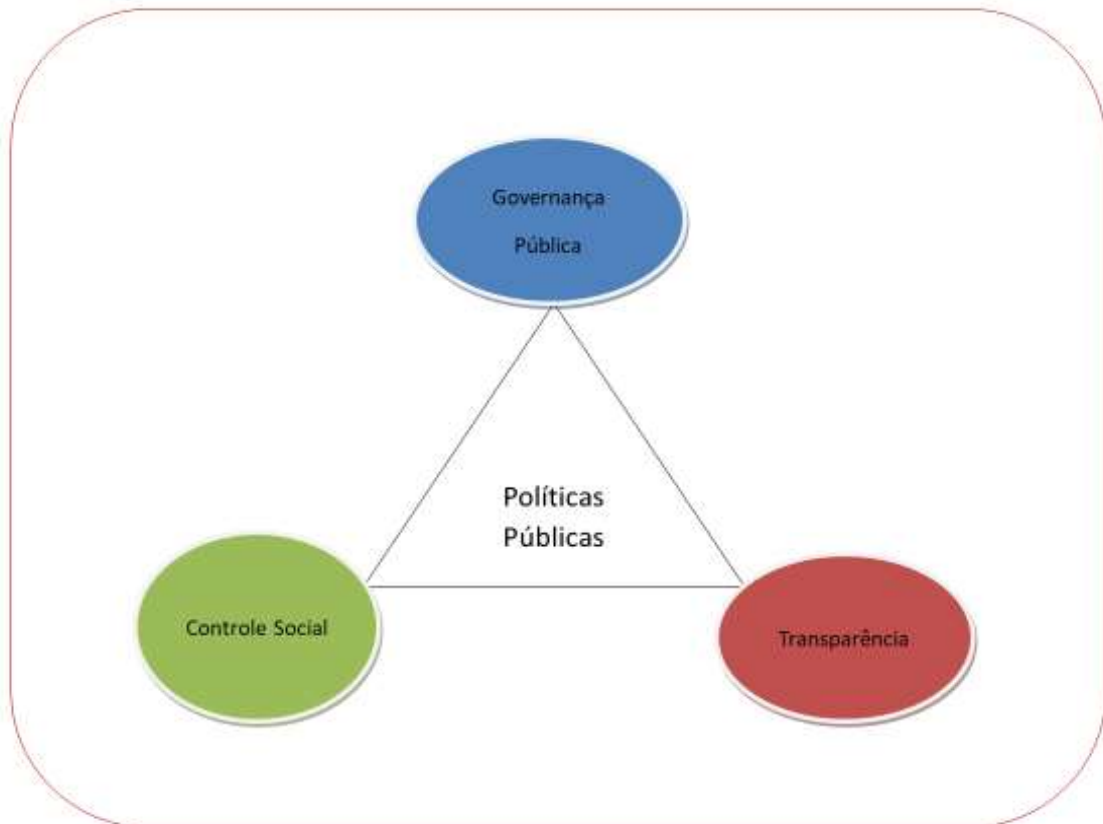
O tema está inserido na área das Ciências Sociais Aplicadas, mais precisamente no âmbito da Administração Pública. Nesse aspecto a pesquisa teve como foco as regiões metropolitanas brasileiras e como referência o levantamento por meio de pesquisa bibliográfica teórico-documental e da observação de regiões metropolitanas existentes em outros países como forma de delimitar aspectos inerentes ao tema.

A escolha das regiões estudadas se deve, no caso da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), ao fato de ser a maior região metropolitana da América Latina e ter a capacidade de influenciar até mesmo fora das fronteiras nacionais. A Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) se destaca por existir o pioneirismo no Brasil com uma experiência anterior do plano de desenvolvimento integrado (PDDI – 2011) e também por ser uma das maiores regiões metropolitanas do país, com capacidade de exercer influência nacional e contar com estruturas implementadas de controle social.

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), além de ser destaque pela influência regional e nacional, é identificada como região que tem alguma experiência de desenvolvimento integrado em áreas temáticas específicas, que podem ser um diferencial relevante na construção de sistemas de governança metropolitana e no desenvolvimento do PDUI.

A Região Metropolitana da Grande Vitória desperta interesse por ter sido uma das primeiras regiões a aprovar a lei que regulamentou o seu PDUI, avançando no processo de construção de uma solidificação das políticas interfederativas e de revisão por parte dos municípios integrantes da RMGV de seus Planos Diretores.

Resumidamente, o mapa conceitual da pesquisa pode ser visualizado na Figura 1, onde as políticas públicas fazem parte de um contexto que interliga a governança pública com a transparência da informação, legitimadas pelo controle social.

Figura 1: Mapa Conceitual

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

1.6. Organização da tese

A pesquisa se encontra organizada em oito capítulos, começando por um capítulo dedicado à introdução (Capítulo 1), com uma visão geral dos motivos, objetivos, justificativa, delimitação e a organização da própria pesquisa.

No Capítulo 2 é feita a revisão da literatura onde se constrói o arcabouço teórico com base nos principais autores e conceitos referentes ao controle social e à transparência na governança pública e metropolitana. Trata-se, neste capítulo, da metrópole como elemento e cenário da aplicação das experiências, passando por fatos históricos e recentes, relevantes, fundamentados em uma contextualização contemporânea, apresentando a situação do Brasil e de outras regiões em diversos países, com ênfase para os casos vivenciados recentemente na Colômbia.

Nesse capítulo, também, é apresentada uma visão das metrópoles brasileiras de modo geral com foco no apanhado histórico resumido, e na busca de soluções para o

vazio institucional provocado pela ausência de discussões aprofundadas sobre o controle social e transparência no âmbito das regiões metropolitanas.

No Capítulo 3, são apresentadas as metodologias que embasam a pesquisa, bem como o plano de investigação e as partes conceituais do levantamento teórico utilizados para reunir os componentes comprobatórios da tese. Apresenta-se o modelo de pesquisa e a metodologia a ser empregada para se chegar à resposta da questão de pesquisa e fundamentar a apresentação dos resultados que estarão no último capítulo.

O Estatuto da Metrópole e os aspectos gerais do PDUI estão como elementos fundamentais e norteadores da análise e da discussão realizada no Capítulo 4, descrevendo o cenário pré-estatuto, sempre sob o ponto de vista do controle social e da governança metropolitana que norteiam a pesquisa, e encerra a apresentação dos aspectos gerais do PDUI e controle social.

O levantamento dos principais aspectos que envolvem cada uma das regiões metropolitanas escolhidas encontra-se também no Capítulo 4. O atual estágio da construção e a aprovação do PDUI, bem como a presença do controle social em cada projeto ou lei específica passam pela definição das funções públicas de interesse comum embasando os aspectos finais da pesquisa que serão apresentadas no capítulo final.

A chave do Capítulo 5 são as comparações e as principais respostas encontradas nas regiões metropolitanas *vis a vis* na condução do processo no Brasil, bem como agentes formuladores da produção da pesquisa e cominando com os resultados em uma análise de todo o processo de levantamento e identificação dos fatores determinantes dos controles sociais identificados no âmbito das regiões estudadas e sugestões de aprofundamentos e novas possíveis abordagens neste campo de pesquisa.

Por fim, são feitas as considerações e análises finais com base em todo o processo de pesquisa. Cabe ainda nesse capítulo, uma descrição sintética do estudo e dos principais legados deixados no âmbito desta tese com relação ao controle social na governança metropolitana no domínio do Estatuto da Metrópole e também a indicação de contribuições e sugestões para o aprofundamento e continuidade da pesquisa sobre o tema levantado.

2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1. As metrópoles, do conceito à formação histórica

2.1.1. Conceito de metrópole e região metropolitana

Dentre as muitas formas de se definir uma região metropolitana, uma delas é que, para tal definição, deve-se separar a expressão em duas partes. De acordo com Freitas (2009, p. 45), a região “refere-se a uma área contínua com características de homogeneidade relacionadas ao domínio de um determinado aspecto, seja ele, natural ou construído, econômico ou político”.

E complementarmente, ainda na definição de Freitas (2009, p.45):

Metrópole é um termo que remonta aos gregos, referindo-se a uma cidade mãe (área urbana de um ou mais municípios) que exerce forte influência sobre o seu entorno, polarizando em si a complexidade funcional e dimensões físicas que a destacam numa rede de cidades no cenário regional.

A OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), no âmbito dos seus estudos territoriais “adota uma definição de área funcional em termos de intensidade dos movimentos pendulares entre moradia, local de estudo e trabalho da cidade principal e do entorno”, conforme relatam Ribeiro e Klink (2008, p. 5).

Assim, podemos dizer que região metropolitana é uma área contínua de influência de uma cidade principal sobre os diversos municípios que crescem e se desenvolvem em torno e na dependência desse município central.

A criação ou o reconhecimento de uma região metropolitana pode ser um processo burocrático e técnico, mas a sua formação ocorre por diversos motivos, e para Freitas (2009, p. 44), o principal motivo do início e conseqüentemente da continuidade de região metropolitana está no fato de que o “processo de metropolização ocorre a partir da polarização de uma região em torno de uma grande cidade”.

O autor ainda acrescenta que a construção se dá “em dimensões físicas e, sobretudo, populacional, caracterizando-se pela alta densidade demográfica, alta taxa de urbanização, ao redor da qual se forma um núcleo metropolitano”. Portanto, um dos fatores que caracterizam, no caso brasileiro, principalmente, as regiões metropolitanas, é a sua elevada densidade demográfica.

Venerano *et al* (2018, p. 222) buscam a definição de região metropolitana do próprio Estatuto da Metrópole, onde se conceitua que se trata de “espaço urbano com

continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional”. O estatuto, busca sustentação na apropriação de critérios técnicos adotados pelo IBGE.

Além da visão geopolítica, Ribeiro e Klink (2008, p. 22) entendem que “as regiões metropolitanas são espaços de contestação e de negociação de conflitos, envolvendo uma gama ampla de atores e de escalas territoriais de poder”. Os autores destacam ainda que “as próprias escalas local, regional, metropolitana, nacional e internacional são construções políticas, advindas de diversos processos de negociação entre grupos de interesses e segmentos da sociedade frequentemente conflitantes”.

Com base no Relatório de Influência das Cidades - Regic (IBGE, 2008), Venerano *et al* (2018, p. 222) apontam a existência de três grandes grupos de regiões metropolitanas que tem como características, o forte relacionamento entre pessoas, mercadorias, recursos e também com elementos que permitem “geralmente, possuírem extensa área de influência direta, devido às suas funcionalidades específicas e típicas”, ou seja, apresentam nos seus limites territoriais a presença de “centros de gestão pública federal e empresarial, de comércio, de educação superior, de saúde especializada, de logística aeroportuária e portuária etc.” e podem se dividir da seguinte forma:

Quadro 2: Tipos de Regiões Metropolitanas (RM)

Tipo	RM
Grande metrópole nacional	São Paulo
Metrópole nacional	Rio de Janeiro e Brasília
Metrópole	Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre

Fonte: Venerano *et al* (2018), adaptado pelo autor.

Das quatro regiões metropolitanas escolhidas para sustentar esta pesquisa o quadro acima apresenta três delas, São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. No quadro, o que se expõe são conceitos levantados no trabalho de Venerano *et al* (2018), que procura categorizar as regiões metropolitanas por sua capacidade de influência sobre outras regiões que não somente aos municípios limítrofes ou pertencentes a sua área geográfica, definida por Lei Complementar Estadual ou por Lei Federal, quando aplicável.

Assim, é possível notar o destaque para a Região Metropolitana de São Paulo, principalmente pela sua grandiosidade estatística em quase todas as áreas. Os números de São Paulo suplantam a maioria dos Estados brasileiros, seja em população, seja em orçamento, arrecadação, PIB etc.

O segundo grupo, onde se encontra a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, tem como característica o fato de influenciar, também de maneira natural, outras regiões além de suas demarcações geográficas legais, em função, dentre outros fatores, de ter sido capital do país por um longo período e ter recebido durante esse período investimentos que acabaram por atrair o interesse de empresas e pessoas de todo o país.

Seus números também são grandiosos, mas o Rio de Janeiro vem perdendo ao longo do tempo o poder de influenciar políticas e decisões nacionais, principalmente após a década de 1990. Também será objeto de mais detalhes no capítulo específico dedicado à RMRJ.

O terceiro grupo mostra uma série de regiões metropolitanas, com importância muito grande nas suas regiões, além de suas demarcações geográficas, mas não muito além de suas microrregiões.

Nesse grupo também se pode incluir a Grande Vitória. A Região Metropolitana de Belo Horizonte pertence a esse grupo, mas há uma tendência muito forte, como veremos no capítulo específico sobre a RMBH, dela se tornar muito em breve uma região do segundo grupo, com influência nacional.

2.1.2. Formação histórica

Ao se tratar de qualquer assunto na área de Ciências Sociais Aplicadas, é prudente e muito útil, para entender o momento atual, que se busque e investigue no passado os motivos e os caminhos que por ventura levaram ou contribuíram para o cenário contemporâneo.

Por isso, muitos autores e pesquisadores, como Freitas (2009), Magalhães (2010), Soares e Fedozzi (2016), entre outros, debruçam-se sobre o tema da formação histórica das regiões metropolitanas. Essas incursões dão conta de que é possível descrever um cenário relativamente perceptível da evolução e, em alguns casos, da

degradação das metrópoles, tanto em contexto mundial como em uma conjuntura nacional.

Nesse aspecto, há que se destacar, por exemplo, a afirmação de Magalhães (2010, p. 15), que aponta que “as primeiras tentativas de trabalho com o tema metropolitano no país remontam aos anos 1960” e que no contexto político-histórico desse período no Brasil, muito “embora já tenha sido prevista na Constituição de 1967, a constituição formal das regiões metropolitanas se deu de forma autoritária e centralizada pelo regime militar por meio de uma lei federal em 1973”.

O processo centralizado com base na União, segundo Magalhães (2010, p. 15), prevalece na década de 1970, “entretanto, a crise dos anos 1980, que atinge também a capacidade de investimento do governo federal”, começa a tornar esse modelo inviável. Além disso, o mundo começa a viver mudanças significativas na sociedade e, também de acordo com a autora, some-se a isto o fato de “à recuperação da autonomia dos governos estaduais na transição para a democracia, esvazia essa iniciativa que foi responsável pela consolidação de vários órgãos estaduais de planejamento metropolitano, alguns até hoje atuantes”, permitindo inclusive o acesso a recursos financeiros advindos de fontes do exterior.

Em uma visão mais abrangente, Soares e Fedozzi (2016, p. 166) afirmam que a “metropolização contemporânea tem origem nos processos de concentração urbano-industrial ocorridos na segunda metade do século XX”.

Esses autores também identificam que esse processo tem ligações estreitas com a industrialização fordista, que “concentrou indústrias de bens de consumo duráveis no entorno das grandes cidades, originando as áreas metropolitanas fundadas no modelo centro-periferia que opunha as metrópoles industriais e as cidades dormitórios”.

Sob o prisma mais humanístico, o tema da região metropolitana se caracteriza por apresentar momentos de exposição e preocupação e outros de quase esquecimento. A retomada desse assunto em larga escala se deve, segundo Freitas (2009, p. 46), ao fato de que “a partir de 2007, a população mundial passou a ser urbana, com mais de 50% da humanidade vivendo nas cidades”.

Na circunstância mais voltada para a gestão e a governança, na visão de Ribeiro e Klink (2008, p. 28), o que se apresenta é que, “do ponto de vista do arranjo institucional das regiões metropolitanas, a década de 1990 representou um paradoxo”.

Se, por um lado, o processo de reestruturação produtiva afetou as regiões metropolitanas, principalmente por ter sido nessas regiões que se concentraram os principais parques fabris, “por outro lado, aparece a debilidade institucional para nortear o planejamento e a execução de estratégias metropolitanas consistentes”.

De acordo com Ferrão (2012, p. 257-258), esse processo de criação de regiões metropolitanas é uma evolução com base no fato de que as “cidades fisicamente circunscritas, administrativamente delimitadas e estatisticamente determinadas foram dando lugar a cidades sem confins, administrativamente fragmentadas e demasiado fluidas”, o que demonstra as dificuldades existentes, sob o ponto de vista da governança, e os limites de responsabilidade político administrativo destas regiões.

Maricato (2011, p. 17) revela que, sob o prisma da administração pública, existe uma forma ortodoxa de criação das regiões metropolitanas: “com relação à institucionalização de entidades administrativas metropolitanas, como na maior parte dos casos que são criadas e implementadas o são de cima para baixo, o quadro não é melhor; ao contrário”, demonstrando com isso que a forma não é a mais adequada.

Anteriormente, Ribeiro e Klink (2008, p. 5) chamavam atenção para que se observasse que esse fenômeno de construção metropolitana cria um descompasso entre as expectativas dos atores locais e as políticas implantadas de cima para baixo, representando um modelo geral, que dá origem a um debate teórico mais amplo no cenário internacional sobre quais seriam os arranjos institucionais mais adequados à gestão metropolitana, passando a ser importante a discussão sobre a necessidade de uma governança metropolitana mais próxima do cidadão.

2.2. O cenário internacional: tipologia e desenvolvimento

Na Europa, em função do processo de unificação do mercado comum, nos EUA, com diversos movimentos, um deles, o novo regionalismo, no Canadá, pelo cenário de instabilidade na ordem organizacional, e na África do Sul, no Brasil e na Turquia, por questões políticas e sociais de cada um deles, a questão metropolitana voltou a desempenhar um papel central na pauta da agenda política (RIBEIRO e KLINK, 2008, p. 5).

Os problemas alusivos às regiões metropolitanas aparentemente são comuns, em maior ou menor grau, à maioria das áreas de conurbação do mundo. Logo, não existiria uma ordem natural para abordar o problema e a escolha sobre qual deve ser a

primeira região a ser comentada. A escolha da ordem de apresentação recai, única e exclusivamente, em uma seleção aleatória, e nesse caso começar-se-á pela Europa, muito embora, como se disse, não haja definição de maior ou menor importância na ordem de aparição neste momento.

A mesma lógica se dá na escolha das regiões dentro dos continentes, pois também nesse caso não se trata de uma ordem de importância, o momento em que cada país ou região aparece no texto a seguir.

Começamos pela Europa, e no caso específico da região metropolitana de Madri, segundo Ribeiro e Klink (2008, p. 5), a própria concentração permitiu uma situação nada convencional, já que a chamada região funcional praticamente coincide com a área administrativa e institucional, que, nesse caso, é a “esfera da comunidade autônoma, acarretando bons resultados em termos de coordenação dos investimentos e de gestão das grandes redes” de infraestrutura, gerando uma grande economia de escala.

Por outro lado, o que foi verificado, segundo Ribeiro e Klink (2008, p. 6), é que o modelo metropolitano madrilense não conseguiu se articular de maneira equilibrada, visto que, o processo de descentralização no pacto espanhol acabou por sobrecarregar as comunidades autônomas, mas não conseguiu reforçar as cidades maiores.

Além disso, a despeito das políticas adotadas pelo governo espanhol, existem as características marcantes de cada região dentro do próprio Estado, gerando diferenças regionais muito fortes ligadas à formação geopolítica da Espanha.

Outra localidade que merece destaque é a área funcional da região metropolitana de Londres, que tem como característica marcante, segundo Ribeiro e Klink (2008, p. 10), ser coberta por três agências que se complementam, *South Region*, GLA (*Greater London Authority*) e *East Region*, criando um hiato de ação, tendo em vista que a coordenação entre elas não é, automaticamente, garantida. Portanto, é possível que existam conflitos de interesses e divergências locais nas definições das prioridades no atendimento das necessidades da população da região metropolitana.

Na esteira dos processos de descentralização ocorridos a partir de 1980, ainda de acordo com Ribeiro e Klink (2008, p. 11), destacam-se também “as cidades e regiões francesas que ganharam um grau de autonomia maior para estruturar suas políticas,

porém, sem mecanismos que garantissem um nível de cooperação adequado entre as cidades que pertenciam a cada região metropolitana”.

Uma característica marcante que diferencia o caso francês dos demais é a solução habitacional adotada de maneira centralizada e que trouxe reflexos importantes na questão da moradia, a ponto de, como afirma Bitoun (2013, p. 12), fazer com que na França, a “Política da Cidade” e a Agência Nacional de Renovação Urbana (ANRU) concentrassem suas ações e intervenções basicamente nos chamados “bairros sensíveis”, constituídos pelos conjuntos habitacionais criados nas décadas de 1960 e 1970 nos subúrbios das grandes cidades.

Com o enfraquecimento do estado central nas relações intergovernamentais, surgem situações totalmente distintas na França. De acordo com Ribeiro e Klink (2008, p. 13), como não há garantia de coordenação horizontal entre as cidades e entre as cidades e as regiões, o caminho se abre para ações espontâneas de organização, coordenação e autogestão, notadamente nos casos de algumas regiões metropolitanas, como Lille, Lyon e Rennes, mas não acontece o mesmo no caso da região metropolitana de Marseille–Aix.

Outra região francesa de destaque é a região metropolitana de Montpellier, 31 cidades e mais de 400.000 habitantes, que participam de um amplo movimento de agrupamentos comunitários, urbanos e suburbanos, modelos que também foram disseminados de maneira intensa por toda a França.

De acordo com o Código Geral das Autarquias Locais, a Região Metropolitana de Montpellier adotou solução de gestão e governança colegiada, consubstanciada por um Conselho que conta com 92 representantes eleitos pelos 31 municípios membros, de acordo com o MMM (2016).

Para Ribeiro e Klink (2008), há indícios de que a comunidade urbana represente um embrião da governança metropolitana, principalmente se for usado como referência o caso da cidade de Marseille, que ilustra a trajetória histórica de falta de articulação e coesão regional no que se refere à governança.

É possível destacar ainda, entre as experiências internacionais, de acordo com Ribeiro e Klink (2008, p. 18), o modelo alemão, por exemplo, a *Internationale Bauausstellung Emscher Park (IBA Emscher Park)*, ou Exposição Internacional de Projetos de Construção para o Rio Emscher, que foi considerada uma inovação no

sistema de governança regional e metropolitano que tinha como característica marcante o fato de ter mobilizado “de forma flexível e pragmática, um conjunto de atores (17 municípios, setor privado, sindicatos de trabalhadores e entidades da sociedade civil) em torno de um programa ambicioso de revitalização ambiental, socioeconômica e urbanística do Vale do Ruhr”.

Mesmo no caso da IBA (*Internationale Bauausstellung*) do Vale do Ruhr, segundo Ribeiro e Klink (2008), “os pontos fortes do arranjo, isto é, a flexibilidade, o pragmatismo e a informalidade, crescentemente têm se transformado numa debilidade”.

Desse modo, o que em algumas situações poderia ser um ponto forte, nesse caso vem se mostrando ser a porta de entrada para uma situação de fragilidade administrativa e de dificuldade de articulação dos atores envolvidos.

Outro modelo também bastante difundido na Alemanha são os *Landkreiss*, que segundo, Carneiro e Dill (2011, p. 57), caracterizam-se por ser uma forma de associação de municípios, em geral têm entre vinte e trinta cidades de porte pequeno e médio, mas que estão presentes em todos os dezesseis Estados federados alemães. Tais associações apresentam personalidade jurídica de Direito Público com poderes administrativos e políticos, atuando como um agente intermediário, ficando entre a esfera municipal e a esfera federal.

Mais recentemente se apresentam algumas tendências de se redimensionar ou mesmo de se criar alternativas de governança metropolitana e, nesse contexto, para Ferrão (2012, p. 257), surgem, basicamente da Europa, “as ideias de cidade-região ou região urbana funcional (por contraponto às ‘velhas’ áreas metropolitanas) e de governança metropolitana ou metro-regionalismo (por oposição à visão ‘convencional’ de governo metropolitano)”.

De acordo com o autor, torna-se cada vez mais relevantes a implementação “nas agendas acadêmica e política, tanto ao nível das entidades da União Europeia (com destaque para a Comissão Europeia) como de vários estados-membros” da discussão a respeito das formas de governança a serem adotadas pelas diversas regiões do planeta.

As novas formas de se ver a governança metropolitana são, de acordo com Ferrão (2012, p. 258), atribuídas a um pensamento marcante na Europa, pelo fato

existirem entidades metropolitanas administrativas (governos metropolitanos) que no continente europeu nunca foram nem dominantes nem solução de consenso, o que hoje determina que esse modelo seja muito contestado “em países com tradições de organização político-administrativa muito diferente, com o argumento generalizado de que se revelaram ineficientes”.

Dessa forma, na Europa, o que acontece é que, de acordo com Ferrão (2012, p. 258), “ao mesmo tempo, as entidades governativas metropolitanas, nos (poucos) casos em que foram instituídas apesar da oposição de parcela da população” não lograram êxito porque encontraram resistência por parte de estados centralizados ou de regiões politicamente fortes e, assim, “tendem a ser complementadas ou mesmo substituídas por estruturas de coordenação mais flexíveis e abertas a atores não públicos”.

O pensamento dominante da estrutura consolidada no continente americano facilitaria a distribuição de renda e teria maiores vantagens para enfrentar o cenário de globalização. Ribeiro e Klink (2008, p. 16) corroboram esse pensamento afirmando que

Já no continente americano, o caso canadense consistia em uma consolidação que facilitaria a política de redistribuição de renda das cidades mais afluentes em direção às áreas mais vulneráveis. Esta estrutura consolidada também proporcionaria maiores vantagens para a política de desenvolvimento econômico no cenário da globalização.

Já os EUA apresentam, segundo Ribeiro e Klink (2008), um modelo de gestão e organização das regiões metropolitanas caracterizado como um arranjo relativamente frágil, que remonta aos anos 1920, período marcado pelo embate entre a escola reformista e a escolha pública.

No caso norte americano, Ribeiro e Klink (2008, p. 17) relatam que o grupo de autores pertencentes à vertente reformista tinha como certo que “as regiões metropolitanas norte-americanas precisavam de uma estrutura institucional consolidada, com capacidade de intervenção territorial”.

Já os teóricos da escolha pública eram “a favor de estruturas fragmentadas, que pudessem tanto estimular uma concorrência benéfica entre os governos locais (eficiência), como favorecer a proximidade entre administrador e cidadão (voz)”.

No caso norte-americano, os defensores das teses da vertente da escolha pública sobrepujaram os seus opositores e venceram o debate. Assim, é flagrante que

o arcabouço institucional norte-americano, com raras exceções, não encontre instituições supramunicipais de relevância.

No continente africano, destaca-se o caso da África do Sul, que, segundo Ribeiro e Klink (2008), apresenta um arranjo institucional que caminhou na mesma linha da pauta da agenda nacional, com as regiões metropolitanas tendo como meta a redução das disparidades sociais e raciais.

Para Ribeiro e Klink (2008, p. 21), o embate entre as forças de ideias diferentes sobre o melhor sistema de administração das regiões metropolitanas acabou por gerar um acordo que

...se caracterizou por uma estrutura metropolitana federativa, que apresentava uma agência metropolitana fraca com cidades fortes. Apesar de alguns conflitos localizados, principalmente na Cidade do Cabo, que tinham como fundamento questões de desenvolvimento econômico, transporte e do uso e ocupação da terra, a avaliação inicial era de que o sistema funcionava razoavelmente.

Em síntese, temos vários cenários e é difícil destacar um modelo institucional único e ótimo para nortear a gestão e organização das regiões metropolitanas, principalmente a partir das experiências internacionais.

Assim, em uma avaliação mais generalista, “a evolução da região metropolitana de Madrid no período pós-Franco, na Espanha, e das cidades metropolitanas de Toronto, Montreal, no Canadá, e da Cidade de Cabo (África do Sul), após os respectivos processos de fusão forçada, mostram os limites” dos modelos adotados, segundo Ribeiro e Klink (2008, p. 22).

Além disso, as tensões e divergências de interesses sociopolíticos que não são canalizados e mediados geram duplicação de iniciativas, como no caso de “Madrid ou oscilações e mudanças institucionais rápidas, com perda da transparência referente à alocação de atribuições e de responsabilidades na região metropolitana, como nos casos de Montreal e Cidade de Cabo” (RIBEIRO e KLINK, 2008, p. 22).

Como a gama de soluções e de casos de sucesso e de insucesso são múltiplos pelos diversos cenários mundiais, e as semelhanças com os casos nacionais podem em virtude da distância geográfica, cultural, religiosa e política não mostrar aderência, buscou-se no item seguinte uma referência mais próxima, geograficamente falando, e, por que não dizer, uma proximidade cultural, política e social com os países da América

do Sul e mais precisamente com o processo de regionalização metropolitana ocorrido na Colômbia.

2.3. Uma especificidade sul-americana: a estrutura das Áreas Metropolitanas na Colômbia

Dentro do modelo de estruturação das Áreas Metropolitanas da Colômbia, destacam-se a definição das competências e das funções das Áreas Metropolitanas e um sistema de gestão da qualidade, com políticas e objetivos bem definidos, além da base legal que coloca os territórios de sua jurisdição na condição de subordinação.

Assim, compete às Áreas Metropolitanas programar e coordenar o desenvolvimento sustentável dos municípios que as compõem (AMB, 2018). Ainda compete, de acordo com AMB (2018), às Áreas Metropolitanas racionalizar os serviços públicos entre os municípios jurisdicionados e, quando se fizer necessário, fornecer ou participar de forma subsidiária da prestação do serviço específico. Dito isto, a estrutura da área metropolitana é de um prestador de serviços de forma oficial.

Também é de competência das áreas metropolitanas "realizar trabalhos de infraestrutura rodoviária e desenvolver projetos de interesse social na área metropolitana" (AMB, 2018).

Outra competência relacionada à área metropolitana é a possibilidade de estabelecer, dentro das normas locais de planejamento do uso do solo, as diretrizes para a ordenação territorial dos municípios, tendo como finalidade promover e facilitar a harmonização dos Planos de Gerenciamento de Terras.

De acordo com a AMB (2018), são funções das Áreas Metropolitanas a identificação e regulação dos fatos metropolitanos e a formulação e adoção do Plano de Desenvolvimento Metropolitano Integral (PDMI), que seria o equivalente ao PDUI (Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado), que consta do Estatuto da Metrôpole brasileiro.

A perspectiva do PDMI é de longo prazo, tratada como norma geral de natureza obrigatória, fazendo com que os municípios jurisdicionados adaptem seus planos de ordenamento territorial (equivalentes aos planos diretores dos municípios brasileiros) ao plano metropolitano.

O plano de desenvolvimento metropolitano integral deve estar de acordo com os planos nacionais de desenvolvimento de modo que estejam articulados com as

diretrizes do sistema de planejamento nacional, ou seja, planos locais e metropolitanos são parte integrante dos planos nacionais de desenvolvimento, o que pressupõe um modelo de interfederatividade (AMB, 2018).

Também é de competência da área metropolitana formular e adotar o Plano Estratégico Metropolitano para o Planejamento do Uso do Solo, que obriga os municípios que compõem a área a aderir a esse plano ao adotar planos de planejamento territorial.

Nesse mesmo caminho, cabe à área metropolitana coordenar dentro de sua jurisdição o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, ao mesmo tempo que adota políticas para o desenvolvimento de programas locais de habitação metropolitana de acordo com as normas em vigor ao mesmo tempo pode criar ou participar da criação de bancos imobiliários para gestão de terrenos nos municípios sob sua jurisdição.

Com relação aos serviços públicos de natureza metropolitana, cabe à área metropolitana coordenar, racionalizar e gerenciar esses serviços. Quando não existir um regime legal que regule a sua implantação, ou quando tal regulamento existir, a área metropolitana é considerada para todos os efeitos um prestador oficial ou autorizado.

Cabe à área metropolitana participar da constituição de entidades públicas, sociedades de economia mista ou entidades privadas para a prestação de serviços públicos, necessários para atender a região.

Em casos específicos, cabe à área metropolitana, de acordo com AMB (2018), “realizar as ações necessárias para dispor das propriedades necessárias à execução de obras de interesse metropolitano” e executar os trabalhos de âmbito metropolitano, “de acordo com as disposições do Plano de Desenvolvimento Metropolitano Integral, o Plano Metropolitano Estratégico de Planejamento Territorial e os planos e programas que o desenvolvem ou complementam”.

Já no campo da sustentabilidade ambiental, é obrigação da área metropolitana exercer as funções e poderes da autoridade nesse campo dentro do perímetro urbano, de acordo com as normas em vigor. Compete à área metropolitana apoiar os municípios sob sua jurisdição na execução de obras para atender, ou seja, minimizar os efeitos da situação de emergência ou mesmo de calamidades. Em um contexto mais amplo,

também tem a prerrogativa de assinar contratos ou projetos, no âmbito das disposições legais vigentes (AMB, 2018).

Na questão de políticas públicas voltadas à mobilidade urbana e serviços de transporte público, é função da área metropolitana formular a política de mobilidade regional (Plano Metropolitano Estratégico de Organização Territorial), de acordo com sua jurisdição.

Também deve exercer a função de autoridade de transporte público dentro de sua jurisdição de acordo com a lei, tanto no que diz respeito a autorizações, como a aprovações concedidas. Deve “formular e adotar instrumentos para o planejamento e desenvolvimento do transporte metropolitano, no âmbito do Plano Metropolitano Estratégico de Organização Territorial” (AMB, 2018).

E deve também “planejar a prestação do serviço de transporte público urbano de passageiros em sua área de competência, para a integração física, operacional e tarifária dos diferentes modos de transporte”. Essa última função deve estar “em coordenação com os diferentes Sistemas de Transporte de Massa, SIT’s e Sistemas estratégicos de transporte, onde eles existirem” (AMB, 2018).

Finalmente, compete à área metropolitana, de acordo com AMB (2018), “formular, adotar e implementar planos para a localização, preservação e uso adequado de espaços livres para parques e áreas verdes públicas”, além de outras funções que vierem a ser instituídas por legislação ou por delegação de uma outra autoridade, desde que venha acompanhada da respectiva alocação de recursos para o fiel cumprimento das atividades e dos propósitos da administração pública.

Na capital, Bogotá, é comum, em quase todos os bairros, os espaços chamados de ‘parque’, que são uma espécie de praça com muita vegetação e algumas áreas específicas destinadas a lazer e descanso.

Depois dessa explanação mais genérica, parte-se para uma exemplificação mais específica, compreendendo três regiões importantes, entre outras, dentro do território colombiano e que por suas características são bons exemplos para serem analisados. Começamos pela capital, Bogotá, em seguida passa-se a descrever a região de Bucaramanga e por fim uma incursão ao modelo desenvolvido especificamente em Medellín.

2.3.1. Área Metropolitana de Bogotá

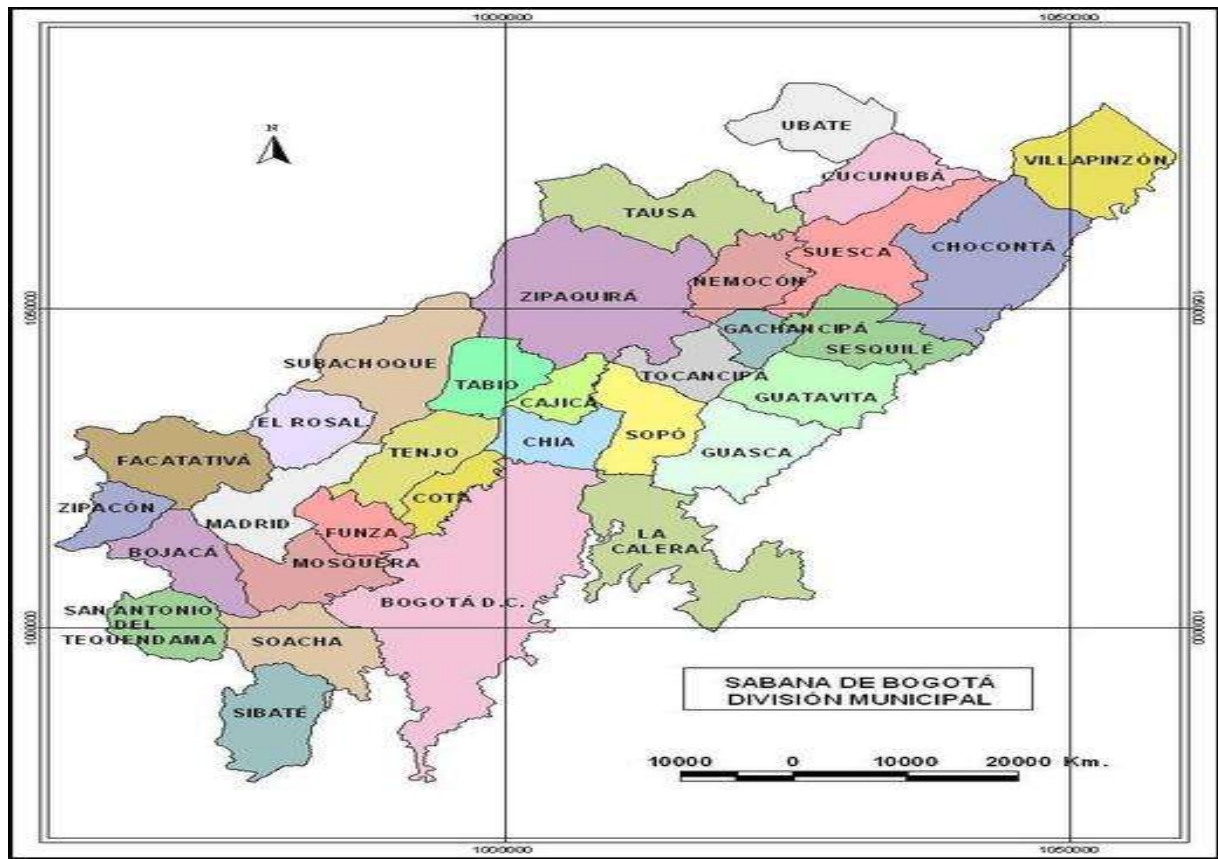
Não há um reconhecimento oficial da existência legal da região metropolitana de Bogotá, mas há uma aceitação tácita da região como se existisse juridicamente, e alguns sítios da internet destacam as influências e características que tornam possível considerar a região como uma Área Metropolitana de fato, porém não reconhecida de direito, como é o caso das outras duas regiões mencionadas e utilizadas como referência na Colômbia.

A Figura 2, a seguir, mostra a composição mais comum da área metropolitana de Bogotá (também conhecida como Sabana de Bogotá).

Para Rojas (2010, p. 4), Bogotá apresenta uma “estrutura centralizada de governo metropolitano, que dispõe de capacidade institucional e de economias de escala significativas, mas enfrenta desafios para manter contato direto com os beneficiários”. Assim, os cidadãos não são consultados sobre sua opinião a respeito de quais políticas públicas ou os serviços que seriam os mais importantes para eles.

Por não existir oficialmente a região metropolitana de Bogotá, não tem um órgão específico para organizar e administrar a área urbana, ficando essa obrigação a cargo do governo federal, já que se trata da capital do país. Por se tratar da Capital, a área de influência de Bogotá é bastante ampla, como se pode observar na figura a seguir.

Figura 2: “Área Metropolitana” de Bogotá



Fonte: <http://somoscondinamarca.weebly.com/uploads/8/7/3/1/8731317/147418378.jpg?519>

De acordo com Rojas (2010, p. 7), “alguns modelos podem ser excessivamente centralizados, quer seja pelo domínio excessivo da cidade central (em Bogotá), ou pelo domínio excessivo do governo central (no Chile)”.

Segundo o mesmo autor, o que acontece de fato é que “a maioria das regiões metropolitanas tem estruturas ruins (ou nenhuma estrutura) de governança, fragmentadas demais para uma prestação eficiente de serviços” (ROJAS, 2010, p. 7).

Rojas (2010, p. 8) afirma ainda que “o modelo monista encontrado em Bogotá é provavelmente a experiência de gestão metropolitana mais bem-sucedida na América Latina”.

O mesmo autor destaca também que a equivalência entre os territórios pertencentes à aglomeração metropolitana e os territórios sob a jurisdição municipal pode ser o indicador de sucesso que produz resultados satisfatórios há muito tempo, facilitando a governança metropolitana que se baseia na gestão municipal dos serviços urbanos, complementados por serviços prestados por empresas municipais e pelos serviços de utilidade pública.

O problema mais evidente no município de Bogotá é a dificuldade na coordenação do planejamento e o controle integrado tanto do crescimento econômico como do crescimento demográfico, intensificados pela necessidade de realizar e conduzir o processo de prestação de serviços a um mercado de trabalho agregado e que tem que gerar novos postos de trabalho de maneira intensa, já que a sua área de influência se dá, no mínimo, sobre outros oito municípios.

Nas palavras de Rojas (2010), a Área Metropolitana de Bogotá encontra-se no território do rico vale de Sabana, e hoje abriga uma população da ordem de 10 milhões de habitantes.

Dessa forma, é uma das maiores áreas metropolitanas da América Latina. Segundo o mesmo autor, em virtude da sua pujança e em função do seu crescimento, “é necessária a criação de um processo sistemático de desenvolvimento de governança metropolitana” (ROJAS, 2010, p. 8).

No *site* do Somos Cundinamarca (2018), citando os dados do Censo de 2005 do Departamento Administrativo Nacional de Estatística (DANE), encontra-se que a aglomeração urbana de Bogotá é composta pela capital, Bogotá, e mais os seguintes municípios circunvizinhos: Soacha, Facatativá, Zipaquirá, Chia, Mosquera, Madrid, Funza, Cajicá, Sibaté, Tocancipá, La Calera, Sopó, Tabio, Cota, Gachancipá e Bojacá, e mais recentemente outros municípios começaram a fazer parte da influência da capital, como se pode observar na Figura 2, apresentada anteriormente, e na Tabela 1, a seguir, que mostra a composição populacional da AM de Bogotá.

Tabela 1: População da Área Metropolitana de Bogotá

Cidade	População³	Cidade	População
Bogotá (D.C.)	8.181.047	Soacha	1.257.105
Facatativá	123.931	Zipaquirá	126.409
Chia	132.691	Mosquera	82.750
Madrid	80.622	Funza	75.350
Cajicá	56.875	Sibaté	38.412
Tocancipá	31.975	La Calera	27.507
Cota	24.916	Sopó	26.769
Tabio	27.033	Tenjo	18.387
Gachancipá	14.442	Bojacá	11.254
Área Metropolitana de Bogotá⁴			10.337.475

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do DNAE (2005).

³ Atualizado pelo DANE em 1 de maio de 2018.

⁴ Somente as cidades incluídas na Área de Bogotá de acordo com o censo de 2005 foram consideradas no quadro.

Pelo peso econômico e demográfico dessa área metropolitana para a Colômbia, e também a forte influência e incidência da cidade central, Bogotá, na conformação da aglomeração, para Rojas (2010, p. 8), é muito “improvável que o processo de governança metropolitana em desenvolvimento possa levar a uma estrutura de gestão metropolitana monista integrada”.

O caminho provável, e que aparentemente está se consolidando, é que se utilize um modelo que tenha como sua principal característica o “estabelecimento de arranjos de governança funcionais, que assumam responsabilidades por questões metropolitanas críticas” (ROJAS, 2010, p. 8).

Ainda de acordo com Rojas (2010, p. 8), a partir da “experiência bem-sucedida da Transmilenio S.A., a empresa pública municipal que fornece transporte público à área metropolitana em Bogotá”, o governo colombiano discute a possibilidade de tal experimento ser reaplicado “na prestação de serviços de saúde e educação, em que a demanda da área metropolitana está tributando serviços no município” principal da região.

2.3.2. Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB)

Essa região colombiana merece destaque e chama atenção por motivos diferentes da capital. O caso de Bucaramanga se caracteriza principalmente pela busca de um modelo que atinja a sustentabilidade ambiental e urbana plena, com base na urbanização e valorização do espaço público de segurança territorial, apoiado na mobilidade urbana e na busca de equilíbrio do entorno, conforme se verifica na Figura 4 mais adiante, retirada do *site* do observatório metropolitano local.

A região de Bucaramanga é composta por quatro municípios, a cidade que dá nome à região metropolitana propriamente dita, Bucaramanga, além de Floridablanca, Girón e Piedecuesta, conforme Figura 3.

Possui na Junta Metropolitana seu principal órgão de administração e direção da Área Meropolitana, que é uma entidade administrativa dotada de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e patrimônio próprio, além de autoridade e regime administrativo e fiscal especial (AMB, 2018).

Figura 3: Mapa da Área Metropolitana de Bucaramanga



Fonte: Google Imagens - Acesso em: 3/1/2018.

De acordo com a AMB (2018), a área metropolitana segue um sistema de gestão pública de qualidade, que tem como principais diretrizes o alinhamento com suas funções constitucionais e legais, devendo também ser aplicada na melhoria contínua de seus processos, inclusive na busca constante da satisfação das necessidades da comunidade de modo geral e do cidadão de modo específico.

Tem como uma de suas prioridades, desenvolver os recursos humanos e torná-los cada vez mais competentes, “encorajar a participação cidadã e melhorar a economia, social, ambiental, de mobilidade e cultural, com planejamento estratégico adequado, de acordo com os princípios de eficácia, eficiência, efetividade e transparência” (AMB, 2018).

A Figura 4, a seguir, extraída da página *web* da AMB, ilustra os movimentos em torno do objetivo maior dos gestores regionais, que é a sustentabilidade urbana plena.

Figura 4: Estrutura de Sustentabilidade Ambiental Urbana

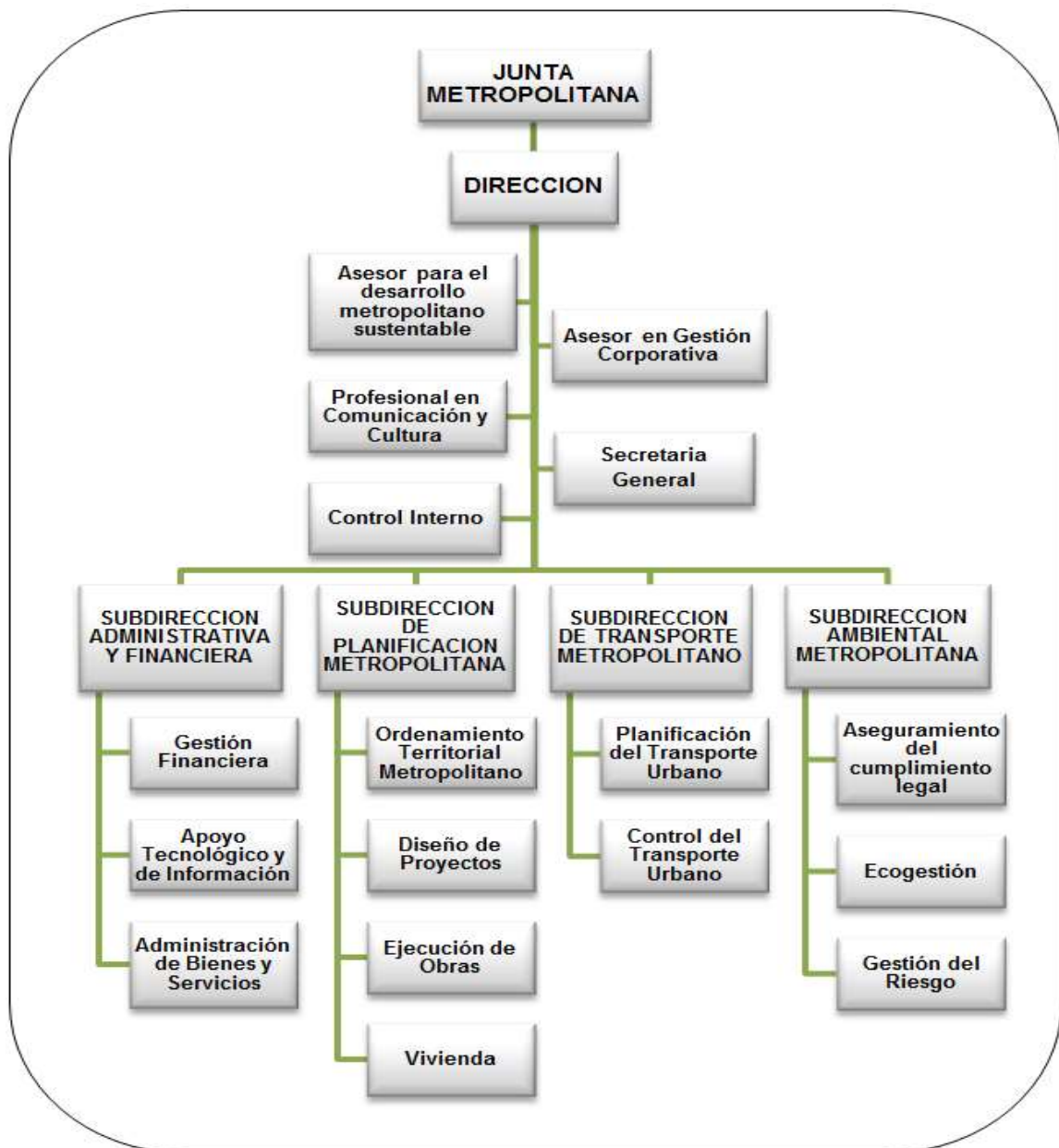


Fonte: Observatorio Metropolitano Del Área Metropolitana de Bucaramanga (2017)

O desenvolvimento urbano está refletido, por exemplo, no processo de reestruturação do sistema de distribuição de água de Bucaramanga, que, de acordo com o Observatório Metropolitano, era um desafio dentro das políticas públicas, pois existiam na área metropolitana aproximadamente 283 mil usuários urbanos que teriam direito ao acesso legal à água potável e não estavam sendo atendidos de maneira adequada. A partir da visão integrada, tal situação vem sendo mitigada com a adoção de políticas públicas metropolitanas direcionadas.

Outro ponto de destaque é a estrutura da entidade responsável pela condução efetiva do processo de gestão metropolitana, representada de forma gráfica pela Figura 5 a seguir.

Figura 5: Organograma da Área Metropolitana de Bucaramanga - AMB



Fonte: AMB - Acesso em: 24 de janeiro de 2018.

Nesse organograma, observa-se que a Junta Metropolitana tem quatro áreas temáticas centrais: administração e finanças; planejamento e ordenamento territorial; transporte urbano; e gestão de risco ambiental.

Um ponto importante a se destacar também é a densidade demográfica da região, que conta com pouco mais de um milhão de habitantes ao todo, conforme Tabela 2, permitindo a tomada de decisões ou rumos de maneira mais coordenada.

Tabela 2: População da Área Metropolitana de Bucaramanga

Cidade	População	Cidade	População
Bucaramanga	528.575	Floridablanca	266.669
San Juan de Girón	190.283	Piedecuesta	156.167
Área Metropolitana de Bucaramanga			1.141.696

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do DNAE (2005).

A região tem apresentado um aceleração do crescimento demográfico, provavelmente agravado por um fluxo migratório de pessoas vindas da Venezuela em busca de trabalho e refúgio, conforme relatam os cidadãos locais. É possível verificar a existência de um número expressivo de pessoas vivendo nas ruas. Não há ainda números exatos que comprovem esse movimento migratório.

2.3.3. Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA)

A instituição responsável pelo desenvolvimento da governança metropolitana na região de Medellín chama-se Área Metropolitana do Vale do Aburrá, que tem como missão, “liderar o desenvolvimento sustentável do Vale do Aburrá através da articulação da sociedade metropolitana e seu meio ambiente” (AMVA, 2018).

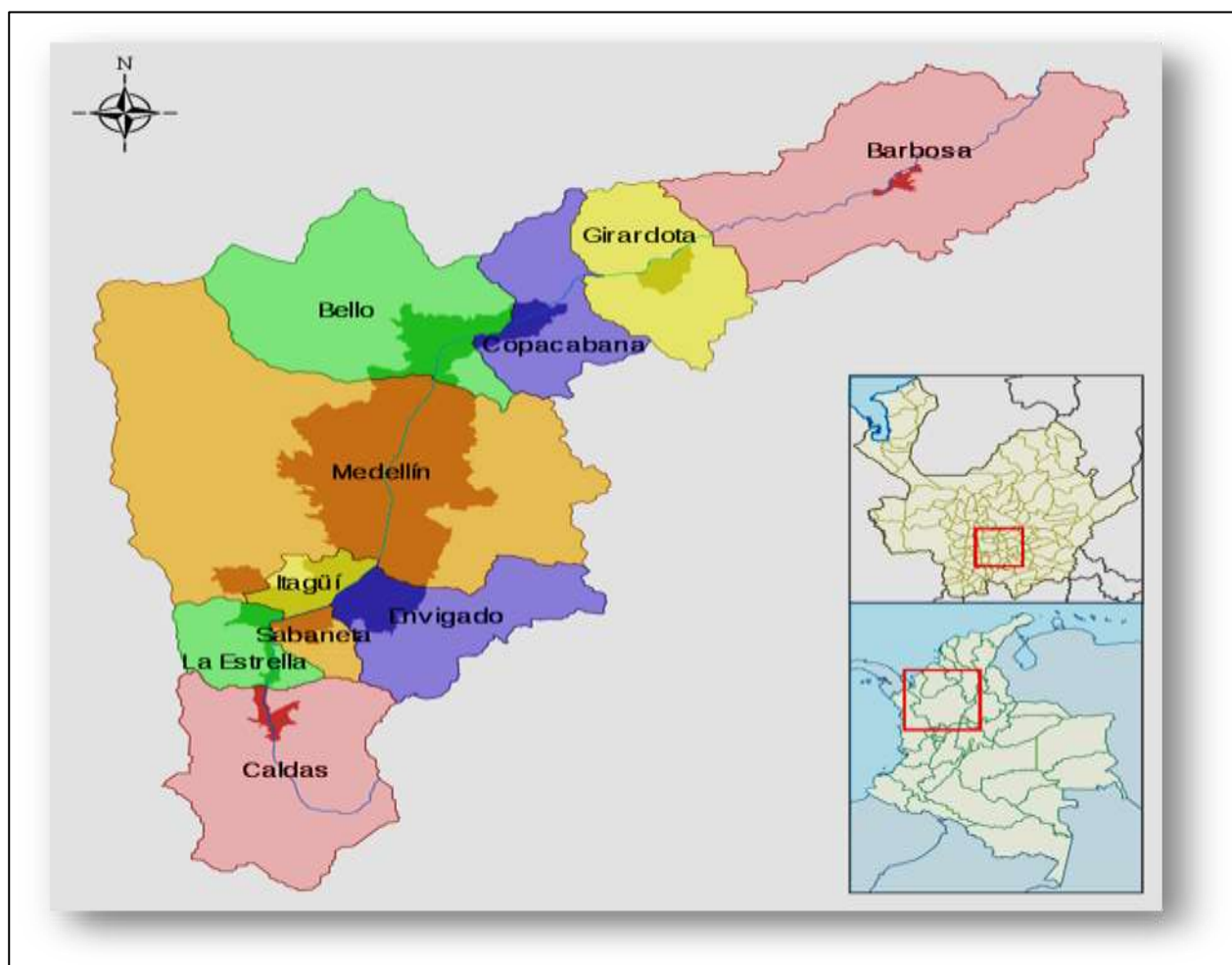
Para se comunicar com a sociedade em geral a AMVA utiliza o Observatório, que é um espaço no portal da Área Metropolitana do Vale do Aburrá que tem como objetivo consolidar e divulgar “informações quantitativas, precisas e oportunas sobre as linhas temáticas de missão, servindo entidades públicas e privadas, universidades e da comunidade em geral”. (AMVA, 2018).

O sítio Observatorio funciona, também, segundo AMVA (2018), como uma ferramenta institucional que objetiva apoiar “o planejamento local e regional por meio das ferramentas de monitoramento”, além de servir como fonte de “avaliação e monitoramento dos processos das entidades que influenciam na tomada de decisões” das políticas públicas no Vale do Aburrá.

A região metropolitana do Vale do Aburrá é formada por dez municípios: Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Medellín, Itagüi, Envigado, Sabaneta, La Estrella e Caldas, apresentados geograficamente na Figura 6.

No sítio do Observatorio (AMVA, 2018) é possível encontrar diversos indicadores que são agrupados por eixos temáticos, assim definidos: Planejamento Integral; Ambiental; Mobilidade e Transporte; Institucional; Pesquisa de Qualidade de Vida; e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Figura 6: Mapa da Área Metropolitana de Medellín



Fonte: Google Imagens – Área Metropolitana de Medellín. Acesso em: 3/1/2018.

A população da região tem cerca de 3,5 milhões de habitantes e é distribuída de forma pouco equilibrada entre os municípios, conforme Tabela 3.

Tabela 3: População da Área Metropolitana del Vale de Aburrá (Medellín)

Cidade	População	Cidade	População
Barbosa	42.537	Girardota	42.744
Copacabana	61.421	Bello	371.973
Medellín	2.353.109	Itagüí	230.272
Envigado	175.240	Sabaneta	44.820
La Estrella	52.709	Caldas	67.372
Área Metropolitana del Vale de Aburrá⁵			3.442.197

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do DNAE (2005).

Observa-se que 68% da população da Área Metropolitana del Vale de Aburrá está no município de Medellín. Esse fenômeno, também se verifica nas outras áreas,

⁵ Somente as cidades incluídas na Área Metropolitana del Vale de Aburrá de acordo com o censo de 2005 foram consideradas no quadro.

tendo sempre o município central uma concentração muito alta da população da região a qual pertence.

Em síntese pode-se dizer que tanto na Europa, como na América do Norte, África do Sul e Colômbia, existem várias simetrias entre as regiões metropolitanas, assim como nas RM brasileiras. Os pontos mais característicos de cada uma dessas regiões podem ser utilizados para embasarem os modelos de governança a serem adotados no Brasil após o advento do Estatuto da Metrôpole.

Os referidos pontos serão objeto de comparação e comentários nos próximos capítulos como forma de ilustrar os procedimentos de adoção de controle social potencializados pelo EM e os vieses possíveis de apontamento em experiências internacionais, principalmente a experiência colombiana pela proximidade e semelhança com os ambientes de RM brasileiras.

2.4. As metrópoles brasileiras

2.4.1. Formação e crise das metrópoles brasileiras

A sociedade moderna tem experimentado, ao longo dos últimos dois séculos, a transformação de um modelo de vida eminentemente rural para um modelo calcado na concentração urbana, com um acréscimo expressivo no número de formações consideradas como metrópoles.

Esse fenômeno tem sido objeto de preocupação constante dos governos brasileiros, que passaram a tratar do assunto de forma mais direta a partir de 1973, com a criação ou reconhecimento das primeiras regiões metropolitanas no Brasil.

Durante a década de 1960, o Brasil começa a se tornar um país urbano, e, segundo Magalhães (2010), as regiões metropolitanas representavam pouco mais de 20% da população brasileira, contando na época com algo em torno de 15 milhões de habitantes. Esse número, segundo a autora, cresce para pouco mais de 25% na década seguinte, período em que se começa a estruturar as regiões metropolitanas de maneira oficial e legal.

Esse processo de crescimento da população metropolitana brasileira, segundo Magalhães (2010), evolui de maneira constante até alcançar um total aproximado de 30% da população na década de 1980, e no início da década seguinte já ultrapassava 42 milhões de habitantes, representando aproximadamente um terço da população total

do Brasil. Por fim, ainda segundo a autora, durante a década de 2000 a população metropolitana nacional atingiu aproximadamente 45% do total, ou algo em torno de 76 milhões de pessoas.

De acordo com Magalhães (2010, p. 15), “durante o regime militar, as experiências de planejamento metropolitano foram amplamente apoiadas e promovidas pelo governo federal”. Para exercer essa atividade e promover esse projeto, o governo federal passou a contar com estruturação financeira para executar projetos de investimento nas áreas de transportes, habitação e saneamento.

Assim, as primeiras regiões metropolitanas foram criadas de forma institucional, de cima para baixo, no início da década de 1970, e de acordo com Soares e Fedozzi (2016, p. 172), essas regiões “eram caracterizadas, em sua maioria, por uma industrialização fordista, albergando algumas indústrias de base (refinarias de petróleo e siderúrgicas, por exemplo) e estruturadas no modelo centro-periferia”.

Apresentavam também outras características destacadas pelos autores: em seu núcleo central, a metrópole era ocupada “em sua maioria pelas elites e classes médias e a periferia metropolitana como *locus* de reprodução da força de trabalho operária e trabalhadora nos serviços menos qualificados” (SOARES e FEDOZZI, 2016, p. 172).

No período que vai de 1960 até o começo dos anos 2000, de acordo com Magalhães (2010, p. 12), a população brasileira cresceu acima dos 2% ao ano, chamando atenção para os casos específicos de “São Paulo e Rio de Janeiro, as duas maiores regiões, acompanhadas de Recife, cresceram bem abaixo desses valores, respectivamente 1,85% ao ano para São Paulo e Recife, e 1,01% ao ano para o Rio”.

O que se observa com isso é um reflexo de uma mudança de comportamento da população brasileira, caminhando para estabilização ou diminuição do ritmo de crescimento populacional.

Para Magalhães (2010, p. 13), “esse processo de urbanização intenso, que representou para o Brasil uma verdadeira revolução econômica e populacional”, gerou algumas distorções, que na visão da autora se caracterizam “por um acúmulo de desequilíbrios fiscais, sociais e monetários, culminando nos anos 1980 com a implosão do seu modelo de desenvolvimento”.

Chama atenção, ainda, de acordo com Magalhães (2010, p. 13), que no período que vai de 1980 até 2005, houve uma relevante estagnação econômica. O que baseia sua opinião é que “no Rio de Janeiro o crescimento do PIB foi de 0,27% ao ano, o de São Paulo foi de 1,5% ao ano. Ou seja, a população cresceu, mas não gerou riqueza”, portanto, o crescimento do PIB local fica abaixo do crescimento populacional, o que pode explicar o empobrecimento e o aparente aumento da degradação urbana, afetando uma quantidade significativa de serviços públicos.

A partir de 2005 até 2014, segundo Soares e Fedozzi (2016, p. 170-171), ocorreu um novo ciclo de desenvolvimento econômico caracterizado “por uma ampla reestruturação socioespacial, especialmente reestruturação urbana, que atingiu todo o território nacional, mas com forte repercussão nos principais espaços urbanos e metropolitanos”.

Para as autoras, “durante esse período, presenciamos uma taxa de crescimento econômico maior nas regiões metropolitanas que a taxa verificada no resto do país (reforçando a hipótese de que a espinha dorsal do crescimento do país estava concentrada nas regiões metropolitanas)” (SOARES e FEDOZZI, 2016, p. 171).

Antes de atingir o atual momento, de acordo com Ribeiro e Klink (2008, p. 25), o modelo de arranjo tinha como origem e fundamentação a legislação federal dos anos 1970, que criou nove regiões metropolitanas em linha com critérios uniformes, conforme se verifica na Tabela 4. Percebe-se que todas essas regiões eram capitais de Estados, e que em sua maioria estavam na esteira do primeiro surto de industrialização e seus consequentes fluxos migratórios. A situação esperada na época era que essas regiões desempenhariam papel-chave na consolidação do processo de desenvolvimento do País.

Esse modelo centralizado de organização metropolitana se consubstanciou com a criação no início da década de 1970 de nove regiões metropolitanas, conforme Tabela 4.

Tabela 4: As primeiras Regiões Metropolitanas do Brasil – 1973/1974

Região Metropolitana	Estado	Ano	Municípios
Belém	PA	1973	7
Belo Horizonte	MG	1973	34
Curitiba	PR	1973	29
Fortaleza	CE	1973	19
Porto Alegre	RS	1973	35
Recife	PE	1973	14
Rio de Janeiro	RJ	1974	21
Salvador	BA	1973	13
São Paulo	SP	1973 ⁶	39

Fonte: Observatório das Metrôpoles – Como Andam as Metrôpoles (RIBEIRO e KLINK, 2008) e IBGE (2017).

O movimento em direção às cidades caracteriza o crescente e intenso processo de urbanização, e, na visão de Freitas (2009, p. 46), é ainda mais relevante entre os países em desenvolvimento. Cabe salientar que tal processo está muito mais acentuado em nossa sociedade, já que “no Brasil, essa passagem já ocorreu faz anos, atingindo hoje uma taxa de urbanização superior a 80%”, como corroboram os autores anteriormente citados.

Especificamente no caso do Brasil, Spink *et al* (2009, p. 454) acrescentam uma variável importante à discussão, qual seja, a densidade demográfica, mostrando o cenário dessas regiões que totalizavam 39 milhões de pessoas residentes em apenas 13 municípios com mais de um milhão de habitantes, que formam as áreas metropolitanas, no início do século XXI:

Este outro país, foco dos Cadernos Metrôpole, se encontra espremido em apenas 1,9% do território nacional e em condições cada vez mais desiguais e em franca degradação, numa complexidade conurbada e interjurisdicional confusa, mas com a mesma cobertura institucional e organizacional dos demais municípios do país.

Nesse mesmo contexto, Maricato (2011, p. 14) afirma que “apesar de apresentar uma das maiores taxas de urbanização do mundo – 84% em 2005, segundo o IBGE”, não houve uma política continuada que tratasse do assunto de forma perene. Para essa autora, “o Estado brasileiro praticamente ignorou a política urbana e metropolitana, desde o declínio do BNH na década de 1980 até a criação do Ministério das Cidades em 2003”.

⁶ No site do IBGE, a RM de São Paulo tem como data de sua criação 16/6/2011, com a edição da Lei Complementar nº 1.139 (Estadual)

Hoje, de acordo com o IBGE (2017), o Brasil apresenta 17 municípios com mais de um milhão de habitantes e de acordo com o censo de 2010 a população urbana representava 84,4% do total. Nota-se que a situação da metropolização do país vem se intensificando mesmo com a redução da taxa de crescimento de algumas das grandes regiões metropolitanas, como citado.

Essa proximidade geográfica dos municípios, transformando-os em território contínuo, desencadeou, segundo Francisco (2016), problemas nos serviços públicos, principalmente nas áreas de transporte, educação, saúde, segurança.

Corroborando esse pensamento, Rech e Rech (2016, p. 9) afirmam, referindo-se à situação brasileira, que “na realidade, nossas cidades são projetos de degradação ambiental, exclusão social, violência e violação de direitos fundamentais” e que pela complexidade das suas origens e manutenção acabam por ultrapassar as fronteiras da região, contaminando e sendo contaminadas, município por município. Assim, as questões envolvidas na governança metropolitana podem ser consideradas um “barril de pólvora” social e ambiental, com agravantes econômicas.

Para dar orientação e construir minimamente um planejamento na implantação de políticas públicas, a criação das Regiões Metropolitanas por meio de ações do governo federal inicialmente e posteriormente pelos governos estaduais foi a forma adotada no Brasil.

Nesse caso, para Ribeiro e Klink (2008, p. 25), o modelo de estrutura administrativa das regiões metropolitanas, existente na época de sua pesquisa e que em boa medida se mantém até hoje no Brasil, provém do modelo “estadualizado” criado no período do regime autoritário das décadas de 1960 e 1970, que tinha como característica a base na tecnocracia com alto grau de concentração financeira e com a consequente centralização do poder de decisão. Portanto, os municípios não tinham autonomia para decidir se participariam ou não no arranjo metropolitano criado pelo governo federal.

Dentro desse modelo, apresentavam-se como responsáveis pelos problemas locais, em âmbito federal, o PLANASA (Plano Nacional de Saneamento) e o BNH (Banco Nacional de Habitação), que tinham papel importante no direcionamento dos recursos para as regiões metropolitanas que haviam sido criadas durante a vigência normativa da legislação anterior (antes da CF/1988).

O processo, instituído na década de 1970, sofreu com as constantes crises ocorridas nos anos 1980, e, segundo Maricato (2011, p. 13-14), “no início dos anos 1980, os investimentos em obras de habitação e saneamento, bem como em obras de infraestrutura urbana, tiveram uma queda abrupta em razão da crise fiscal”. Ainda segundo Maricato (2011), devido às crises sucessivas, “as políticas públicas de transporte, saneamento e habitação seguiram um rumo errático a partir de então”.

Somente após a promulgação da Constituição de 1988, o assunto voltou a ter um tratamento mais formal por parte do governo. Essa mudança fica clara, segundo Maricato (2011, p. 14-15), pois, “a partir da Constituição Federal de 1988, os Estados passaram a definir, com seus próprios critérios, as RM e Rides”⁷.

Porém, segundo Ribeiro e Klink (2008), até o ano de 2001, a organização das regiões metropolitanas brasileiras seguia um arranjo de caráter federativo, onde apareciam duas esferas de governança, a local e a metropolitana, muito parecidas com o modelo francês das comunidades urbanas.

Com o novo modelo de definição das regiões metropolitanas a cargo dos Estados, o que houve foi uma proliferação de criações, muitas vezes de duvidosa utilidade para a sociedade.

De acordo com Maricato (2011, p. 14-15), “em 2010, eram 38 aglomerações compostas por 444 municípios, envolvendo 21 Estados, além do DF”, sendo que 35 eram RMs e três eram RIDEs. A Tabela 5 a seguir complementa a Tabela 4 e mostra o avanço quantitativo de regiões metropolitanas criadas oficialmente a partir da CF/1988.

⁷ RIDEs – Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico.

Tabela 5: Regiões Metropolitanas do Brasil – 1988/2010

Região Metropolitana⁸	Estado	Ano	Municípios
Aracaju	SE	1995	4
Grande Vitória	ES	1995	7
Baixada Santista	SP	1996	9
Natal	RN	1997	14
Maceió	AL	1998	13
Londrina	PR	1998	25
Maringá	PR	1998	26
Norte/Nordeste Catarinense	SC	1998	2
Vale do Itajaí	SC	1998	5
Goiânia	GO	1999	20
Campinas	SP	2000	20
Carbonífera	SC	2002	7
Foz do Rio Itajaí	SC	2002	5
Tubarão	SC	2002	3
Macapá	AP	2003	3
João Pessoa	PB	2003	12
Sudoeste Maranhense	MA	2005	8
Vale do Aço	MG	2006	4
Manaus	AM	2007	13
Capital	RR	2007	5
Central	RR	2007	2
Sul do Estado	RR	2007	4
Agreste	AL	2009	15
Cariri	CE	2009	9
Vale do Rio Cuiabá	MT	2009	6
Campina Grande	PB	2009	19
Chapecó	SC	2010	17
Lages	SC	2010	2
Alto Vale do Itajaí	SC	2010	4

Fonte: Observatório das Metrôpoles e Maricato (2011) e IBGE (2017), adaptação do autor.

Como se pode observar, existiam inúmeras aglomerações urbanas e regiões com características e cenários distintos. Segundo Maricato (2011, p. 14-15), “difícilmente uma política pública para as RM poderia ter uma formulação satisfatória se considerarmos a discrepância existente entre essas aglomerações definidas oficialmente a partir de critérios tão díspares”.

Tal situação se agrava no que se refere à situação das RIDEs, visto que elas estão em áreas geográficas de dois e até três unidades federativas estaduais diferentes, como podemos ver na Tabela 6.

Assim, além das regiões metropolitanas, existem as RIDEs, que, atualmente, são três no Brasil, criadas de 1998 a 2002, conforme Tabela 6 a seguir.

⁸ Não inclui as RM da Tabela 1

Tabela 6: RIDEs do Brasil – 1988/2010

Descrição	Estado	Ano	Municípios
Ride DF ⁹	DF/GO/MG	1998	22
Ride Petrolina/Juazeiro	BA/PE	2001	8
Ride Teresina/Timon	PI/MA	2002	14

Fonte: Elaborado pelo autor adaptado de dados extraídos do IBGE (2017).

Costa e Tsukumo (2013, p. 15) fazem referência às mudanças institucionais trazidas pela Constituição Federal de 1988 e chamam atenção principalmente para o processo de “estadualização da gestão metropolitana, que abriu caminho para a existência de um mosaico de arranjos institucionais estaduais para a gestão metropolitana e para um relativo esvaziamento desse tipo de regionalização”.

Segundo os autores, tal processo pode ficar mais evidente quando se observa uma quantidade significativa de regiões metropolitanas (RM) sem metrópoles.

Com relação às estruturas de governança, na visão de Ribeiro e Klink (2008, p. 27-28), com raríssimas exceções, o que se tem são “estruturas institucionais nas regiões metropolitanas que praticamente limitam-se às funções de planejamento e articulação, com pouca ou nenhuma capacidade de execução efetiva de funções de interesse comum”, confirmando que o cenário brasileiro se evidencia por um conjunto de arranjos horizontais de associativismo intermunicipal, cuja escala vem crescendo a partir dos anos 1980.

Em função de ajustes macroeconômicos e de regulação, que, na visão de Ribeiro e Klink (2008, p. 41), acabaram “reforçando as chamadas forças centrífugas da globalização sobre o território brasileiro em geral, e sobre as regiões metropolitanas em particular”, várias regiões metropolitanas, como São Paulo e Belo Horizonte, estão retomando a capacidade de planejamento, mesmo ainda estando longe do ideal. O que se apresenta é uma série de desafios que ameaçam a sustentabilidade socioeconômica e socioambiental dessas regiões.

As críticas ao modelo de criação, formação e desenvolvimento das regiões metropolitanas no Brasil também encontram amparo na visão de Maricato (2011, p. 7-8), para quem:

⁹ A MP 862, de 4 de dezembro de 2018, altera o Estatuto da Metrópole e transforma a RIDE-DF em Região Metropolitana do Distrito Federal.

O patrimonialismo, a privatização da esfera pública, o clientelismo e a política do favor, além da herança escravocrata, do desprestígio do trabalho e da incorporação de avanços sem o abandono das formas atrasadas, ainda estão na base da metrópole brasileira que passa por transformações significativas – a partir das mudanças que levaram o país a se tornar um *player* de importância internacional –, mas sem modificar suas características de desigualdade profunda...

Ao se referir à criação de várias regiões metropolitanas pelo Estado da Paraíba, Miranda (2015, p. 1) afirma que “a instituição de Regiões Metropolitanas (RM) expressa a contradição entre os mecanismos para o planejamento territorial integrado e interesses políticos fragmentados voltados à promoção do desenvolvimento local”.

Complementa a autora que

Pôde-se constatar que a proliferação de RMs no Estado foi casuística e que não houve preocupação em estabelecer critérios que distinguíssem as grandes e as pequenas aglomerações urbanas. A instituição decorreu, principalmente por iniciativas de representantes do legislativo estadual e visaram sobretudo condicionar as novas aglomerações à competição por recursos federais sem, contudo, garantir a cooperação entre os agentes políticos, econômicos e sociais. Após a institucionalização, a maioria dessas RM, não sinalizaram processos de cooperação intermunicipal, não criaram estruturas de governança democrática (conselhos, fundos, planos, consórcios intermunicipais, entre outros) e, não vêm cumprindo as funções públicas de interesse comum (FPIC) que sempre estiveram previstas em Lei.

Assim, é possível compreender o grande número de regiões metropolitanas criadas no Brasil principalmente após o ano de 2010, como é factível verificar na Tabela 7 que mostra trinta e cinco novas regiões metropolitanas criadas em apenas seis anos, e algumas formadas por apenas duas cidades, como é o caso de Porto Velho/RO, para citar apenas um caso.

Outro destaque, além do caso do Estado da Paraíba citado anteriormente, é o Estado de Alagoas, que, mesmo tendo um território e uma população muito menor que a do Estado de São Paulo, no mesmo período, ou seja, de 2010 a 2016, instituiu seis regiões metropolitanas (Vale do Paraíba; Zona da Mata; Palmeira dos Índios; Caetés; Sertão; e Médio Sertão), enquanto o estado de São Paulo criou três (Sorocaba; Vale do Paraíba e Litoral Norte; e Ribeirão Preto).

Tabela 7: Regiões Metropolitanas do Brasil – criadas a partir de 2010

Região Metropolitana¹⁰	Estado	Ano	Municípios
Vale do Paraíba	AL	2011	12
Zona da Mata	AL	2011	16
Feira de Santana	BA	2011	6
Guarabira	PB	2011	20
Patos	PB	2011	23
Palmeira dos Índios	AL	2012	7
Santarém	PA	2012	3
Barra de Santa Rosa	PB	2012	8
Cajazeiras	PB	2012	15
Esperança	PB	2012	9
Vale do Piancó	PB	2012	17
Vale do Paraíba e Litoral Norte	SP	2012	39
Umuarama	PR	2012	24
Contestado	SC	2012	45
Extremo Oeste	SC	2012	21
Caetés	AL	2012	5
Sertão	AL	2012	7
Médio Sertão	AL	2013	9
Araruna	PB	2013	6
Itabaiana	PB	2013	12
Sousa	PB	2013	9
Vale do Mamanguape	PB	2013	9
Serra Gaúcha	RS	2013	13
Palmas	TO	2014	16
Gurupi	TO	2014	18
Florianópolis	SC	2014	9
Sorocaba	SP	2014	27
Grande São Luís	MA	2015	13
Porto Velho	RO	2015	2
Apucarana	PR	2015	23
Campo Mourão	PR	2015	25
Cascavel	PR	2015	23
Toledo	PR	2015	18
Sobral	CE	2016	18
Ribeirão Preto	SP	2016	34

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do IBGE (23/5/2017) com base em 31/12/2016.

Identificamos cinco grandes períodos de edificação de processos de criação e consolidação das regiões metropolitanas no Brasil.

O primeiro período, identificado com a Constituição Federal anterior, e uma forte e marcante centralização das decisões no governo federal; o segundo, já regido pela Constituição de 1988, mas sem nenhum ou quase nenhum mecanismo próprio que viesse a dar uma orientação específica sobre as regiões metropolitanas.

Já no terceiro, aparecem mecanismos voltados para a regulamentação e ordenamento das cidades. No quarto período, a ênfase é dada aos mecanismos de

¹⁰ Não inclui as RMs das Tabelas 1 e 2

informações públicas (transparência) e no quinto há a influência direta da legislação atual, que rege as regiões metropolitanas.

Nessa primeira fase das regiões metropolitanas, criadas por normas federais, foram instituídas nove RMs em 1973/1974. Na segunda fase, já sob a égide da CF de 1988, no período de 1988 a 2000, tivemos a criação de 10 RMs e uma Ride e, na terceira fase, ainda sob a influência da CF/88, mas já sob o ordenamento do Estatuto da Cidade até à Lei de Acesso à Informação (LAI), período que vai de 2001 até o ano de 2010, foram criadas 19 RMs e duas RIDEs. E no quarto período, de 2011 até 2015, que é o período pré-estatuto, foram criadas 27 RMs. Já de junho de 2015 a junho de 2017 foram criadas mais oito RMs, todas sob a regulamentação do Estatuto da Metrópole.

Observa-se que há um aumento do número de RMs expressivo após a edição das normas que tratam especificamente da questão urbana e metropolitana, ou seja, 55 das 73 regiões metropolitanas existentes no Brasil foram criadas de 2001 até hoje, e mais duas das três RIDEs.

Apesar dessas novas regras e da legalização dos espaços físicos e geopolíticos das regiões metropolitanas, aparentemente ainda existe um longo caminho a ser percorrido para que tais estruturas possam trazer alguma modificação significativamente perceptível para o cidadão que reside, vive ou depende de alguma forma destas áreas.

2.4.2. Metrôpoles brasileiras: desafios e soluções

2.4.2.1. O vazio institucional: em busca da governança perdida

A busca por soluções milagrosas para os grandes problemas na área pública talvez seja o próprio problema. No entanto, não os atacar não traz nenhum resultado, por óbvio. Para Magalhães (2010, p. 20), “no contexto atual, em que existe certo vazio de governabilidade das regiões metropolitanas, produzir desenvolvimento sustentável, nesse ambiente institucional de contornos indefinidos, parece ainda inalcançável”.

Magalhães (2010, p. 19) afirma ainda que “é urgente consolidar a retomada da discussão metropolitana no Brasil, apoiada no desenvolvimento de uma nova cultura política e administrativa e de parceria e cooperação intergovernamental”.

E acrescenta a autora que a questão financeira é fundamental ao afirmar que o processo só pode se consolidar “com fontes definidas e estáveis de financiamento e incentivos seletivos que estimulem a cooperação metropolitana” (MAGALHÃES, 2010, p. 19).

Nessa linha, Costa e Tsukumo (2013, p. 22) afirmam que “apenas 47% das RMs contam com instância exclusiva de gestão; apesar de a maioria (80%) ter conselho deliberativo instituído legalmente”.

Costa e Tsukumo (2013) acrescentam ainda que desses 80% que possuem um conselho deliberativo instituído somente 33% fazem uso da cooperação e participação da sociedade civil, ou seja, é muito ínfima a existência de algum tipo de controle social. E reforçam que desses poucos que detêm essa previsão de participação, “dois terços não tiveram reunião no último ano e somente um terço das RMs possuem, ou estão elaborando, seus planos metropolitanos”.

Percebe-se nesse caso que há uma situação muito frágil do ponto de vista institucional, acarretando talvez agravamento dos dilemas metropolitanos.

Para Weiss *et al* (2015, p. 2), “o foco recai na forma como as tecnologias da informação e comunicação (TICs) têm avançado na promoção de uma gestão eficiente das infraestruturas e serviços urbanos que contemplem os interesses e as demandas dos diversos atores”. A transparência da informação é fator crucial na implementação de qualquer processo administrativo nas organizações, sejam elas públicas ou privadas.

Como se vê até aqui, os processos vão sendo criados e leis aprovadas, mas não há uma continuidade na questão da governança metropolitana. Tal situação nos parece levar à dicotomia existente entre as políticas de Estado e as políticas de Governo.

2.4.2.2. Os desafios e a busca de soluções

De acordo com Ribeiro e Klink (2008, p. 5), no que diz respeito às regiões metropolitanas, é possível identificar um paradoxo: essas regiões “concentram importantes problemas e oportunidades, ao mesmo tempo, existe um arcabouço institucional que deveria nortear a organização, gestão e financiamento desses territórios à altura de seus desafios e suas potencialidades”, porém, em grande medida, tal fato não acontece.

Magalhães (2010, p. 20) acrescenta que “é difícil para as prefeituras enfrentar de forma individual problemas que ultrapassam seus limites territoriais e avançam sobre territórios vizinhos, ou seja, problemas de nível metropolitano”.

Magalhães (2010, p. 19-20) afirma que nas regiões metropolitanas existe uma convergência de desafios urbanos importantes que se referem basicamente

...à baixa qualidade de vida, pobreza, exclusão social, altas taxas de desemprego, informalidade, desestruturação econômica, condições precárias de mobilidade, insegurança, ocupação irregular dos solos, deterioração de fontes hídricas, saneamento deficiente e degradação ambiental, entre outros.

Assim, é possível verificar a existência, nas regiões metropolitanas, de “dificuldades crescentes para induzir um padrão de crescimento integral mais ordenado e sustentável, que possa reduzir os desequilíbrios característicos entre centro-periferia” (MAGALHÃES, 2010, p. 20). Além disso, existe a necessidade de criar mecanismos que possam, segundo a autora, “impulsionar estratégias de descentralização macroespacial das atividades econômicas e fortalecer polos sub-regionais”.

Portanto, na visão de Magalhães (2010), esses seriam as instigações mais prementes, dando ênfase ao desafio de estruturar e ordenar o território de forma a permitir uma integração das políticas setoriais.

Para Silva e Okobayashi (2013, p. 9), as “complexidades e contradições do contexto urbano nos fazem muitas vezes afirmar que existem muitas cidades dentro de um mesmo espaço geográfico, gerando um verdadeiro caos urbano, por vezes insustentável e injusto”.

Habitação e transporte público, nas regiões metropolitanas, são exemplos que corroboram o pensamento dos autores, pois são tradicionais as demandas e reivindicações de melhoria envolvendo esses itens. Tais demandas normalmente se originam de setores menos abastados e que, portanto, são os mais interessados em políticas públicas nessas áreas.

Para Maricato (2011, p. 9), a questão habitacional se apresenta como muito importante e afirma que “a desregulamentação – do que já não era muito regulamentado, como o mercado imobiliário”, além de outros fatores, é um componente crítico no âmbito metropolitano.

Outros dilemas estão presentes no cotidiano da metrópole e, conseqüentemente, na área de atuação da administração pública. De acordo com Maricato (2011), além da área imobiliária, há uma série de fatores a serem considerados, tais como

...o desemprego, a competitividade, a guerra fiscal, o abandono de políticas sociais, como o transporte coletivo, as privatizações de serviços públicos, o planejamento estratégico, o *marketing* urbano, entre outros, se combinaram a uma tradição histórica de falta de controle sobre o uso do solo e de segregação territorial e urbana.

Corroborando os pensamentos anteriormente expostos, Magalhães (2010, p. 12) acrescenta que nas “regiões metropolitanas, que se constituem nos principais motores do desenvolvimento do país, acumularam-se também os problemas”.

Reforça a autora que as RMs “na atualidade apresentam carências acentuadas de serviços básicos e de infraestrutura urbana, elevados níveis de pobreza (50% da população pobre do país e 90% dos domicílios em favelas), problemas ambientais e de segurança”. São questões que, gestão após gestão, permeiam os planos de governo, ora com algum avanço, ora com retrocessos.

Magalhães (2010) afirma que em 29 regiões metropolitanas e na Ride-DF, um em cada quatro habitantes vive em condições que se classificam como características de pobreza e que neste universo 31% da população têm um serviço deficiente de saneamento básico.

Outro ponto que merece destaque por parte da autora é que a área metropolitana de São Paulo, que apresenta características tipicamente industriais, sofreu um impacto direto da reestruturação da economia global dos anos 1990, situação que se repetiu em muitas outras regiões com a mesma característica e que levaram essas áreas a apresentarem uma “problemática de grande concentração de indústrias obsoletas, forçando uma busca por alternativas econômicas de reestruturação da sua base produtiva” (MAGALHÃES, 2010, p. 13).

A mudança de uma matriz econômica não se altera do dia para a noite e muito menos sem investimentos por parte do governo e da sociedade.

Refletindo as diversas situações envolvidas na questão dos conflitos de interesse dentro das regiões metropolitanas, Ribeiro e Klink (2008, p. 6) apontam para

as divergências existentes a partir do movimento de contestação ao modelo de gestão extremamente veemente por parte de uma cidade central.

E essa manifestação contrária acaba por se refletir “tanto na duplicação de iniciativas nas áreas de ciência, tecnologia e inovação e desenvolvimento econômico, quanto na fragilização da coordenação de funções de interesse comum, como o planejamento do uso e ocupação do solo” (RIBEIRO e KLINK, 2008, p. 6).

Esse pensamento também é confirmado por Maricato (2011), para quem existe uma falta de integração entre as ações de cada município com os demais, além de raramente os planos metropolitanos apresentados pelos governos estaduais serem implementados.

O que ocorre na administração pública, na maioria das vezes, é que os planejamentos municipais intercorrem sem uma articulação regional e o que acaba acontecendo, segundo Maricato (2011, p. 10), é que “não é raro a orientação urbanística de um município prejudicar os demais”.

Nesse sentido, Dowbor (2013, p. 12) afirma que, dentro desse ambiente conturbado e hostil da sociedade moderna, “o desafio que enfrentamos é a geração de políticas públicas integradas que façam sentido”, principalmente levando em consideração que as regiões conurbadas interagem entre si, independentemente da divisão geopolítica.

Contudo, os problemas não se resolvem com mágica ou de um dia para o outro, principalmente nos ambientes mais próximos onde algumas necessidades são mais contundentes nas áreas urbanas, reforçando a visão de Silva e Okobayashi (2013, p. 9), para quem “todos os tipos de contradições e conflitos estabelecem-se nas cidades e tornam-se quase sempre grandes obstáculos para a sustentação da vida plena”.

A busca da vida plena passa por encontrar e resolver os problemas mais elementares, que, em uma região limítrofe e conurbada, podem ser potencializados. Para Maricato (2011, p. 10), os problemas municipais relacionados à “macro drenagem, coleta e distribuição de água tratada, transporte de cargas e passageiros, coleta e tratamento de esgoto, habitação, uso e ocupação do solo são temas que exigem um tratamento integrado na metrópole”. Logo, deveriam ser objeto de discussões além das fronteiras municipais.

Ainda segundo Maricato (2011, p. 11), “não há integração administrativa e, o que é pior, parece que ninguém se interessa pelo assunto”. Essa percepção confirma a visão de Azevedo e Guia (2000, p. 141), para quem é possível perceber que existe uma contradição na posição defendida pelos detentores do poder local, embutida na busca por uma maior valorização da região metropolitana, mas que mergulha em um oceano chamado de desconforto por parte dos governos estaduais e municipais metropolitanos, pois,

...embora reconheçam formalmente a importância da questão institucional metropolitana, tendem a vê-la como um jogo de soma zero, no qual a maior governança metropolitana implicaria diminuição de poder para o Estado e/ou municípios.

Dowbor (2013, p. 11) afirma que, “com a Constituição de 1988, os municípios passaram a ter muito mais responsabilidade, e também autonomia de decisão” e, com isso, passaram a ter responsabilidades que não foram acompanhadas pelo aumento de valores financeiros advindos do orçamento público.

Para Maricato (2011, p. 11) “apesar desse quadro, a questão metropolitana está numa espécie de “limbo” no Brasil”.

Magalhães (2010, p. 21-22), já havia relatado que

A carência de recursos para a realização de investimentos, as disparidades acentuadas na capacidade de financiamento, a falta de racionalização das ações implementadas pelos vários agentes em setores de infraestrutura e serviços urbanos, nas quais há necessidade de investimento contínuo num médio prazo de altos montantes, o decréscimo do gasto municipal nessas áreas entre 1998 e 2003, cedendo espaço para os setores de educação e saúde (que têm recursos assegurados constitucionalmente a cada exercício fiscal) e para despesas com gastos correntes, um crescente engessamento e rigidez do orçamento municipal, e a perda de capacidade fiscal dos municípios-núcleo das regiões metropolitanas resultantes do baixo crescimento econômico, contribuem para agravar esse quadro. A composição das fontes de financiamento do investimento mostra também forte dependência da poupança corrente e de recursos não assegurados em longo prazo e um reduzido número de municípios com acesso a crédito.

Assim, em que pese o vácuo institucional que caracteriza as regiões metropolitanas brasileiras até hoje, essa visão de Maricato (2011) se contrapõe em parte aos pesquisadores Ribeiro e Klink (2008, p. 40), para quem “é inegável que os

atores públicos e privados criaram ao longo do tempo uma série de mecanismos de coordenação que, por mais frágeis que fossem, proporcionaram respostas iniciais para reduzir externalidades negativas e/ou criar bens públicos”, mas concordam que tais contribuições até o momento não trouxeram alterações significativas para o tratamento das questões regionais.

Por volta de 2005, de acordo com Magalhães (2010), a capacidade produtiva das regiões metropolitanas representava 58% do PIB. Ainda assim, essas regiões mostravam um elenco significativo de problemas, apesar de apresentarem uma grande capacidade produtiva e contarem com 80% das sedes das 500 maiores empresas do país.

Para Magalhães (2010), existe um número cada vez maior de regiões metropolitanas que assumem novas responsabilidades sem respaldo formal por não terem sido, ainda, estabelecidas como instâncias de gestão.

Esclarece a autora que essas regiões metropolitanas assumem de modo informal essas responsabilidades ou o fazem por meio de modelos institucionais diversos, tais como “consórcios de cidades, fóruns de desenvolvimento local, constituição de agências de fomento ou desenvolvimento supramunicipais ou intermunicipais, contratos de cooperação com propósito específico, cooperações voluntárias”, já que não havia até 2010 um marco institucional federal que reconhecesse ou legitimasse uma entidade regional capaz de vincular os municípios horizontalmente e que fosse capaz de gerar modelos econômicos locais que permitissem acesso a fontes de financiamento de longo prazo (MAGALHÃES, 2010, p. 18-19).

A procura por soluções, quando esporadicamente havia, segundo Maricato (2011, p. 8), era pautada em tentativas infrutíferas na busca de respostas urbanísticas e arquitetônicas que se baseavam na crença de que

A tarefa de elaborar uma teoria da urbanização na periferia do capitalismo está longe de apresentar resultado satisfatório, e a prova disso são os indefectíveis e onipresentes modelos de projetos urbanísticos e arquitetônicos buscados no exterior por qualquer governante de plantão ou pela mídia local, fortemente submetidos ao mimetismo cultural.

Ainda Magalhães (2010, p. 19-20) afirma que as regiões metropolitanas apresentam no seu contexto um patrimônio e um legado baseado em inovação e empreendedorismo, e esse espaço concentra “grande número de ativos, que em larga medida ficam comprometidos por um crescimento territorial desordenado”.

Por outro lado, existem os exemplos de relativo sucesso. Dentre as soluções atuais, uma tem se destacado, que são os casos dos consórcios intermunicipais. Porém, para Ribeiro e Klink (2008, p. 37), “a figura do consórcio precisa ser complementada por outros instrumentos de planejamento regional, que garantam maior participação da população, uma vez que o consórcio público trata somente da maior integração entre governos”.

Nesse contexto institucional, Magalhães (2010, p. 19) ressalta que “as regiões metropolitanas enfrentam grandes desafios para resolver os problemas urbanos mais prementes que afligem seus municípios, compartilhando a busca de soluções e promovendo seu desenvolvimento socioeconômico”.

Acrescenta a autora que as tentativas anteriores têm esbarrado em problemas estruturais e políticos, demonstrando que as ações intervencionistas “serão mais efetivas se tiverem um caráter integral, combinando ações de caráter multissetorial, de forma a oferecer soluções mais completas aos problemas locais e regionais” (MAGALHÃES, 2010, p. 19).

Magalhães (2010, p. 19) reporta que o tratamento dos problemas metropolitanos no seu conjunto é uma estratégia de gestão pública, que tende a dar maior eficiência ao investimento ao mesmo tempo em que potencializa a “solução dos problemas, quando comparado a uma lógica estritamente setorial, ainda que operações específicas possam ser setoriais”.

Muito embora soluções sejam apresentadas e discutidas, elas ainda mostram resultados aquém das necessidades dos problemas enfrentados pelas regiões metropolitanas. De acordo com Ribeiro e Klink (2008), o que se tenta descobrir é se o atual sistema de gestão seria capaz de incorporar, *ex-ante* e também durante o próprio processo de elaboração dos planos municipais, as considerações e necessidades de toda a região metropolitana, ou seja, a própria essência da construção dos PDUIs atuais e dos planos diretores a *posteriori*.

Os consórcios intermunicipais, segundo Maricato (2011), foram revitalizados como solução federativa para as questões locais, dentro de um período em que ainda se discutia as parcerias públicas com o setor privado.

Para a autora,

Quando o debate das Parcerias Público-Privadas (PPP), oriundas do modelo neoliberal, ainda dominava a agenda nacional, foi elaborada por iniciativa da Secretaria de Assuntos Institucionais da Presidência da República, que reunia alguns dos antigos participantes de consórcios públicos, uma lei que logrou ser aprovada no Congresso Nacional com a finalidade de fornecer base jurídica para os consórcios públicos (MARICATO, 2011, p. 17).

Magalhães (2010, p. 19) também destaca que “a aprovação e regulamentação da lei de consórcios públicos (Lei 11.107 de 6 de abril de 2005) representa um ponto de partida para o compartilhamento das soluções”.

A autora também destaca que, além do compartilhamento das soluções, haveria a possibilidade de outros pontos positivos, como a diluição dos “custos associados dentro de um quadro de segurança jurídica, permitindo avançar para uma situação de maior articulação e pactuação política (horizontal e vertical) entre entes federados” (MAGALHÃES, 2010, p. 19).

Nesse caso, seria possível, na visão de Magalhães (2010, p. 19), “a construção de uma ação compartilhada de âmbito regional e intermunicipal, para a gestão consorciada e o financiamento de políticas públicas”. O financiamento poderia vir por meio de recursos do PAC ou de outra linha estadual, dentro de uma lógica de construção interfederativa.

Outro ponto de destaque na esfera metropolitana, segundo Ribeiro e Klink (2008), seria a atuação mais incisiva do parlamento, capaz de desencadear uma conscientização mais forte das cidades em torno do tema, ainda que a população urbana esteja relativamente marginalizada.

Na visão de Maricato (2011, p. 11-12), o fato é que “apesar da produção significativa de Planos Nacionais, Metropolitanos e Municipais, bem como do arcabouço institucional criado pelo governo ditatorial, o destino das cidades pouco se alterou”.

Nesse contexto institucional das regiões metropolitanas, para Magalhães (2010, p. 19), o que se apresenta são grandes desafios no que tange à solução dos “problemas

urbanos mais prementes que afligem seus municípios, compartilhando a busca de soluções e promovendo seu desenvolvimento socioeconômico”.

Na visão de Ribeiro e Klink (2008), a gestão dessas regiões deveria passar por um processo de profunda reformulação para se alinhar às necessidades da comunidade.

Por outro lado, segundo os mesmos autores, em vários países, por iniciativa dos próprios gestores, o tema sobre o aperfeiçoamento dos modelos de gestão e financiamento dessas regiões vem, paulatinamente, sendo retomado. Haveria então uma necessidade de se juntar os fundamentos da administração pública com as necessidades de uma nova ordem geopolítica, onde figuram as regiões metropolitanas e suas especificidades.

Dentro do âmbito acadêmico, Maricato (2011, p. 8) afirma “que a academia fez avanços contra a corrente e que a formação do pensamento crítico sobre a cidade periférica acumulou uma certa produção intelectual vinculada a um engajamento na busca por alternativas de políticas públicas”.

No âmbito da sociedade, são amplas, e na maioria das vezes imprevisíveis, as relações, reações e necessidades. Dessa forma, as ações devem ser planejadas, pois, para Sen (2002), as disposições relativas à segurança social e outras intervenções públicas, por exemplo, podem introduzir novas modificações nos resultados dos processos e das relações entre os agentes e, no conjunto da obra, podem produzir ou potencializar os níveis variáveis de desigualdade e pobreza.

Magalhães (2010, p. 20) enfatiza que “um dos principais desafios é, portanto, a construção de um arranjo institucional adequado” e que esse arranjo “permita sustentar e operacionalizar uma agenda consistente que possa definir, executar e gerir ações públicas em vários horizontes temporais – curto, médio e longo prazo”.

A autora ainda destaca que, concomitantemente à construção desse arranjo institucional, esse acerto deve trazer consigo uma nova ordem na repartição fiscal que possibilite “a superação dos constrangimentos jurídicos, ultrapassando os arranjos de políticas tradicionais e evoluindo para modelos de acordos voluntários flexíveis e apoiados em uma gestão negociada por projetos e por consensos” (MAGALHÃES, 2010, p. 20).

Dowbor (2013, p. 13) não tem “dúvidas em afirmar que organizar melhor a gestão na base da sociedade, em cada um dos municípios, constitui uma poderosa ferramenta de melhoria da administração do conjunto”.

Por outro lado, Sen (2002) afirma que cada sistema pode gerar resultados muito distintos, dependendo de várias condições habilitadoras. Dentre elas, a forma como os recursos físicos são distribuídos, como os recursos humanos são desenvolvidos, quais regras de relações prevalecem e que arranjos de segurança social são utilizados são fundamentais para o resultado da administração metropolitana.

Mais ainda, essas condições propiciadoras dependem, de forma crítica, das instituições econômicas, sociais e políticas que operam nacional e globalmente. Assim, pode-se entender que as ações locais influenciam e sofrem influência de ações realizadas em outras esferas.

É nesse contexto de influência recíproca que Maricato (2011, p. 17) afirma que “após 30 anos da criação das RM, apenas sete apresentam a existência de estruturas específicas, institucionalizadas e atuantes de gestão metropolitana que estão desenvolvendo algum tipo de políticas públicas”.

Logo, é possível identificar que os obstáculos da construção de políticas públicas, com a capacidade de solucionar os problemas do cidadão, vão ao encontro do pensamento exposto no trabalho de Ghanem (2007, p.11), que, baseado na experiência empírica de duas organizações sem interesse lucrativo, a Ashoka e a Fundação Avina, acredita “que o desenvolvimento de políticas públicas em conjunto pelo Estado, sociedade civil e setor privado é uma das formas mais democráticas e eficazes de promover a transformação social”.

O fato é que a administração deve ser capaz de planejar e controlar o destino de uma entidade no longo prazo, por meio de uma série contínua de decisões bem concebidas, que a princípio não garantem por si só a prosperidade da sociedade, pois existem também as variáveis relacionadas à própria implantação das estratégias, tais como o ambiente político, as condições econômicas mundiais e as necessidades de financiamento, que podem ser relevantes na construção de soluções sustentáveis.

A inquietação provocada por essa incerteza também faz parte da visão de Matias-Pereira (2010, p. 1), para quem “o principal desafio dos governos e da administração pública no mundo contemporâneo é promover o desenvolvimento

econômico e social sustentável”, principalmente em um ambiente de constantes mudanças de paradigmas, presente no modelo de mundo digital, que está “impactando de maneira profunda na sociedade, em especial nas áreas econômicas, sociais, ambientais, culturais e tecnológicas”.

O Estado tem por obrigação incluir entre seus objetivos a melhoria da qualidade de vida da população. Para que possa conduzir e realizar sua obrigação, na visão de Clementino e Almeida (2015, p. 202), cabe ao governo, nesse sentido, fortalecer seu “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”, e assim cumprir suas funções de agente fomentador do bem-estar social.

Para contornar essa decadência do modelo que existia, em um primeiro momento, surgiu o modelo do *consumerism*¹¹, que buscava, essencialmente, a efetividade e a qualidade na prestação dos serviços públicos e tratava o usuário desse serviço como cliente/consumidor.

Ressalte-se que a visão de cliente/consumidor é limitada, principalmente, se considerarmos que o cidadão é um conceito que tem intrínseco a cidadania, ou seja, existe uma relação de direitos e deveres e não apenas a liberdade de escolha dos serviços públicos (ABRUCIO, 1997; MATIAS-PEREIRA 2010).

Em seguida ao fracasso do modelo anterior, surge o PSO (*Public Service Orientation*), modelo que tentava incorporar a questão da *accountability*. A alteração do paradigma de efetividade e qualidade para *accountability* e equidade está baseada na forma de definir e focar o público-alvo. O consumidor passa a ser encarado como cidadão, ou seja, passa a ser detentor de direitos e deveres para com o Estado, além de o PSO ser baseado na descentralização dos serviços públicos (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Nessa linha, aparecem algumas soluções técnicas clássicas que, segundo Clementino e Almeida (2015, p. 202), revelam que “o planejamento estratégico-participativo é de opção dos governantes, o que tem tornado as escolhas no processo decisório problemáticas quando centralizadas somente no saber técnico”.

¹¹ O mesmo que consumismo.

Esse cenário permanece ainda indefinido no âmbito das regiões metropolitanas, porém, de acordo com Ribeiro e Klink (2008, p. 18), há um número crescente de autores e formadores de opinião que têm retornado sistematicamente ao tema da gestão e da organização nessas áreas metropolitanas, transformando esse tema em pauta para debates políticos nas maiores economias do planeta, tendo como pano de fundo ora o crescimento compacto (*smart growth*¹²), ora a “linha dos autores que pertencem à vertente do chamado novo regionalismo, voltados para mecanismos de cooperação mais fortes entre os atores e instituições na própria região metropolitana”.

Preocupados com os caminhos a serem adotados, Ribeiro e Klink (2008) indicam que, para uma solução mais tempestiva na organização e na gestão metropolitana brasileira, seria necessário transpor a barreira da tendência à dicotomia nas discussões atinentes aos arranjos institucionais que melhor serviriam para a sociedade nacional.

Os autores indicam que se deveria evoluir na ideia de uma abordagem mais pragmática, combinando “a elaboração e a execução de projetos e programas territoriais em escala metropolitana e intermunicipal, em conjunto com um fortalecimento gradual de soluções mais institucionais” (RIBEIRO e KLINK, 2008, p. 39-40).

Depreende-se que existem diversos desafios no âmbito da governança metropolitana, entre eles o de promover o desenvolvimento sustentável. De acordo com Matias-Pereira (2010, p. 1), se “impõe aos governos e às administrações públicas a necessidade de repensar a questão da governança e do modelo de gestão pública, ao mesmo tempo em que exige mecanismos inovadores de relacionamento com a sociedade”.

Nessa mesma linha de pensamento, Clementino e Almeida (2015, p. 202) partem “da premissa de que há atualmente um virtual consenso de que nas sociedades complexas, como a brasileira, o governo está longe de ter sozinho o poder sobre os rumos da cidade”. Logo, o processo de participação da sociedade é cada vez mais presente na gestão metropolitana, como, por exemplo, a existência de numerosos conselhos municipais, sejam eles deliberativos ou consultivos.

¹² Crescimento inteligente.

Ribeiro e Klink (2008, p. 21) ainda destacam que “um arranjo metropolitano consolidado teria uma capacidade maior de nortear um sistema de uso e ocupação do solo, criar um mercado imobiliário mais acessível para as camadas vulneráveis”, essencialmente por meio de recursos como as “zonas especiais de interesse social, além de privilegiar uma maior produção habitacional e a disponibilização de terras nas áreas de melhor localização”.

Sobre o uso e ocupação do solo nos anos 1970 e 1980, Maricato (2011, p. 11-12) afirma que “a atuação do Estado nesse período mostrou-se mais efetiva do que nas décadas seguintes, marcadas pela desregulamentação das políticas públicas e pelo recuo nos investimentos públicos” nesta área. Acrescenta ainda que

O Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e seu gestor, o Banco Nacional da Habitação (BNH), foram, na verdade, os organismos que mais impactaram o crescimento e o padrão de urbanização brasileira, disseminando o apartamento de classe média, fortalecendo os negócios de incorporação imobiliária e a indústria da construção. Com a habitação social localizada fora do tecido urbano, de um modo geral, o BNH e seu sistema financeiro não só contribuíram para segregar as camadas sociais de menor renda, como impediram o mercado de terras urbanas, potencializado pelos recursos do financiamento residencial oriundos da poupança privada (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE) e da poupança compulsória (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS), de operar de forma sustentável. Como órgão central de investimento habitacional e urbano, o BNH, em geral, não seguia o planejamento urbano financiado pelo próprio governo federal (MARICATO, 2011, p. 11-12).

Maricato (2011) afirma ainda que integravam o SFH os agentes da política habitacional, as Companhias Habitacionais (Cohabs) e as empresas ou autarquias ligadas ao processo de condução das políticas habitacionais federais.

Destaca ainda que “o papel desses agentes era definido centralmente pelo governo federal” (MARICATO, 2011, p. 12-13). Afirma, também, que se tratava de uma estrutura de políticas públicas concentrada e centralizada e, dessa forma, funcionavam seguindo as regras e normas definidas pela União, o que fazia com que até mesmo o modelo de construção utilizado nos conjuntos habitacionais fosse o mesmo em diferentes regiões do país, independentemente do clima, topografia e da cultura local, e ainda hoje é possível se encontrar os resquícios desse modelo no que se refere ao

Programa Minha Casa Minha Vida, que nos locais visitados apresenta o mesmo padrão de construção.

No que se refere à política das águas, vários exemplos podem ser utilizados, mas Ribeiro e Klink (2008, p. 38) destacam “o planejamento integrado do uso e ocupação do solo que deve garantir a efetiva implantação de uma gestão ambiental e a plena efetivação das medidas do sistema dos mananciais”.

Para os autores, esses modelos de gestão são capazes de recuperar o sistema de controle da qualidade das águas da região metropolitana, em função da crise hídrica que tem afetado indiscriminadamente as diversas regiões do Brasil e colocado autoridades e a sociedade em alerta constante.

Na esteira desse processo de longo prazo deve-se ter condição de proporcionar, ao mesmo tempo, habitação de interesse social acessível, bem localizada e de boa qualidade para todos os segmentos da sociedade, principalmente para os mais vulneráveis da região metropolitana, e ao mesmo tempo garantir qualidade e perenidade de recursos hídricos.

De acordo com Maricato (2011, p. 12-13), “é preciso reconhecer que o saneamento, a habitação e o transporte urbano nunca recuperaram o patamar de investimento dos anos 1970 até a data em que este texto é escrito”.

Destaque-se ainda, segundo a autora, que “a Política Nacional de Saneamento foi orientada pelo Plano Nacional do Saneamento (Planasa) e sustentada pelo Sistema Financeiro do Saneamento (SFS), cuja principal fonte era o FGTS” (MARICATO, 2011, p. 12-13).

O sistema de tratamento de água, de acordo com Maricato (2011, p. 12-13), foi conduzido durante o “regime militar” de forma concentrada, com os serviços de água e esgotos sendo transferidos para “empresas estaduais, induzindo a formação de empresas públicas fortes e enfraquecendo a autonomia municipal”.

Para que a resistência dos municípios fosse quebrada, o governo federal aportou recursos nesses entes em forma de empréstimos e com isso as concessões foram passadas para essas empresas estaduais.

O ponto positivo foi o fato de que, com o aumento da rede de esgotos nas periferias metropolitanas, houve uma aceleração na queda da mortalidade infantil. Esse sistema ainda é o que prevalece na maioria, se não na totalidade, do território nacional.

Assim, o que se captura dos pensamentos expostos até aqui, na visão de Ribeiro e Klink (2008, p. 22), é que à “primeira vista, o modelo forte de organização metropolitana proporciona bons resultados em termos de implantação de uma extensa rede de infraestrutura, que cobriria uma parte substancial da área funcional”.

Esse modelo forte de organização também facilitaria a obtenção de economias de escala e a melhora da execução de políticas de redistribuição de renda na região metropolitana e nas demais áreas de influência (RIBEIRO e KLINK, 2008).

Nem todas as tentativas sucumbiram. Em algumas poucas regiões, a própria gravidade da crise serviu como fator de conscientização dos atores públicos e privados acerca da necessidade de criação de alternativas de governança regional.

Nesse sentido, Ribeiro e Klink (2008, p. 29-31) destacam as tentativas de solução, como no caso da região do Grande ABC, em São Paulo, que “talvez seja um exemplo paradigmático da força do chamado poder constituinte dos próprios atores sociais, independente da fragilidade do poder constituído das regiões metropolitanas”.

Na prática, o sistema de governança do Grande ABC acabou se transformando em uma plataforma de planejamento compartilhado de políticas públicas, mas ainda sem atingir os resultados esperados em termos de legitimidade funcional, no que concerne à execução concreta de programas e projetos.

Esses autores reiteram que, apesar dos avanços na parte do planejamento compartilhado, o sistema de governança metropolitana ainda peca no quesito execução de programas e projetos. Acrescentam que, mesmo no caso do Grande ABC Paulista, o sistema de governança pode ter sido vítima do seu próprio sucesso, pois “o pragmatismo, a flexibilidade e, até certo nível, a informalidade fizeram com que não se avançasse no processo de fortalecimento institucional das próprias instâncias” (RIBEIRO e KLINK, 2008, p. 30-31).

Moreira *et al* (2012) mostram que o fortalecimento das instâncias locais é possível e factível e tem como exemplo a utilização do modelo de PPP, efetivamente utilizado no caso de São Paulo com a linha 4 - Amarela, do Metrô.

Esses autores finalizam afirmando que esse método “surge para auxiliar no processo de descentralização e, também, como um mecanismo de política pública relevante para promover o desenvolvimento territorial e regional” (MOREIRA *et al*, 2012, p. 44).

Ainda se referindo ao processo, os mesmos autores também argumentam que obras e serviços de uma magnitude tão elevada, com alto grau de complexidade e investimentos, são viabilizados pelas PPP, ou seja, pela descentralização, e trazem benefícios tanto à administração pública, quanto ao cidadão, pois “socialmente proporcionam externalidades positivas para a metrópole e para a população” (MOREIRA *et al*, 2012, p. 44). Nessa linha, de acordo com Dowbor (2013, p. 15), “a instalação de um sistema integrado de planejamento muda qualitativamente a gestão”.

A partir dessa visão prospectiva, “organizam-se os planos diretores, os planos plurianuais, os planos anuais de execução” (DOWBOR, 2013, p.15). Pode-se dizer que é um balão de ensaio da ideia de substituir as políticas de Governo, pelas políticas de Estado, e “assim superar um dos grandes problemas da administração, que é de se inverter as políticas a cada eleição”. Sacramenta Dowbor (2013, p.15) que “o plano é da cidade, não do prefeito”.

Já na visão de Ribeiro e Klink (2008, p. 5), há uma preocupação generalizada com a questão da gestão metropolitana, tanto que, “em vários países, os próprios gestores públicos retomam o tema e desencadeiam um processo coletivo de busca pelo aperfeiçoamento dos modelos de gestão e financiamento da região metropolitana”.

O modelo institucional que norteia a gestão e a organização das regiões metropolitanas brasileiras é caracterizado pela diversidade dos mecanismos de articulação, o que acaba igualando o Brasil aos sistemas já mencionados na área internacional, ou seja, existe uma tendência, tanto na esfera federal, quanto nos estados da Federação, de uma retomada dos debates a respeito de novas formas de gestão.

Há nesse caso uma mudança de atitude que deve ser levada em consideração. De acordo com Wilson *et al* (2011, p. 15), “mesmo com poucos exemplos de sucesso – se essas iniciativas estão adquirindo legitimidade política e oferecendo oportunidades para governança democrática”, é necessário incrementar e evoluir no processo.

Nesse contexto, Ribeiro e Klink (2008, p. 40) ressaltam que “experiências como a do Grande ABC Paulista, além de uma série de mecanismos de articulação setorial que se multiplicaram, ao longo dos anos, nas diversas regiões metropolitanas”, contribuíram para minimamente melhorar a qualidade de vida do cidadão.

Dentre esses mecanismos, destaque-se que “os sistemas de transporte metropolitano, os mecanismos de articulação dos comitês de bacia, as agências de desenvolvimento, os consórcios existentes em vários setores como o de saúde etc.” acabam sendo fruto de congeminações e iniciativas isoladas e muitas vezes sem continuidade (RIBEIRO e KLINK, 2008, p. 40).

Assim, as iniciativas locais, custeadas por fundos da mesma origem, deveriam aproveitar os grandes programas de infraestrutura do governo federal, como o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), para alavancar o processo de consolidação da instância metropolitana. Porém, segundo Ribeiro e Klink (2008, p. 40), esses recursos da União “não foram canalizados por esses fundos metropolitanos, mesmo considerando que várias intervenções do programa apresentam escala e lógica metropolitanas, além do fato de que o próprio PAC privilegia explicitamente as regiões metropolitanas”.

Além da vontade política dos governos dos municípios, a vontade de cada indivíduo deveria ser exposta. Dowbor (2013, p. 13) afirma que a participação da sociedade “permite que as propostas sejam tornadas públicas e discutidas pela população, pelos diversos atores da cidade”.

Esse processo, ainda segundo o mesmo autor, cria “uma forma muito mais democrática de administrar a cidade”, permitindo um acompanhamento das políticas integradas, bem com a cobrança de resultados esperados e almejados pela sociedade civil (DOWBOR, 2013, p. 13).

Afora a prestação de contas, se faz necessária a utilização da informação como meio de sustentação decisória. Porém, tal fato só pode ocorrer se, principalmente na esfera metropolitana, segundo Dowbor (2013, p. 12), houver “a geração de um sistema integrado de informação gerencial para a cidade”, baseada na cultura da transparência.

Complementa ainda o autor que as informações, apesar de segmentadas e desarticuladas, existem, mas, em sua concepção, de fato, são “fragmentos de dados sobre educação, saúde, qualidade da água, estatísticas financeiras, indicadores de

diversos setores, além de dados sobre o PIB local”, sem de fato produzir, de *per si*, informação útil (DOWBOR, 2013, p. 12).

Ribeiro e Klink (2008) concluem que os principais motivos que levam a uma gestão e organização das regiões metropolitanas brasileiras aquém do esperado encontram amparo não só na ausência de instituições ou de instrumentos jurídicos de articulação, como também na falta de capacidade de planejamento, o que por si já demonstra a necessidade de estudos constantes para a melhoria das soluções para a situação desses grandes aglomerados urbanos, mas principalmente na falta de controle social.

No caso específico das áreas conurbadas, as decisões sobre as políticas públicas regionais e metropolitanas eram, e ainda são concentradas nas esferas federal e estadual, ou seja, a participação das instâncias municipais e não governamentais nos órgãos colegiados de decisão ainda é muito pequena ou mesmo inexistente (RIBEIRO e KLINK, 2008).

Nessa linha de pensamento, Ghanem (2007, p.11) afirma que é comum e faz parte da estratégia de atuação utilizada por empreendedores e líderes sociais “influenciar políticas públicas, ou seja, contribuir para a construção, implementação e fiscalização de políticas públicas para assim gerar mudanças sistêmicas rumo a modelos de desenvolvimento humano sustentável”, moldando-as assim à cultura, aos aspectos e às características locais de transparência e prestação de contas.

Segundo Matias-Pereira (2010, p. 97), a defesa da existência de um governo de âmbito regional “não está no fato dele ser um bom meio para promover os serviços públicos necessários, mas sim dele poder tornar os cidadãos capazes de participar mais ativamente das decisões que afetam a sociedade como um todo”.

A evolução desse debate em uma amplitude mais regional aponta para uma discussão, no mesmo nível, no âmbito das regiões metropolitanas e, também, na busca de como direcionar a solução para os vários conflitos que surgem nessa esfera.

Para Ribeiro e Klink (2008, p. 22), “há um processo de contestação intensa no âmbito desses arranjos, no qual os atores locais buscam maior voz na elaboração e na execução das políticas metropolitanas”.

A participação do cidadão seria fundamental para legitimar o processo de gestão metropolitana, porém, ainda segundo os mesmos autores, os arranjos funcionalistas são impostos de cima para baixo e sem a participação dos atores locais, o que acaba gerando atitudes indesejáveis para o processo, como, por exemplo, a contestação, a duplicidade de iniciativas e até mesmo contrarreformas institucionais.

Sem o reconhecimento e legitimação local e com o processo de redemocratização iniciado no final da década de 1980, segundo Ribeiro e Klink (2008), o clima se altera, com os prefeitos sendo escolhidos diretamente pela população e, com o fortalecimento dos movimentos sociais, passando a existir questionamentos a respeito da estrutura fechada e pouco transparente da gestão metropolitana que até então prevalecia.

O modelo 'estadualizado' não conseguiu desencadear inovação institucional e, nas palavras dos mesmos autores, "avançou pouco com a execução efetiva de funções de interesse comum" (RIBEIRO e KLINK, 2008, p. 26-27).

Esse cenário vem-se consolidando, mas ainda não trouxe mudanças significativas e práticas para o cidadão. Ribeiro e Klink (2008) chamam atenção para uma mudança de postura do governo federal, que, a partir do meado da década de 2000, por meio de uma articulação entre o Ministério das Cidades e da Integração Nacional com a recém-criada Subchefia de Assuntos Federativos da Casa Civil da Presidência da República, recolocam o tema metropolitano na pauta da agenda política nacional.

Por fim, na visão de Ribeiro e Klink (2008, p. 40),

...abre-se um cenário de aplicações diversificadas da nova lei dos consórcios públicos (arranjos horizontais, arranjos horizontais com participação da esfera estadual etc.), somado à perspectiva concreta de que os estados da Federação brasileira retomem o tema metropolitano com base em uma abordagem diferente, caracterizada pelo processo de pactuação territorial, de gestão compartilhada e de respeito aos princípios da transparência, da voz e da participação ativa dos atores locais.

Com o advento do Estatuto da MetrÓpole, o que se buscava a partir dos desafios e das soluções experimentadas é que o processo de construção participativo e interfederativo se consolidassem e que a transparência e o controle social fortalecessem uma nova perspectiva de governança metropolitana. Esse ponto será especificamente discutido nos próximos capítulos da presente tese.

2.5. Governança metropolitana, controle social e transparência

2.5.1. Sociedades metropolitanas

Dentre os muitos motivos da desigualdade social, Magalhães (2010) aponta que os problemas urbanos e o crescimento desordenado fazem parte desse rol. Para a autora, há indicações de que nos dez primeiros anos deste século, a desigualdade social dava sinais de diminuição no país, mas continuava sendo maior nas regiões metropolitanas.

Magalhães (2010, p. 14) destaca ainda que:

Os municípios ricos e os mais pobres das regiões metropolitanas estão separados por um século de desenvolvimento humano. Em uma mesma cidade, cruzando uma rua, é possível encontrar renda per capita 17 vezes superior, se ganham 13 anos de expectativa de vida, o analfabetismo decresce em 9% e se ganham 3 anos em média de escolaridade. Oito décadas de diferença na qualidade de vida separam os bairros pobres dos menos pobres em municípios pobres. Muitas metrópoles já não têm capacidade de gerar riqueza, sendo muito dependentes das transferências governamentais. No Rio de Janeiro, 29,3% da renda vêm de aposentadorias e pensões, o que pesa mais do que a renda proveniente das empresas. A pobreza e a indigência caem lentamente.

Assim, nota-se que com a evolução da sociedade e o aumento dos conflitos inerentes à vida urbana, à sociedade e, conseqüentemente, às metrópoles têm criado um solo fértil para a pesquisa e estudos em busca de soluções, sejam elas no campo das Ciências Sociais, das Ciências Sociais Aplicadas ou outro ramo de estudo. Segundo Lima (2015, p. 1), “a teoria de finanças públicas evoluiu muito nos últimos 30 anos” e com isso abriu-se um enorme campo para novas teorias, sempre na tentativa de encontrar caminhos para a convivência em bairros, vilas, cidades, regiões ou países a partir da aplicação dos recursos públicos no interesse da coletividade.

Junto com essa evolução, novos paradigmas foram criados e novas teorias são propostas a todo momento. De acordo com Lima (2015, p. 1):

Além da alteração do pressuposto de que políticos e funcionários públicos agem sempre para defender o interesse público, admitindo-se, a partir da teoria da escolha pública, que eles têm uma agenda própria, motivada pelo autointeresse que influencia suas decisões, a contribuição da chamada economia comportamental, derivada da psicologia, que questiona a hipótese da racionalidade econômica na tomada de decisões, a ênfase nos problemas de assimetria de informação e o uso de

fundamentos de teoria dos jogos alteraram bastante a análise da atuação do governo na economia.

Soares e Fedozzi (2016, p. 173) alegam, ainda, que “mesmo nessas áreas, o poder de irradiação da sociedade urbana é forte, principalmente porque a integração social e cultural se produziu baseada nos meios de comunicação de massa nos anos 1970”, tendo a televisão como principal disseminador de uma cultura única em função do seu alcance e popularidade.

Assim, é admissível dizer que a identificação dos fatores que influenciam a forma, o modelo e o objetivo da divulgação de informações pode sofrer influência basicamente dos fatores político, cultural, econômico e socioambiental.

Nesse sentido, é possível verificar que essa influência já aparece nos trabalhos de diversos autores, dentre eles, Gray (1983), Hofstede (1994), Rivera (1995) e Doupnik e Salter (1995), os quais constataram que, principalmente, os efeitos culturais podem influenciar a forma de apresentação dos relatórios, e, por conseguinte o tipo e abrangência da informação. Logo, a forma de participação no controle social pode sofrer a mesma influência.

Desse modo, acompanhar as exigências de alguns setores da economia e ao mesmo tempo levar em consideração as diversidades regionais levam a uma quantidade expressiva e complexa de novas regras e técnicas de divulgação de informações econômicas, sociais e ambientais que podem contribuir para alterar a relação entre o cidadão e o Estado.

Rivera (1995) revela que de maneira muito particular a cultura e a interação social são alternativas possíveis, principalmente pela relevância que teriam como esferas autônomas, na defesa de uma democracia radical. Logo a informação sendo uma forma de disseminar o conhecimento será fundamental estudar sua influência nos modelos de implantação de políticas públicas, principalmente no que se refere ao controle social.

O fato é que em um contexto de evolução humana, as sociedades vivem formas variadas de desenvolvimento, e isso pode ter influência direta na aplicação dos instrumentos de controle social. Assim, é de se esperar que a dinâmica social, cultural, educacional, política e econômica de cada comunidade ou região acarrete necessidades diferentes para cada indivíduo, grupo, região ou nação em termos gerais

e, principal e especificamente, de necessidade de instrumentos informacionais e de controle que permitam evitar que parcelas da população mais articuladas imponham suas vontades e ideias sobre o restante da sociedade.

Para Matias-Pereira (2010, p. 98):

É oportuno recordar que o Estado moderno é constituído por agentes públicos que arrecadam legalmente fundos privados da sociedade. A deflagração desse processo gera estímulos para que os diversos setores organizados da sociedade procurem desviar rendas em benefício próprio.

Em função dessas afirmações e dilemas apresentados, diversas tentativas de encontrar uma solução ou modelo que se adapte às necessidades da sociedade vêm sendo produzidas e estudadas especificamente para as metrópoles, como as situações expostas.

2.5.2. Governança

Entende-se que governança é, de acordo com Rodriguez e Brandão (2010, p. 4), “um tema complexo, de natureza multidisciplinar, composto por variáveis de campos do conhecimento como economia, finanças, teoria organizacional, direito, sociologia, ética, comunicação e teoria da informação, entre outros”, encontrando amparo também no pensamento de Dallabrida (2011, p. 2), para quem a governança “é um termo utilizado por diferentes áreas do conhecimento, principalmente, a Sociologia, a Política, a Administração, a Economia e a Geografia, nem sempre com o mesmo sentido”. Já para Nordberg (2013), o conceito estaria diretamente ligado ao conflito entre os agentes, ou seja, o problema central na governança encontra-se na tensão entre o “serviço” e o “controle” no nível da administração pública.

Para Dowbor (2013, p. 11) entender governança passa por também distinguir governo de governança e conceitua que “para quem não está familiarizado, governo é a administração pública, a máquina do Estado” e governança “envolve o conjunto de articulações necessárias ao bom governo de um território: relações com os sindicatos, as empresas, a academia, a mídia, os movimentos sociais, as igrejas, enfim, o conjunto dos subsistemas sociais”. Esses elementos devem se articular e levar a resultados virtuosos para o conjunto da sociedade.

Governança para a CEPAL (2010) se refere a uma diretriz ou caminho para solucionar problemas das regiões metropolitanas e o processo capaz de reverter as

enormes disparidades territoriais por meio da construção dinâmica de modelos em torno de políticas produtivas mais integradas às sinergias sociais. Outro ponto seria fortalecer a proteção das pessoas, melhorando as relações sociais e o mercado de trabalho e, conseqüentemente, melhorando a capacidade de financiamento e a governança pública.

Para Ribeiro e Klink (2008, p. 18), o “debate sobre os arranjos institucionais para a gestão metropolitana assume novo sentido, que passa de certa forma a ser o de não se aplicar uma fórmula única”, como se essa existisse, evitando assim cair na armadilha do “chamado fetiche institucional”.

Ribeiro e Klink (2008, p. 18) entendem que “buscar a melhor forma para a resolução de conflitos [...] para a condução do processo de repactuação entre os vários atores e escalas de poder” talvez seja a melhor opção. Isso significa, na visão desses autores, que “a escolha do arranjo institucional não pode ser dissociada do contexto, ambiental, socioeconômico, político, histórico e jurídico mais amplo dos respectivos países e regiões”.

Para Wilson *et al* (2011, p. 16), a governança pode ser simples e altamente complexa e, assim, os autores buscam discutir qual a melhor maneira de desenvolver “um arcabouço institucional de governo e de governança que possa oferecer o desenvolvimento e a implementação efetiva de políticas públicas no nível macro para o que é, muitas vezes, um conjunto complexo de governos, instituições e agências individuais”.

Na visão de Matias-Pereira (2010, p. 8), “observa-se que os princípios na governança pública não são distintos dos aplicados na governança corporativa”. Dessa maneira a governança metropolitana também tem ligações com os princípios de governança corporativa, principalmente no que se refere à assimetria informacional e à transparência. O autor também aponta que a diferença principal está no fato de que na governança pública os gestores têm sob sua responsabilidade bens e direitos “que pertencem à sociedade e cuja gestão deve ser feita com elevado nível de compromisso, responsabilidade, transparência, ética e senso de justiça”.

Assim segundo Matias-Pereira (2010, p. 8), os dois tipos de governança guardam suas especificidades e “é oportuno ressaltar, entretanto, que a gestão pública não pode ser considerada apenas por critérios da esfera privada, sob pena de

comprometer a própria capacidade transformadora e democratizante das reformas de Estado”. Existe na esfera pública, nesse caso, a necessidade legal de se proceder ao planejamento, à execução e ao controle de maneira formal.

Assim, pode-se dizer que o processo de governança pública se inicia no planejamento, se consubstancia na execução e é balizado pelo controle sobre a gestão. Tendo certo que o planejamento é uma forma de reduzir incertezas, e a execução é a efetiva realização do atendimento do cidadão, o controle é a forma de mitigar os riscos de desvios e propiciar um método efetivo de avaliação. Para tanto, Borgoni *et al* (2010) propôs que os relatórios da administração pública tivessem como referencial o Parecer de Orientação nº 15/1987 da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), como forma de aumentar a transparência das demonstrações contábeis publicadas pela administração pública, de forma a atender os princípios de boas práticas de governança.

Para os fins desta tese, a governança territorial, a governança metropolitana e a governança interfederativa são os conceitos relacionados ao objeto de estudo, ou seja, controle social na governança pública e são abordadas nos tópicos a seguir.

2.5.2.1. Governança territorial

Para Magalhães (2010, p. 18), a “gestão metropolitana e sua governabilidade estão diretamente vinculadas a procedimentos participativos de tomada de decisões das múltiplas partes interessadas”, ou seja, não existe mais espaço para uma governança centralizada e distante dos atores locais, sem que haja diálogo com a sociedade.

Em uma visão mais econômica a autora afirma que “o bom governo das áreas metropolitanas ganha importância ainda maior em função dos desafios que enfrenta, tais como adequada provisão de infraestrutura e serviços urbanos” tendo como objetivo principal aumentar a competitividade das empresas e com isso permitir um maior desenvolvimento da região atraindo, com isso, novos investidores e novas entidades (MAGALHÃES, 2010, p. 18).

Dentro dessa perspectiva metropolitana, outro aspecto também importante é a dinâmica do crescimento dos grandes aglomerados urbanos, que geram impactos ambientais que podem ser irreversíveis se as decisões sobre as políticas de sustentabilidade forem de implementação demorada. Assim, a partir das várias formas de abordagem de governança territorial, é oportuno caracterizar o ambiente de sua

aplicabilidade dentro dos limites cabíveis dessa asserção, e para tanto se discute o ambiente, a forma de estruturação da metrópole. Além do conceito de Região Metropolitana e da sua formação histórica, é importante ter uma clara definição de governança territorial. Dallabrida (2011, p. 1) entende que governança territorial é “o conjunto de iniciativas ou ações que expressam à capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais”.

Portanto, a chave do problema estaria ligada, segundo Dallabrida (2011, p. 2), ao exercício pleno da governança no âmbito territorial e “aconteceria através da atuação dos diferentes atores, nas instituições, incluindo o Estado, e organizações da sociedade civil, em redes de poder socioterritorial”. Corroborando a visão de Ribeiro e Klink (2008, p. 23), para quem o “déficit de visão territorial num sistema de articulação setorial cresce proporcionalmente com a evolução do processo de metropolização”.

Esse processo de governança territorial se caracteriza por contrassensos em que ora se centralizam as obrigações e ora se descentralizam, sem, contudo, avançar na direção de uma política de urbanização específica e duradoura. Segundo Maricato (2011, p. 7), é possível afirmar que:

Contraopondo-se a uma visão dualista e esquemática desse processo de urbanização concentrado, um bem-sucedido esforço intelectual, do qual participaram inúmeros pesquisadores brasileiros, logrou avançar na explicação que contemplasse a totalidade do processo social, econômico, político e cultural, como uma unidade contraditória, que seria produto de um processo “desigual e combinado”, ou do “desenvolvimento moderno do atraso” ou ainda da “modernização conservadora”.

Nesse sentido, em que é possível perceber uma quebra de políticas estruturais ao longo do tempo, é importante buscar orientação nos processos ocorridos nas várias regiões do planeta e em vários momentos para uma sedimentação do arcabouço conceitual sobre as regiões metropolitanas e o desenvolvimento da governança metropolitana.

2.5.2.2. Governança metropolitana e interfederativa

Antes de tentar entender como se consolida o processo que leva à governança metropolitana, é preciso compreender que existem visões de mundo diferentes entre os vários atores que interagem dentro desse universo. Ribeiro e Klink (2008) chamam a atenção para os conflitos existentes entre os segmentos mais vulneráveis da

população em contraponto aos setores relativamente mais abastados, que se refletem na polarização entre os territórios e acaba por ameaçar a própria viabilidade da região metropolitana, dado que é inegável a existência de interdependências funcionais entre a cidade central e as cidades satélites.

Na visão de Venerano *et al* (2018, p. 224-225), existe uma dificuldade em se coordenar uma ação conjunta entre municípios e estado devido, principalmente, a questões ligadas à autonomia municipal, que se faz presente na Constituição Federal, e, assim, “pensar em um instrumento de planejamento que respeite o interesse comum sobre o local, e que tenha a adesão e a compreensão de todos os entes federados no curto prazo, torna-se uma tarefa difícil”.

A estrutura de governança metropolitana, no Brasil, encontra-se pautada em arranjos estadualizados que favorecem a percepção do planejamento, mas que, por outro lado, apresentam dificuldades de execução. Essas dificuldades aparecem muito em função da crise fiscal, do processo de redemocratização e do surgimento de novos atores sociais, de acordo com Ribeiro e Klink (2008, p. 26).

Venerano *et al* (2018) fazem referência ao Estatuto da MetrÓpole, que em seu art. 5º estabelece a obrigatoriedade de que as regiões metropolitanas criem uma estrutura de governança interfederativa, que deve ser regida, ou seja, deve ter seus princípios e diretrizes de acordo com os artigos 6º e 7º do Estatuto da MetrÓpole e atender ao disposto no art. 8º, que é definir a sua estrutura básica para atender as funções públicas de interesse comum.

Anteriormente, o mecanismo de governança metropolitana havia enfrentado um processo de esgotamento ocorrido nos anos 1980 e, o que se pode chamar de ressurgimento, ao longo dos anos 1990. Para Ribeiro e Klink (2008), é possível encontrar na literatura institucional a análise desse fenômeno, caracterizado basicamente em termos de *path dependence*¹³, que pressupõe que as instituições de amanhã dependem parcialmente dos arranjos atuais e do passado.

Estudiosos e pesquisadores, como Venerano *et al* (2018), demonstram preocupação no que tange à estruturação efetiva e prática da governança interfederativa, no âmbito do Estatuto da MetrÓpole, porque, em função dos princípios

¹³ Dependência de caminhos.

e das diretrizes, ou seja, de que forma seriam estabelecidos os meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum ou como seria estruturada a instância executiva representativa dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas, qual seria o papel dessa instância executiva e como seria estruturada, como agência, conselho ou consórcio? Outra preocupação é como seria operada essa instância executiva sem concentrar o poder decisório nas mãos de um ente ou de um grupo pequeno de entes?

De acordo com Dowbor (2013, p. 11) “o problema central está na governança”, ou seja, nas estruturas de governança metropolitanas que devem se compor e se articular em torno dos objetivos traçados a partir das boas práticas e da ética aplicados ao processo de gestão pública.

Já para Ferrão (2012, p. 257), a governança metropolitana é fruto do “reconhecimento da importância crescente desta escala geográfica de regulação”, e a citada importância acaba suscitando velhos debates que enfatizam a necessidade de clarificar quem deve fazer o quê, isto é, quem são os atores-chave e que papéis, poderes e responsabilidades lhes cabem nesse âmbito.

Na pesquisa de Wilson *et al* (2011, p. 15), os autores concluem que “são os governos dos estados que oferecem a melhor base para iniciar a construção de uma governança metropolitana capaz de eficientemente prestar serviços urbanos, mas que não há um único caminho direto”, criando um antagonismo ao pensamento dos outros autores que caminham na direção de uma formalização de estrutura de âmbito regional.

Corroborando a ideia de um poder constituído, Ferrão (2012) fala da necessidade de se ter uma simetria nas narrativas favoráveis, criando um ambiente auspicioso ao desenvolvimento de formas de governança metropolitana. Segundo o autor, essa sistemática vem ao encontro de formas robustas de gestão pública com o intuito de firmar-se como padrão e, com isso, estaria conseguindo “sobrepôr-se a contrastes nacionais significativos em termos político-institucionais” (FERRÃO, 2012, p. 258).

Voltando à esfera regional e à discussão da imposição de enfrentamento das necessidades locais, para Wilson *et al* (2011, p. 16), as questões urbanas, e os desafios para a governança metropolitana são uma preocupação em diversos países, a exemplo de Argentina, Brasil, Canadá, México e Estados Unidos. Em tais países, desenvolvem-

se “consideráveis discussões acadêmicas, técnicas e políticas, mas, até agora, o imenso desafio de construir uma ação coletiva efetiva está longe de ser solucionado”.

Pode-se dizer que governança pública é a forma que os gestores públicos encontram para organizar o Estado a partir das relações existentes entre os agentes públicos e privados em função das suas responsabilidades sobre bens, direitos e obrigações. A governança do ente público encontra amparo no compromisso do gestor público em relação à ética, senso de justiça e transparência no trato da coisa pública.

Ao mesmo tempo, a governança metropolitana é um conjunto de atividades inerentes à governança pública que tem como cenário de aplicabilidade o espaço geográfico das regiões metropolitanas e se baseia na interfederatividade sem abrir mão da autonomia administrativa de cada ente federado.

2.5.3. Controle social, *accountability* e transparência

Para Castro e Falcão (2004), a origem do controle social se identifica em duas perspectivas, uma estrutural e outra antiestrutural, que realçam o homem como avaliador e como ritualizador. Para os autores, a avaliação está relacionada ao tipo de necessidade e ao tipo de bem que satisfaça a necessidade do homem. Já a ritualização está relacionada ao modo de conseguir o bem ou de satisfazer as necessidades do homem.

Em relação aos meios de comunicação de massa, no que se refere ao controle social, Fonseca (2011, p. 42) salienta que “a mídia, ao participar da esfera pública como ‘prestadora de serviços’ [...], teria uma função imprescindível nas democracias: informar sobre os acontecimentos levando as pessoas uma gama de dados que, sem esse serviço, não teria condição de conhecer”. O autor vai além, ao afirmar que “os órgãos da mídia fariam a fiscalização do Estado, exercendo assim a forma mais bem acabada de ‘controle social’: em relação ao dinheiro público, as ações públicas, numa palavra, aos negócios públicos”.

Além da questão do controle, propriamente dito, existe a questão da prestação de serviços e da administração da coisa pública. Santos (2010, p. 12) afirma que “a finalidade da gestão pública é a prestação de serviços aos cidadãos, responder às demandas da sociedade por bens e serviços públicos de qualidade, promover a pessoa humana e o seu desenvolvimento integral em liberdade”, assim, seria necessário

entender as demandas do cidadão além de lhe permitir controlar o que tem origem em si mesmo, ou seja, o governo.

De acordo com o MFT-CGU (2016), o que mantém o equilíbrio entre os grupos e indivíduos, além das normas, é a participação contínua da sociedade na gestão pública, que é um direito assegurado pela Constituição Federal. Assim, a norma máxima permite não só que os cidadãos “participem da formulação das políticas públicas, mas também, que fiscalizem de forma permanente a aplicação dos recursos públicos”, consubstanciando e embasando o sistema de controle social nacional.

Há uma forma prática de criar uma associação entre os atos políticos e as necessidades de garantia de controle social, de acordo com Gaspardo e Ferreira (2017), por exemplo, em 2008, por iniciativa de entidades da sociedade civil paulistana, foi aprovada uma Emenda à Lei Orgânica do Programa de Metas, que criava a obrigatoriedade de os prefeitos apresentarem “programas de metas”, tendo como referencial as propostas que defenderam durante as campanhas eleitorais, que, junto com um conjunto de ações e atividades complementares, tinham como objetivo a qualificação e contribuição prática para um planejamento da administração pública e um fortalecimento do controle social sobre as políticas públicas implementadas.

O controle social, de acordo com Gaspardo e Ferreira (2017), está inserido em diversas iniciativas voltadas para a democracia participativa, tais como o Programa de Metas das prefeituras, o orçamento participativo, as conferências, os conselhos, as audiências e as consultas públicas, entre outros, que contribuem com o aperfeiçoamento do controle social das políticas públicas.

Uma série de conceitos ou formas de aplicação podem ser atribuídos ao controle social das políticas públicas. Gaspardo e Ferreira (2017, p. 134) afirmam que não se trata apenas de mais uma forma de fiscalização da coisa pública, mas também de “participar das decisões e monitorar sua implementação, estimular o exercício da cidadania ativa e disseminar informações, a fim de reduzir a assimetria existente em relação a representantes eleitos e burocratas”. Verifica-se nesse caso que existe uma ligação muito forte entre a prestação de contas quando se fala em “monitorar” com a transparência quando se fala em “disseminar informações”.

Complementam Gaspardo e Ferreira (2017) que a redução da assimetria de informações é um dos principais instrumentos para a democracia e o controle social

das políticas públicas. Os autores ainda salientam que se deve considerar vários aspectos, entre eles, se em um processo de construção participativa e de complementaridade são consideradas as condições para a inclusão de atores historicamente excluídos, se há um compromisso de que entidades ou agentes que atuam de maneira consultiva passem a atuar de maneira deliberativa, que haja um suporte institucional e jurídico que permita a participação e o estímulo pedagógico de participação política.

Tão importante quanto as formas e a implementação do controle social, e, talvez até a base desta implantação, encontra-se a transparência, que na visão de Weiss (2015, p. 4) se solidifica nas TICs (Tecnologias da Informação e Comunicação), pois essas “podem implementar novos canais de comunicação entre os atores, melhorar a eficiência, a transparência e a democratização no acesso a informações, contribuindo para que melhores escolhas sejam feitas e melhores decisões sejam tomadas”.

Ainda com relação à transparência, de acordo com Laia *et al* (2011), o modelo institucional do e-gov no Brasil tem sido um limitador no uso das TICs, no que concerne aos serviços públicos integrados, dificultando a ampliação e a participação, conseqüentemente reduzindo a transparência, o que acarreta dificuldade de melhorar a gestão de políticas públicas.

Outra forma de abordar a transparência pública está no trabalho elaborado por Barral *et al* (2015, p. 643), que identifica a abordagem sob a perspectiva da teoria de agência e da prestação de contas (*public accountability*) na linha-mestra da “divulgação da informação, pois os gestores governamentais podem disponibilizar ao cidadão uma informação incompleta (conflito de agência)”. No caso específico do Estatuto da Metr pole e dos PDUI, teria sentido afirmar que uma maior transparência da informação pública poderia levar a uma maior aproximação entre o cidadão (principal) e o gestor público (agente).

Cabe salientar que nenhum método ou técnica isolado pode ser capaz de garantir a prosperidade. Nem mesmo o controle social, isoladamente, garantiria o total gerenciamento da sociedade sobre a ação do agente público, que, na visão de Clementino e Almeida (2015, p. 202), para “melhorar esse quadro requer um equilíbrio técnico-político que tenha por referência a ação coletiva e o planejamento participativo”, e ação contínua do Estado para evitar a assimetria informacional. Essa ação, na visão

de Fonseca (2011, p. 42), pode se dar no ambiente da grande rede mundial de comunicação, pois “a internet representa um espaço novo no que tange à informação e aos embates ideológicos”.

De acordo com Ghanem (2007, p. 12), “é impossível obter impacto sem um trabalho de ponte entre os setores público, empresarial e social”. Contudo, o autor destaca que “é necessário criar tecnologias e espaços de diálogo para que agentes sociais possam dar contribuições concretas à gestão pública e criar mecanismos de articulação em rede que gere impacto”.

Já na visão de Fonseca (2011, p. 42), “tal espaço vem sendo disputado por grandes grupos empresariais – caso dos portais de informação e da chamada ‘convergência digital’ – e por um sem-número de organizações e movimentos sociais”. Fonseca (2011) argumenta que ainda não é possível tirar conclusões sobre o real potencial da *internet* como meio alternativo de controle social.

No que se refere ao sistema de participação do cidadão, Ghanem (2007, p. 12) afirma que é nítido que “para alcançar resultados positivos, a participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas precisa de maior planejamento estratégico e operacional”.

Além disso, a complexidade das questões que envolvem a relação entre poder público e sociedade civil passa pela definição de “como deve ser a interlocução entre setor privado, governos e sociedade civil” (GHANEM, 2007, p. 12). Ainda na visão de Ghanem (2007, p. 12) esses atores desejam estabelecer mecanismos de eficiência que se baseiam em “como ganhar escala sem perder a efetividade da proposta de intervenção social” contida principalmente no arcabouço jurídico brasileiro.

A tecnologia da informação, ou seja, a *internet* pode ser um aliado no processo, porém, para Fonseca (2011, p. 42), “cabe ressaltar que há visões bastante polarizadas”, e continua afirmando que as visões ou são “muito otimistas, quase ingênuas, sobre o poder de ‘subversão’ do mundo digital, e outra fortemente desconfiada de que se trata de algo novo”.

Na visão de Leeds e Leeds (2015, p. 58):

A afirmação teórica principal talvez seja a de que formas manifestas de controle e suas bases de recursos podem variar amplamente, embora visando ao mesmo

objetivo – não oculto, ‘profundo’ ou misterioso, mas bastante consciente entre os detentores de poder, mesmo se não expreso publicamente a maior parte do tempo.

Segundo Matias-Pereira (2010, p. 97), os instrumentos de controle são importantes meios de garantia da democracia e a “democratização do Estado” tem como pressuposto o controle do seu aparelho pela sociedade civil, baseada na possibilidade de acesso do cidadão à informação governamental. Tal posição é confirmada e complementada pelo pensamento do MTF-CGU (2016), para quem “o controle social pode ser feito individualmente, por qualquer cidadão, ou por um grupo de pessoas”.

O controle social dessa forma pressupõe a participação do cidadão. Na visão de Gadotti (2014) e Moura (2016), existem dois tipos de participação, a saber: Participação Popular e Participação Social. Para Moura (2016, p. 37), a “Participação Social se dá nos espaços e mecanismos do controle social como nas conferências, conselhos, ouvidorias, audiências públicas, entre outros”.

São lugares ou espaços em que acontece o efetivo exercício do processo de interação entre o cidadão e o gestor público. Esse é o entendimento dado também pelos gestores públicos de acordo com esses autores, ou seja, é uma forma de atuação da sociedade civil de maneira organizada, sendo fundamental para o controle e a implantação das políticas públicas, permitindo uma maior interação entre os governos e a sociedade civil.

Moura (2016, p. 37) conceitua Participação Popular como sendo “às formas mais independentes e autônomas de organização e de atuação política dos grupos das classes populares e trabalhadoras e que se constituem em movimentos sociais, associações de moradores e lutas sindicais”. Assim, de acordo com a autora essa forma de participação é mais direta que a participação social, utilizando-se para isso mecanismos como marchas, ocupações, etc., ou seja, essas formas de atuação, embora em algumas ocasiões negociem com o governo, não participam e nem atuam dentro dos programas públicos. Logo, não se subordinam às regras e regulamentos criados pelo próprio ente público.

Voltando-se à questão central do controle social, Correa (2000) e Moura (2016) apontam que esse controle permite aos movimentos sociais influenciarem a criação e a condução das políticas públicas de forma a garantir que tais políticas atendam às

necessidades da população com base no direcionamento necessário da real participação da sociedade civil na gestão de todas as políticas públicas.

O distanciamento entre os interesses, ou melhor, os conflitos de interesse entre os agentes públicos e o cidadão, para Dowbor (2013, p. 12), reside no fato de que “os interesses da população não afloram, não influenciam o processo decisório”. Assim, existe um distanciamento entre os agentes públicos e os cidadãos, o que parece se refletir nos fatos recentes ocorridos no Brasil, em que uma parcela cada vez maior de eleitores não comparece aos escrutínios, delegando, dessa forma, para uma parcela cada vez menor da população a responsabilidade sobre a escolha das políticas ou modelos políticos a serem implantados nos anos subsequentes.

A forma de controle social também pode variar em função de outros elementos, como por exemplo, voltando-se à questão estrutural, ou seja, a estrutura de prestação de contas (*accountability*), que é uma das bases do modelo de gestão pública, que pode se apresentar truncada e de difícil entendimento por parte do cidadão, além de poder levar a um desinteresse generalizado pelas coisas públicas.

Esse ambiente pode ser um cenário atraente para que os mal-intencionados e incompetentes se instalem no universo da administração pública. Nesse aspecto cabe ressaltar o pensamento de Matias-Pereira (2010, p. 95), para quem “existem indícios de que essa deformação nas funções do Estado contribuiu para enfraquecer o sistema de controle, e dessa forma, facilitou o avanço do fenômeno da corrupção nos países da região¹⁴”.

O que se pode absorver desse cenário é que o cidadão, por talvez entender que não dispõe de instrumentos para interferir na aplicação de políticas públicas ou por não conhecer esses instrumentos objetivos de participação e controle, pauta sua relação com os agentes públicos na passividade subjetiva avaliativa das informações divulgadas por meios de comunicação de massa. Assim, de acordo com Leeds e Leeds (2015, p. 52), a respeito do exercício do poder:

Qualquer forma de organização pode ser usada como recurso de poder mesmo na ausência de controle sobre ou de acesso aos meios de produção; controle sobre ou acesso à informação, controle sobre pontos-chave de tomada de decisão em um

¹⁴ Entende-se como região neste caso a América Latina.

sistema social, mobilização de massa com ou sem organização formal etc., são todos fontes de poder.

Por essa linha de raciocínio pode-se dizer que o cidadão não tem acesso a informações úteis e transparentes que lhe permitam ficar seguro quanto às escolhas de implantação de políticas públicas e, nesse processo, acaba se utilizando das informações divulgadas pelos canais de comunicação de massa, que muitas vezes não têm nem o respaldo, nem base para avaliação técnica para suas manifestações de juízo de valor.

Inúmeras vezes, essas opiniões vêm recheadas pela falta de rigor e apuração científica. Nesse contexto, Matias-Pereira (2010, p. 98) afirma que “fica evidenciado, assim, que a busca da transparência nos países democráticos exige a criação de instituições de controle, direito e garantia do bem público”, com o objetivo tanto de resguardar o patrimônio, como o de garantir a necessária preservação do direito de escolher e controlar os destinos da sociedade pela própria comunidade com amplo acesso às informações públicas.

Assim, acompanhar a evolução natural das atividades administrativas públicas pressupõe adequar os instrumentos de controle e de informação ao nível de desenvolvimento em que se encontra a sociedade e também a cada um dos indivíduos ou grupos isoladamente, possibilitando a redução da assimetria informacional gerada a partir das diferenças naturais entre esses indivíduos, grupos e principalmente entre as entidades formadoras de opinião.

Para o MTF-CGU (2016), o controle social está intimamente relacionado à participação na gestão pública por parte dos cidadãos. O objetivo, ainda de acordo com o mesmo órgão, é que o cidadão possa “intervir na tomada da decisão administrativa, orientando a Administração para que adote medidas que realmente atendam ao interesse público” e, ao mesmo tempo, exigir do gestor público que o mesmo pratique a *accountability* exercendo, assim, o controle sobre a ação do Estado.

A demanda por instrumentos de controle social mais palatáveis ao cidadão, se levado em consideração o processo formal de prestação de contas por meio de relatórios financeiros, pode estar ligada à dificuldade de entendimento do conteúdo dos relatórios divulgados pelas entidades públicas, ou seja, os demonstrativos utilizados para prestação de contas são pouco esclarecedores para o leigo, ou pecam pela falta

de informação útil, e isso pode ensejar uma forma de controle invertido, exercido pelos grupos dominantes.

O desconhecimento de finanças públicas, somado à complexidade das informações divulgadas pelos gestores públicos e, também, à desinformação a respeito dos direitos do cidadão no processo de controle da gestão pública, pode ser considerado como fator relevante para a pouca participação dos indivíduos na definição das políticas públicas regionais.

Tal afirmação encontra amparo no pensamento de Rivera (1995), para quem a despreocupação com o desenvolvimento político e cultural, proveniente de uma ênfase na técnica e de uma concepção pouco democrática do Estado, passa a ser um motivo central desse problema de afastamento ou de desinteresse.

Para Filgueiras (2007, p. 195), “o controle exerce, na administração sistêmica, papel fundamental no desempenho eficaz de qualquer organização”, e assim rever o formato de controle existente no Estado brasileiro e, por conseguinte, nas regiões metropolitanas é fundamental para a inserção social e participação dos indivíduos.

Para Rivera (1995), existe um congelamento das relações sociais e políticas, na expectativa de que o desenvolvimento progressivo das forças produtivas leve a uma natural socialização das relações de propriedade e a um conseqüente conjunto de relações solidárias entre os homens. Essa relação solidária em termos de controle social, nas palavras de Filgueiras (2007, p. 195), se daria por meio de uma ação conjunta e sistemática de controle, pois “é através dele que detectamos eventuais desvios ou problemas que ocorrem durante a execução de um trabalho possibilitando a adoção de medidas corretivas para que o processo se reorienta na direção dos objetivos traçados pela organização”.

Uma outra maneira de materializar o controle social, identificado na LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo Filgueiras (2007, p. 234), é que “deverão ocorrer, também, ao final dos meses de maio, setembro e fevereiro, audiências públicas no Legislativo, com o intuito de avaliar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre”.

Ou seja, mais uma vez encontra-se respaldo na legislação para a aplicação do controle social, porém, esse está atrelado a modelos no mínimo desconhecidos por

parcela significativa dos cidadãos, quiçá até mesmo pela maioria dos agentes públicos também.

Outra previsão legal de controle social existente são as figuras dos conselhos participativos. De acordo com o MTF-CGU (2016), esses “conselhos são espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais”.

Os conselhos devem exercer esse controle social dentro das esferas municipais e ter dentro de sua forma de estrutura a figura do colegiado, que, de acordo com Ribeiro e Klink (2008, p. 34), é uma instância informal de apoio técnico extraoficial ao conselho, e que, para exercício pleno do desempenho de suas atribuições, “conta com representação de cinco segmentos que são: movimentos sociais, entidades sindicais, empresários, entidades profissionais e de pesquisa e organizações não governamentais que não pertençam a nenhum dos demais setores” anteriores.

De acordo com Moura (2016, p. 40), tanto a implementação como a execução das políticas públicas que busquem efetivamente atender às necessidades da sociedade dependem do controle social por parte da sociedade civil. Para a maioria dos casos é papel dos conselhos estabelecer as discussões, elaborações de planos e projetos, bem como a fiscalização das políticas públicas.

Corroborando com esse pensamento, o MTF-CGU (2016) afirma que “os conselhos gestores de políticas públicas são canais efetivos de participação, que permitem estabelecer uma sociedade na qual a cidadania deixe de ser apenas um direito, mas uma realidade”. E para exercerem suas atividades de acordo com o que estabelecem as regras em vigor:

...os conselhos devem ser compostos por um número par de conselheiros, sendo que, para cada conselheiro representante do Estado, haverá um representante da sociedade civil (exemplo: se um conselho tiver 14 conselheiros, sete serão representantes do Estado e sete representarão a sociedade civil).

Portanto, de acordo com os mecanismos expostos, o cidadão seria capaz de identificar quais são suas reais possibilidades como agente de propagação e execução do controle social, porém, seja por alienação, seja por fragilidade dos processos de educação e comunicação pública, não o faz, ou o faz de maneira incipiente ou isolada.

A falta de informação concisa e do hábito de participação social bem como de conceitos elementares de cidadania, em meio a esse processo, pode explicar o desinteresse em função da frustração, principalmente pelo não entendimento mínimo do significado dos relatórios de prestação de contas. Nesse aspecto, o MTF-CGU (2016) reforça que “a importância dos conselhos está no seu papel de fortalecimento da participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas”.

Em função das deficiências apontadas anteriormente, ter-se-ia uma redução sistemática da participação da sociedade na condução dos mecanismos de controle da gestão administrativa pública e também da definição das políticas públicas regionais.

Nas poucas situações em que se percebe a participação do cidadão, ou seja, quando há essa atuação, talvez ela não seja capaz de reproduzir a necessidade de acompanhamento e nem o desejo de melhoria no processo de implementação de políticas públicas.

Provavelmente essa participação passe por uma insatisfação com a qualidade do serviço público prestado ou pela necessidade vital de ter acesso a alguns serviços de utilidade pública. E neste caso o ponto de mitigação desse processo na visão do MTF-CGU (2016), estaria na existência dos conselhos, pois “os conselhos são o principal canal de participação popular encontrada nas três instâncias de governo (federal, estadual e municipal)”.

Assim, a participação do cidadão no controle social pode estar ligada à insatisfação ante os comportamentos dos agentes públicos e, ao mesmo tempo, uma reação frente à inércia e demora de ação das entidades e agentes de controle oficial. Portanto, de acordo com o MTF-CGU (2016), “é de fundamental importância que cada cidadão assuma essa tarefa de participar de gestão pública e de exercer o controle social do gasto do dinheiro público”.

De acordo com o MTF-CGU (2016):

A Controladoria-Geral da União (CGU) é um dos órgãos de controle da correta aplicação dos recursos federais repassados a estados, municípios e Distrito Federal. No entanto, devido às dimensões do Estado Brasileiro e do número muito grande de municípios que possui (5.570), a CGU conta com participação dos cidadãos para que o controle dos recursos seja feito de maneira ainda mais eficaz. Com a ajuda da

sociedade, será mais fácil controlar os gastos do Governo Federal em todo Brasil e garantir, assim, a correta aplicação dos recursos públicos.

Para Belrhali-Bernard (2013, p. 562-563)¹⁵, o processo de controle social estaria ligado a uma relação estreita entre a educação e o ordenamento jurídico. Assim, a “responsabilidade administrativa ajuda a construir pontes tanto entre disciplinas como entre os sistemas jurídicos”.

Acrescenta o autor que a “responsabilidade legal é apenas uma maneira de compreender a ideia de que uma pessoa deve aceitar as consequências de suas ações” e, portanto, no caso da área pública, todas as ações são, ou deveriam ser monitoradas e controladas pela sociedade (BELRHALI-BERNARD, 2013, p. 562-563).

Belrhali-Bernard (2013, p. 562-563)¹⁶, ao se referir à responsabilidade dos agentes públicos, alerta para dois tipos de consequências, a criminal e a política, para os atos desses agentes, ao afirmar que os atores entram “em uma rede de responsabilidades que se encontra na área: civil, criminal ou disciplinar”. Para o autor, portanto, a responsabilidade criminal dos membros do Governo se aplica em qualquer momento e a responsabilidade política se aplica se ele ainda faz parte do governo.

No trato da coisa pública é fundamental a prestação de contas. De acordo com Matias-Pereira (2010, p. 70), “o termo *accountability* pode ser aceito como o conjunto de mecanismos e procedimentos que induzem os dirigentes governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações à sociedade, garantindo-se dessa forma maior nível de transparência e a exposição pública das políticas públicas”.

Para o MTF-CGU (2016), o cidadão, além de escolher, de quatro em quatro anos, seus representantes, tem o direito “de acompanhar de perto, durante todo o mandato, como esse poder delegado está sendo exercido, supervisionando e avaliando a tomada das decisões administrativas”.

Porém, há uma sensação, em algumas situações, que nem mesmo a própria administração do órgão ou da entidade pública percebe a utilidade e o relacionamento entre os instrumentos de *accountability* e o desenvolvimento do processo de aplicação de políticas públicas nos seus estágios cruciais, que são a formulação de agenda,

¹⁵ Tradução livre

¹⁶ Tradução livre

seleção de políticas, implementação, monitoramento e avaliação, mas acabam não utilizando ou não valorizando os referidos instrumentos de informação.

Além dos aspectos da disponibilização de serviços públicos, administrar, em um conceito público, também está ligado a formas de controle e de prestar contas. E a forma dessa prestação de contas deve se dar por meio da informação, que é outro ponto importante e que se insere na linha dos conceitos subjacentes à prestação do serviço e carrega intrinsecamente os efeitos da interpretação dessa informação à luz dos conceitos sociais e das necessidades informacionais a partir da definição de características culturais.

Segundo Delfim Netto (2014), os mecanismos de controle podem ser traduzidos de forma quantitativa a partir dos objetivos das unidades de uma organização condensados no orçamento público. Assim, já que pode ser quantificado pode ser classificado e avaliado por uma métrica específica.

Por outro lado, a desconfiança da sociedade na atuação dos órgãos públicos, há muito, é reverberada pelos meios de comunicação dentro da sociedade brasileira. Ao que parece, a sociedade não percebe a utilidade dos instrumentos de gestão pública e não se sente confortável com o atual sistema de controle, principalmente no que se refere aos relatórios contábeis, econômicos e financeiros, ou seja, não identifica a utilidade prática da prestação de contas formal feita pelos órgãos e agentes públicos de modo geral.

Por exemplo, no âmbito municipal, de acordo com o MTF-CGU (2016), “é dever da prefeitura informar a população, com clareza, sobre como é gasto o dinheiro público. A prefeitura deve prestar contas à população e publicar suas contas de forma simples em local visível e de fácil acesso para todos os cidadãos”. Essa prática não é padronizada nem perene nos mais de 5.500 municípios que fazem parte do território nacional e geram, assim, mais uma fonte de desconfiança na relação do cidadão com o Estado.

Segundo Matias-Pereira (2010, p. 70), “quanto maior a possibilidade de os cidadãos poderem discernir se os governantes estão agindo em função do interesse da coletividade e sancioná-lo apropriadamente, mais *accountable* é um governo”. Nessa lógica, pode-se dizer que a sociedade espera que sejam evidenciados atos e fatos que demonstrem claramente o comprometimento dos agentes públicos com os anseios da

sociedade. Portanto, uma boa prestação de contas, com alto nível de transparência faria com que a sociedade se integrasse ao processo legitimando as políticas públicas postas em prática ou sugeridas pelos agentes públicos na região, no território ou no país.

Essa interação entre a informação e o objetivo da informação, se traduz no processo orçamentário público, que, em geral, traz o planejamento e o controle embutidos em seus componentes e que resultam na consolidação das informações em relatórios financeiros previamente definidos, como, por exemplo: demonstrativos dos gastos, balanços, fluxo de caixa e outros relatórios auxiliares, exigidos após a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Dessa forma, a administração pública se vale de instrumentos financeiros para verificar se seu planejamento, quando executado, consubstanciou-se em resultados efetivos de melhoria da qualidade de vida do cidadão. Faz-se, assim, uma relação direta entre o cumprimento do orçamento e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e, portanto, o controle dos gastos e a verificação do cumprimento das metas fazem parte do processo de controle do Estado.

A falta de esclarecimentos sobre as informações econômicas e a falta de notas explicativas na divulgação dos instrumentos de controle, além da ocorrência de diversos casos de desvio de recursos públicos, provocam um sentimento de desconfiança e com isso, segundo Matias-Pereira (2010, p. 94), “a questão da transparência passa a ter um lugar de destaque, visto que a corrupção apresenta-se como um fenômeno que enfraquece a democracia, a confiança no Estado, a legitimidade dos governos e a moral pública”.

Assim, buscar formas de melhorar a informação, contribuindo para uma maior transparência, bem como uma melhor adequação às necessidades sociais e à melhoria da gestão das políticas públicas em si já seria componente inequívoco da necessidade de reestruturação constante dos modelos de prestação de contas. Para Sen (2002), o principal desafio está relacionado com a desigualdade que tanto pode ser de âmbito internacional quanto de âmbito intranacional.

Sen (2002) também salienta que as desigualdades que são preocupantes incluem sem sombra de dúvidas as disparidades na afluência e também nas assimetrias informacionais e de tratamento, bem como nas oportunidades e nos

poderes políticos, sociais e econômicos. Mas a transparência na gestão pública e, conseqüentemente, uma maior participação do cidadão no controle social tem encontrado um campo promissor e sustentável com o desenvolvimento recente da Tecnologia da Informação, adquirindo papel relevante na definição e condução de políticas públicas.

Em termos reais a gestão da coisa pública recebeu reforços para o seu controle, principalmente, nos sistemas analíticos dedicados. Santos *et al* (2013) afirmam que, para um desenvolvimento sustentável, é necessária a aplicação de princípios ligados à democracia, principalmente os que têm fundamentos na transparência da gestão pública.

Na mesma linha, o MTF-CGU (2016) afirma que o orçamento participativo pode ser considerado um instrumento de complementação da democracia, já que, segundo esse entendimento, tal orçamento permite que o cidadão debata e escolha os destinos dos recursos financeiros de uma cidade.

É notório que o desenvolvimento tecnológico facilitou o acesso à informação por parte do agente externo e ao mesmo tempo vem criando, a partir de ferramentas de sistemas de acesso à *internet*, uma mudança de comportamento, ainda um pouco tímida, mas evoluindo na direção de uma maior demanda por dados disponíveis para a sociedade, havendo assim uma retroalimentação. Nesse prisma, Matias-Pereira (2010, p. 1) afirma que:

Os governos, além da preocupação permanente em elevar o nível do desempenho da gestão pública (disponibilizando cada vez mais bens e serviços, com menos recursos), devem dedicar uma especial atenção às questões que envolvem a ética, a moral e a transparência na administração pública (*accountability*).

Essa evolução tecnológica que culminou com uma maior acessibilidade a dados públicos, ao que transparece, ainda não se consubstanciou em uma aproximação do cidadão (contribuinte ou não) com o processo de tomada de decisão e prestação de contas.

O controle da gestão pública tende a ir se consolidando com o advento de novas leis, e com uma maior quantidade de informações contábeis, econômicas e financeiras disponíveis para os agentes, muito embora, esse controle fique ainda muito restrito aos

órgãos oficiais de fiscalização, como, por exemplo, o TCU – Tribunal de Contas da União, e a CGU – Controladoria Geral da União.

O que se espera é que a partir de uma maior transparência, haja uma maior aproximação do agente externo. A aproximação do cidadão do processo decisório de gestão pública se daria a partir da confiança adquirida por ele no processo de transparência da informação.

Ainda nessa linha de pensamento, de acordo com o MTF-CGU (2016), a Controladoria Geral da União é órgão do governo federal responsável, entre outras atividades, por promover a transparência na administração pública federal e pelo fomento ao controle social. Nesse sentido, desenvolve uma série de ações voltadas para membros de conselhos de políticas públicas, agentes públicos e demais cidadãos interessados em acompanhar os gastos públicos.

Dentro dessa tendência de divulgação da informação em ambientes virtuais, há um esforço político e econômico, por parte de órgãos e áreas do governo, para inserir o Brasil no grupo de nações que adotam os modelos de relatórios de prestação de contas públicas transparentes, privilegiando a informação pública de qualidade como forma de *accountability*.

Em contraponto existe uma tendência de notícias jornalísticas apontarem de forma enfática diversos casos de condutas irregulares ou indesejáveis no trato da *res publica*¹⁷, alcançando repercussão negativa dentro da sociedade brasileira, como o recente escândalo envolvendo a estatal Petrobras S.A., que reverberou de maneira internacional, gerando uma desconfiança com relação à transparência das informações.

Um exemplo que enfatiza o lado mais positivo da gestão pública em conjunto com o controle social, vem da área internacional, e segundo Ribeiro e Klink (2008, p. 10), é o caso da prefeitura de Londres, que, a partir de uma ação do seu prefeito, aglutinou o conjunto dos atores locais em torno de um projeto que buscava com base em uma maior clareza e transparência no planejamento estratégico da cidade voltar a inseri-la no cenário internacional de forma a alavancar economicamente a região.

¹⁷ Coisa pública.

Em função dessa dinâmica de valorização da participação do indivíduo e seguindo uma tendência mundial de transformar a linguagem da comunicação das Ciências Sociais Aplicadas em uma linguagem universal, alguns organismos internacionais e nacionais, dentre eles o IASB (*International Accounting Standards Board*) e o IFAC (*International Federation of Accountants*), vêm empregando recursos na discussão e na adoção de normas internacionais mais homogêneas, com o intuito de tornar a informação proveniente de entidades públicas ou privadas mais transparentes.

O objetivo é tornar mais fáceis de entender as informações geradas pelas entidades públicas, tanto para o cidadão, como para potenciais investidores institucionais ou interessados externos. Alcançado esse objetivo, qualquer pessoa, em qualquer lugar do mundo, seria capaz de ler, entender e opinar sobre a posição econômico-financeira de qualquer entidade pública ou privada.

No caso específico do setor público brasileiro, no âmbito do orçamento, o Princípio da Transparência é apresentado como um dos princípios orçamentários e deverá ser aplicado, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a todas as esferas de governo.

Esse instrumento normativo (a LRF) determina que o governo, deverá, por exemplo, “divulgar o orçamento público de forma ampla à sociedade; publicar relatórios sobre a execução orçamentária e a gestão fiscal; disponibilizar, para qualquer pessoa, informações sobre a arrecadação da receita e a execução da despesa”. Ainda nesse mesmo prisma, no âmbito municipal, o MTF-CGU (2016) afirma que “de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 48 e 49, a prefeitura deve, ainda, incentivar a participação popular na discussão de planos e orçamentos”.

Para facilitar e adequar esses instrumentos são necessários ajustes e aclimações periódicos, e no Brasil essas alterações na forma de apresentação e elaboração dos relatórios econômico-financeiros, tanto privados como públicos, na sua maioria acontecem em decorrência da adesão do país a acordos internacionais na área de gestão pública e de informação contábil, fazendo com que os profissionais da área de finanças e os cidadãos de modo geral passem a atender as orientações de entidades internacionais como o IASB e o IFAC, como já mencionado.

Segundo Matias-Pereira (2010), uma “grande parcela dos Estados latino-americanos, em especial o Brasil, em razão do modelo desenvolvimentista adotado, extrapolou a alçada de suas funções básicas para atuar com grande peso na esfera produtiva”.

Ou seja, atuando como empresário em diversos segmentos da economia, o governo por meio das entidades estatais (empresas públicas e de economia mista) tem por determinação legal que adotar os modelos e as normas das entidades privadas, como se privadas fossem, e de fato na sua forma jurídica constitutiva o são. Por isso, é possível encontrar diferentes tipos de relatórios e formas de prestação de contas dentro dos modelos adotados pela administração pública direta ou indireta.

Importante ressaltar que os organismos internacionais não têm como impor a adoção e tampouco o ritmo de implementação das suas orientações aos países signatários, basicamente em virtude do conceito universal de soberania nacional.

Assim, a adoção de regras internacionais de transparência segue o rito e as características de cada região, atendendo a diversidade cultural, política e social de cada Estado. No Brasil, no campo da Ciência Contábil, por exemplo, vêm sendo difundidas e implantadas, desde 2005, as normas do IFRS (*International Financial Reporting Standards*), para as entidades privadas e, a partir de 2008, as normas advindas das IPSAS (*International Public Sector Accounting Standards*), para as entidades públicas.

Essas normas, que são regidas por orientações mestras (*framework*), mas que sofrem pequenas alterações específicas para atender as questões culturais, políticas e ambientais regionais, são fundamentais, segundo esses órgãos, para atender as expectativas dos *stakeholders*.

Pode-se dizer que essa necessidade e também tendência de convergência e unificação de procedimentos para a divulgação de informações econômicas e financeiras, foi o caminho encontrado até o momento para a redução da assimetria informacional.

No âmbito do setor público, é possível, de acordo com Ribeiro e Klink (2008, p. 10), perceber que, no decorrer dos anos 1990, os agentes da sociedade civil passaram a cobrar a falta de um arranjo institucional mais forte para representar os interesses da região em geral, diante do cenário internacional.

Ainda segundo os autores, no ambiente internacional, é possível observar, por exemplo, que “a falta de transparência e de clareza na organização das funções de interesse comum e a perda de competitividade [...] fizeram com que o tema metropolitano voltasse a ser pautado pelas lideranças públicas e privadas”.

Essas orientações internacionais teriam a intenção de reduzir ao máximo as influências locais e regionais, no que se refere à divulgação das informações econômicas e financeiras, permitindo a redução da assimetria informacional em relação aos atores políticos em seus territórios e fora deles.

Mesmo considerando a adoção plena dessas orientações, é muito pouco provável que se consiga eliminar totalmente as influências religiosas, culturais, políticas e sociais atinentes a cada região do planeta. Logo, há que se conviver com uma influência significativa da cultura local na preparação e divulgação das informações, ou seja, na própria essência da transparência pública.

O processo global de convergência das regras de divulgação de informações propicia às normas locais aproximarem-se das normas internacionais, com a valorização concomitante da adoção das boas práticas de governança.

Assim, é importante para a sociedade compreender e para o meio acadêmico estudar, criticar e sugerir melhorias ao processo de transparência da informação e, principalmente, na geração de conceitos para a sustentação da governança pública e do controle social.

Ainda no campo da prestação de contas e da transparência, para tentar diminuir os problemas provocados por ações indesejadas ou irregulares por parte dos gestores públicos, algumas normas foram criadas e outras aprimoradas e modernizadas, a partir do ano de 2000, na tentativa de mitigar os efeitos dos riscos envolvidos nessas ações administrativas da área pública.

Esta tentativa de exercer um controle mais efetivo sobre as ações dos administradores públicos vem se consolidando em normas jurídicas mais rígidas, como, por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)¹⁸ e a Lei de Acesso à Informação (LAI)¹⁹ e, mais recentemente, a Lei Anticorrupção²⁰.

¹⁸ Lei Complementar, 101/2000.

¹⁹ Lei Ordinária, 12.527/2011.

²⁰ Lei Ordinária, 12.846/2013.

Além desses instrumentos legais descritos anteriormente, também a figura do Orçamento Participativo é relevante porque nele a população pode decidir quais são as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano, de acordo com o cronograma e com as disponibilidades de recursos do orçamento de cada prefeitura, conforme MTF-CGU (2016). Nesse contexto, afirma Filgueiras (2007, p. 234) que a LRF determina:

Ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos de acesso ao público, dos seguintes documentos: planos; orçamentos; Lei de Diretrizes Orçamentárias; prestação de contas e respectivo parecer prévio; relatório resumido da execução orçamentária; relatório da gestão fiscal. [...] as instituições e qualquer cidadão terão acesso às contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo que ficarão disponíveis, por todo o exercício, no Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração.

Ainda com essa mesma visão, Silva (2012) afirma que a base para a discussão da eficiência governamental, também aparece na Constituição Federal de 1988 que no seu art. 70, trata da economicidade, tem sua verificação ou mensuração a partir, exatamente, dos registros e relatórios econômicos. Pode-se entender com isso, que a nossa base para a verificação da execução e da eficiência passa pelo conhecimento e pela comparação dos resultados obtidos por meio de métodos estatísticos e financeiros e da influência e conhecimento por parte da sociedade dos relatórios de prestação de contas.

Como forma de se inserir nesse contexto e para acompanhar essas mudanças e tendências que estão influenciando todos os países, no campo, especificamente, da informação contábil e orçamentária públicas, o Brasil vem promovendo por meio de entidades e órgãos oficiais (CFC – Conselho Federal de Contabilidade e STN – Secretaria do Tesouro Nacional) uma adequação das normas nacionais de divulgação e prestação de contas públicas, conhecidas pela sigla NBCASP (Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público), que nada mais são que aderência e adoção das IPSAS difundidas internacionalmente pela IFAC.

Cabe ressaltar que há visões em uma linha de pensamento um pouco mais cautelosas em relação a esse processo de “modernização” aparente, da informação pública, como é o caso de Ribeiro e Klink (2008, p. 22), que chamam a atenção para o fato de que “o cenário de rápidas mudanças institucionais que ocorreram num período

de tempo relativamente curto, reduziu também a transparência do sistema como um todo, e gerou altos custos de transição”.

Reforçam os mesmos autores que o resultado dessa dialética socioinstitucional é um sistema volátil e complexo que dificulta o entendimento do cidadão a respeito das responsabilidades, atribuições e fontes de financiamento no âmbito das regiões metropolitanas.

De acordo com Matias-Pereira (2010, p. 98), “a transparência das ações dos governos dos países da região²¹ ainda encontra-se distante do ideal”. Nesse caso, alguns fatores deveriam ser levados em consideração pelo gestor público como forma de alterar esta relação entre o cidadão e a informação pública, como, por exemplo, torná-la mais amigável para o leigo, com a adoção de um realinhamento visual dos relatórios divulgados pelo ente público, ou um formato mais fácil de ser entendido e, ao mesmo tempo, a utilização de uma linguagem menos tecnicista nas descrições dos acontecimentos patrimoniais e orçamentários.

Uma ampla, intensa e contínua divulgação de conceitos sobre cidadania, finanças e transparência públicas, e a inclusão nas grades curriculares escolares das novas gerações de disciplinas, dentro dessa temática, poderiam trazer uma maior condição futura para a participação democrática do cidadão no processo de gestão da *res publica*.

Outro exemplo a se destacar, segundo MTF-CGU (2016), é o desenvolvimento do Portal da Transparência, que teve como pedra fundamental a ideia de que a participação dos cidadãos e das organizações da sociedade civil no acompanhamento sistemático da aplicação dos recursos públicos pode ser um mecanismo para inibir a corrupção e demais irregularidades envolvendo fundos públicos. O Portal da Transparência, nesse contexto, disponibiliza conteúdo informativo que busca de forma indireta estimular a prática do controle social.

Dowbor (2013, p. 13) acrescenta que:

...a ausência de um sistema integrado, atualizado e transparente de informações gera uma população desinformada. E o fato simples e notório é que uma sociedade desinformada não participa. Na ausência de uma sociedade organizada e informada,

²¹ O autor se refere a América Latina

reproduz-se a negociação em gabinetes, aprofunda-se a separação entre as necessidades da população e as políticas aplicadas.

Portanto, as questões de governança metropolitana e controle social sofreriam influência significativa das normas que regem as questões sociais, políticas, econômicas, ambientais e urbanísticas. E nessa linha de raciocínio, Rech e Rech (2016, p. 9) afirmam que:

...apesar do avanço doutrinário, por conta de excelentes juristas brasileiros e de propostas urbanísticas, por parte dos arquitetos e urbanistas, os Planos Diretores de nossos municípios não têm conseguido prevenir os graves problemas da ocupação desordenada de nossas cidades, que têm gerado enormes consequências ambientais, sociais e econômicas.

De acordo com Lima (2015, p. 2-3), “outro fato importante para entender a ineficiência dos processos de decisão é a informação limitada de que dispõem políticos, funcionários públicos e eleitores”. A necessidade de uma participação social mais efetiva, segundo o autor, se faz necessária em virtude de que “muitas políticas erradas são adotadas com as melhores intenções, mas se revelam desastrosas quando implementadas”.

Complementa o autor afirmando que “o apoio a decisões equivocadas ocorre em boa parte pelo desconhecimento da sociedade, que não consegue avaliar corretamente os custos e benefícios associados a certas políticas”. Essas avaliações equivocadas podem ser provenientes de vários fatores, mas destaca duas em especial que se consolidam, “quer porque elas exigem conhecimento técnico especializado, quer porque informações relevantes não são reveladas” (LIMA, 2015, p. 3).

Logo, fica evidente que os avanços tecnológicos, se bem empregados e direcionados, podem representar, como de fato tem representado, uma forma de inclusão e participação, quando da democratização dos meios de divulgação das redes sociais e acessibilidade das fontes de dados públicas.

Retornar-se-á ao assunto em função dos temas a serem abordados mais adiante, porém é indispensável que, para a contextualização no ambiente das metrópoles, que se conceitue o controle social como um acontecimento socialmente edificado a partir das relações existentes entre o cidadão e o Estado, onde o controle se consubstancia no primeiro sem necessariamente existir formalização legal. E como transparência, entende-se todo ato emanado do agente público que vá além da simples

divulgação de atos normativos, ou seja, que esteja eivado de substância que permita ao cidadão comum entender o objeto da divulgação sem precisar recorrer a conhecimentos técnicos específicos.

A concisão deve ser um objetivo a ser alcançado para que as bases para o controle social se solidifiquem amparadas na *accountability*, na transparência da informação e nas teorias que as sustentam.

Desse modo, a junção de *accountability* com transparência permite uma maior penetração do controle social e esse conjunto afeta diretamente a governança pública.

2.5.4. Os Fatores determinantes do controle social no contexto metropolitano

A partir da literatura, é possível identificar um rol de fatores que se inter-relacionam de maneira quase que direta no contexto das políticas públicas. Tais fatores são utilizados para delimitar e para conduzir o processo de implantação do PDUI de cada uma das Regiões Metropolitanas estudadas.

No Quadro 3, são apresentados os fatores determinantes do controle social e sua interligação com os principais autores proponentes de cada um deles.

Cabe ressaltar que por fatores determinantes entende-se como sendo os elementos, ações ou atividades que contribuem ou dificultam a obtenção do resultado esperado, qual seja, a inclusão do controle social na formulação dos PDUI e sua incorporação nos respectivos projetos de lei.

Quadro 3: Fatores determinantes e teorias relacionadas

Fatores determinantes	Teoria Associada	Autores
Capacidade da sociedade organizada de gerir os recursos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores.	<i>Stakeholders</i>	Magalhães (2010) Dallabrida (2011) Silva (2012)
A gestão da coisa pública deve ser pautada em um elevado nível de compromisso, responsabilidade, transparência, ética e senso de justiça.	<i>Accountability</i>	Ribeiro e Klink (2008) Matias-Pereira (2010) Borgoni <i>et al</i> (2010) Dowbor (2013)
Publicidade dos planos orçamentários e dos relatórios obrigatórios por meios eletrônicos, inclusive.	<i>Stakeholders</i>	Filgueiras (2007)
Tensão entre a atividade e o controle exercido sobre ela	<i>Stakeholders</i>	Nordberg (2013)
Relações sociais intensas, com sindicatos, empresas, acadêmicos, mídia, movimentos sociais mercado de trabalho e religiões.	<i>Stakeholders</i>	CEPAL (2010) Dowbor (2013)
Dificuldade financeira de execução das políticas públicas em função das crises fiscais e econômicas.	<i>Accountability</i>	Ribeiro e Klink (2008)
Surgimento de novos atores sociais e alternâncias de poder.	<i>Accountability</i> <i>Stakeholders</i>	Ribeiro e Klink (2008)
<i>Path Dependence</i> - o futuro das instituições depende dos arranjos do passado e do presente.	<i>Stakeholders</i>	Ribeiro e Klink (2008)
Construção de modelos de políticas produtivas integradas às sinergias sociais.	<i>Stakeholders</i>	CEPAL (2010)
Necessidade de simetria nas narrativas.	<i>Stakeholders</i>	Ferrão (2012)
Contrastes nacionais significativos em termos político-institucionais e enfrentamento das necessidades locais.	<i>Stakeholders</i>	Magalhães (2010) Wilson <i>et al</i> (2011) Ferrão (2012)
Construção de uma ação coletiva efetiva baseada na legitimidade e na autoridade.	<i>Stakeholders</i>	Rousseau (2011) Wilson <i>et al</i> (2011)
Fontes definidas e estáveis de financiamento e incentivos seletivos que estimulem a cooperação metropolitana e o controle social.	<i>Accountability</i> <i>Stakeholders</i>	Magalhães (2010)
Grades curriculares para as novas gerações com disciplinas temáticas de controle social, maior inserção de participação democrática do cidadão no processo de gestão da coisa pública.	<i>Accountability</i>	Matias-Pereira (2010)
Processo de decisão e de informação limitado à disposição de políticos, funcionários públicos e eleitores.	<i>Stakeholders</i>	Lima (2015)
Gestão centralizada ou descentralizada	<i>Stakeholders</i>	Magalhães (2010)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos levantamentos.

O Quadro 3 foi elaborado a partir dos textos utilizados como referência para a construção do arcabouço teórico dos fatores capazes de interferir positiva ou negativamente na construção dos mecanismos de controle social dentro de uma estrutura de governança pública.

A relação com a dimensão da construção teórica é uma aproximação das realidades subjetivas de cada expressão dentro de um contexto atual objetivo, cabendo o julgamento nessas bases única e exclusivamente ao autor em função das definições identificadas após a revisão da literatura realizada.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A partir das discussões feitas no capítulo anterior, foi possível identificar como base teórica, em virtude das suas similitudes com o objeto desta tese e com o arcabouço teórico anterior, duas teorias. A primeira relacionada à evidenciação empírica da responsabilidade social nas relações entre o Estado e o cidadão, e a segunda relacionada aos mecanismos de *accountability*, *disclosure* e *compliance* na ação do agente público em relação a sua influência na ação dos interessados externos.

Como forma de resumir e demonstrar essas teorias, construiu-se o Quadro 4, relacionando à teoria com o principal efeito em relação ao agente externo à administração pública. O objetivo do quadro é mostrar um resumo da teoria, sua base conceitual e estrutural e os efeitos que ela provoca nos principais atores envolvidos.

Assim, é possível ao longo do Estatuto da Metrópole perceber que essas teorias estão entranhadas nos diversos artigos e afloram na expectativa de que o resultado ao final do processo permita uma interação maior entre o cidadão e o Estado, autorizando que aquele possa, de alguma forma, ser mais atuante no processo de escolha, no planejamento das ações, na execução e principalmente no controle das políticas públicas produzidas no âmbito das Regiões Metropolitanas.

Quadro 4: Elementos relevantes das teorias consideradas

Teoria	Base	Efeito
Social Accountability Theory	Formalização e a evidência empírica dos impactos tangíveis de iniciativas de responsabilidade social em que existe a presença do Estado e do cidadão.	Influência do cidadão no modelo de governo e vice-versa.
Teoria dos Stakeholders	Mecanismos de <i>accountability</i> e outras formas de acompanhamento tais como, <i>disclosure</i> e <i>compliance</i> , passaram a ser acessíveis publicamente.	O indivíduo ou grupo pode afetar ou ser afetado pelas propostas das organizações.

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Para que se confirme o processo de inclusão do controle social no desenvolvimento do planejamento, construção e verificação dos resultados atingidos, o que se desenhou em termos de pesquisa foi a possibilidade de acompanhar como se deu o caminho dos PDUIs em construção e aprovados até o presente momento, em consonância com as diretrizes emanadas do Estatuto da Metrópole.

A forma de identificar os caminhos percorridos pelo controle social efetiva-se na estrutura do PDUI, com base na interfederatividade e no pressuposto de transparência efetiva das informações públicas. Portanto, o conhecimento da governança,

interfederatividade, controle social e transparência são indispensáveis para o propósito desta tese.

3.1. Da pesquisa

De acordo com Creswell (2007, p. 24), “não podemos ser ‘positivistas’ sobre nossas alegações de conhecimento quando estudamos o comportamento e as ações dos seres humanos”. Tal alegação é importante para salientar que um estudo que se propõe a verificar a relação entre os agentes públicos terá vieses que remetem à necessidade de escolha, entre um modelo quantitativo, que provavelmente só se aplicaria naquele caso, e outro qualitativo, que, se direcionado para tendências, justificaria sua utilização em outras situações semelhantes.

Para Creswell (2007, p. 25), a “pesquisa é o processo de fazer alegações e depois refinar ou abandonar algumas delas, substituindo-as por outras alegações mais fortemente garantidas”. Assim, espera-se que os controles sociais devam contribuir para uma melhor compreensão das atividades do Estado e da avaliação do desempenho dos administradores e conseqüentemente das políticas públicas.

O controle social seria um elemento fundamental para redução do risco de manipulação de resultados ou de desvio de recursos públicos por parte dos administradores, seus subordinados e qualquer outro que possa se beneficiar desses fundos ou venha a fazê-lo. Portanto, o controle social pleno deve ser uma meta a ser perseguida constantemente pelas entidades públicas.

A partir desse pensamento, pode-se partir do pressuposto que a pedra fundamental desta tese está na ideia de que existem falsas dicotomias nos processos de governança metropolitana, de participação e de legitimidade, como se depreende das palavras de Ribeiro e Klink (2008, p. 24), para quem:

Os novos programas de pesquisa em torno do tema metropolitano precisam superar dicotomias falsas e simplistas no debate, como, por exemplo, entre *processos informais e formais* de articulação, entre *processos (governança) e produtos* (projetos e programas concretos) de gestão metropolitana, ou, ainda, entre a *legitimidade funcional* e a *legitimidade política* da gestão metropolitana.

Superadas as falsas dicotomias, o que resta são fatores que podem contribuir para a efetivação de um processo e/ou fatores que podem dificultar a implementação dos processos de controle social no âmbito da governança pública e, em especial, o

processo de governança interfederativa demandado pelo Estatuto da Metr pole, que   a centralidade deste levantamento teórico-empírico.

Em linha com esse pensamento, pode-se buscar respaldo nos pensamentos de Eco (2016, p. 16), para quem:

...um pesquisador experimental imbuído de coragem não começa a controlar a rea o de seus pesquisados sem antes haver executado pelo menos um trabalho panorâmico (exame de estudos análogos já feitos), porquanto de outra forma se arriscaria a descobrir a América e a demonstrar algo já amplamente demonstrado ou a aplicar métodos que já se revelaram falveis (embora possa constituir objeto de pesquisa o novo controle de um método que ainda não tenha dado resultados satisfatórios).

Assim, o levantamento da situa o atual das regiões metropolitanas brasileiras faz-se necessário para entender o momento da governança metropolitana e as suas perspectivas a partir do Estatuto da Metr pole. Para tal objetivo o que melhor se aplica são os métodos qualitativos, pelo que se depreende dos autores anteriormente citados.

Por serem evitados de um subjetivismo natural, os métodos qualitativos requerem um esforço natural de buscar elementos da própria natureza ou das rela es humanas. Assim o levantamento bibliográfico e documental deve ser complementado por uma vivência, ou convivência com as realidades locais, mesmo dentro de restri es inegáveis pelo gigantismo das Regiões Metropolitanas escolhidas e pelo tempo disponível para conclusão do trabalho de campo.

O primeiro passo foi identificar pontos marcantes de cada local por meio de um levantamento das principais características das regiões metropolitanas, de modo geral, e da ado o das políticas públicas metropolitanas nessas áreas. De acordo com Ribeiro e Klink (2008, p. 23), um "breve levantamento das experiências internacionais sugere que um conjunto de hipóteses pode ser objeto de pesquisas acadêmicas interdisciplinares", e a partir do levantamento das experiências externas seria possível identificar pontos de intersec o e pontos de divergência com as situa es das regiões metropolitanas brasileiras.

A partir da questão central, que   identificar e analisar os fatores determinantes do controle social no processo de participa o do cidadão e sua influência na defini o das políticas públicas regionais e metropolitanas, se definiu a estratégia de escolha das regiões e do método de levantamento a ser utilizado. Portanto, identificar os fatores

determinantes desse controle social no ambiente de elaboração e implantação dos PDUIs das regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Vitória foram os que poderiam melhor atender aos critérios de escolha.

A perspectiva de uma comparação direta com as regiões de fora do Brasil mostrou-se prejudicada tendo em vista que o processo brasileiro se encontra ainda em construção, mas não invalida a utilização da experiência internacional como balizador do processo.

A despeito dessa dificuldade, foram feitos levantamentos na literatura internacional e documental, além de uma visita local aos casos mais específicos das experiências de Bogotá, Bucaramanga e Medellín, na Colômbia. Esses levantamentos serviram como consolidação de conceitos e verificação de processos já formalizados e em fase de execução mais adiantados que o brasileiro.

Depois desse ponto inicial, foram feitos levantamentos por meio de coleta de dados e identificação analítica com base na técnica de análise de conteúdo de documentos oficiais extraídos dos sítios de cada uma das regiões metropolitanas brasileiras escolhidas para esta pesquisa.

Assim, a partir dos principais itens encontrados nas páginas de divulgação das informações oficiais de cada uma das quatro Regiões Metropolitanas, foram identificados os fatores determinantes que estavam divulgados nessas páginas e, portanto, presentes nos documentos apresentados pelos órgãos responsáveis pela implementação do Estatuto da MetrÓpole em cada uma dessas RMs.

Posteriormente, foram consolidadas as informações sobre cada uma das regiões metropolitanas estudadas, de forma individualizada. Para a confirmação das evidências encontradas durante a verificação do conteúdo documental, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os responsáveis pela implementação dos projetos oficiais de PDUI das regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Grande Vitória e São Paulo, e com agentes públicos do Poder Legislativo da região Metropolitana de Belo Horizonte e da sociedade civil das RMs de Belo Horizonte e de São Paulo.

O ponto comum entre esses agentes é que eles fazem parte do processo ou participaram de alguma forma da confecção do projeto. Além desses agentes, foram utilizados trabalhos e consultados membros da academia que pesquisam as RMs no

que tange às FPIC, PDUI ou transparência e informação pública, ou mesmo sobre as principais áreas temáticas das políticas públicas, e da mesma forma tentou-se identificar quais eram os fatores listados pela literatura que se faziam presentes em cada passo dado na construção deste trabalho de investigação.

Esse processo de verificação e análise das informações coletadas permite mostrar a partir dos parâmetros adotados qual o estágio atual de cada uma das RMs escolhidas. A utilização da confirmação dessas análises por meio de entrevistas encontra amparo no pensamento de Eco (2016), que afirma que se deve partir do princípio de buscar pontos de referência, que são importantes bases estruturais para o edifício de uma pesquisa empírica.

Assim, pode-se conceituar esta pesquisa como sendo um estudo exploratório qualitativo de caráter empírico-analítico com a utilização pontual e específica de elementos representativos de dados estatísticos oficiais no que se refere principalmente às informações extraídas das bases do IBGE e do IPEA para valores absolutos referentes à população e ao tamanho das RMs e dos municípios que estão dentro de sua área de influência.

Para confirmar algumas observações que se baseiam nas informações obtidas em diversas fontes públicas, foram realizadas avaliações do processo de inclusão do controle social na estrutura de governança metropolitana brasileira a partir da construção e implementação dos PDUIs, de acordo com o Estatuto da MetrÓpole.

Dentre as fontes e bases para a construção da pesquisa, foram utilizados documentos, relatórios e informes produzidos pelos órgãos responsáveis pelo apoio técnico das quatro regiões metropolitanas e pelas entidades que de alguma forma estão envolvidas ou são responsáveis pelo processo de implementação do PDUI de cada uma das RMs escolhidas.

Foram utilizadas como base de dados e fontes de informações complementares os indicadores socioeconômicos produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e outros institutos, como o IPEA e o Observatório das MetrÓpoles que servem para embasamento e referência da situação de cada uma das regiões metropolitanas e de seus componentes definidos em lei complementar estadual específica.

Ainda foram utilizados como referência e base documental os dispositivos legais existentes até dezembro de 2018, com o objetivo de verificar a presença dos elementos de controle social no âmbito da implantação do Estatuto da Metrópole nas quatro regiões metropolitanas escolhidas e, quando necessário ou relevante, nas respectivas unidades federativas envolvidas pertencentes a cada RM.

Foram utilizados para identificação e construção deste levantamento as experiências *in loco* do pesquisador em contato com os interessados externos (*Stakeholders*) e com os agentes públicos detentores da responsabilidade delegada de implementação do PDUI.

Tais experiências vivenciadas ao longo do período de levantamento, a princípio, permitiram caracterizar como interessados nesse processo de interfederatividade os cidadãos e os demais agentes públicos envolvidos na governança metropolitana, que podem sofrer influências culturais, econômicas e socioambientais, referenciadas pela necessidade de se adaptar ao formato das informações divulgadas pelos entes federativos de acordo com a cultura e a Teoria dos *Stakeholders*.

Outro fator utilizado para identificar a relação do controle social nas regiões estudadas e ligadas às possíveis necessidades da sociedade envolve o sistema de prestação de contas, consubstanciado nos instrumentos legais obrigatórios definidos nas normas relativas ao processo de participação social, devendo apresentar concomitantemente elementos de legitimidade e transparência de acordo com a Teoria da *Accountability*.

Assim, tomando como referência as características econômicas e sociais de cada região, o que se espera é, a partir da identificação feita, evidenciar quais os fatores determinantes que influenciam de maneira positiva ou negativa, direta ou indiretamente, a implementação do controle social metropolitano, bem como sua influência na definição das políticas públicas e nas definições de FPIC a serem abarcadas pelo sistema interfederativo de governança metropolitana.

Subsidiariamente, identificar e analisar os elementos de controle social de cada região e os efeitos dos comportamentos sociais, bem como os processos de divulgação da governança pública em cada região metropolitana analisada e sua transparência.

Ainda foi conduzida, paralelamente, a verificação em termos de divulgação de relatórios e ações efetivas de prestação de contas e como se efetivam as publicações

mínimas de caráter legal obrigatório quanto à preocupação e ao atendimento das regras de transparência e de governança pública. Esse procedimento procurou identificar prováveis fatores de controle social que não estão inseridos de maneira efetiva na aplicação prática de conceitos de participação social, calcados na Teoria dos *Stakeholders* e de Prestação de Contas.

O que se espera encontrar em termos de controles sociais são os fatores que passaram a ser considerados a partir do Estatuto da Metrópole como norteadores e que influenciam ou podem influenciar tanto os relatórios de prestação de contas como os modelos de incremento de políticas públicas, tornando esses relatórios mais transparentes e as políticas públicas mais efetivas.

Após o levantamento, confirmar se há de fato participação do cidadão no processo de escolha das políticas públicas e na forma de prestação de contas por meio do controle social, identificando quais fatores são os definidores dessa situação em cada uma das regiões pesquisadas.

A partir dos levantamentos teóricos é possível admitir que deverá haver razoabilidade na afirmativa de que, ao se produzirem na área pública informações mais dinâmicas, transparentes, tempestivas, e de fácil entendimento pelo cidadão, se deveria ter uma maior participação e envolvimento do cidadão e, conseqüentemente, uma maior influência nas ações dos agentes públicos, tanto na execução dos Orçamentos Públicos, como na implementação das políticas públicas mais voltadas para a sustentabilidade e melhoria da qualidade de vida das pessoas.

Os pontos críticos para a execução desta pesquisa caracterizaram-se basicamente nos elementos ligados à percepção do grau de participação e envolvimento, que são de difícil identificação e mensuração por se concentrarem nas relações interpessoais dinâmicas, baseadas em elementos qualitativos definidos pelas teorias elencadas dentro do universo das ciências sociais aplicadas.

Outro ponto relevante está na visão comparativa desse levantamento, ao trazer a percepção de especialistas inseridos no ambiente regional que seriam agentes capazes de alterar o processo de forma positiva no futuro.

Nos ambientes visitados fora do Brasil, buscou-se capturar nas experiências internacionais anteriores elementos de indicação de alternativas para a governança metropolitana e o controle social, como nos casos levantados na Colômbia.

Na parte da confirmação, na prática, utilizaram-se fontes primárias por meio de entrevistas semiestruturadas, com base em um roteiro pré-estabelecido, com a prevalência de anotações, que serviram para orientar o processo de investigação documental quando foram feitas no início do processo de investigação. Nesse período, foram feitas três intervenções, que, no caso, foram os agentes responsáveis oficiais pelo processo na RMBH, RMRJ e RM Recife. Esta última não foi utilizada neste trabalho, pois foi substituída pela RMGV, por essa ter apresentado uma evolução maior e ter concluído a fase de aprovação do PDUI.

As fontes secundárias foram baseadas nos levantamentos bibliográficos, de relatórios e de documentos disponibilizados nos *sites* oficiais das entidades, na rede mundial de computadores ou recebidos por meio de correio eletrônico, e essa investigação foi conduzida de maneira a responder à questão de pesquisa.

Por fim, o que se produziu foram triangulações com os levantamentos, analisando-se os resultados obtidos a partir de procedimentos e instrumentos que passam a ser descritos a seguir, basicamente utilizando-se a pesquisa dos projetos de lei que descreviam em seu bojo a forma de controle social e, além disso, o que já estava sendo feito em termos práticos de participação da sociedade civil no processo de construção do PDUI de cada região metropolitana.

Com esses levantamentos iniciais finalizados e com as referências extraídas das entrevistas iniciais, seria possível identificar o que estaria sendo praticado ou projetado para o futuro das quatro regiões metropolitanas escolhidas.

Com tantas vertentes e interesses envolvidos, seria necessário encontrar um arcabouço argumentativo capaz de suportar a pesquisa. Nesse caso, para esta pesquisa, buscou-se como referência e sustentação nas teorias *Social Accountability Theory* e Teoria dos *Stakeholders*, que terão seus conceitos principais, que suportam esta tese, discutidos no corpo deste trabalho.

Basilarmente, buscou-se a identificação dos fatores determinantes do controle social aplicados à governança metropolitana, que estariam sendo utilizados como referência na relação do cidadão com o Estado a partir do Estatuto da MetrÓpole. A busca por quais são os fatores determinantes que estão presentes na norma de cada região pode ser relevante para determinar qual o tipo de prestação de contas e modelo de transparência seriam utilizados pela sociedade para verificar o cumprimento de

normas no ambiente físico das comunidades que vivem conurbadas nas regiões metropolitanas, a partir da promulgação do Estatuto da Metrópole.

Para o embasamento e discussão do campo teórico, foram utilizadas as teorias anteriormente citadas com a conotação que se discute a seguir. Assim, as teorias utilizadas têm as seguintes conotações: a *Social Accountability*, na visão de Fox (2016), é a formalização e a evidência empírica dos impactos tangíveis de iniciativas de responsabilidade social em que existe a presença do Estado e do cidadão concomitantemente e com interferência mútua no processo. O autor reinterpreta as avaliações, distinguindo as abordagens táticas e estratégicas para a promoção das reivindicações do cidadão que tem a intenção de contribuir para melhoria do desempenho do setor público.

Já a conotação dada à segunda teoria aplicada foi que, segundo Pavão e Rossetto (2013), a orientação dos *stakeholders* é composta por dois aspectos de gestão, um cultural e outro comportamental. Em resumo, segundo os mesmos autores, a forma em que a definição clássica está baseada seria: “o indivíduo ou o grupo de indivíduos podem afetar ou ser afetados pelos objetivos propostos pela organização” PAVÃO e ROSSETTO (2013, p. 1).

Considerando essa situação dentro do campo do controle social, o cidadão (indivíduo ou grupo) afetaria e seria afetado pelas políticas públicas propostas pelo(s) governo(s).

Assim, os bens e serviços postos à disposição do cidadão pelo Estado seriam influenciados e influenciariam o comportamento do próprio cidadão. Dentro de uma visão mais social, Leeds e Leeds (2015, p. 56) entendem que “uma vez que os recursos são materiais e, em princípio quantificáveis, pode ser mostrado que as quantidades de recursos que dão poder a qualquer ator social podem variar muito”. Desse modo, os atores influenciariam e seriam influenciados de forma diferente dentro de cada ambiente, principalmente em relação ao acesso a quantidades diferentes de serviços ou bens distribuídos ou disponibilizados a cada cidadão.

O ambiente explorado para verificação desses conceitos é o das regiões metropolitanas brasileiras. Nessa linha de raciocínio, Soares e Fedozzi (2016, p. 173) argumentam que, mesmo “que a definição oficial brasileira de ‘área urbana’ seja baseada em critérios político-administrativos, é indiscutível que o ‘urbano’ como

processo socioespacial e modo de vida é dominante no território brasileiro”, as áreas que ficam de fora dessa influência são “residuais, enclaves territoriais das populações tradicionais, que lutam para manter seu território e preservar sua identidade étnica e cultural”.

3.1.1. Levantamento documental e bibliográfico

Na concepção de Ribeiro e Klink (2008, p. 24), para consolidação de uma pauta de “pesquisa sobre a região metropolitana deve ser embutido maior realismo e complexidade no objeto, no problema e nas hipóteses que norteiam as futuras investigações”. No caso desta pesquisa, o objeto é o controle social a partir da fundamentação dada pela governança metropolitana e o seu processo de construção a partir do Estatuto da Metrópole e dos PDUIs.

Assim, os processos e instrumentos foram estudados, tendo como método o levantamento e análise de conteúdo de livros, artigos, *sites* oficiais e leis ou projetos de lei, com a utilização de técnicas complementares, com destaque para as entrevistas com especialistas envolvidos no processo de implementação do Estatuto da Metrópole e na elaboração dos respectivos PDUIs das regiões metropolitanas.

A partir dos levantamentos feitos em artigos e textos publicados, bem como dos documentos oficiais disponibilizados pelos agentes públicos e de entrevistas iniciais com três atores de posição de liderança nas entidades envolvidos no processo de construção do PDUI de cada RM construiu-se um arcabouço teórico cuja base é a pesquisa desenvolvida sob uma abordagem empírica.

Utilizou-se o levantamento de campo, como já especificado, em conjunto com elementos geopolíticos e empíricos, tanto quantitativos como qualitativos, disponíveis em bases de dados públicas que permitiram consolidar os dados atuais e pretéritos numa perspectiva futura para utilização em casos similares.

O universo da pesquisa são as regiões metropolitanas criadas oficialmente no Brasil até o mês de janeiro de 2018, tendo como grupo amostral as Regiões Metropolitanas de Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Grande Vitória, apresentando como componentes específicos o conjunto dos municípios que formam essas regiões metropolitanas.

Tendo como ponto de partida a definição do grupo amostral, sob o ponto de vista operacional, o levantamento da composição das quatro regiões metropolitanas nacionais escolhidas se torna importante para embasar o quesito da transparência, que pode ser atribuído às informações disponibilizadas nos *sites* das prefeituras ou das entidades representativas das organizações de caráter regional. A obrigação de conduzir o processo de implantação dos PDUIs e dos planos diretores adequados ao Estatuto da Metrópole foi definida por cada RM de forma diferenciada.

Dada à diversidade de informações, o levantamento documental fez-se em dois grupos de informações, quais sejam: o primeiro, voltado para os aspectos históricos, buscando-se demonstrar o cenário de evolução do controle social e da governança metropolitana ao longo dos anos até chegar ao Estatuto da Metrópole das quatro RMs brasileiras; o segundo direcionado para o levantamento dos aspectos relativos ao controle social no desenvolvimento dos projetos de PDUI, tendo como referência e marco regulatório a promulgação do Estatuto da Metrópole e seus efeitos em cada uma das RMs brasileiras estudadas.

A base para avaliação do amadurecimento do controle social será o grupo da experiência anterior existente no Brasil, no caso o PDDI da RMBH, além de casos internacionais como Bogotá, Bucaramanga e Medellín na Colômbia.

3.1.2. Entrevistas e observações participativas

Além do levantamento documental, foram feitas entrevistas de confirmação com os responsáveis pela implementação do PDUI da Região Metropolitana Belo Horizonte e pelo projeto de governança da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, além de uma equipe da Emplasa, responsável pelo projeto da RMSP, e por pessoa ligada ao Instituto que teve a incumbência de acompanhar o processo do PDUI da RMGV até sua aprovação pela Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo.

As entrevistas preliminares feitas com os representantes da RMBH e da RMRJ e uma com agente ligado ao processo de construção do PDUI da Região Metropolitana do Recife²² serviram para balizar e indicar os caminhos para o levantamento bibliográfico e documental.

²² Inicialmente foram feitas observações na RMR, mas em virtude da logística para acompanhamento, utilizaram-se somente as referências bibliográficas e documentais genéricas iniciais indicadas pelos responsáveis pelo processo nessa região.

Posteriormente, uma nova rodada de entrevistas feitas após os levantamentos documentais serviu para corroborar o entendimento aferido nos textos disponíveis nos *sites* das entidades que estão à frente do processo de estruturação e implantação dos mecanismos necessários ao cumprimento das regras do Estatuto da Metrópole, bem como para dirimir dúvidas a respeito dos textos preliminares dos projetos de lei dos PDUIs de cada RM.

Segundo Creswell (2007, p. 25), “dados, provas e considerações racionais moldam o conhecimento”, e, portanto, a opinião dos agentes que conduzem a dinâmica de implementação é fundamental para identificar os conceitos levados em consideração para o planejamento, a execução e o controle do processo de construção dos PDUIs.

Esse tipo de confirmação, de acordo com Francisco (2016), é uma forma direta de levantamento, sendo que o processo de construção do conhecimento pode ser encaminhado por meio de entrevistas abertas, aplicação de questionários, testes de observância, ou até do levantamento do estado da arte, que confirmam a pesquisa feita por meio da investigação bibliográfica em artigos, livros, teses, periódicos e bases de dados públicas disponíveis no Brasil e em fontes internacionais, a fim de fundamentar teoricamente a tese.

Nesse caso, antes de se proceder às entrevistas finais confirmatórias, foi feito um levantamento dos principais elementos de controle social encontrados nas leis e projetos de lei dos PDUIs disponibilizados, utilizando-se para isso a análise de conteúdo com a finalidade de identificar um padrão contendo três grupos de itens:

- a) elementos definidores do modelo de administração pública a ser utilizado atualmente e como será após a implementação do PDUI;
- b) sistema de gestão a ser adotado para a RM e forma de integração com os conselhos e representantes da sociedade civil;
- c) os elementos de controle social previamente estipulados nos respectivos PDUIs ou nos projetos e os definitivamente colocados como base para a condução do processo de governança metropolitana.

A partir da combinação de elementos de informação pública e de entrevistas e observações *in loco*, é possível determinar como se encontra a aplicação dos conceitos de controle social dentro dos projetos de cada PDUI, tendo em vista os fundamentos

de transparência adotados nas administrações públicas pertencentes às Regiões Metropolitanas escolhidas.

As entrevistas foram especificamente aplicadas aos agentes públicos envolvidos diretamente com os projetos de Governança Metropolitana, Estatuto da Metrôpole e PDUI, dentro dos seguintes órgãos: Agência Metropolitana de Belo Horizonte, Emplasa, IJSN – Instituto Jones dos Santos Neves e a Agência do Rio de Janeiro e, na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, com a deputada estadual que integra a comissão especial responsável por acompanhar a elaboração do projeto de lei específico.

Como elemento de confirmação, foram realizadas entrevistas com acadêmicos ligados à pesquisa científica no campo governança interfederativa das regiões metropolitanas e membros de conselhos temáticos existentes atuantes nas regiões metropolitanas de Belo Horizonte e São Paulo, que de alguma forma se fizeram representar no processo de construção do projeto de PDUI, conforme o quadro a seguir:

O Quadro 5 apresenta nominalmente os entrevistados e sua qualificação, bem como o período em que foram coletadas as informações.

Quadro 5: Entrevistados

Nome	Entidade	Cargo	Setor	2017	2018	2019
Cid Blanco Jr	Modelar a Metrôpole	Diretor de Projeto	RMRJ	X	X	
Flavia Mourão P. do Amaral	Ag. de Des. RMBH	Diretora-Geral	RMBH	X	X	X
Marília Aparecida Campos	ALMG	Dep. Estadual	RMBH	X	X	
José Abílio Belo Pereira	Sociedade Civil	Representante	RMBH	X		
Marcos Cesar Weiss	ESPM–Cid. Intelig.	Pesq. e Cons.	RMRJ/RMSP		X	
Katia Queiroz Fenyves	ICLEI	Gerente de projetos	Internacional		X	
Marcus V. de Jesus Bomfim	FGC-SP - Cons. Participativos	Conselheiro	RMSP		X	
Claudia Helena Leite	Emplasa	Coordenadora	RMSP			X
Pedro Sales de Melo Suarez	Emplasa	Assessoria	RMSP			X
Roberto Kusche	Emplasa	Assessoria	RMSP			X
Ana L. Rodrigues Carvalho	Emplasa	Asses. jurídica	RMSP			X
Daniely Votto Fontoura	WRI – FGC-SP	Consultora	Internacional			X
Latussa Laranja Monteiro	IJSN	Coordenadora	RMGV			X

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Dos treze entrevistados, sete estão diretamente ligados às entidades e órgãos executivos responsáveis pela condução do processo de implementação do PDUI em

cada RM. Um representante do Poder Legislativo, especificamente da ALMG, pois o momento de transição (eleição) impediu um contato e uma aproximação maior com os representantes das Assembleias Legislativas. Quatro são representantes de entidades da sociedade civil organizada. Um deles é acadêmico e compõe também o grupo com outro representante da academia.

Apesar do número de representantes ser diferente, nenhum grupo teve maior ou menor importância nas discussões em função da quantidade de pessoas ouvidas. O que se procurou fazer, e na medida do possível foi atendido, era ter uma visão holística dos principais segmentos envolvidos na construção de uma melhor governança pública metropolitana a partir da inclusão do controle social de forma obrigatória nos projetos e leis de implementação dos PDUIs.

Para a avaliação dos levantamentos e das entrevistas, foi utilizado o método de análise de discurso com identificação dos pontos relevantes, tendo como objetivo elencar os principais elementos de intersecção entre as informações disponíveis e as entrevistas realizadas. Foram feitas observações a partir da identificação de elementos-chave relacionados aos conceitos de controle social embutidos nos discursos e nas ações implementadas para a efetiva implantação dos PDUIs.

Essa visão baseada em eventos pretéritos e em determinados parâmetros fixos no tempo é fundamental para estabelecer uma relação pontual com as perspectivas futuras na condução de outros processos de implementação ou de revisão dos atuais projetos, como determina o Estatuto da Metrópole.

O cruzamento de levantamentos com as entrevistas semiestruturadas permite uma forma de *cross check* e serve para identificar relações existentes no momento atual e nos relatos e documentos do passado e, portanto, no caso desta pesquisa, será utilizada para embasar as conclusões e sugestões após o processo citado.

3.2. Plano de investigação

Para o levantamento do controle social dentro do ambiente do PDUI, e de acordo com as diretrizes do Estatuto da Metrópole, o processo inicial se deu utilizando-se múltiplas fontes de pesquisa de campo e de levantamentos documentais e bibliográficos.

A investigação foi conduzida por um processo de levantamento bibliográfico e a posterior confirmação do resultado por meio de entrevistas com atores públicos e com

especialistas envolvidos (Quadro 5), o que se configura em um formato de pesquisa muito comum para áreas como a psicologia, a administração e as ciências sociais em geral.

Também nos casos da RMBH e da RMSP foi utilizada a técnica de observação participativa, por meio de coleta de dados realizada em grupos de intervenção direta concretizadas na participação efetiva do pesquisador em fóruns e reuniões temáticas de grupos criados para sugerir melhorias no projeto de implementação dos PDUIs. Essas participações aconteceram ao longo de 2017 e 2018.

Como forma de visualizar o processo de coleta de dados de maneira resumida, encontra-se a seguir um quadro das etapas realizadas em termos de aplicação de métodos específicos em cada uma dessas etapas, conforme o Quadro 6:

Quadro 6: Procedimentos e roteiro da aplicação da metodologia

Etapa	Método	Objetivo	Método/Técnica
1	Levantamento Bibliográfico	Atualização dos dados e base teórica e identificação preliminar dos fatores determinantes do controle social baseados na teoria	Livros e artigos disponíveis na rede mundial de computadores e sítios oficiais das entidades
2	Levantamento documental	Atualização das informações das regiões metropolitanas e respectivos PDUI.	Documentos disponíveis na rede mundial de computadores e recebidos por correio eletrônico.
3	Identificação de elementos estruturais do EM	Identificação dos principais elementos de correlação e conexão entre as estruturas das RM com relação ao controle social nos projetos e leis específicas do PDUI	Identificação dos principais elementos encontrados nos projetos de PDUI relacionados com Controle Social, utilizando análise de conteúdo.
4	Entrevistas de confirmação	Revisão das atualizações e confirmação dos dados com os responsáveis operacionais pelos PDUI. Identificação das perspectivas do controle social nas RM feita com especialistas e acadêmicos que atuam ligados às questões metropolitanas.	Entrevistas semiestruturadas e participações em reuniões e fóruns nas regiões metropolitanas
5	Fechamento e análise	Discussão sobre os elementos teóricos e empíricos verificados.	Reflexão e interpretação dos resultados. Construção de uma tipologia a partir das experiências analisadas.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Esse roteiro foi aplicado de forma não linear, ou seja, as etapas em muitos momentos eram aplicadas concomitantemente às outras, e seu processo de construção foi incorporando ao longo da pesquisa outros elementos que de alguma forma contribuíssem para a construção da tese e suas conclusões. As entrevistas objetivaram

identificar se havia alinhamento dos conceitos teóricos com os documentos produzidos e desses com as práticas nos casos dos agentes condutores do processo de construção do PDUI, além de servirem como indutores da pesquisa em função de elementos pontuais destacados pelos entrevistados nas reuniões preliminares.

A identificação dos fatores determinantes do controle social no PDUI e conseqüentemente na adaptação dos planos diretores deve ser uma relação direta entre os aspectos identificados e as expectativas futuras. Portanto, uma avaliação feita com base nos fatores determinantes identificados deve ter como referência a transparência na condução do processo de implementação dos respectivos planos.

Os dados secundários utilizados se consubstanciaram em pesquisas a partir dos documentos disponibilizados nos portais da *internet* das entidades responsáveis pelo processo de construção do PDUI, além das bases de dados acadêmicas do Scielo, Capes, Google e SSRN, bem como, das plataformas e *sites* de entidades públicas, incluindo os governos federais e municipais além dos estados e suas agências responsáveis pelo processo de implementação ou entidades correlatas. Outra fonte indicativa de tendência foram as notas jornalísticas e notícias veiculadas nos meios de comunicação locais e nacionais a respeito do assunto/tema.

A escolha dos entrevistados teve como diretriz a identificação dos agentes com o tema e, de acordo com Gil (2007, p. 117), entrevista é “a técnica em que o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe formula perguntas, com o objetivo de obtenção de dados que interessam à investigação”. Durante o processo foram ouvidos e entrevistados outros agentes, porém os mesmos por diversas razões não autorizaram a divulgação de seus nomes, ficando assim fora do Quadro 5.

Os entrevistados escolhidos são agentes públicos ou privados com autoridade e conhecimento para se pronunciar sobre as ações do PDUI da sua região. Para se chegar a esses agentes utilizou-se os materiais disponíveis na rede mundial de computadores e indicações de outros atores envolvidos no processo, seja como representante do governo, seja como representante da sociedade civil organizada.

As entrevistas foram realizadas em duas etapas, sendo a primeira de maneira não estruturada entre 2017 e o primeiro semestre de 2018, objetivou traçar linhas de condução para a investigação documental e a segunda etapa, também semiestruturada, entre o segundo semestre de 2018 e o primeiro trimestre de 2019,

objetivou confirmar as impressões extraídas dos documentos oficiais de cada uma das regiões metropolitanas aqui estudadas.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO

4.1.O Estatuto da Metr pole: uma nova governança no planejamento metropolitano?

O Estatuto da Metr pole poderá vir a ser a pedra fundamental de um novo modelo de administra o pública que priorize a governança interfederativa, criando, desse modo, uma organiza o metropolitana que preserve ao mesmo tempo a autonomia administrativa municipal e as necessidades da popula o regional ou simplesmente será a repeti o de tentativas anteriores, na sua maioria infrutíferas.

De acordo com Magalhães (2010, p. 17), “graças ao cenário favorável dos anos 1990 de democratiza o e crescente autonomia local, várias regiões metropolitanas vêm ampliando suas obriga es protagonizando a es de associativismo e coopera o intermunicipal e intergovernamental” e, como tal, essas a es não foram gerais e, na sua grande maioria, tratava-se de movimentos isolados que nem sempre perduravam, porque traziam muito provavelmente assinaturas de políticas de governo e não de políticas de Estado.

Magalhães (2010, p. 17) afirma ainda que os movimentos de associativismo e coopera o interfederativos ocorridos nas décadas de 1990 e 2000 buscavam “favorecer o desenvolvimento endógeno por meio de potencializar os ativos locais e mobilizar entes públicos e privados para uma melhoria integrada da qualidade de vida”, utilizando-se do que havia no entorno físico e produtivo, partindo do planejamento, execu o e controle de projetos estratégicos estruturantes. A maioria desses projetos ou não existe mais ou estão em fase de espera ou hiberna o, ante o cenário recessivo pelo qual passa o Brasil.

Magalhães (2010, p. 17) enfatiza, que “essa experiência de coopera o intermunicipal e intergovernamental   ainda muito incipiente”. São experiências concentradas quase que exclusivamente na região Sul e Sudeste, e na área de presta o de serviços de saúde. Existem também, em menor escala, segundo a mesma autora, algumas experiências nos setores de habita o e desenvolvimento urbano, e em escala menor algumas incursões no setor de transportes. Finaliza Magalhães (2010, p. 17) que, “apesar da sua importância, essas estruturas de governança metropolitanas possuem uma institucionalidade precária e têm capacidade de investimento débil”. As RMs estudadas confirmam essa afirma o pois em que pese em RMBH termos a Agência Metropolitana e RMSP termos a Emplasa no comando das atividades, ainda

assim os recursos são mínimos para a envergadura do projeto de estruturação metropolitana demandado pelo Estatuto da Metrópole.

Outros autores também fazem alusão à complexidade e dificuldade de se estruturar as regiões metropolitanas do ponto de vista de uma organização baseada na governança, como deixa claro Rojas (2010, p. 8): “à medida que as áreas metropolitanas crescem, os arranjos de boa governança se tornam menos eficientes e requerem modificações”. E as modificações necessárias podem estar na base estruturante do Estatuto da Metrópole.

Em uma visão mais pragmática a respeito do agente público responsável pela condução do processo de aplicação das políticas públicas, Saito e Schiozer (2007) afirmam que o desempenho econômico nacional é função da força e da estabilidade das instituições políticas e econômicas, que podem ser entendidas como o conjunto de regras e leis formais e informais vigentes numa sociedade, conhecido como princípio da legalidade.

Na concepção desses autores é positivo e legítimo, portanto, que gestores financeiros se preocupem não apenas com as questões puramente econômicas, como a volatilidade dos mercados, mas também que se dediquem a aspectos do quadro institucional e legal, como o tratamento contábil das operações que podem ser objeto de questionamento pelas autoridades, órgãos reguladores e a própria sociedade.

Por outro lado, Magalhães (2010, p. 20) afirma que o “fundamental é não perder de vista que demasiada flexibilidade, pragmatismo ou informalidade dos arranjos pode, a longo prazo, constituir uma debilidade considerável, na medida em que não logra sustentar um modelo de governança”, ou seja, os contratos ou programas consensualizados em muitas ocasiões padecem porque a “ausência de um mecanismo de gestão formal pode vir a apresentar um risco à execução e sustentabilidade de um projeto metropolitano”.

Assim, um modelo baseado em uma norma específica nacional que obrigue todos os agentes a praticarem a governança interfederativa de modo constante e duradouro, deixando de lado modelos baseados em políticas de governo, que são em essência temporários, e passando a exercitar modelos edificados em políticas de Estado, muito mais perenes, pode ser a resposta a uma maior interação e participação da sociedade.

Outro ponto de destaque, segundo Matias-Pereira (2010, p. 96), é que “o modelo burocrático weberiano da administração pública vinha demonstrando estar se esgotando como instrumento para atender aos anseios dos administradores públicos”. A crise financeira e econômica fez com que as restrições orçamentárias introduzissem uma variável negativa no modelo de administração até então utilizado e produzissem nos cidadãos o mesmo anseio que nos administradores públicos, que era, de acordo com Matias-Pereira (2010, p. 96), “de não se adequar ao novo contexto de restrições aos gastos públicos”. Portanto, há uma expectativa e um desejo por mudanças que tragam mais governança aos processos metropolitanos e mais controle social à relação do Estado com o cidadão.

O problema que se apresenta é ter um ordenamento jurídico avançado e ações de planejamento arrojadas, mas que na execução não tragam o efeito esperado e tão pouco propagam conhecimento, corroborando o pensamento de Matta e Azevedo (2014, p. 7), que afirmam que “a inter-relação entre lei e regulamentos e a prática, frequentemente, não é focada com a atenção necessária em publicações técnicas”. Na prática, pode-se gerar resultados divergentes do esperado, acarretando uma frustração generalizada e levando a um afastamento do cidadão dos processos de participação social além de deixar uma imagem de frustração para as futuras gerações.

Por outro lado, os pensamentos dos autores, na sua essência, convergem e encontram amparo na base legal brasileira, tendo como referência a Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 37 define os princípios da administração pública como sendo a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Além da CF/1988 há também todos os demais instrumentos legais que tratam da administração pública e que devem estar subordinados a esses preceitos constitucionais. Para Ribeiro e Klink (2008, p. 23), existe uma abordagem acerca do “papel estratégico do chamado poder constituinte, que enfatiza as forças socioeconômicas e políticas que consubstanciam e reforçam a criação coletiva das instituições”, impulsionando uma maior interação entre os agentes dentro de cada organização e melhorando com isso os resultados econômicos e sociais de cada região.

Acrescentam ainda os autores que “esse conceito complementa a noção funcionalista-administrativa do poder constituído, na qual se enfatizam as dimensões

jurídicas estáticas”, ocasionando uma necessidade de existir um ordenamento próprio para apoiar as ações voluntárias e permitir a sua perenização e não dependência exclusiva de ações isoladas de alguns agentes (RIBEIRO e KLINK, 2008, p. 23).

Para Leeds e Leeds (2015, p. 57), existe “um contínuo processo de tentar manter e controlar recursos por parte da ‘classe superior’ nacional urbana por meio de leis, associações, coalizões, e assim por diante” e nesse caso a fórmula para que essas ações não se enraízem é a participação constante da sociedade civil de forma organizada e respaldada por legislação preferencialmente de âmbito federal como é o caso do Estatuto da Metrópole.

No Quadro 7, apresenta-se uma compilação das principais normas jurídicas aplicáveis ao tema desta pesquisa.

Quadro 7: Legislações e Normas Aplicadas ao Tema

Legislação e Normas	Número	Data
Constituição Federal		5/10/1988
Portaria das Funções de Governo	42	14/4/1999
Estatuto da Cidade	10.257	10/7/2001
Lei de Consórcios Públicos	11.107	6/4/2005
Lei de Acesso à Informação	12.527	18/11/2011
Estatuto da Metrópole	13.089	12/1/2015
Prorrogação do prazo do PDU	MP-818	11/1/2018
Alteração do Estatuto da Metrópole	13.683	19/6/2018

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos sites do Senado, Câmara e do Executivo Federal.

De acordo com Miranda (2015, p. 1), após a promulgação do Estatuto da Metrópole, em 2015, “o debate sobre a criação de regiões metropolitanas no Brasil e suas consequências para as políticas de ordenamento territorial e desenvolvimento regional ganharam novo contorno”, mas essa intensa movimentação vem sofrendo uma redução em virtude de mudanças políticas e da crise fiscal que vem retirando recursos que deveriam ser canalizados para programas de adoção de mecanismos interfederativos.

Para um melhor entendimento do processo e atual estágio dos novos contornos da implementação dos PDUIs e da efetivação do Estatuto da Metrópole é que se passa a discorrer nos próximos tópicos, sobre a evolução e implantação do Estatuto e suas vertentes.

4.1.1. A Era Pré-Estatuto da Metr pole

Em virtude da estrutura legal administrativa pública do Brasil não reconhecer claramente a existência de uma esfera metropolitana, pois os ordenamentos jurídicos advindos da Constitui o Brasileira citam especificamente como esferas a União, os Estados, os Municípios, e como ente especial o Distrito Federal, não se tem uma tradi o jurídica de reconhecimento de assuntos e temáticas da área metropolitana.

De acordo com Ribeiro e Klink (2008, p. 36), os planos diretores municipais, por exemplo, são elaborados pelo executivo local e aprovados pela câmara municipal, em um processo individualista que conta com pouca interferência da coordena o intermunicipal. Esse processo permanece assim e não há no atual cenário qualquer perspectiva de altera o do quadro.

Contudo, de acordo com Magalhães (2010, p. 17-18), “recentemente, o governo brasileiro tem sinalizado com a retomada do tema metropolitano na agenda de política pública”. Tal afirma o encontra amparo, ainda segundo Magalhães (2010), no fato de o Programa de Acelera o de Crescimento (PAC) ter dado prioridade às regiões metropolitanas, e ter criado um Grupo de Trabalho Interfederativo (GTI), vinculado   Secretaria de Rela es Institucionais da Presidência da República para tratar do tema.

No início deste processo, tanto o PAC²³, quanto principalmente o GTI, segundo Magalhães (2010, p. 17-18), tinham como foco “desenvolver propostas visando ao aperfei amento da gestão de regiões metropolitanas, aglomera es urbanas e microrregiões, e mais recentemente a ênfase do pacote habitacional com preponderância para as áreas metropolitanas”.

Ainda segundo a autora, tais procedimentos com rela o às regiões metropolitanas “são sinais inequívocos da importância dada   questão pelo governo federal e o reconhecimento de que nelas estão as maiores concentra es de carências” (MAGALHÃES, 2010, p.18).

Um dos fatores que contribui para a preserva o das políticas públicas voltadas para as regiões metropolitanas no período que antecede o Estatuto da Metr pole foi, de acordo com Magalhães (2010, p. 19), “a aprova o e regulamenta o da lei de consórcios públicos”, que pode ser considerada o

²³ Nos últimos três anos os recursos desse programa vêm sofrendo fortes redu es, de acordo com o governo, por causa da crise fiscal.

...ponto de partida para o compartilhamento das soluções e dos custos associados dentro de um quadro de segurança jurídica, permitindo avançar para uma situação de maior articulação e pactuação política (horizontal e vertical) entre entes federados na construção de uma ação compartilhada de âmbito regional e intermunicipal, para a gestão consorciada e o financiamento de políticas públicas. Antes da referida lei, os consórcios (de direito privado) estavam impossibilitados de prestar garantias e de assumir obrigações em nome próprio, ou exercerem atividades de fiscalização, regulação e implementação.

Magalhães (2010) reverberou o pensamento de outros especialistas que entendem que, apesar dessa falta de tradição no trato dos assuntos metropolitanos, algumas normas têm sido criadas e outras tantas estão sendo alteradas, ampliando os mecanismos relevantes para a condução do processo de sustentação da governança metropolitana.

Por exemplo destaca-se a retomada da discussão sobre a emenda 241 da Constituição Federal, no ano de 2005, e, após vários debates, foi aprovada e regulamentada a Lei dos Consórcios Públicos – LCP (Lei nº 11.107/2005).

Esse instrumento jurídico, de acordo com Ribeiro e Klink (2008, p. 32), “representa um avanço significativo, principalmente em função da precariedade jurídica dos consórcios existentes”. A lei passou a permitir os processos de repactuação e consórcio entre vários entes federados.

Magalhães (2010, p. 21) afirma que “nas regiões metropolitanas, as grandes necessidades de investimentos públicos e privados requerem uma ação orquestrada dos vários atores, sob a forte liderança de um setor público que tenha uma visão estratégica de desenvolvimento regional”, ou seja, sem uma organização e um pensamento metropolitano, os resultados de crescimento econômico regional não devem ser sustentáveis.

Logo, para que haja engajamento e participação da sociedade civil, esse processo de organização, que também é conhecido por governança metropolitana, é imprescindível “para o envolvimento do setor privado no financiamento de projetos metropolitanos a confiança dos potenciais investidores com respeito à estabilidade das regras aplicadas, em especial às que determinam as condições do retorno dos investimentos realizados” (MAGALHÃES, 2010, p. 21).

De acordo com o pensamento defendido por Magalhães (2010, p. 21), “as condições seriam ainda mais atrativas ao financiamento de projetos metropolitanos pelo setor privado se estes estivessem ancorados num plano metropolitano apoiado por um compromisso de todos os municípios e ratificado pelo Poder Legislativo”.

Ribeiro e Klink (2008, p. 33-36) relatam a capacidade de influência indireta das normas na governança metropolitana, referindo-se ao instrumento da Lei do Consórcio Público, que prevê a autorização, pelo poder legislativo, para os atos do executivo municipal, como se fossem um protocolo de intenções e planos de rateio, que especificam as fontes de financiamento do consórcio público.

É fato que existem interpretações divergentes de que a lei “não permitiria a delegação de funções de planejamento para o consórcio, limitando a aplicação desse instrumento ao domínio da execução de serviços de interesse comum” (RIBEIRO e KLINK, 2008, p. 39).

Os representantes das estruturas de planejamento estadual receavam que a LCP também servisse “para o governo federal intensificar cada vez mais o trânsito direto entre os ministérios e as cidades, esvaziando ainda mais as funções de planejamento da esfera estadual” (RIBEIRO e KLINK, 2008, p. 39).

Outros exemplos de normas que foram sendo postas em prática, nesta mesma linha, são as leis complementares nº 88 e nº 89, ambas de 12 de janeiro de 2006, que instituíram o sistema de gestão metropolitana de Belo Horizonte (BH), que podem ser consideradas as precursoras do processo de governança atual de RMBH.

No que se refere à questão específica do controle social nas normas anteriores ao Estatuto da Metrópole, o que se tem são menções a esse processo, mas, sem ser enfático, e nessa linha de pensamento. Note-se que a CF/88, em que pese ser considerada como a “Constituição Cidadã”, no seu texto só se encontra referência literal ao controle social no artigo 216 quando se refere à “democratização dos processos decisórios com participação e controle social”, incluído pela Emenda Constitucional nº 71/2012.

Em uma análise individualizada da expressão, encontra-se a palavra “controle” 29 vezes e a palavra “social” aparece 137 vezes na CF/88, mas de forma combinada só aparecem essa única vez.

No âmbito das leis infraconstitucionais, em seu artigo 67, a LRF também faz referência ao controle social. Nesse caso, a própria norma jurídica define que o controle social terá caráter complementar no âmbito da gestão fiscal, aplicando-se conceitos e práticas de prestação de contas que vislumbrem o acompanhamento e a avaliação, de forma permanente dos atos dos agentes públicos.

O controle será exercido tanto no que concerne às políticas públicas, como no que se refere às questões operacionais da gestão fiscal por parte de um conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade.

Superada a etapa do planejamento, o próximo passo é a execução ou implementação do arranjo escolhido. De acordo com Ribeiro e Klink (2008, p. 29), o distanciamento político de atores e das lideranças é um fator que tem prejudicado o ritmo de execução de projetos, porque formalmente não havia nenhum mecanismo que garantisse a implementação dos acordos e projetos pactuados no âmbito das Regiões Metropolitanas, principalmente porque, de acordo com a Constituição Federal, artigo 37, na administração pública prevalece o princípio da legalidade, ou seja, no serviço público só se está obrigado a fazer ou deixar de fazer o que estiver expressamente escrito na lei, ou seja, até a aprovação do Estatuto da Metrópole, não havia nenhum mecanismo legal que obrigasse os atores locais a agirem em conjunto para a solução dos problemas mais comuns.

Nessa linha, Dowbor (2013, p. 12) é categórico em afirmar que “o problema da governança: não é a escassez de recursos o desafio principal, e sim o processo decisório que precede sua utilização”. Juntando-se a ideia da globalização e do processo de ajustes econômicos de Ribeiro e Klink (2008) com os problemas de governança indicados por Dowbor (2013) e a recente crise fiscal vivenciada pelo Brasil, é possível admitir que o controle social seja o maior legado voltado para a legitimação do processo de políticas públicas a serem implantadas a partir do Estatuto da Metrópole.

Tal pensamento encontra amparo em Filgueiras (2007, p. 234), que afirma que “a Lei de Responsabilidade Fiscal estimula o exercício do controle social, como complemento à atuação dos órgãos governamentais incumbidos das atividades de controle” e acrescenta que “como forma de incentivo à participação popular, a Lei de

Responsabilidade Fiscal previu a realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos”. Com o Estatuto da Metrópole e o instrumento do PDUI, volta-se a esse aspecto fundamental da legitimação do processo com a participação do cidadão no controle das atividades dos agentes públicos metropolitanos.

As questões de gestão interfederativa não estão pacificadas em seu entendimento, mas, mesmo em momentos em que houve questionamentos jurídicos sobre a legalidade de entidades supramunicipais, o Supremo Tribunal Federal debateu o assunto e foi paradigmático quanto ao regime jurídico aplicável às regiões metropolitanas. De acordo com Santos (2017, p. 51-52), em seu julgamento sobre a constitucionalidade da matéria, resumidamente o teor da decisão é o constante do Quadro 8.

Quadro 8: Legalidade dos Atos das RM - STF

Ordem	Teor (Resumo)
1	É de competência do Estado-membro instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, definindo quais Municípios dela devem fazer parte;
2	A vinculação dos municípios é compulsória e isso não é incompatível com a autonomia municipal;
3	A elaboração do plano metropolitano não é de competência exclusiva do Estado e ele não precisa ser aprovado pela Assembleia Legislativa;
4	A lei complementar estadual que instituir a unidade regional pode prever um regime especial de exercício de competências municipais, em que os municípios passam a exercer algumas de suas competências em regime colegiado, juntamente com o Estado, no âmbito dos órgãos de governança, sem que isso implique perda de autonomia;
5	A região metropolitana deve ser gerida por um colegiado, do qual participam todos os Municípios e o Estado, de forma equilibrada, não necessariamente paritária, evitando-se a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente;
6	O poder concedente e o titular das funções e do serviço público de interesse comum na região metropolitana é o colegiado.

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Santos (2017).

Do ponto de vista político e econômico, a estrutura organizacional fiscal brasileira não é favorável a um modelo metropolitano como salienta Magalhães (2010, p. 21), além disso, “a autonomia dos três níveis²⁴ de governo (União, estados e municípios) dificulta a cooperação, o exacerbamento de um municipalismo autárquico”. Magalhães (2010, p. 21) acrescenta que “o fato de não existir um ente no nível metropolitano com existência fiscal deixa a questão metropolitana unicamente na mão do ente estadual, obstruindo o enfrentamento da problemática metropolitana”. O modelo de região metropolitana adotado na Colômbia, como descrito anteriormente, pressupõe a

²⁴ Níveis no caso se referem as esferas de poder.

existência dessa figura do ente metropolitano com atribuições fiscais e legais perante a sociedade.

4.1.2. O Estatuto da Metr pole

O Estatuto da Metr pole   consequência natural de necessidades e movimentos como os que foram vistos anteriormente. Magalhães (2010, p. 28) afirma que “a tarefa de delegar fun es e recursos a institui es relativamente fracas, por si só complexa,   acompanhada de dificuldades na coordena o de diferentes jurisdi es na presta o dos serviços”.

A falta de uma esfera definida por uma norma legal que atue como um agente agregador dos interesses das entidades públicas representativas das unidades federativas interessadas, acaba por se tornar um fator que dificulta a implementa o das políticas públicas metropolitanas. A autora também destaca que “a presta o dos serviços em regiões metropolitanas usualmente implica a utiliza o de recursos e a opera o de infraestruturas que ultrapassam as fronteiras de um município” (MAGALHÃES, 2010, p. 28).

No vácuo institucional que existia até 2015, surgiu o projeto de lei que deu origem ao Estatuto da Metr pole e que estabelece as diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execu o das fun es públicas de interesse comum (FPIC) em regiões metropolitanas e em aglomera es urbanas instituídas pelos Estados. A Lei também estabelece normas gerais sobre o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) e outros instrumentos de governança interfederativa, além de critérios para o apoio da União às a es que envolvam o desenvolvimento urbano agregado (BRASIL, 2015).

O Estatuto da Metr pole determinou que todas as regiões metropolitanas e aglomera es urbanas brasileiras desenvolvessem até 2018 seus PDUIs, porém a Medida Provisória n  818, editada em 11 de janeiro de 2018, e depois transformada na Lei 13.683/2018, prorrogou esse prazo para o final do ano de 2021.

Além dos conteúdos mínimos definidos na lei, os municípios que fazem parte das Regiões Metropolitanas deverão, após sua aprova o e promulga o do PDUI da Região Metropolitana que pertence, organizar e adaptar seus Planos Diretores Municipais às novas regras (PDUI-SP, 2015).

Em seu artigo 5.º, o Estatuto da Metrópole define que caberá às leis complementares estaduais definir os meios de controle social da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum (FPIC).

Miranda (2015, p. 11-12) afirma que “o Estatuto da Metrópole no Capítulo II, Art. 3 e Art. 5 prevê os requisitos para a formalização das RMs e AUs”. Esses requisitos fazem parte de um arcabouço normativo que visa orientar a programação, execução e controle das atividades públicas de caráter metropolitano. Para Miranda (2015, p.11-12), é possível afirmar que

Entre esses requisitos: os Estados e Municípios devem colaborar para promover a governança interfederativa; as leis complementares estaduais devem prever, os municípios integrantes, as Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC), a estrutura de governança interfederativa, e os meios de controle social da organização, do planejamento e da execução das FPIC.

Segundo o IPEA (2016, p. 4), “as RMs estão em diferentes estágios de adequação de seus arranjos e estruturas institucionais ao Estatuto da Metrópole, e neste caminho se deparam com gargalos e desafios que são muitas vezes comuns às demais regiões metropolitanas”.

São esses gargalos e desafios que compõem parte significativa do processo de construção dos PDUIs e conseqüentemente serão desafios para a adequação dos Planos Diretores Municipais.

Nesse mesmo contexto, Venerano *et al* (2018, p. 218) afirmam que o Estatuto da Metrópole preencheu “uma lacuna aberta pelo § 3º do art. 25 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), o qual possibilitou a estadualização da prerrogativa para o reconhecimento e a institucionalização das RMs mediante leis complementares”. Assim, segundo os autores, o estatuto edificou as diretrizes para uma ação integrada entre os entes federados, tendo como base os conceitos de governança interfederativa e de prerrogativa de legislação.

Outro ponto destacado por Venerano *et al* (2018, p. 223) se refere ao fato de o Estatuto enfatizar a definição de metrópole, possibilitando o surgimento de novas regiões metropolitanas e que junto trariam um certo controle apoiado no “conceito de ‘gestão plena’ para diferenciar as regiões metropolitanas que se encontram formalizadas e delimitadas mediante lei complementar estadual, e que possuem

estrutura de governança interfederativa própria”. Por fim, seria o PDUI o instrumento que estabeleceria as diretrizes para o desenvolvimento de cada região metropolitana.

Antes de se adentrar no processo de construção do PDUI propriamente dito, cabe destacar e comentar os pontos em que a norma (EM) trata especificamente da governança interfederativa.

Logo no Artigo 1º, onde são dadas as diretrizes gerais, o EM enfatiza que, apesar de haver uma nítida transferência da responsabilidade sobre as ações no âmbito das regiões metropolitanas para os estados e os municípios, ela impõe uma responsabilidade específica para a esfera federal ao determinar que serão estabelecidos concomitantemente “critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano”.

Mais adiante, o EM define claramente no Artigo 2º o entendimento do que vem a ser governança interfederativa, ao tratar do “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum;”.

Em seguida, o item IX, do mesmo artigo, inserido pela Lei 13.683/2018, juntou as expressões para definir o que seria a governança interfederativa das funções públicas de interesse comum, com destaque para a formulação da gestão e o seu financiamento: “mediante a execução de um sistema integrado e articulado de planejamento, de projetos, de estruturação financeira, de implantação, de operação e de gestão”.

No Artigo 5º, inciso III, o Estatuto da Metrópole impõe às leis complementares estaduais a responsabilidade de definir a estrutura, “incluindo a organização administrativa e o sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas” e aqui já se percebe uma preocupação de dar caráter legal à estrutura que se formará a partir das demandas locais. E no Capítulo III do EM há quatro artigos que são responsáveis por definir, basicamente, os princípios, as diretrizes específicas, as diretrizes gerais, e sua estrutura básica.

4.1.3. Aspectos gerais do PDUI

De acordo com Magalhães (2010, p. 21), seria necessário criar um ambiente favorável para que estados e municípios cooperassem entre si, tanto na fase de

levantamentos ou estudos, como na busca de soluções, passando pelo financiamento e culminando com a execução de projetos que possam de fato resolver de maneira integrada problemas metropolitanos.

Para esse fim, o Estatuto da Metrópole estabelece que no desenvolvimento urbano integrado das regiões metropolitanas serão utilizados diversos instrumentos, mas o primeiro, e mais importante, é o plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI).

A viabilidade de uma ação coordenada tanto horizontal como vertical, de acordo com Magalhães (2010, p. 21), acaba por refletir na execução de projetos de interesse comum metropolitano, porém esse processo dependerá em grande medida dos instrumentos financeiros disponibilizados pelas entidades e agentes financiadores.

Para que esse processo se consolide, o Estatuto da Metrópole determina no seu artigo 10 que “o Município deverá compatibilizar seu plano diretor com o plano de desenvolvimento urbano integrado da unidade territorial urbana”.

Significa que, mesmo depois do plano diretor aprovado, ele deve ser compatibilizado no que for necessário com o PDUI da região a que pertence o município viabilizando assim o acesso a recursos de outras esferas. Partindo desse ponto, na visão de Magalhães (2010, p. 21), a adoção de “um regime de contrapartidas federais ao aporte de recursos estaduais e municipais, inclusive o acesso a fontes de financiamento, vinculados ao plano metropolitano, poderia ser um incentivo eficaz de cooperação metropolitana”.

O PDUI deve ser elaborado dentro da estrutura de governança interfederativa e aprovado por um colegiado deliberativo criado de acordo com as diretrizes do Estatuto da Metrópole, e, após esta etapa, os planos aprovados são encaminhados às assembleias legislativas estaduais, à qual faça parte a respectiva RM, para posterior confirmação e aprovação.

Após aprovada a lei estadual que cria o PDUI da região metropolitana e elaboradas as revisões e adequações dos planos diretores de cada município, esses deverão ser revistos, pelo menos de 10 em 10 anos.

O PDUI de cada região metropolitana também deverá considerar o conjunto de municípios que compõem, necessariamente abrangendo as áreas urbanas e rurais, ou

seja, os planos devem ser compostos por atividades que levem em consideração as necessidades locais tanto da área urbana como da região rural, principalmente no que concerne às FPIC.

De acordo com o CDRMSP - Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo (2016), “o Estatuto da Metrópole, Lei Federal nº 13.089, sancionado em 12 de janeiro de 2015, determina que todas as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas brasileiras desenvolvam nos próximos três anos, seus Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUIs)”.

Isso significava que até o dia 11 de janeiro de 2018 todas as regiões metropolitanas brasileiras deveriam ter esse instrumento de governança pronto para entrar em execução e disponível para acesso pelo cidadão, no exercício pleno do controle social. Porém, como já foi dito, esse prazo foi procrastinado para o final de 2021, pela MP-818/2018, transformada na Lei 13.683/2018.

Na visão de Longo Filho (2017, p. 137) “o Estatuto das Metrópoles previu e disciplinou nos art. 10-12 o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado para as Regiões Metropolitanas”. Complementa o autor que o PDUI “é o único instrumento com previsão no Estatuto das Metrópoles que dispõe de disciplina”.

Salienta Longo Filho (2017, p. 30), com relação ao PDUI, que pela sua magnitude e importância é de grande relevância o aprofundamento do seu estudo, pois “é o instrumento de planejamento e coordenação das demais funções públicas de interesse comum e de ordenação do território, consoante se depreende do conteúdo desse instrumento de planejamento”.

Ainda na visão de Longo Filho (2017, p. 138), o PDUI é uma forma de plano urbanístico que tem características especiais, servindo de elo entre as diretrizes nacionais de ordenamento territorial e os planos diretores municipais. Aponta também o autor que a ausência de uma sistemática de ordenamento territorial específica acaba comprometendo toda a estrutura organizacional advinda do PDUI.

Esse modelo, que faz a ligação entre as diretrizes nacionais de ordenamento territorial e os planos diretores, guarda similaridade com o modelo colombiano como visto no tópico 2.3.

No que concerne às questões voltadas ao princípio da legalidade administrativa, afirma Longo Filho (2017, p. 143) que o PDUI pode ser considerado como um plano urbanístico, que “apresenta um regime jurídico definido, assim como existe um procedimento de elaboração e aprovação no âmbito da esfera da governança interfederativa”.

Portanto, finaliza Longo Filho (2017), o PDUI, ao apresentar tais aspectos anteriormente descritos, acaba por mitigar o problema de uma eventual “arguição de inconstitucionalidade do plano metropolitano por ofensa à autonomia municipal, porém não eliminam a questão”.

Venerano *et al* (2018, p. 224) esclarecem que o PDUI é “o instrumento apresentado pelo estatuto, que deverá estabelecer as diretrizes desse planejamento integrado”, e esse plano de desenvolvimento foi concebido de modo a permitir que se efetive a gestão plena da região metropolitana à qual pertence.

Esses autores ressaltam ainda que “a elaboração do PDUI tem como objetivo instituir um instrumento de gestão metropolitana que subsidie o planejamento urbano integrado das regiões metropolitanas” e que seja capaz de atender as demandas da sociedade e que supere de forma eficaz as dificuldades existentes no âmbito da gestão das FPIC.

O prazo para que as prefeituras se adaptem ao PDUI é de três anos após a sua aprovação, e o não cumprimento desse prazo poderia levar os respectivos prefeitos a serem enquadrados nas normas relativas à improbidade administrativa, mas, em virtude das alterações promovidas pela Lei 13.683/2018, os aspectos punitivos pelo não cumprimento dos prazos estabelecidos se tornaram praticamente inexistentes, em suma houve uma descaracterização do Estatuto da MetrÓpole.

O ideal seria, segundo Venerano *et al* (2018, p.225), que o PDUI fosse elaborado dentro da estrutura de governança interfederativa, conforme dispõe o art. 8º do Estatuto da MetrÓpole, o que permitiria uma maior equidade de participação no processo de sua elaboração.

Acrescentam os autores que “organizar primeiro a estrutura de governança interfederativa nos moldes previstos no estatuto para, posteriormente, se elaborar o PDUI poderia ser uma melhor alternativa”, já que, com a ausência de estrutura de

governança efetiva, é bem provável que o que for projetado no PDUI tenda a não ser colocado em prática por falta de legitimidade.

Venerano *et al* (2018, p.225) identificam a partir do Estatuto da Metrópole que, para a participação plena da União no processo de gestão, este deverá estar pautado na existência simultânea de três condições: “i) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual; ii) estrutura de governança interfederativa própria; e iii) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado por lei estadual”.

O Estatuto da Metrópole, em seu Art. 12, § 1º, menciona o que deverá ser contemplado, no mínimo, no PDUI, além de assegurar, durante a sua elaboração e na fiscalização de sua aplicação, o estímulo às audiências públicas e às discussões amplas com representantes da sociedade civil e da população em todos os Municípios integrantes da RM, a publicidade dos documentos e informações desenvolvidas e o acompanhamento pelo Ministério Público.

Ressalte-se que a Lei fala em publicidade e não em transparência e tampouco indica a forma como serão escolhidos os representantes da sociedade civil e da população e nem qual a punição por omissão ou descumprimento desse quesito por parte dos agentes públicos.

Para verificar como estão sendo encaminhados os processos de criação do PDUI, e como estes estão sendo relacionados com o controle social, nos tópicos a seguir descreveremos como o processo está sendo consolidado nas quatro regiões metropolitanas estudadas até dezembro de 2018.

4.1.4. Desenvolvimento dos projetos integrados interfederativos das RM

Para se elaborar o PDUI, o Estatuto da Metrópole apresenta outra obrigação por parte das regiões metropolitanas que é a identificação das FPIC, e essas afetam e são afetadas diretamente pelos fatores determinantes de controle social e ambos devem ser definidores das políticas públicas implantadas em cada um dos territórios das respectivas regiões metropolitanas.

A seguir faz-se uma descrição do ambiente e dos tipos de FPIC citados e identificados nas regiões metropolitanas e sua relação com os fatores determinantes da implementação do controle social, que é o objetivo principal desta tese.

Contudo, faz-se necessária e importante uma abordagem sobre alguns temas que transpassam o assunto, ou que de alguma forma deram origem à discussão da regulamentação das relações interfederativas nas regiões metropolitanas, a começar pelas definições de funções de governo.

4.1.4.1. Classificação das Funções de Governo (CFG)

Para uma melhor organização do Estado brasileiro, o governo federal, por meio de norma interna de efeito geral (Portaria - nº 42/1999), adotou a classificação sugerida pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE para seus associados como modelo de gestão de recursos orçamentários da administração pública e tornou sua utilização obrigatória para a consolidação orçamentária dos gastos públicos para atender aos grandes objetivos do Estado por meio das políticas públicas definidas.

Essa classificação estabelecida pela OCDE e publicada pela Organização das Nações Unidas – ONU no compêndio *Classifications of Expenditure According to Purpose* (Classificação do Gasto Segundo a Finalidade), resume-se no quadro a seguir (BRASIL, 2011):

Quadro 9: Funções de Estado

Funções de Estado – Governo Federal	
Legislativa	Urbanismo
Judiciária	Habituação
Essencial à Justiça	Saneamento
Administração	Gestão Ambiental
Defesa Nacional	Ciência e Tecnologia
Segurança Pública	Agricultura
Relações Exteriores	Organização Agrária
Assistência Social	Indústria
Previdência Social	Comércio e Serviços
Saúde	Comunicações
Trabalho	Energia
Educação	Transporte
Cultura	Desporto e Lazer
Direitos da Cidadania	Encargos Sociais

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da Portaria MPG-42/1999.

É possível afirmar que esta classificação funcional tem por objetivo segregar as dotações orçamentárias de modo a identificar basicamente em que área os recursos destinados para a ação governamental serão ou foram aplicados. Também serve como uma espécie de consolidador dos gastos públicos por área de ação governamental nas três esferas de governo (BRASIL-STN, 2017).

A partir dessa consolidação, vários são os relatórios de prestação de contas que se referenciam nessas funções públicas, principalmente de despesas, com a intenção de mostrar um resultado sintético das principais linhas de gastos públicos.

Utiliza-se essa classificação exclusivamente para mostrar como o Estado brasileiro define e identifica suas obrigações e objetivos e quais são as suas finalidades, ou seja, onde deve ser feito o maior esforço para cumprir a agenda orçamentária. Esse processo realizado a partir de 1999 pode ser considerado o embrião da definição das funções públicas de interesse comum pela União.

4.1.4.2. Funções Públicas de Interesse Comum - FPIC

Como o próprio Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) estabelece, as diretrizes para o planejamento, a gestão e a execução das FPIC, em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, deverão ser identificadas por cada um dos territórios.

Pode-se citar como exemplo o caso da Região Metropolitana da Grande Vitória, onde, de acordo com Venerano *et al* (2018), foram criadas câmaras temáticas a partir da LC Estadual nº 318/2005, conhecidos pela sigla Cates (Câmaras Temáticas Especiais) com o objetivo de apreciar, debater e aprovar propostas e projetos relacionados com temas prioritários de interesse comum da RM da Grande Vitória. O trabalho dessas comissões serviu como parâmetro para a nova sistemática definida pelo Estatuto da Metrópole.

Assim, as funções públicas de interesse comum podem e devem ser diferentes em cada região ou aglomerado urbano, mormente em conformidade com as especificidades e necessidades locais e principalmente com relação à participação da sociedade civil nessa definição.

O Estatuto da Metrópole, no item II do Art. 2º, define como FPIC toda e qualquer política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um município de forma isolada se torne inviável, ou seja, geradora de impactos que ultrapassem os limites da própria cidade executante e cause repercussões positivas ou negativas nas outras localidades pertencentes à região metropolitana.

O Estatuto da Metrópole indica que leis complementares estaduais deverão definir as funções públicas de interesse comum que justifiquem a criação da região metropolitana, bem como os meios de controle social da organização, do planejamento

e da sua execução dentro do âmbito de cada território metropolitano de forma individualizada.

Quanto às regras definidas na Lei 13.089/2015, destaca-se que deverão ser adotadas como diretrizes específicas, no que diz respeito às FPIC, a “implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afeitas às funções públicas de interesse comum”, o que significa de forma geral manter uma estrutura de verificação contínua dos processos de áreas setoriais específicas, como a saúde e a educação.

Também deve criar meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum para o atendimento das demandas e priorizar a execução compartilhada destas, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa, o que significa que todos os gastos serão distribuídos de alguma maneira acordada entre os agentes públicos interessados e com capacidade financeira de arcar com esses ônus.

Além das FPIC, o Estatuto também traz como um dos avanços desse sistema normativo a ênfase ao controle social, principalmente para a verificação do atendimento dessas funções.

Porém tanto as FPIC como o controle social de cada região metropolitana sofrem influência de diversos fatores determinantes que produzem resultados diferentes na definição, condução e verificação do processo de criação de um modelo de políticas públicas interfederativa e seus efeitos sobre a sociedade e os agentes públicos envolvidos.

4.1.4.3. O desenvolvimento dos projetos das quatro RM

Para Magalhães (2010), as regiões metropolitanas são concentrações de grandes assimetrias, e a implementação de mudanças na organização poderia produzir efeitos significativos na redução das desigualdades e na distribuição da riqueza. Para a autora, as necessidades maiores de recursos estariam alinhadas aos maiores gastos, e, uma melhor redistribuição de recursos aos municípios traria uma melhor perspectiva em termos de políticas de desenvolvimento regional.

Na visão de Santos (2017), a desigualdade existente entre os mais de 5.500 municípios, onde a realidade predominante é a dos entes de pequena escala demográfica, se agrava quando se depara com entes federados onde predomina a

concentração demográfica. Esse grupo é formado por quase trezentos aglomerados urbanos identificados a partir do trabalho de levantamento feito pelo IBGE, em 2015.

Este trabalho acabou por dar maior visibilidade ao fato de haver, na atual conjuntura, dúvidas sobre a capacidade dos municípios executarem adequadamente a gestão de responsabilidades recebidas a partir da Constituição Federal de 1988.

Como a demarcação da autoridade está vinculada ao espaço geográfico ocupado pelo município, o gestor acaba por ficar sem muitas opções para atender a população conurbada sem onerar o orçamento do seu município e esbarrar na legislação, mas, por outro lado, uma ação benéfica para sua área de poder geopolítico pode ter um efeito desastroso para o município ou municípios circunvizinhos.

De acordo com Magalhães (2010, p. 22), outro ponto importante seria o fato de que

O condicionamento dos financiamentos de organismos e bancos a projetos metropolitanos integrados, ou o uso de incentivos seletivos, poderiam ser também instrumentos de grande envergadura para a promoção de um desenvolvimento mais equilibrado das regiões metropolitanas brasileiras, dentro de uma atuação mais proativa de diferentes níveis de governo e de parceiros privados.

As estruturas criadas inicialmente pela União e posteriormente pelos Estados, as quais hoje formam um conjunto de 73 (setenta e três) regiões metropolitanas e três RIDEs²⁵, segundo Maricato (2011, p. 10), “constituem um conjunto heterogêneo dentro do qual figuram aglomerações urbanas com importância demográfica, econômica, social e política bastante diferenciada”.

As construções geopolíticas das primeiras regiões metropolitanas brasileiras, por exemplo, baseavam-se, como se viu anteriormente, em regras emanadas do governo federal atreladas a programas nacionais com financiamento de recursos da União.

A partir da promulgação da Constituição de 1988, de acordo com Magalhães (2010), essa atribuição foi delegada definitivamente à esfera estadual. Portanto, a competência para a conformação e organização das regiões metropolitanas passa para os Estados, que, por meio de suas constituições estaduais, reforçam os modelos administrativos locais, aumentando a autonomia e o protagonismo dos governos

²⁵ A Medida Provisória 862, de 4 de dezembro de 2018, altera a Ride de Brasília, transformando-a em uma Região Metropolitana. Atualmente a RIDE/DF conta com 33 municípios.

municipais, por meio de um crescimento da base tributária e incremento do volume das transferências intergovernamentais.

Tal pensamento encontra amparo também na visão de Santos (2017), para quem é necessário identificar os impasses existentes no contexto da estrutura federativa do Brasil, tendo como referência o artigo 182 da CF (1988), que determina que o município é o responsável pela condução da política urbana, mesmo tendo certo que existe uma parcela significativa de responsabilidade, tanto do governo estadual como da administração federal, em relação à condução do ordenamento territorial.

Desse conjunto de regiões metropolitanas criadas no Brasil desde o ano de 1973, faz-se, a seguir, uma descrição mais específica das principais características e do desenvolvimento das regiões utilizadas nesta pesquisa (RMBH; RMRJ; RMSP; e RMGV). Portanto, passa-se a descrever o processo de sua constituição identificando os aspectos que diferenciam a sua estrutura antes e depois do Estatuto da MetrÓpole e nos mesmos períodos entre si.

4.1.5. PDUI e o controle social

Todas as 73 regiões metropolitanas existentes no Brasil, assim como as RIDE e os Aglomerados Urbanos deveriam cumprir o prazo de janeiro de 2018 para a construção de seus PDUIs, no entanto, em 11 de janeiro de 2018, um dia antes de expirar este prazo, o governo federal, por meio de uma medida provisória (MP nº 818/2018), prorrogou para o final de 2021, arrefecendo com isso o ímpeto das RMs que estavam se esforçando para cumprir o prazo ou que teriam pequenos atrasos, empurrando para um futuro incerto a continuidade do processo em virtude do processo de renovação natural que poderia, e com de fato aconteceu, nas eleições que ocorreram no final desse mesmo ano.

Em que pese toda a inovação em políticas públicas e na governança metropolitana inseridas no Estatuto da MetrÓpole, existem algumas obrigações que precisam ser inseridas no contexto operacional da governança interfederativa das RMs, ou seja, algumas ações só se concretizam com a aprovação do PDUI e a adequação dos planos diretores.

Por outro lado, encontram-se alguns pontos que apresentam certa dubiedade de interpretação ou não são claros quanto aos deveres incorporados ao ambiente

metropolitano, como, por exemplo, a quem caberia a iniciativa do projeto de lei do PDUI? Neste contexto, cabe destaque a visão de Longo Filho (2017, p. 142):

Quanto à iniciativa do projeto de lei do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, o Estatuto das Metrôpoles não define expressamente a quem cabe a iniciativa, mas indica que seria do Executivo ao prescrever que o plano deve ser elaborado no âmbito da governança interfederativa e aprovado pela instância colegiada deliberativa antes de ser encaminhado à Assembleia Legislativa Estadual.

Em um movimento mais amplo, Longo Filho (2017, p. 142) deixa claro que “as normas de planejamento urbanístico são normas que se revestem de uma racionalidade técnica, cujo objetivo é formar um todo integrado”. Assim, o mais sensato seria deixar a cargo do Executivo Estadual a elaboração de normas referentes ao planejamento urbano integrado.

O Estatuto da Metrópole determina que todas as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas brasileiras desenvolvam até 31 de dezembro de 2021, seus Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI).

Esses instrumentos normativos estabelecem conteúdos mínimos e além desses assuntos definidos na lei, após a aprovação do PDUI da região metropolitana, os municípios integrantes dessas unidades territoriais deverão adequar seus Planos Diretores Municipais às novas regras estabelecidas nestas ferramentas legais.

A função principal do PDUI, tendo em vista sua aplicabilidade como dispositivo legal de planejamento, é estabelecer as diretrizes, os projetos e as ações que devem dar o norte para o desenvolvimento urbano e regional, possuindo como metas a busca da redução das desigualdades e a melhoria das condições de vida da população da região metropolitana a que pertencem as unidades componentes. Para tanto o PDUI apresenta uma série de ações que culminam na sua aplicabilidade efetiva conforme o Quadro 10.

Quadro 10: Ações estruturantes do PDUI

1	A formalização e a delimitação de unidade regional, que pode ser uma capital regional, uma aglomeração urbana, um arranjo populacional ou mesmo uma RM, mediante lei complementar (LC).
2	Uma estrutura de governança interfederativa – constituída por um colegiado, uma entidade pública e um sistema de alocação de recursos.
3	Um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), aprovado por lei estadual identificando as FPIC e a forma de efetivação das ações individuais.

Fonte: adaptado pelo autor a partir de Longo Filho (2017)

Outro ponto importante é que deve fixar as bases de atuação conjunta entre o estado e os municípios componentes da região metropolitana. Aqui um entrave se cria, pois o Estatuto da Metrópole se baseia na interfederatividade, ou seja, ação conjunta de entes representativos no âmbito nacional, estadual e municipal concomitantemente. Portanto, pode acarretar discussões e polêmicas por não definir claramente quais são as obrigações diretas da União na participação efetiva do processo como o faz para estados e municípios.

Longo Filho (2017, p. 142) acrescenta que “o plano é gestado no âmbito da estrutura de governança interfederativa, o que significa que deve necessariamente ter a participação de todos os entes federativos integrantes da Região Metropolitana”. Na prática tal fato dificilmente se consubstancia, principalmente pela própria característica de autonomia entre os entes federativos, potencializado pelas diferenças de ideologias políticas que podem, e acontecem em grande número, acontecer entre os agentes públicos e privados envolvidos no processo.

Assim, torna-se necessário que o plano seja aprovado por um conselho metropolitano e depois encaminhado para a Assembleia Legislativa do respectivo Estado, pelo seu Governador. As ações voltadas à regulamentação são essenciais ao desenvolvimento da sociedade em geral, porque é a partir delas que todos os agentes se obrigam a cumprir e colocar em prática o que fica acordado entre as partes durante o processo de cocriação.

Contudo, no que se refere aos aglomerados urbanos, tal procedimento se faz mais indispensável ainda, principalmente no Brasil, onde as desigualdades sociais são mais perceptíveis e mais acentuadas em regiões metropolitanas devido principalmente à posição de referência que essas regiões impõem às demais regiões do Brasil.

De acordo com o FNEM (2018), outro ponto importante com relação à estruturação das entidades administrativas das regiões metropolitanas é o macrozoneamento que possibilita a organização de inúmeras áreas de interesse comum local e que podem alcançar diversos outros municípios a partir da pactuação de diretrizes orientadoras para a ocupação territorial. Os dispositivos, quando aprovados e transformados em legislação, garantem a todos os cidadãos, de forma democrática, o acesso aos serviços disponibilizados para a região.

Na concepção do FNEM (2018), “entre as diretrizes estratégicas propostas para o PDUI está a estruturação de uma rede de polos metropolitanos para melhorar a qualidade de vida em áreas mais distantes dos centros urbanos mais consolidados” descentralizando os pontos de atendimento das demandas e aproximando o Estado do cidadão. Destacam-se como diretrizes, na questão ligada à moradia, a “orientação da ocupação urbana” e a “intensificação do uso das áreas urbanizadas ociosas”.

Na questão econômica e de atendimento das necessidades, salienta-se “a melhoria na distribuição das atividades no território a garantia de abastecimento de água para futuras gerações, a promoção de corredores ecológicos para manter a biodiversidade e preservar os mananciais” (FNEM, 2018).

Não menos importante é a diretriz da “garantia de um marco legal construído coletivamente”, que, junto às demais, nortearão as propostas do plano de desenvolvimento urbano integrado.

Mas para que essas diretrizes se efetivem “é necessária a implementação de programas, projetos e ações que promovam e/ou fortaleçam centros urbanos com concentração diversificada de emprego, comércio, serviços públicos e privados, habitação e equipamentos coletivos, cultura e lazer” (FNEM, 2018).

Assim, a formulação e a elaboração de cada PDUI, ao mesmo tempo em que, na visão do FNEM (2018), “é um desafio e uma oportunidade para implementar ações que contribuam para definir a estrutura urbana desejada para o futuro”, torna-se um processo complicado em função da diversidade e da pluralidade de características de cada território.

Além disso, envolve representantes do Estado, dos municípios que integram as regiões metropolitanas e de representantes da sociedade civil, o que gera em muitas situações impasses políticos na escolha e formulação das políticas públicas a serem implantadas. Contudo, para o FNEM (2018), “essa é a principal referência na construção de uma cidadania metropolitana, com ampla participação de todos os envolvidos”, ou seja, o controle social na sua plenitude.

Para o FNEM (2018), “o PDUI considerará propostas setoriais presentes em vários planos e aquelas constantes dos Planos Diretores municipais aprovados”, o que coloca o plano no patamar de processo de construção compartilhado de políticas

públicas por área de responsabilidade governamental, ou simplesmente o cumprimento das determinações de suas incumbências legais.

Deve-se, a partir da aprovação do plano, “criar instrumentos e mecanismos de aperfeiçoamento da gestão pública metropolitana”, mas, “para tanto, devem ser considerados aspectos relativos ao financiamento do investimento, à sinergia das propostas e aos mecanismos para a governança metropolitana do PDUI”. Como forma de fortalecer e dar legitimidade ao plano, o PDUI “deverá construir consensos e compromissos em torno de políticas públicas de interesse comum” (FNEM, 2018).

Com relação a um dos pontos mais críticos do plano, que é o financiamento, mesmo antes do Estatuto da Metrópole, o assunto já preocupava agentes públicos e diversos autores. Entre eles destaca-se Magalhães (2010, p. 15), para quem

Um alto nível de descentralização fiscal, baseado na entrega de poderes tributários aos governos municipais, pode ser prejudicial a um projeto de financiamento metropolitano se a capacidade dos governos estaduais para articular esses recursos for fraca e se as disparidades de capacidade financeira dos governos locais for grande, aumentando as chances de conflito e de guerra fiscal.

Em resumo, os principais pontos a serem tratados no PDUI são as questões relativas à interfederatividade, ou seja, como ela vai se consolidar; o processo de garantia de legitimidade com a necessidade de implantação efetiva do controle social; a busca de valorização de centros econômicos fora do eixo principal da região metropolitana, com a criação e a valorização de polos econômicos descentralizados; e, por fim, a forma de financiamento das políticas públicas de atendimento às FPIC.

Após esse levantamento geral, passa-se a descrever cada uma das regiões metropolitanas (RMBH, RINGV, RMRJ e RMSP) sob o prisma histórico e de desenvolvimento de cada um dos PDUI e a forma de consolidação e condução atual deste processo de construção do PDUI e da solidificação do controle social exigido pelo Estatuto da Metrópole.

4.2.O processo de construção da estrutura das regiões metropolitanas estudadas, de 1973 a 2018

4.2.1. Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH)

De acordo com o *site* da própria RMBH e do trabalho de Drummond e Andrade (2013), a Região Metropolitana de Belo Horizonte foi criada em 1973, pela Lei Complementar Federal, nº 14. A RMBH era originalmente composta por 14 municípios,

sendo eles Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano.

Conforme Aragão (2018), o processo de metropolização de Belo Horizonte tem seu início na década de 1940, principalmente após a inauguração da Cidade Industrial de Contagem, no ano de 1946. Ainda segundo o autor, um dos vetores do crescimento da RMBH no período foi a rodovia BR-381 que liga a cidade de Belo Horizonte a São Paulo. A implementação do vetor norte, a criação do complexo turístico da Lagoa da Pampulha e de importantes avenidas nas décadas de 1950 e 1960, somados ao crescimento demográfico levaram a cidade de Belo Horizonte a alcançar cerca de 1,2 milhão de habitantes na década de 1970.

Sob o prisma da gestão e da governança pública a estrutura administrativa da região metropolitana começou a ser desenhada na década de 1970. Em 1974 foi criada a entidade que deveria administrar a RMBH, concebida sob a forma jurídica de uma autarquia estadual, qual seja, a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, conhecida por Plambel. A Plambel teve sua origem em um grupo técnico da Fundação João Pinheiro, grupo este responsável pelo Plano Metropolitano de Belo Horizonte.

De acordo com Aragão (2018), a Plambel tinha como responsabilidade principal a promoção do planejamento urbano e regional integrado dentro da competência administrativa do Estado de Minas Gerais. Coube a Plambel a elaboração de diagnósticos e planos com elevados níveis técnicos, mesmo sendo alvo de inúmeras críticas pelo excessivo centralismo e autoritarismo. O período foi marcado pelo desenvolvimento de políticas públicas que tinham sido gestadas sob a ótica da não efetiva participação dos municípios, e muito menos da sociedade civil, nos processos de planejamento específicos da região.

Drummond e Andrade (2013) confirmam que com a promulgação da Constituição Estadual de Minas Gerais, em 1989, a RMBH incorporou os municípios de Brumadinho, Esmeraldas, Igarapé e Mateus Leme, além de introduzir a figura administrativa do “Colar Metropolitano²⁶”.

²⁶ Colar Metropolitano: é a designação brasileira dada ao conjunto de municípios adjacentes aos municípios de uma região metropolitana, mas que não façam parte desta, muito embora possam vir a integrá-la no futuro.

Com referência ao Colar Metropolitano, Aragão (2018, p. 199), afirma que:

Embora não haja previsão nos textos legais de obrigações ou de direitos decorrentes do fato de pertencer ao Colar Metropolitano, os municípios nele inseridos podem compor arranjos para a execução integrada de funções públicas de interesse comum, tal como ocorrido no projeto para tratamento e destinação final dos resíduos sólidos urbanos metropolitanos, em que foram firmadas parcerias público-privadas (PPP) que envolveram o estado e os municípios. Esses municípios também exercem preponderância no processo de análise regional e de definição de diretrizes relativas ao planejamento territorial metropolitano, o qual considera as influências da rede de cidades no entorno imediato da metrópole.

Na visão de Drummond e Andrade (2013), o Colar Metropolitano é uma formação de municípios que são afetados pelo processo de metropolização, tendo como propósito integrar o planejamento, a organização e a execução de funções públicas de interesse comum da região metropolitana. Outro ponto de destaque com relação ao Colar Metropolitano é que a finalidade da gestão metropolitana seria estabelecer diretrizes para os municípios que no futuro poderão fazer parte da região metropolitana.

Em 1993, de acordo com a própria RMBH (2016) houve a inclusão de mais dois municípios na região metropolitana, Juatuba e São José da Lapa que haviam sido recém-emançados. Em 1997, seis outras municipalidades foram incorporadas: Florestal, Rio Manso, Confins, Mário Campos, São Joaquim de Bicas e Sarzedo. Em 2000 passaram a fazer parte da RMBH os municípios de Baldim, Capim Branco, Jaboticatubas, Taquaraçu de Minas, Itaguara, Matozinhos e Nova União. Finalmente, em 2002, Itatiaiuçu também foi agregada à RMBH, que passou a ter um total de 34 municípios (Figura 7).

Com relação ao Colar Metropolitano, este, é hoje composto por 16 municípios do entorno da RMBH, sendo eles: Barão de Cocais, Belo Vale, Bom Jesus do Amparo, Bonfim, Fortuna de Minas, Funilândia, Inhaúma, Itabirito, Itaúna, Moeda, Pará de Minas, Prudente de Moraes, Santa Bárbara, São Gonçalo do Rio Abaixo, São José da Varginha e Sete Lagoas.

Figura 7: Mapa da RMBH



Fonte: <http://www.baixarmapas.com.br/mapa-da-regiao-metropolitana-de-belo-horizonte-rmbh/> - Acesso em: 3/3/2019.

Para Aragão (2018), muito embora a RMBH e seus arranjos administrativos tenham se estabelecido e iniciado seu processo de consolidação na década de 1970, a crise econômica pela qual passou o Brasil nos anos 1980 teve influência significativa no enfraquecimento do sistema de gestão metropolitana. O movimento conhecido como municipalismo, assim como, a interrupção dos investimentos federais nas regiões metropolitanas foram, na visão do autor, determinantes para o desmonte de organismos responsáveis pelo planejamento e pela gestão desses territórios.

Como consequência da crise a Plambel foi extinta em 1996, contudo, deixou um legado extenso de experiências de planejamento integrado com a elaboração de diagnósticos e planos de embasamento técnico, e foi determinante na formação de uma geração de planejadores que ainda hoje são responsáveis por diversas ações na RMBH. Cabe ressaltar que de acordo com a RMBH (2016), o planejamento metropolitano vigente quando da extinção da Plambel “caracterizava-se pelo excessivo centralismo e autoritarismo, não abrindo espaço para a participação efetiva dos municípios nem da sociedade civil”. Portanto, apesar de ser o embrião de um processo

de avanço no campo de soluções interfederativas, suas ações eram eivadas de um autoritarismo que impedia o desenvolvimento de qualquer ação de controle social.

Recentemente, o Estado de Minas Gerais optou, segundo Drummond e Andrade (2013), por um modelo institucional híbrido que mescla soluções verticais, quando o Estado tem a prerrogativa de instituir, a despeito da vontade ou interesse dos municípios, uma região metropolitana. A concertação desse viés administrativo e ideológico, se dá por meio do equilíbrio de legitimidade, que acontece a partir de modelos de processos decisórios conjuntos baseados na implantação de conselhos participativos temáticos específicos. Ainda segundo as autoras o arranjo institucional atual teve como marco o ano de 2004, e vem sendo lastreado por uma longa experiência de acertos e erros.

O modelo anterior, baseado na Constituição Estadual de 1989, tinha como referência o fato de permitir um maior protagonismo aos municípios, porém não deu o resultado esperado. A base deste modelo era a Assembleia Metropolitana composta pelos prefeitos de todos os municípios, pelos vereadores proporcionalmente em função da população, por um representante do executivo e um representante do legislativo estadual.

Drummond e Andrade (2013) relatam que o estado e a capital, não satisfeitos com o que entendiam como sendo assimetria de poderes, passaram a não comparecer às reuniões do conselho, o que levou a um esvaziamento e falta de legitimidade de suas decisões corroborado por uma frustração em função da expectativa de que os municípios implementassem modelos de soluções de cooperação, que não logrou êxito.

Ainda com relação ao processo de consolidação das políticas metropolitanas, no final dos anos 1990, e com o fim da Plambel, o Governo do Estado de Minas Gerais decidiu implantar outro modelo que se consolidou, a partir de 2004, por meio de alterações estruturais na condução do processo de implementação das políticas metropolitanas, porém tal mudança foi precedida de um processo de discussão pública que culminou com a aprovação das Leis Complementares Estaduais, nº 88, 89 e 90. Estes ordenamentos jurídicos estabeleciam um novo arranjo institucional para a gestão e planejamento da região metropolitana (RMBH, 2016).

Na década de 2000, de acordo com Aragão (2018), houve um aumento dos problemas relacionados às funções públicas de interesse comum (FPIC) na RMBH, e

o governo do Estado de Minas Gerais sentiu-se impelido a retomar as ações que envolvessem a questão metropolitana. Neste contexto, ainda segundo o mesmo autor, foi desenvolvido um novo modelo de planejamento e gestão.

Aragão (2018, p. 199-200) afirma que a partir de 2004, foi possível observar “o desenho de um arranjo institucional proveniente de debates públicos que discutiam soluções para os impactos econômicos gerados pela falta de planejamento metropolitano resultante da extinção da Plambel”.

De acordo com Ribeiro e Klink (2008), o Estado de Minas Gerais, nos anos que se seguiram, retomou a discussão sobre o tema metropolitano, o que se explica, em grande parte, pela aproximação ocorrida entre o governo do Estado e o prefeito da capital impulsionando um conjunto de reformas institucionais que contaram com o apoio de autoridades estaduais e locais. Aragão (2018, p. 200) acrescenta que “a década de 2000 representou um período em que o governo do estado de Minas Gerais buscou reverter o quadro regressivo das práticas de planejamento”.

Depois da realização do evento Seminário Legislativo “Regiões Metropolitanas”, no ano de 2003, que contou com a participação de inúmeros especialistas, apresentou seus efeitos a partir de 2004, e de acordo com Drummond e Andrade (2013) teve como um dos resultados a alteração do arranjo institucional das regiões metropolitanas mineiras devido à sua ineficácia.

Outro ponto diz respeito à legislação específica, que consolidou reformas que foram aprovadas de maneira consensual na Assembleia Legislativa, ou seja, com o voto favorável de todos os deputados presentes na votação. Pode-se afirmar que o arranjo metropolitano delineado em 2004 aconteceu em um contexto onde havia sido retomado o assunto, principalmente a convergência de esforços entre o governador e o prefeito da cidade central em busca de uma maior integração dos agentes públicos.

Para este novo modelo foram definidos como órgãos de gestão da RMBH a Assembleia Metropolitana e o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, tendo como órgão de suporte técnico e de planejamento, a Agência de Desenvolvimento Metropolitano – Agência RMBH, que foi criada efetivamente em 2009. Durante esse processo também foram definidos os dois instrumentos de gestão metropolitana que funcionariam como pilares do sistema, sendo um voltado para o planejamento, identificado como Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI-

RMBH, ou Plano Metropolitano, e outro voltado para a parte financeira que é o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (RMBH, 2016).

Dentre os aspectos positivos que o governo mineiro buscou com esta nova estrutura, Ribeiro e Klink (2008) observam que o destaque maior foi dado sobre os arranjos da Grande Belo Horizonte, que se consubstanciam na ênfase dada para o eixo territorial por meio da integração entre os vários planos diretores municipais e o plano integrado de desenvolvimento metropolitano. Tal processo continua sendo importante no contexto dos debates sobre a postura das políticas públicas metropolitanas, confirmado pela centralidade das discussões territoriais ocorridas durante a última convenção metropolitana (VI Convenção Metropolitana)²⁷ realizada em novembro de 2017 na cidade de Belo Horizonte.

No entanto, fica claro, para Aragão (2018), que o vazio institucional deixado pela extinção da Plambel, fez com que diversos eixos de desenvolvimento pensados para a região metropolitana fossem interrompidos, ou até mesmo suprimidos, gerando um agravamento da situação dos problemas sociais oriundos desse processo de metropolização ocorrido ao mesmo tempo em todo o país.

O Quadro 11 apresenta as principais características encontradas no levantamento feito nos textos acadêmicos e documentos disponíveis nos sites oficiais para cada um dos períodos que marcam a evolução da governança metropolitana da RMBH.

²⁷ Evento utilizado como parte desta pesquisa por meio da participação efetiva do autor como observador e integrante das atividades durante a convenção (Observação Participante).

Quadro 11: Características das Fases Administrativas da RMBH

Plambel	Intermediário/Transição	Agência-RMBH
1973/1996	1996/2009	2009/2018
Centralismo	Maior protagonismo dos municípios	Instância executiva
Autoritarismo	Assembleia metropolitana	Elaborar e propor o PDUI
Autarquia	Assimetria de poderes	Garantir a compatibilidade entre os planos diretores
Planejamento urbano e regional integrado	Esvaziamento e falta de legitimidade	Minimização dos obstáculos da gestão interfederativa
Sem participação dos municípios	Desenho a partir de debates públicos	Processo democrático
Sem participação da sociedade civil		Participativo
		Inclusivo
		Descentralizado
		Problemas de Governança

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos documentos e textos disponíveis nos sites da RMBH (2019)

Nesse novo contexto de metropolização acentuada, de acordo com Ribeiro e Klink (2008, p. 34), a “agência metropolitana desempenha um papel de instância executiva do sistema”, e tem como sua missão elaborar e propor o plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI), e garantir a compatibilidade entre este e os vários planos diretores das cidades que compõem a RMBH, tendo como diretriz os pontos que se referem às funções públicas de interesse comum.

Para Aragão (2018), a partir de arranjos institucionais inéditos, a Agência RMBH planejou e implantou processos de gestão metropolitana que vêm se consolidando ao longo dos anos, tendo como foco a mitigação dos obstáculos dos processos de gestão interfederativa.

No que se refere à aptidão efetiva do sistema de metamorfosear o esforço de planejamento comunitário em um conjunto de programas e projetos de alteração da realidade metropolitana, esse novo arranjo que ainda se encontra em processo de consolidação, bem como o processo de planejamento metropolitano de longo prazo se baseiam em métodos mais democráticos, participativos e inclusivos do que o modelo anterior, tendo como objetivo a transformação da RMBH em uma metrópole mais justa, dinâmica e sustentável (RIBEIRO e KLINK, 2008; RMBH, 2016).

Por outro lado, pesquisadores, como Azevedo e Guia (2000, p. 131) afirmavam por meio de uma análise da RM de Belo Horizonte, “que o arranjo institucional em vigor,

formalmente democrático e descentralizado, apresenta problemas de governança por considerar a correlação de força entre os vários atores políticos envolvidos no processo”. Com a evolução e as adaptações no processo esta percepção vem se modificando como é verificado pelas afirmações de outros autores mais contemporâneos.

Outro ponto relevante é a estrutura física e político-administrativa da RMBH e a Tabela 8 mostra o número de domicílios e a população de cada um dos 34 municípios que formam a região metropolitana e mais os 16 que compõem o Colar Metropolitano, de acordo com dados do IBGE (2017). A quantidade de municípios envolvida no processo e a população atendida em cada uma das cidades demonstra a complexidade da adequação aos preceitos instituídos pelo Estatuto da Metrópole. O controle social passa a ser um mecanismo importante e determinante para a adoção de políticas públicas adequadas à complexidade e especificidade de cada ente federado integrante da RMBH.

Como a maioria das regiões metropolitanas do Brasil apresenta forte concentração demográfica, ou seja, a população de apenas três municípios (Belo Horizonte, Betim e Contagem) representa mais de 64% do total da região metropolitana, por isso, são os três municípios que acabam sendo referência para os outros que compõem o conjunto de municipalidades pertencentes a RMBH.

Tabela 8: População e domicílios da RMBH

Cidade	Domicílios	População	Cidade	Domicílios	População
Baldim	2.550	8.061	Lagoa Santa	15.748	60.787
Barão de Cocais	8.444	31.628	Mário Campos	3.873	14.811
Belo Horizonte	762.752	2.513.451	Mateus Leme	8.569	30.423
Belo Vale	2.472	7.829	Matozinhos	9.878	37.040
Betim	112.693	422.354	Moeda	1.483	4.940
Bom Jesus do Amparo	2.183	5.972	Nova Lima	24.216	91.069
Bonfim	2.447	7.018	Nova União	1.680	5.792
Brumadinho	10.581	38.373	Pará de Minas	25.503	91.969
Caeté	11.887	44.066	Pedro Leopoldo	17.545	63.406
Capim Branco	2.649	9.609	Prudente de Moraes	2.702	10.485
Confins	1.700	6.545	Raposos	4.379	16.312
Contagem	185.004	653.800	Ribeirão das Neves	85.213	325.846
Esmeraldas	17.555	68.133	Rio Acima	2.632	10.026
Florestal	2.034	7.278	Rio Manso	1.698	5.730
Fortuna de Minas	821	2.913	Sabará	36.493	135.196
Funilândia	1.181	4.237	Santa Bárbara	8.006	30.436
Ibirité	46.285	175.721	Santa Luzia	58.366	217.610
Igarapé	10.405	40.468	São Gonçalo do Rio Abaixo	3.751	10.683
Inhaúma	1.654	6.200	São Joaquim de Bicas	6.810	29.764
Itabirito	13.254	50.305	São José da Lapa	5.657	22.592
Itaguara	3.993	13.253	São José da Varginha	1.307	4.770
Itatiaiuçu	3.078	10.882	Sarzedo	7.348	30.478
Itaúna	26.711	92.091	Sete Lagoas	63.201	234.221
Jaboticatubas	5.409	19.305	Taquaraçu de Minas	1.164	4.053
Juatuba	6.823	25.490	Vespasiano	29.820	120.510
Belo Horizonte – MG				1.665.673	5.873.841

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do IBGE - 2017.

A complexidade envolvida na governança da RMBH tem como solução administrativa a criação de um ente estadual de caráter executivo denominado Agência RMBH. De acordo com o IPEA (2016) a Agência RMBH foi criada em 2009 e atua em conjunto com o Conselho Metropolitano, exercendo uma função mais operacional e dinâmica.

Com relação ao controle social, este se dá por meio de representantes da sociedade civil que são eleitos nas Conferências Metropolitanas. Recentemente a própria sociedade civil criou seu colegiado independente que tem por função principal orientar o voto do seu representante no fórum oficial. Nesse contexto são definidas as funções públicas de interesse comum e a partir dessa definição orienta-se as políticas

públicas específicas para cada situação problema. O Quadro 12 apresenta as FPIC da RMBH e que servem de referência para a implantação das políticas públicas.

Quadro 12: FPIC da RMBH

FPIC da RMBH
Democratização dos Espaços Públicos
Desenvolvimento Econômico, Social e Territorial
Disponibilidade das Tecnologias da Informação
Formação e Qualificação Profissional
Gestão Sustentável dos Resíduos Sólidos
Gestão Territorial da Educação e Cultura
Habitação e Vulnerabilidade Social
Macrozoneamento
Meio Ambiente, Saneamento, Clima e Recursos Hídricos
Mobilidade e Logística
Segurança Alimentar e Nutricional
Segurança Pública
Serviços de Saúde

Fonte: Elaborado pelo autor (2018) a partir do Projeto de Lei do PDUI (PDDI)

Este quadro representa as FPIC da Região Metropolitana de Belo Horizonte que foram impulsionadas pelas leis complementares estaduais que conglomeravam arranjos fundamentais para seu desenvolvimento. A Agência RMBH tem caráter técnico e executivo que consiste no planejamento, assessoramento, regulação urbana e apoio à execução das funções públicas de interesse comum na Região Metropolitana de Belo Horizonte (ARAGÃO, 2018).

De acordo com Aragão (2018), o processo de construção desse modelo de arranjo de gestão metropolitana criado em 2006 na RMBH estabeleceu um padrão arrojado de procedimentos, baseado na descentralização da decisão e na participação dos municípios e de agentes da sociedade civil para a concretização do planejamento e da gestão metropolitana. A princípio, as conferências metropolitanas deram início aos espaços de discussões culminando na criação da Assembleia Metropolitana, que é um órgão colegiado formado por representantes do estado, prefeitos e membros dos legislativos municipais.

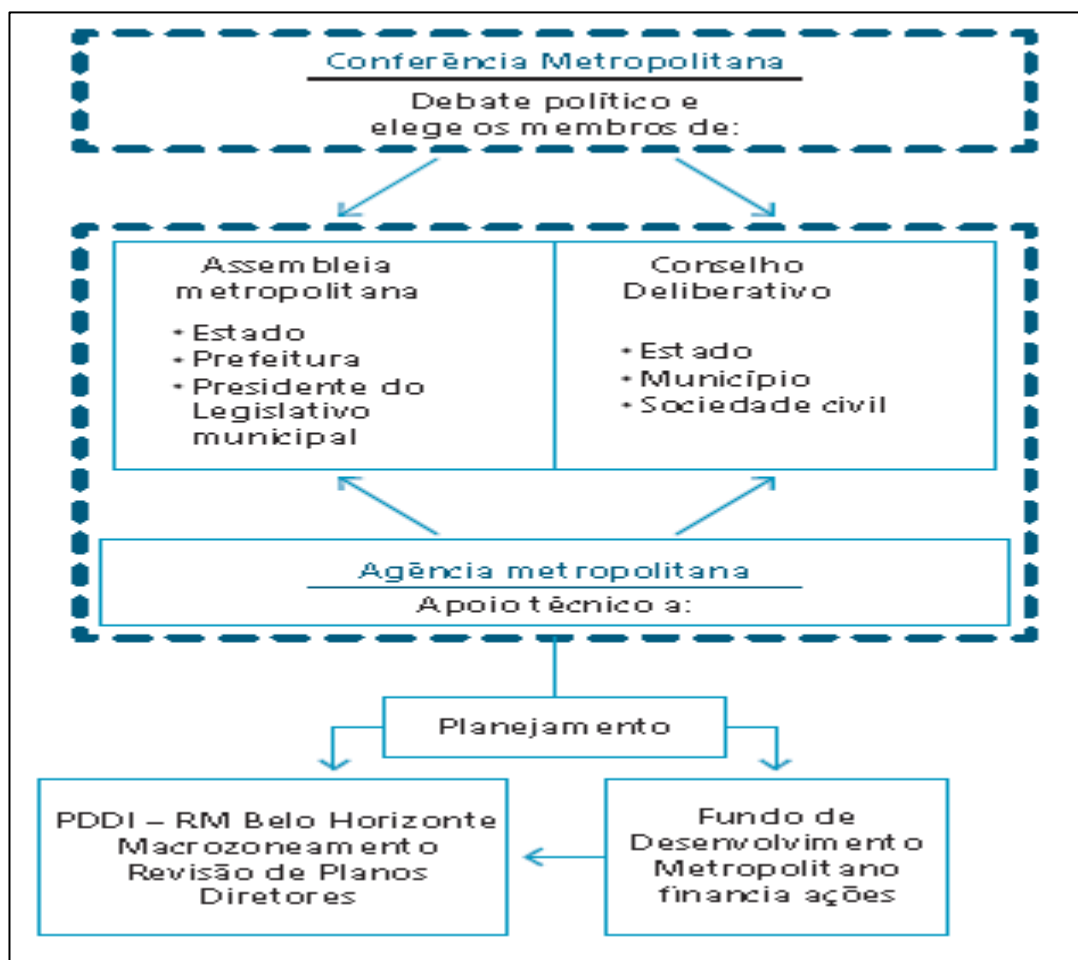
Outra instância é o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano que é um órgão colegiado voltado para a coordenação das ações de planejamento no âmbito metropolitano, que conta com representantes do estado, dos municípios e da

sociedade civil demonstrando nesse caso uma abordagem voltada para o controle social.

O processo de construção da governança metropolitana da RMBH tem seu início muito antes da promulgação do Estatuto da Metr pole, em 2015, e tem se solidificado ao longo dos anos, principalmente a partir do processo de consolida o do seu PDDI em 2011. Esse processo de alicerçamento anterior ao Estatuto da Metr pole, segundo Aragão (2018) teve início com a elabora o do projeto estruturador, em 2007, que tinha como objetivo principal promover a gestão integrada das fun es públicas de interesse comum na região para melhorar a competitividade da RMBH, além da eleva o da qualidade de vida da popula o. Como forma de alcançar o objetivo traçado foi definida a necessidade de se ter um documento (PDDI) como instrumento de planejamento, pois “acreditava-se que a região tinha um potencial de desconcentra o urbana e econ mica na rede de centralidades interna” (ARAGÃO, 2018, p, 202). Com isso, seria possível um maior aproveitamento do potencial da estrutura metropolitana de forma mais equilibrada.

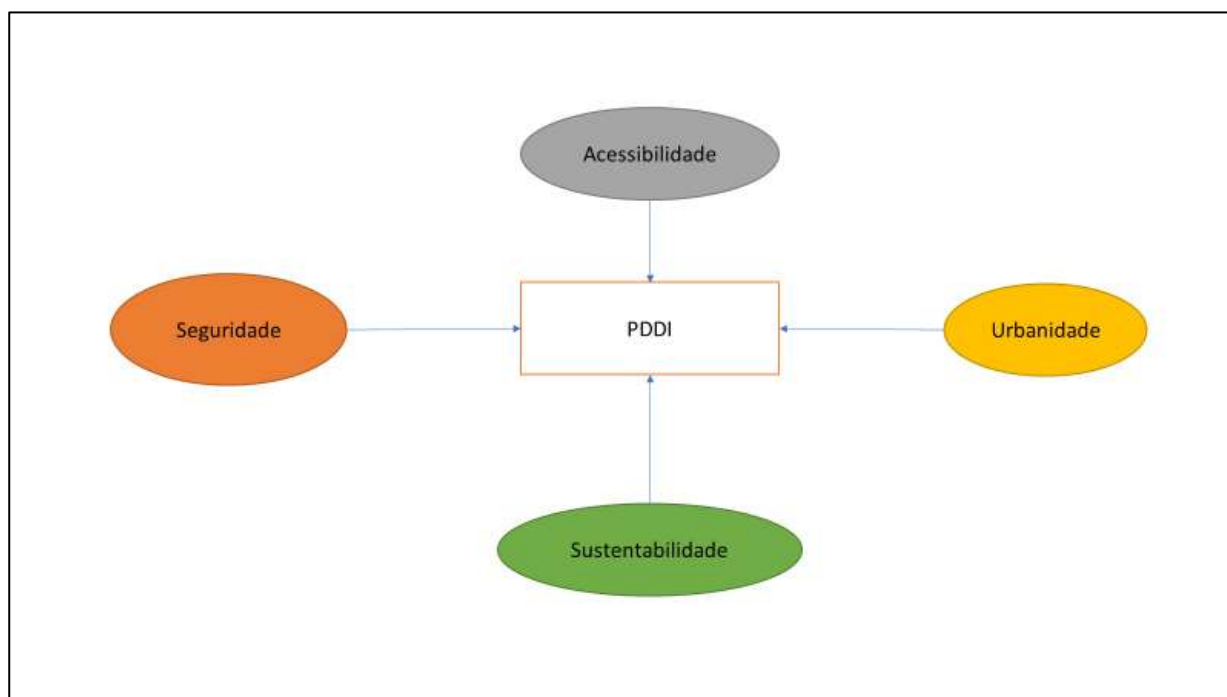
Essa estrutura de funcionamento da gestão metropolitana pode ser verificada na Figura 8.

Figura 8: Estrutura institucional de planejamento e gestão metropolitana



Fonte: Aragão (2018, p. 201)

O PDDI (2011) produzido para a RMBH foi construído sobre quatro eixos temáticos representados de maneira sintética na Figura 9. Esses eixos representam as bases de construção de um processo de urbanização mais humano e sustentável em consonância com as diretrizes traçadas nas conferências realizadas anteriormente.

Figura 9: Eixos temáticos do PDDI/2011

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do PDDI (AGÊNCIA-RMBH, 2018; ARAGÃO, 2018)

Além dos quatro eixos temáticos, segundo Aragão (2018, p. 202), “o PDDI também previa a construção de um processo permanente de planejamento que envolvia municípios, o estado de Minas Gerais, os órgãos federais e a sociedade civil organizada em seus movimentos sociais, associações empresariais e populares”. Essa construção conjunta foi responsável pela edificação de um sentimento de pertencimento e envolvimento da população gerando uma espécie de solidariedade metropolitana no que diz respeito à definição e efetivação das funções públicas de interesse comum.

Na prática esses quatro eixos temáticos eram subdivididos em políticas, e a sua essência, a princípio, foi mantida no PLC 74/2017, que encaminhou o projeto do PDUI, ou novo PDDI, mantendo sua adequação às regras estabelecidas pelo Estatuto da Metrópole conforme o Quadro 13 que produz um comparativo entre os dois documentos:

Quadro 13: Comparação entre o PDDI e o PLC-74

Eixo	PDDI (2011)	PLC-74 (2017)
Acessibilidade	Política Integrada de Mobilidade Metropolitana; Política Metropolitana de Direito ao Espaço Cotidiano: Moradia e Ambiente Urbano; Política Metropolitana de Integração dos Serviços de Saúde; Política Metropolitana Integrada de Assistência Social; Política Metropolitana Integrada de Democracia Digital.	Visa à ampliação das condições e meios de acesso a uma variedade de serviços, equipamentos e a centralidades em prol de melhorias em vários aspectos, que vão desde os deslocamentos no território metropolitano até a disponibilidade das tecnologias da informação, passando pela moradia digna e pelos serviços de saúde e assistência social;
Seguridade	Política Integrada de Segurança Pública; Política Metropolitana Integrada de Gestão dos Riscos Ambientais e de Mudanças Climáticas; Política Metropolitana Integrada de Segurança Alimentar e Nutricional; Política Metropolitana Integrada de Formação e Qualificação Profissional; Política Metropolitana Integrada de Apoio à Produção em Pequena Escala.	Objetiva melhorias na segurança pública, gestão dos riscos ambientais e mudanças climáticas, segurança alimentar e nutricional, formação e qualificação profissional e apoio à produção em pequena escala.
Urbanidade	Política Metropolitana Integrada de Democratização dos Espaços Públicos; Política Metropolitana Integrada de Gestão da Paisagem e Valorização da Diversidade Cultural; Política Metropolitana Integrada de Gestão Territorial da Educação e Cultura; Política Metropolitana Integrada de Promoção de Atividades Culturais e Criativas; Política Metropolitana Integrada de Financiamento da Cultura.	Visa à democratização dos espaços públicos, à gestão da paisagem e valorização da diversidade cultural, à gestão territorial da educação e cultura, à promoção de atividades culturais e criativas e ao financiamento da cultura.
Sustentabilidade	Política Metropolitana Integrada de Desenvolvimento Produtivo Sustentável; Política Metropolitana Integrada para o Desenvolvimento de Territórios Minerários; Política Metropolitana Integrada de Gestão, Proteção e Recuperação dos Recursos Hídricos; Política Metropolitana Integrada de Resíduos Sólidos; Política Metropolitana Integrada de Saneamento; Política Metropolitana Integrada de Delimitação e Recuperação de Áreas de Interesse para Conservação Ambiental; Política Metropolitana Integrada de Compensação e Valoração de Serviços Ambientais; Política Metropolitana Integrada de Mitigação de Gases de Efeito Estufa para uma Economia de Baixo Carbono.	Visa ao desenvolvimento produtivo sustentável, ao desenvolvimento de territórios minerários, à proteção e recuperação de recursos hídricos, à gestão sustentável dos resíduos sólidos, à universalização do saneamento básico, à recuperação de áreas de interesse para a conservação ambiental, à compensação e valoração de serviços ambientais.

Fonte: Elaborado pelo autor com base no PDDI (2011) e no PLC-74 (2017).

Como se pode perceber, no quadro anterior com relação aos eixos, a região metropolitana optou por manter os quatro pilares que já estavam no PDDI (2011). Vale ressaltar que o PDDI (2011) identificava todas as políticas de maneira específica e discriminada, e no caso do PLC-74 (2017) há uma generalização e uma valorização maior dos conceitos com nítido apoio no documento anterior (PDDI-2011). Em ambas as situações há fatores pró e contra à adoção da sistemática de definição das áreas de atuação de ambos os projetos.

Outro ponto que merece destaque sobre a primeira fase do PDDI é o fato de que sua “efetivação e o aprimoramento do modelo de gestão se deram ainda pela inserção da academia na coordenação do processo de elaboração do PDDI-RM de Belo Horizonte”, o que fez com que os procedimentos fossem voltados muito mais a aspectos técnicos e isentos de privilégios decisórios por qualquer que seja a parte ou instância envolvida (ARAGÃO, 2018, p. 202).

Depois de concluído o Projeto de Lei Complementar contendo o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e o Macrozoneamento da RMBH, esse, foi encaminhado à Assembleia Legislativa de Minas Gerais em 20 de dezembro de 2017, recebendo o número de protocolo PLC 74/17, como está sendo chamado este projeto que tramita na Assembleia Legislativa de Minas Gerias (ALMG).

Atualmente, independentemente do processo de aprovação do PLC 74/17 pela ALMG, está em andamento o que se pode chamar de terceira fase do processo. De acordo com Costa *et al* (2018, p. 22), essa iniciativa tem o acompanhamento da equipe da UFMG e consiste na continuidade do desenvolvimento da “experiência de planejamento, desenvolvendo planos diretores para 11 dos 34 municípios metropolitanos, desta vez com uma novidade no processo de controle social participativo”. Esse processo, segundo os mesmos autores, traz para a academia a responsabilidade de conduzir o desenvolvimento da “criação de grupos de apoio (GA) responsáveis, além de participar da elaboração de planos, propor discussões e tornar-se uma instituição permanente de controle social do planejamento urbano em cada município”. O processo desencadeado apresenta um embrião do fortalecimento das estruturas de controle social na RMBH.

O que se observa, na construção da governança na RMBH, é que há uma preocupação intensa em envolver tanto o setor acadêmico, como a sociedade civil, o

que levaria a um consequente encadeamento de aceitação e legitimidade, que encontra amparo nas palavras de Costa *et al* (2018, p. 22), ao descrever o próprio processo de participação: “devemos notar a necessidade de articular as propostas feitas no nível metropolitano com a realidade dos interesses locais, este é o desafio que estamos enfrentando no momento”. A composição realista advinda da própria sociedade pode se transformar em uma base sólida e agregadora de participação social na construção de políticas públicas de caráter perene prevalecendo as políticas de Estado em detrimento das políticas de Governo.

A experiência consiste no processo de planejamento que busque ao mesmo tempo articular o território metropolitano e os municípios centrada na interfederatividade. Trata-se de um modelo novo de gestão e governança, que nas palavras de Costa *et al* (2018, p. 22), é uma experiência baseada na inovação e “por depender da construção de um processo de controle social, é mais provável que se materialize como um processo de gestão urbano e metropolitano contínuo e democrático”.

Em resumo, de acordo com Aragão (2018, p. 200), “essa estrutura teve como objetivo estabelecer uma gestão compartilhada entre a Assembleia Metropolitana, o Conselho Deliberativo e a Agência da Região Metropolitana de Belo Horizonte” conforme pode ser observado na Figura 8 “e pressupõe a divisão das decisões entre o estado, o conjunto de municípios e a sociedade civil”, enfatizando definitivamente que o controle social deve ser inserido permanentemente na governança metropolitana com o objetivo principal de dar legitimidade às escolhas de políticas públicas para atender as funções públicas de interesse comum no âmbito da RMBH.

Em virtude, provavelmente, da crise econômica e política em que se encontra o país e com efeitos em todas as instâncias de governo o processo de amadurecimento do novo PDDI tem passado por um momento de estagnação conforme relato dos agentes e atores atuantes na RMBH. Segundo os interlocutores entrevistados há um esvaziamento da diretriz de controle social, pois desde o final de 2018, os encontros e ações mais diretas estão em compasso de espera. Outro aspecto relatado pelos atores entrevistados é que até o momento não houve sinalização sobre a realização da conferência metropolitana que ocorre a cada dois anos, nos anos ímpares.

Outra constatação é a de que com as mudanças ocorridas com as eleições e a posse dos novos membros dos Poderes Executivo e Legislativo Estaduais, ainda não se tem a definição de quem serão os membros das comissões e os agentes que assumirão o compromisso de aprovação e implantação do plano de desenvolvimento integrado da RMBH.

A paralização das atividades pode ser danosa para o espírito de participação alcançado pela RMBH, e pode criar um hiato administrativo e um desconforto significativo envolvendo os agentes públicos. A barreira da participação social pode ser novamente erguida com enormes prejuízos à sociedade de modo geral. Sem a participação e o pertencimento tragédias como o recente rompimento da Barragem de Brumadinho podem se tornar mais constantes em função da falta de controle social efetivo.

Outra preocupação recai sobre a interfederatividade que envolve responsabilidades compartilhadas entre os entes federados, que não sofrendo qualquer tipo de controle por parte da sociedade civil organizada pode levar ao processo de falta de responsabilização direta por não haver definição clara dos espaços de atuação de cada esfera de poder da administração pública.

Em resumo foram identificados os seguintes fatores determinantes do controle social no processo de implantação do PDDI da RMBH, expostos no Quadro 13.

Quadro 14: Fatores determinantes do controle social na RMBH

Fatores determinantes na RMBH
Capacidade da sociedade organizada de gerir os recursos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores.
A gestão da coisa pública deve ser pautada em um elevado nível de compromisso, responsabilidade, transparência, ética e senso de justiça.
Relações sociais intensas, com sindicatos, empresas, acadêmicos, mídia, movimentos sociais mercado de trabalho e religiões.
Dificuldade financeira de execução das políticas públicas em função das crises fiscais e econômicas.
Surgimento de novos atores sociais e alternâncias de poder.
<i>Path Dependence</i> - o futuro das instituições depende dos arranjos do passado e do presente.
Contrastes nacionais significativos em termos político-institucionais e enfrentamento das necessidades locais.
Construção de modelos de políticas produtivas integradas às sinergias sociais.
Construção de uma ação coletiva efetiva baseada na legitimidade e na autoridade.
Gestão centralizada ou descentralizada.

Fonte: Elaborado pelo autor.

4.2.2. Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV)

Dentre as regiões metropolitanas escolhidas a Região Metropolitana da Grande Vitória é a “caçula” como foi explicitado na Tabela 5, do item 2.4.1, e as outras três regiões escolhidas pertencem ao grupo que está descrito na Tabela 4, que mostra o primeiro grupo de regiões metropolitanas criadas na década de 1970, do mesmo item, logo, são formalmente mais antigas. O fato de ter se tornado oficialmente uma Região Metropolitana mais tarde que as demais, não diminui nem sua importância e nem a responsabilidade dos agentes incumbidos de levar a efeito sua governança. Tal observação encontra amparo, principalmente, pela relevância alcançada pela RMGV ao se tornar a primeira RM a ter seu projeto de PDUI aprovado pelo Legislativo Estadual e conseqüentemente transformado em lei de vigência imediata. Essa norma deverá provocar algumas alterações nas relações entre os agentes públicos e privados que atuam na região.

A RMGV foi criada solenemente em 1995, e era constituída pelos municípios de Cariacica, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória, regulada pela Lei Complementar Estadual nº 58, que tinha como propósito impulsionar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum e os serviços interfederativos, dentro da escala metropolitana. Foram definidas como FPIC para a Região Metropolitana da Grande Vitória as apresentadas no Quadro 15.

Quadro 15: FPIC para a RMGV (2005)

FPIC definidas pelo Comdevit	
1	Planejamento do uso e da ocupação do solo
2	Transporte e sistema viário regional
3	Desenvolvimento urbano e política habitacional
4	Saneamento ambiental
5	Preservação e proteção do meio ambiente e dos recursos hídricos e controle de qualidade ambiental
6	Desenvolvimento econômico, emprego e renda
7	Atendimento social
8	Serviços de atenção à saúde e à educação
9	Turismo, cultura, esporte e lazer
10	Segurança pública
11	Alterações tributárias
12	Campanhas institucionais de interesse comum

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Venerano *et al* (2018, p. 219)

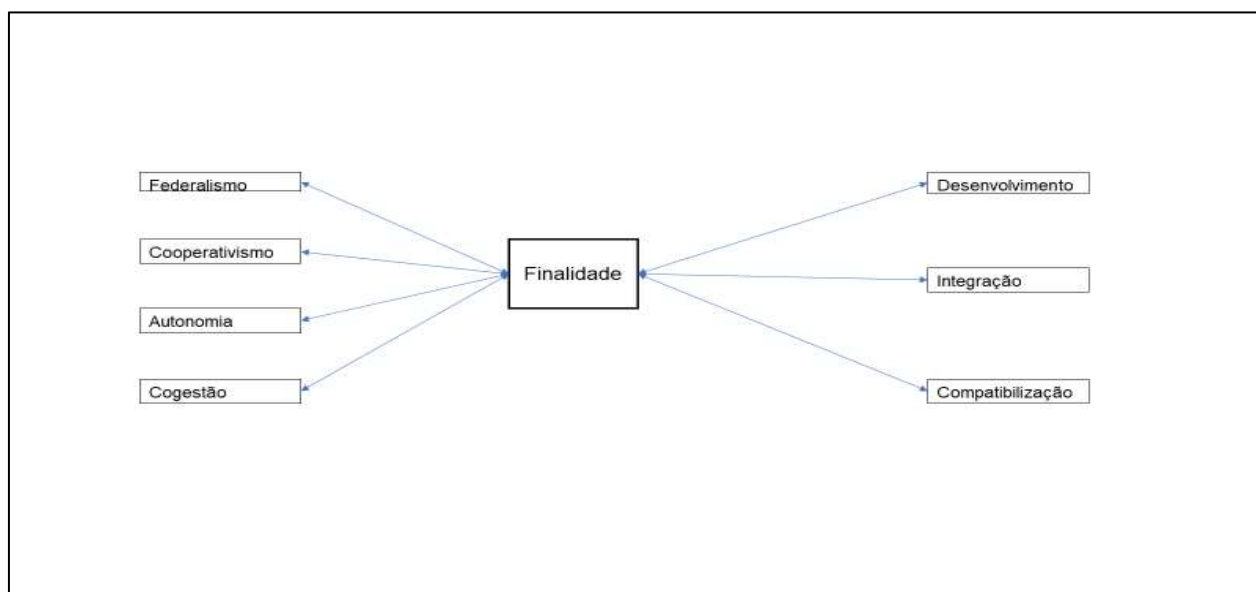
De acordo com Venerano *et al* (2018, p. 218), a Lei Complementar nº 58 tratou dentre outras coisas de definir que:

...a gestão da região era competência do Conselho Metropolitano da Grande Vitória (CMGV), que é composto pelo secretário de estado de ações estratégicas e planejamento, pelos secretários municipais de planejamento ou representantes indicados pelos prefeitos, por um representante da Assembleia Legislativa, por um representante da Câmara de Vereadores de cada município integrante da região, por um representante do movimento popular de cada município envolvido e por um representante do movimento popular do estado ou seus respectivos suplentes.

Percebe-se que já há uma preocupação em dar voz a parcela significativa da população ao definir a participação de um representante de movimentos populares para cada município e mais um que represente movimentos estaduais, logo, já existe um embrião do controle social. Em 2005, por meio de uma Lei Complementar (LC nº 318) a RMGV foi alvo de adequações mais profundas, com o intuito de operacionalizar suas instâncias de governança e criar novos instrumentos de gestão. Foram criados o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit) e também autorizado ao Poder Executivo a instituição do Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Fumdevit) (VENERANO *et al*, 2018).

O Comdevit, de acordo com Venerano *et al* (2018, p. 219), apresenta a seguinte composição: sete representantes do governo do estado, secretários do Poder Executivo estadual designados pelo governador, um representante de cada município que integra a região, preferencialmente os prefeitos e três representantes da sociedade civil, indicados pela Federação das Associações de Moradores e dos Movimentos Populares do Estado do Espírito Santo (Famopes). O Comdevit tem caráter deliberativo e está fundamentado no modelo apresentado na Figura 10.

Figura 10: Modelo de atuação do Comdevit



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos documentos disponíveis no site da RMGV (2019).

O Comdevit, como dito, tem caráter deliberativo e de acordo com Venerano *et al* (2018), para atingir suas três finalidades que estão na coluna da direita da Figura 10 (desenvolvimento, integração e compatibilização de ações) apoia suas ações em quatro princípios que estão na coluna da esquerda da mesma figura, ou seja, federalismo, cooperativismo, autonomia municipal e cogestão entre o governo e a sociedade civil. Portanto, o modelo apresentado dá indicações de privilegiar ou de encaminhar para soluções voltadas para o controle social.

Com relação ao Fumdevit, Venerano *et al* (2018, p. 219-220) afirmam que esse fundo constitui-se em um instrumento de gestão que tem como objetivo dar suporte financeiro às ações de planejamento integrado e às ações conjuntas de interesse comum que ocorrerem tendo o estado e os municípios da RMGV como agentes, e a princípio não há participação do governo federal. O fundo recebe aportes de recursos por projetos específicos a partir de uma carteira de projetos aprovados pelo conselho. O governo do Estado é responsável por 60% do valor aportado ao fundo, e os municípios entram com o restante dos recursos para a implementação de cada projeto.

Para operacionalizar o funcionamento do Comdevit, esse se apresenta formado pelo grupo executivo (GE) e pelos grupos técnicos (GTs), o primeiro tem a obrigação de hierarquizar os projetos para utilização dos fundos oriundos do Fumdevit e alinhar as questões técnicas ligadas à gestão e a governança metropolitana, já os grupos técnicos desenvolvem atividades de cunho técnico-operacional.

Todas as funções e ações visam à melhoria da qualidade de vida da população da RMGV, que de acordo com dados do IBGE (2017), apresenta a configuração resumida na Tabela 9:

Tabela 9: População e domicílios da RMGV

Cidade	População²⁸	Domicílios
Cariacica	378.603	108.017
Fundão	21.061	5.355
Guarapari	122.982	33.439
Serra	507.598	125.145
Viana	76.954	18.957
Vila Velha	486.208	134.556
Vitória	358.267	108.576
Grande Vitória – ES	1.951.673	534.045

Fonte: IBGE (2017) - adaptado e atualizado pelo autor.

Além da questão da população e da distribuição de domicílios, a RMGV é composta geograficamente de acordo com a Figura 11. A RMGV difere das outras três RMs estudadas pelo fato da cidade de Vitória, que é a capital do Estado do Espírito Santo, não ser a cidade mais populosa do ponto de vista absoluto, o que pode ser uma variável importante com relação aos fatores determinantes do controle social.

²⁸ População estimada em 2018, de acordo com o site do IBGE. Acesso em 6/9/2018 (<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/es/>)

Figura 11: Mapa da RMGV



Fonte: <http://www.fpp.uerj.br/tamoios/5/dinamicas/dinamicas.htm>.

O conselho deve lidar com um cenário complexo do ponto de vista populacional e geográfico, ao mesmo tempo de acordo com Venerano *et al* (2018, p. 223), se depara com os conflitos de interesse político entre as instâncias estaduais e municipais, e ainda, talvez o mais importante, “deve equacionar as demandas da sociedade, fornecendo respostas e soluções conjuntas na escala metropolitana”. Os representantes técnicos são sistematicamente alterados, o que acrescenta dificuldade ao processo de continuidade e ao progresso da integração, além de acarretar entraves à dinâmica das ações e aos trabalhos do próprio conselho. Tem-se nesse caso mais um exemplo de que políticas de Governo substituindo políticas de Estado levam a flagrantes prejuízos de continuidade de atendimento à sociedade.

No que diz respeito ao processo de construção do PDUI da RMGV, Venerano *et al* (2018) afirmam que esse teve início em novembro de 2016 com a mobilização para a elaboração do PDUI, que era visto pelas equipes técnicas dos municípios e do Estado como uma oportunidade ímpar para aprimorar a gestão metropolitana. A grande dificuldade na RMGV era convencer os gestores municipais e federais que ao entrarem em consenso estariam criando um ambiente favorável ao atendimento do interesse comum e da viabilidade de um planejamento integrado no território metropolitano.

Independentemente desse processo de integração com um grau de indefinição ainda alto, a Secretaria Executiva do Comdevit, que está sob a responsabilidade do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), “iniciou o trabalho de entendimento e interpretação do Estatuto da Metrópole, construindo uma análise comparativa entre a estrutura de governança interfederativa existente na RM da Grande Vitória e aquela exigida pelo estatuto”, e o resultado desse trabalho foi a publicação da Nota Técnica nº 48/2015 do IJSN, que “trouxe a primeira interpretação sobre a necessidade de adequação às suas exigências” (VENERANO *et al*, 2018, p. 226).

No produto final, elaborado pela equipe técnica do IJSN (2018), foram produzidos quatro volumes que constituem o PDUI, conforme Quadro 16:

Quadro 16: Apresentação do PDUI da RMGV

Tomo	Descrição
Volume 1	O processo participativo
Volume 2	Diagnóstico integrado
Volume 3	Macrocenários
Volume 4	Instrumentos e Políticas

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do PDUI/RMGV (2019)

Os volumes integrantes do PDUI da RMGV são a base da governança regional e o balizador para as alterações dos Planos Diretores municipais a serem adequados nos próximos anos.

As estruturas existentes antes do Estatuto da Metrópole foram mantidas e talvez seja esse o grande trunfo da RMGV para viabilizar a aprovação do seu PDUI. O ponto de estresse confirmado pela equipe que participou da implementação inicial e da preparação do projeto de lei encaminhado à Assembleia Legislativa capixaba é a descontinuidade dos agentes públicos a frente dos projetos metropolitanos.

Assim como na maioria dos entes federados, mesmo nos municípios que ainda estão longe do seu período de disputa eleitoral, a RMGV sofre com as alterações dos

agentes públicos envolvidos com o projeto. As mudanças são muitas vezes baseadas em motivações políticas sem qualquer caráter técnico envolvido.

A base da construção das relações interfederativas na RMGV são fundamentadas em entidades colegiadas com participação dos agentes públicos e da sociedade civil organizada, mas sem a presença efetiva do governo federal.

Como forma de visualizar os fatores determinantes da implementação do controle social no PDUI foi elaborado o Quadro 17.

Quadro 17: Fatores determinantes do controle social na RMGV

Fatores Determinantes - RMGV
Capacidade da sociedade organizada de gerir os recursos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores.
Relações sociais intensas, com sindicatos, empresas, acadêmicos, mídia, movimentos sociais mercado de trabalho e religiões.
Surgimento de novos atores sociais e alternâncias de poder.
<i>Path Dependence</i> - o futuro das instituições depende dos arranjos do passado e do presente.
Contrastes nacionais significativos em termos político-institucionais e enfrentamento das necessidades locais.
Construção de uma ação coletiva efetiva baseada na legitimidade e na autoridade.
Fontes definidas e estáveis de financiamento e incentivos seletivos que estimulem a cooperação metropolitana e o controle social.

Fonte: Elaborado pelo autor.

4.2.3. Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ)

Segundo o Observatório das Metrôpoles (2017), a região do Rio de Janeiro não foi incluída na Lei Complementar Federal nº 14 de 1973, que criou as regiões metropolitanas brasileiras, por pertencer a RM, simultaneamente, a dois Estados a época, ou seja, parte pertencia ao Estado do Rio de Janeiro e parte ao Estado da Guanabara. Somente após a Lei de Fusão, que extinguiu o Estado da Guanabara e criou o novo Estado do Rio de Janeiro, em 1974, e com LC nº 20, é que foi criada oficialmente a RMRJ e “o Fundo Contábil para o Desenvolvimento da RMRJ, destinado a financiar os programas e projetos prioritários para a Região”.

Quando da sua criação a RMRJ era composta por 14 municípios e apresentava uma variação muito grande quanto à dimensão territorial entre os municípios, como por exemplo, tinha-se Nilópolis com pouco mais de 22 km² e, em contraponto, o município do Rio de Janeiro com 1.171 km².

Além da diferença de tamanho, questões ligadas às normas jurídicas interferiam na criação e operacionalização da região metropolitana, de acordo com Santos (2017, p. 51), “o processo de institucionalização das regiões metropolitanas retomou fôlego

com o julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842/RJ, em 6 de março de 2013, após tramitação por quase quinze anos”.

No caso da RMRJ eram questionados dispositivos da Lei Complementar nº 87, de 16 de dezembro de 2017, do Estado do Rio de Janeiro, que tratava especificamente da composição, organização e gestão da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sobre a Microrregião dos Lagos, e definia quais seriam as funções públicas e serviços de interesse comum para estas regiões. Alguns pontos que geravam polêmica eram os artigos que “pretendiam transferir ao Estado do Rio de Janeiro competências constitucionalmente atribuídas aos municípios”, além da Lei estadual nº 2.869, de 18 de dezembro de 1997, que tratava do “regime de prestação do serviço público de transporte ferroviário e metroviário e sobre o serviço público de saneamento básico no Estado” (SANTOS, 2017, p. 51).

De acordo com Loureiro e Leite (2018, p. 241), a RMRJ apresentou diferentes configurações, em função basicamente das inclusões e exclusões de municípios e por conta das emancipações ocorridas em seu território, hoje, a região metropolitana conta com 21 municípios, o que revela a ausência de parâmetros político-administrativos adequados para nortear os critérios de participação e ingresso na região. A Tabela 10 apresenta como está configurada a RMRJ com relação aos quantitativos populacionais e de domicílios.

Tabela 10: População e domicílios da RMRJ

Cidade	População	Domicílios
Belford Roxo	494.141	145.743
Cachoeiras de Macacu	58.560	23.206
Duque de Caxias	886.917	269.577
Guapimirim	57.105	15.752
Itaboraí	230.786	69.487
Itaguaí	120.855	33.942
Japeri	100.562	28.424
Magé	236.319	70.465
Maricá	149.876	42.846
Mesquita	171.020	53.117
Nilópolis	158.319	50.535
Niterói	497.883	169.331
Nova Iguaçu	797.435	248.321
Paracambi	50.071	15.470
Queimados	144.525	42.241
Rio Bonito	59.814	19.729
Rio de Janeiro	6.498.837	2.146.340
São Gonçalo	1.044.058	326.079
São João de Meriti	460.541	147.516
Seropédica	83.667	24.272
Tanguá	32.703	9.667
Rio de Janeiro – RJ	12.333.994	3.952060

Fonte: IBGE (2017) - adaptado e atualizado pelo autor.

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro é a segunda maior em território urbano-metropolitano do Brasil e concentra mais de 12 milhões de habitantes, que representam mais de 75% da população do estado e vem a ser, segundo Loureiro e Leite (2018, p. 241), “a maior proporção populacional RM-estado do país”. Segundo os mesmos autores, “os inúmeros desafios de gestão das funções públicas de interesse comum (FPICs), somam-se aqueles que dizem respeito ao acesso às oportunidades econômicas e à mobilidade”. A Figura 12 mostra geograficamente a distribuição da RMRJ entre os municípios que a compõe.

Figura 12: Mapa da RMRJ



Fonte: http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/info_territorios/div_poli/maparj2019RMRJ.png

O Rio de Janeiro, segundo Soares e Fedozzi (2016, p. 174), depois de conviver com um longo período de crise econômica, social e urbana, teve um incremento positivo que veio da melhora da economia pela evolução da área petrolífera, do turismo internacional e dos megaeventos esportivos e culturais ocorridos a partir de 2010.

O IPEA (2016) aponta que na visão da Câmara Metropolitana, a RMRJ se apresenta como tendo um difícil arranjo político em relação à capital. A Câmara Metropolitana foi criada em 2011, mas teve problemas em relação à distribuição dos votos no processo decisório. Ainda não se tem claro qual seria o peso do voto dos prefeitos na Câmara Metropolitana, além da dificuldade de orientação dos assuntos, pois, os debates não avançam nos setores de educação, saúde e segurança pública.

Após a aprovação do Estatuto da MetrÓpole, iniciou-se o programa Modelar a MetrÓpole, como é conhecido o Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que é uma iniciativa do Governo do Estado, utilizando a estrutura da Câmara Metropolitana. Esse projeto tem o financiamento do Banco Mundial e na sua primeira fase foi executado por um consórcio

formado pelas empresas Quanta Consultoria e Jaime Lerner Arquitetos Associados, que tinha como objetivo elaborar um conjunto de cenários, estratégias e instrumentos que venham a orientar as decisões governamentais interfederativas no âmbito da governança metropolitana e que seja referência para a sociedade civil organizada.

O programa Modelar a MetrÓpole tem seu trabalho baseado em uma equipe de especialistas que desempenham suas atividades a partir dos seguintes eixos estruturantes da metrÓpole:

- expansão econÔmica;
- patrimÔnio natural e cultural;
- mobilidade;
- habitaçãO e equipamentos sociais;
- saneamento e meio ambiente; e
- reconfiguraçãO espacial.

Do ponto de vista do controle social o programa Modelar a MetrÓpole tambEm incorpora os subsÍdios colhidos nas oficinas realizadas regularmente em vÁrios municÍpios que reuniram representantes dos poderes pÚblicos municipais e de integrantes da sociedade civil, instituiçÕes acadÊmicas, empresariado e organizaçÕes de classe produzindo matÉria-prima para a elaboraçãO do DiagnÓstico e da VisãO de Futuro para a regiãO metropolitana (RMRJ, 2018).

De acordo com a RMRJ (2018) a participaçãO da sociedade acontece em vÁrias instÂncias com o objetivo de acompanhar as atividades relativas ao processo de discussãO do Plano. Com relaçãO a constituiçãO o Modelar a MetrÓpole conta com o Conselho Consultivo do Plano Metropolitano, formado por 172 representantes de organizaçÕes de classe, empresariais e da sociedade civil, instituiçÕes acadÊmicas, liderançAs e profissionais reconhecidos por suas atividades em prol do territÓrio. Outros organismos atuantes sãO o ComitÊ Municipalista Metropolitano, com representantes dos 21 municÍpios da metrÓpole; e o ComitÊ EstratÉgico Estadual, que reÚne 23 membros de agÊncias governamentais.

Todo esse conjunto de agentes pÚblicos esteve e continuarÁ voltado para a implementaçãO do PDUI da RMRJ. No primeiro momento o projeto elaborado e entregue pelo ConsÓrcio Quanta/Lerner estÁ voltado a construçãO de uma governança e apresenta-se dividido em dois volumes como o Quadro 18:

Quadro 18: Apresentação do PDUI da RMRJ

Volumes	Descrição
Tomo 1	<ol style="list-style-type: none"> 1. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro 2. Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado: Metodologia Participativa 3. Diagnóstico Metropolitano 4. Visão de Futuro: A MetrÓpole que Queremos
Tomo 2	<ol style="list-style-type: none"> 5. PDUI/RMRJ: Programação de Ações Prioritárias 6. Reconfiguração Espacial da RMRJ 7. PDUI/RMRJ: Cenários e Estratégias na Implementação do Plano 8. PrÓximos Passos: O Caminho Até 2040

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da página do ConsÓrcio Quanta/Lerner (2018)

A proposta de implementação do PDUI da RMRJ partiu da governança e da criação do Conselho Consultivo do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado pelo decreto de nº 45.606/2016, que teve o início de seus trabalhos a partir do dia seguinte da publicação do decreto. O principal objetivo do conselho é propor estratégias para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, com o intuito de promover o planejamento e a gestão dos assuntos de caráter metropolitano, agir como conciliador para a integração das demandas regionais, e planejar e executar políticas públicas de interesse comum. Para a elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado e do Sistema de Informações Geográficas Metropolitano o Conselho promove a aproximação dos agentes privados e públicos que atuam no seu território (RMRJ, 2018).

A participação e o controle social no Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro foram construídos a partir do reconhecimento da relevância da agenda pública brasileira dos últimos anos, tendo como pano de fundo a possibilidade dos “modelos participativos possibilitarem um maior acompanhamento e controle social das políticas públicas por organizações e indivíduos, ampliando o grau de transparência e de pertencimento sobre as decisões políticas”, porém é normal a ocorrência de “questionamentos sobre sua eficácia e adequação, sobretudo em relação aos métodos e dinâmicas empregados, levando em consideração aspectos, como o público-alvo, os prazos, os recursos e o contexto social vigente” (RMRJ, 2018).

Durante o processo de elaboração do projeto de lei do PDUI foram identificados pelos agentes condutores três desafios a serem superados em relação ao controle e a participação social (RMRJ, 2019):

- Acentuação da descrença social com relação à gestão pública no contexto da crise econômica e política que se instaurou no Rio;
- A dificuldade de promover maior apropriação do tema pela sociedade e um engajamento mais amplo no debate público a seu respeito devido ao baixo nível de compreensão e pertencimento sobre assuntos metropolitanos; e
- A necessidade de dar mais concretude à incorporação das contribuições e do debate com a sociedade nas propostas do Plano, tendo em vista a falta de desdobramentos identificada em processos participativos anteriores.

Para se contrapor aos desafios, a forma encontrada para que o PDUI/RMRJ se transforme em uma ferramenta efetiva de desenvolvimento econômico e social, foi identificar os principais atores e aproximar os gestores públicos da sociedade civil organizada por meio de um “processo de escuta qualificada, focada em estabelecer uma agenda de futuro sem perder de vista o contexto atual e as tensões nele presentes” (RMRJ, 2018). Com este propósito foram desenvolvidas três estratégias descritas no Quadro 19:

Quadro 19: Estratégias de envolvimento no Controle Social

Estratégia	Descrição
Mapeamento de atores	Mapear atores relevantes, com representatividade, e disponíveis ao diálogo metropolitano, buscando assegurar equilíbrio entre os segmentos, aprofundamento temático e capilaridade territorial
Alternância de instâncias	Elaborar estrutura de participação alternando instâncias fixas e encontros circulantes com foco temático e territorial
Escuta qualificada	Priorizar ambientes de escuta qualificada e substancial, buscando adensar os debates que servem para acumular contribuições, sobretudo com o objetivo de criar reflexões e conexões entre os diferentes atores metropolitanos

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das informações disponibilizadas nos documentos do PDUI/RMRJ (2018).

Depois da primeira fase, com a posse do Conselho Metropolitano, que é fundamental para o acompanhamento e a avaliação do PDUI/RMRJ, teve início o que se convencionou chamar de fase II, que se baseava no Diagnóstico e Visão de Futuro, para tanto, durante o ano de 2016, foram realizados encontros e oficinas em várias regiões, além dos encontros do Comitê e do Conselho (RMRJ, 2018). Fizeram parte desses eventos em torno de 1.300 pessoas, que tinham como características serem representantes de instituições ou personalidades de destaque em suas áreas de atuação.

Com relação aos entes federativos, participaram dos eventos representantes dos municípios de Belford Roxo, Duque de Caxias, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá,

Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Queimados, Rio Bonito, Rio de Janeiro, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá, o que forma um universo bastante significativo e de envolvimento, já que somente as cidades de Cachoeiras de Macacu, Guapimirim e Paracambi não contaram com representantes durante estas atividades (RMRJ, 2018).

No que tange a fase III do PDUI/RMRJ, o objetivo era dar prosseguimento aos eixos estruturantes e aos instrumentos de implementação, passando pela necessária definição de cenários e obviamente na construção de proposições de planos e projetos. Neste caso, de acordo com o RMRJ (2018), “as atividades desenhadas para os mecanismos de participação seguiram a lógica de ampliar e qualificar os debates em torno da Região Metropolitana”, além de difundir o Plano e estimular a formação de uma “identidade metropolitana”, tendo como base o cruzamento das abordagens territoriais e temáticas, com encontros de diferentes formatos e composição de atores.

Durante essa fase também se destaca a inserção de um novo mecanismo de participação, que foi a criação do Comitê Consultivo do Plano, formado por 12 especialistas que se reuniram mensalmente para de alguma forma produzir uma qualificação nas discussões sobre o trabalho em desenvolvimento. Esse novo contexto não foi bem sucedido pois a proposta levada a cabo foi reduzir e modificar os eventos, o que fez reduzir sensivelmente o número de participantes, sendo este número inferior aos participantes da fase anterior. Dentre as explicações para a queda no quantitativo de participantes, parte se deve por descontinuidade do processo de consulta, em função da interrupção das atividades devido ao agravamento da crise política e institucional além da transição entre equipes de governo por ocasião das eleições municipais, e acrescente-se a isso a crise econômica (RMRJ, 2018).

Como forma de participação ainda foram utilizadas no processo de elaboração do PDUI/RMRJ as audiências públicas realizadas na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) pelo Fórum Permanente de Desenvolvimento Estratégico. O PLC 10/2015, em tramitação na Assembleia, foi debatido nessas audiências públicas, criando uma estrutura de governança metropolitana para o Rio de Janeiro.

As principais entidades envolvidas foram a Câmara Metropolitana e o Consórcio Quanta-Lerner responsáveis diretos pela elaboração do Plano, além das entidades interessadas como por exemplo, o Instituto de Arquitetos do Brasil – Departamento Rio

de Janeiro (IAB-RJ), o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio de Janeiro (CAU/RJ), o Clube de Engenharia, a Associação Comercial do Rio (ACRJ) e a Casa Fluminense, que centraram suas discussões no desenvolvimento de novas centralidades econômicas para a RMRJ. O ponto culminante se deu ao final de 2018 com a apresentação do PDUI e das bases de governança por parte do Consórcio.

Houve um período de ruptura com a paralização das atividades do consórcio Quarter/Lerner em função da crise econômica que atingiu o Estado do Rio de Janeiro. A questão financeira foi regularizada no segundo semestre de 2018 e o Consórcio entregou a versão final de seu relatório no final de dezembro do mesmo ano.

Com as mudanças políticas ocorridas na última eleição é possível que mudanças sejam implementadas no processo de discussão e de aprovação do PDUI na ALERJ. Com relação aos fatores determinantes de controle social a RMRJ tem trabalhado nas seguintes nos itens elencados no Quadro 20:

Quadro 20: Fatores determinantes do controle social na RMRJ

Fatores determinantes da RMRJ
A gestão da coisa pública deve ser pautada em um elevado nível de compromisso, responsabilidade, transparência, ética e senso de justiça.
Relações sociais intensas, com sindicatos, empresas, acadêmicos, mídia, movimentos sociais mercado de trabalho e religiões.
Dificuldade financeira de execução das políticas públicas em função das crises fiscais e econômicas.
Surgimento de novos atores sociais e alternâncias de poder.
<i>Path Dependence</i> - o futuro das instituições depende dos arranjos do passado e do presente.
Construção de uma ação coletiva efetiva baseada na legitimidade e na autoridade.
Processo de decisão e de informação limitado a disposição de políticos, funcionários públicos e eleitores.

Fonte: Elaborado pelo autor.

4.2.4. Região Metropolitana de São Paulo (RMSP)

De acordo com dados do IBGE (2015), a cidade de São Paulo “é o centro econômico-financeiro do país, uma cidade mundial cuja influência extrapola o território nacional, com ramificações em parte da rede urbana sul-americana”. Somente o município de São Paulo concentra mais de 10% da economia brasileira e a Região Metropolitana responde por 17% deste montante. Ainda conforme a mesma fonte, a Região Metropolitana de São Paulo participa com mais de 10% da população nacional, ou seja, é o mesmo percentual do Estado de Minas Gerais, o segundo estado mais populoso do país. Só por esses dados já é possível entender a grandeza da RMSP, e

ao mesmo tempo imaginar como são proporcionalmente grandes as questões urbanas a serem resolvidas.

A RMSP é constituída por 39 municípios que sofrem influência da cidade de São Paulo, e segundo Observatório das Metrôpoles (2017), “sua primeira definição legal data de 1967, mediante Decretos Estaduais números 47.863, de 29/3/1967, 48.162; 48.163, de 3/7/1967, ano que foi oficialmente estabelecida a divisão do Estado em Regiões Administrativas”. A sua composição populacional e a distribuição dos domicílios por municípios são apresentadas, na Tabela 11:

Tabela 11: População e domicílios da RMSP

Cidade	População	Domicílios	Cidade	População	Domicílios
Arujá	85.199	21.444	Mairiporã	93.981	23.225
Barueri	264.935	71.812	Mauá	457.696	125.418
Biritiba-Mirim	31.479	8.406	Mogi das Cruzes	429.321	116.468
Caieiras	97.016	25.421	Osasco	696.382	201.994
Cajamar	72.875	19.274	Pirapora do Bom Jesus	17.913	4.389
Carapicuíba	394.465	108.679	Poá	114.650	30.594
Cotia	233.696	59.074	Ribeirão Pires	121.130	33.857
Diadema	415.180	117.379	Rio Grande da Serra	48.861	13.210
Embu das Artes	264.448	68.263	Salesópolis	16.797	4.689
Embu-Guaçu	67.788	18.126	Santa Isabel	55.476	15.313
Ferraz de Vasconcelos	186.808	48.412	Santana de Parnaíba	129.261	31.630
Francisco Morato	169.942	43.975	Santo André	712.749	215.713
Franco da Rocha	147.650	36.281	São Bernardo do Campo	822.242	239.337
Guararema	28.664	7.769	São Caetano do Sul	158.825	50.519
Guarulhos	1.337.087	360.800	São Lourenço da Serra	15.323	4.304
Itapecerica da Serra	169.103	42.816	São Paulo	12.038.175	3.576.864
Itapevi	226.448	57.622	Suzano	288.056	74.801
Itaquaquecetuba	356.774	89.733	Taboão da Serra	275.948	72.341
Jandira	120.177	32.551	Vargem Grande Paulista	49.542	12.545
Juquitiba	30.837	8.825	RMSP	21.121.890	6.093.873

Fonte: IBGE (2017) - adaptado pelo autor.

Dentre os diversos problemas existentes para se administrar uma metrópole, destaca-se a questão do deslocamento urbano, que, de acordo com Dowbor (2013) apresenta uma série de inconsistências e arranjos que levam a postergação do problema, gerando inúmeras soluções paliativas e políticas. Dowbor (2013, p. 11), nesse aspecto, ressalta que:

Na cidade de São Paulo, por exemplo, o domínio no financiamento eleitoral por empreiteiras e montadoras levou à expansão das infraestruturas para o transporte individual em detrimento do transporte coletivo de massas, e hoje o paulistano gasta uma média de duas horas e quarenta minutos por dia no trânsito.

Além das questões de deslocamento, várias outras demandas são alvo dos agentes públicos e privados para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Tanto a mobilidade como as questões ambientais e habitacionais são importantes sob o ponto de vista regional e afetadas principalmente pela geografia da região. Do ponto de vista geopolítico a RMSP tem a composição demonstrada pela Figura 13:

Figura 13: Mapa da RMSP



Fonte: <http://www.baixarmapas.com.br/sao-paulo-rmsp/#more-205>

A Figura 13 mostra o mapa da formação geográfica da Região Metropolitana de São Paulo e permite imaginar as dificuldades de criar um conjunto de políticas que possibilite atender as diversidades existentes nas várias microrregiões. Com o intuito de melhorar as soluções adotadas até então, o projeto de lei do PDUI da RMSP traz uma sugestão de divisão da região em sub-regiões apresentadas no Quadro 21:

Quadro 21: Composição por sub-região da RMSP

Sub-região	Composição
Norte	Caieiras, Cajamar, Francisco Morato, Franco da Rocha, Mairiporã e São Paulo
Leste	Arujá, Biritiba-Mirim, Ferraz de Vasconcelos, Guararema, Guarulhos, Itaquaquecetuba, Mogi das Cruzes, Poá, Salesópolis, Santa Isabel, São Paulo e Suzano.
Sudeste	Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e São Paulo.
Sudoeste	Cotia, Embu, Embu-Guaçu, Itapeverica da Serra, Juquitiba, São Lourenço da Serra, São Paulo, Taboão da Serra e Vargem Grande Paulista.
Oeste	Barueri, Carapicuíba, Itapevi, Jandira, Osasco, Pirapora do Bom Jesus, Santana de Parnaíba e São Paulo.

Fonte: adaptado pelo autor a partir da Minuta do Projeto de Lei do PDUI/RMSP (2018).

A partir do Quadro 21, é possível notar a influência determinante da cidade principal, São Paulo, no processo de construção, tendo em vista que ela será voz ativa em todas as sub-regiões definidas no projeto. Ao mesmo tempo traz para São Paulo um protagonismo ímpar pois poderá interferir em todas as construções de projetos interfederativos existentes e a serem criados na área da RMSP.

No Quadro 22 são elencadas as principais funções públicas de interesse comum que deverão ser atendidas em sua plenitude. O Quadro 22 representa as funções públicas de interesse comum, da Região Metropolitana de São Paulo, que foram identificadas nos levantamentos realizados durante os anos de 2017 e 2018.

Quadro 22: FPIC da RMSP

Identificadas no Pré-Projeto de PDUI	Identificadas no Projeto de PDUI
Atividade agropecuária	Planejamento e uso do solo
Atividade industrial	Transporte e sistema viário regional
Desenvolvimento econômico, social e territorial	Habitação
Habitação e vulnerabilidade social	Saneamento ambiental
Macrozoneamento	Meio ambiente
Meio ambiente, saneamento, clima e recursos hídricos	Desenvolvimento econômico
Mobilidade e logística	
Turismo e lazer	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do projeto de Lei do PDUI (2018)

De acordo com o IPEA (2016), os agentes envolvidos na construção do PDUI, da RMSP não devem discutir modelos de gestão, mas sim governança, *accountability* e responsabilidades. A visão predominante é de que “se os prefeitos municipais e o próprio governo do estado não perceberem a importância política desta coalisão a metrópole não vai a lugar algum” (IPEA, 2016).

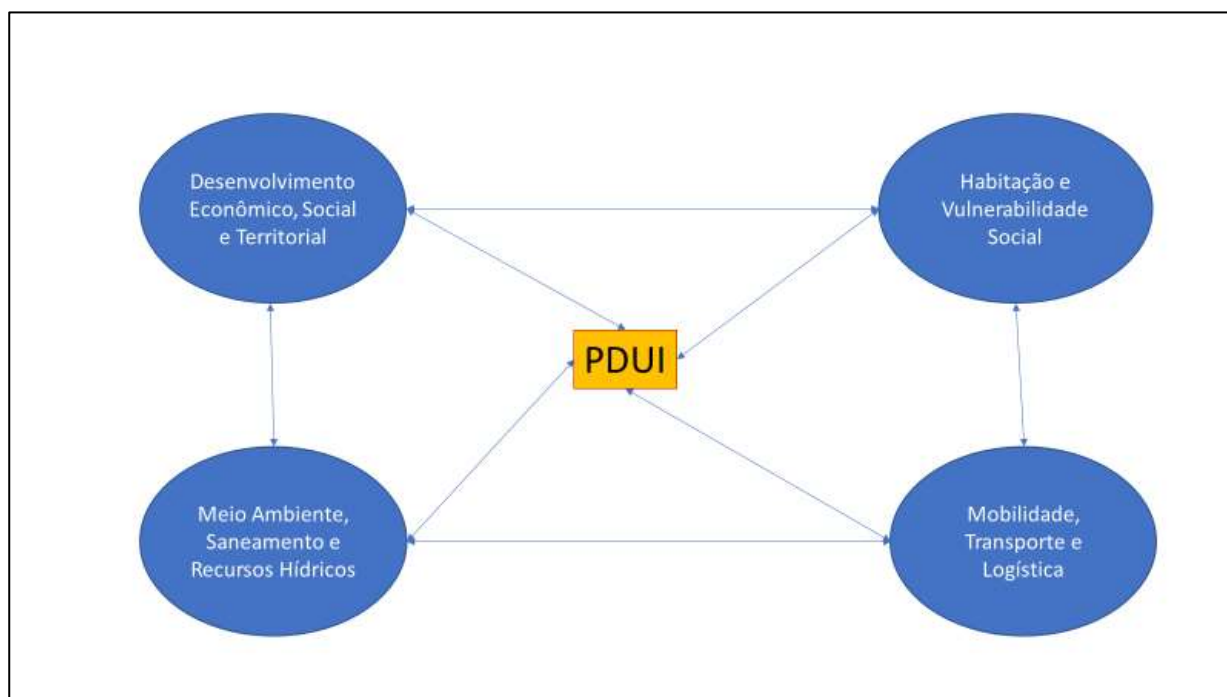
Segundo o IPEA (2016), o que se discute é a “partilha de financiamento”, pois o entendimento é de que na sua grande maioria os prefeitos fazem projetos e saem em busca de recursos sem sinergia ou colaboração entre os agentes públicos. Acabam se tornando longas jornadas com resultado duvidoso ou pouco convincente. A força está no conjunto, e a divisão não ajuda na solução das necessidades públicas comuns, ao contrário pode agravar os problemas e muitas vezes potencializá-los.

Existem hiatos temporais que envolvem a questão central que segundo o IPEA (2016, p. 13) se concentra em “saber quando a agenda vai ser assumida como pauta de articulação das entidades, levando em consideração o território”. Contudo, se faz importante considerar o município central e o peso dele, bem como as necessidades de cada ente da federação integrante da região metropolitana. Mais do que a solução ideal, “é preciso uma governança possível” para que o processo se instale e a partir desta implementação evolua. O que se tem como determinante no momento, para a RMSP, é buscar “despertar e sensibilizar a consciência da unidade metropolitana”.

De acordo com D’Almeida e Marguti (2018), a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da Região Metropolitana de São Paulo, iniciou em 2015, tendo como entidade responsável pelo seu processo, o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo (CDRMSP). O processo de construção durou pouco mais de um ano e se encerrou em dezembro de 2016.

No final do processo e como base estruturante do PDUI foram definidos os eixos funcionais que estão intimamente ligados aos problemas da RMSP, que são apresentados na Figura 14:

Figura 14: Base estruturante do PDUI - RMSP



Fonte: Adaptado pelo autor a partir do site da Emplasa (2019).

Com relação aos fatores determinantes do controle social no PDUI da RMSP, pode-se destacar os itens do Quadro 23, como sendo os mais relevantes para a região metropolitana de São Paulo. O ideal seria que se tivesse um PDUI para cada sub-região, pois assim seria possível ficar mais próximo das necessidades e das funções públicas de interesse comum de cada uma. A grandiosidade da RMSP potencializa as distorções que ocorrem quando se tem uma política centralizada. O que é bom e necessário para uma sub-região pode ser inócuo para outra. As especificidades de cada sub-região são muito distintas no universo da RMSP.

Quadro 23: Fatores determinantes do controle social na RMSP

Fatores determinantes para a RMSP
Relações sociais intensas, com sindicatos, empresas, acadêmicos, mídia, movimentos sociais mercado de trabalho e religiões.
<i>Path Dependence</i> - o futuro das instituições depende dos arranjos do passado e do presente.
Contrastes nacionais significativos em termos político-institucionais e enfrentamento das necessidades locais.
Construção de uma ação coletiva efetiva baseada na legitimidade e na autoridade.
Processo de decisão e de informação limitado a disposição de políticos, funcionários públicos e eleitores.
Gestão centralizada ou descentralizada.

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

No projeto de lei do PDUI só há menção ao controle social no artigo 7º, inciso III, que trata das diretrizes dos Eixos Funcionais. A diretriz que contextualiza o controle

social é a que trata de meio ambiente, saneamento e recursos hídricos. No primeiro item da minuta do PL/PDUI da RMSP desse item se propõe “assegurar o planejamento, a gestão compartilhada, o controle social e os modelos de implementação descentralizados na universalização do saneamento básico”. Ou seja, muito pouco para se tratar de algo que pode legitimar e conduzir políticas muito mais próximas das necessidades do cidadão.

4.2.5. Consolidação das RMs estudadas

Embora cada região esteja em um estágio diferente do desenvolvimento e da implementação do PDUI é possível a partir do Quadro 24 realizar uma análise comparativa das regiões levando em conta os fatores determinantes extraídos da literatura. O levantamento comparativo foi feito com base nos documentos disponíveis de cada projeto de lei e pelas informações disponibilizadas nas respectivas páginas na *internet*, e corroboradas pelas observações participativas de campo feitas em eventos, atividades e encontros acompanhados pessoalmente durante pesquisas investigações realizadas em cada uma das regiões metropolitanas estudadas.

As entrevistas serviram como confirmação dos levantamentos feitos em cada uma das regiões em seus documentos. As confirmações e possíveis ajustes ou sugestões de aprofundamento serão objeto de comentários no Capítulo 5. As percepções indicadas e as observações extraídas mostram a visão do autor após mais de três anos de acompanhamento efetivo dos trabalhos nas quatro regiões metropolitanas com relação ao processo de construção do controle social nos respectivos PDUIs em atendimento às regras de governança metropolitana constantes no Estatuto da Metrópole.

Os acompanhamentos diários, mesmo quando a distância, foram feitos em diversas fontes dentre elas, notícias veiculadas em meios eletrônicos e publicações feitas nos *sites* das entidades responsáveis pela construção do PDUI, bem como em correios eletrônicos recebidos dos agentes envolvidos no processo. Em sua maioria as informações eram disponibilizadas após o preenchimento de um cadastro como agente interessado no acompanhamento do processo de construção do PDUI. Em função desse cadastro, foram recebidas várias informações de reuniões, encontros e congressos regionais e metropolitanos que serviram como fonte para esta pesquisa e confecção do Quadro 24.

Quadro 24: Comparativo entre as RMs estudadas

Fator Determinante	RMBH	RMGV	RMRJ	RMSP
Capacidade da sociedade organizada de gerir os recursos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores.	Sim	Sim		
A gestão da coisa pública deve ser pautada em um elevado nível de compromisso, responsabilidade, transparência, ética e senso de justiça.	Sim		Sim	
Relações sociais intensas, com sindicatos, empresas, acadêmicos, mídia, movimentos sociais mercado de trabalho e religiões.	Sim	Sim	Sim	Sim
Dificuldade financeira de execução das políticas públicas em função das crises fiscais e econômicas.	Sim		Sim	
Surgimento de novos atores sociais e alternâncias de poder.	Sim	Sim	Sim	
<i>Path Dependence</i> - o futuro das instituições depende dos arranjos do passado e do presente.	Sim	Sim	Sim	Sim
Contrastes nacionais significativos em termos político-institucionais e enfrentamento das necessidades locais.	Sim	Sim		Sim
Construção de modelos de políticas produtivas integradas às sinergias sociais.	Sim			
Construção de uma ação coletiva efetiva baseada na legitimidade e na autoridade.	Sim	Sim	Sim	Sim
Gestão centralizada ou descentralizada.	Sim			Sim
Fontes definidas e estáveis de financiamento e incentivos seletivos que estimulem a cooperação metropolitana e o controle social.		Sim		
Processo de decisão e de informação limitado a disposição de políticos, funcionários públicos e eleitores.			Sim	Sim

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das análises individualizadas das RMs estudadas.

A partir da análise comparativa dos Quadros 3, 14, 17, 20 e 23 é possível identificar que dezesseis fatores inicialmente relacionados na literatura, em confrontação com a avaliação dos documentos e relatórios disponibilizados nos sites das RMs estudadas. Em uma verificação mais criteriosa é possível se extrair doze, que podem ser identificados e confirmados como fatores determinantes em pelo menos uma das RMs estudadas e, portanto, pode interferir no produto final das implementações dos PDUIs de cada região. Ressalte-se que a referida comparação tem como data-base para este levantamento os materiais coletados até o dia 31/12/2018.

Dos doze fatores determinantes encontrados nas RMs estudadas somente três deles aparecem simultaneamente nos documentos das quatro regiões metropolitanas, o que demonstra que a percepção dos agentes envolvidos, sobre os fatores determinantes, é bastante influenciada por questões locais ou regionais inviabilizando no momento atual um modelo único aplicável a todas as regiões. A análise e confirmação das percepções advindas dos exames documentais foi realizada em

conjunto com as entrevistas e os acompanhamentos feitos por meio de observação participante, e seus resultados comentados no Capítulo 5.

Assim, é possível afirmar, diante dos resultados e dos elementos utilizados para avaliação, que uma parte significativa dos fatores determinantes identificados na literatura, de alguma forma, influencia a condução dos processos de construção dos PDUIs e têm influência na definição do modelo de controle social adotado em cada uma das RMs.

Por fim, com base nos critérios explicitados, é possível afirmar que pela sua presença nos documentos elaborados nas quatro regiões metropolitanas para a implantação dos respectivos PDUIs, que existem pelo menos quatro grupos de fatores determinantes efetivos para o controle social. A esses grupos podem ser classificados pela sua presença e assim, os que aparecem nas quatro RMs, chamaremos de grupo fortíssimo. O segundo grupo é formado pelos fatores que aparecem em pelo menos três das quatro RMs, que chamaremos de grupo forte. O terceiro grupo é o que aparece em duas das quatro RMs, para o qual daremos a denominação de grupo moderado e por fim o grupo fraco que aparece em somente uma RM.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÃO

Buscou-se avançar no campo da governança metropolitana, especificamente no que concerne ao controle social como fator de diferenciação na condução, definição e implantação das políticas públicas no âmbito das Regiões Metropolitanas. Para tal, utilizou-se como parâmetro temporal a promulgação do Estatuto da Metrópole, evidenciando-se os pontos mais importantes e característicos dos fatores definidores do controle social encontrado em cada PDUI de cada região.

Durante o levantamento e análise da evolução do processo de implantação das regiões metropolitanas no Brasil, foi possível identificar a existência de períodos marcados por características muito significativas e específicas. A partir da constatação das características específicas de cada período, foi elaborado o Quadro 25, que apresenta a visão desses períodos em função dessas características e da existência ou não de inclinação à adoção do controle social.

Quadro 25: Fases da implantação das Regiões Metropolitanas no Brasil

Período	Característica	Controle Social
1973/1988	Uma forte e marcante centralização das decisões no governo federal.	Inexistente
1988/2000	Sem nenhum ou quase nenhum mecanismo próprio que viesse a dar uma orientação específica sobre os rumos das regiões metropolitanas.	Incipiente - ensaios e iniciativas pontuais
2001/2010	Surgem os primeiros mecanismos e normas voltados para a regulamentação e ordenamento das cidades.	Despertar – criação e consolidação dos conselhos participativos
2011/2014	Ênfase nos mecanismos e normas de informações públicas (transparência e acesso).	Informação – desenvolvimento de sistemas de informação para o cidadão
2015/2019	Influência da legislação atual que rege as regiões metropolitanas – Estatuto da Metrópole.	Estatuto – Cocriação e reforço da participação e controle por meio da legislação

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das observações e levantamentos documentais.

Para a confirmação dos elementos encontrados nos projetos dos PDUIs e das percepções elencadas com relação à implementação do controle social nas regiões metropolitanas, foram realizadas entrevistas com agentes públicos e privados ligados ao processo de construção desses projetos em cada RM. Antes das entrevistas, procedeu-se a um levantamento dos principais fatores determinantes para implementação do controle social encontrados nas leis de cada PDUI ou nos projetos de lei disponibilizados nos ambientes da rede mundial de computadores de cada uma das quatro regiões metropolitanas, conforme elencadas no capítulo anterior.

A análise do conteúdo disposto nos documentos utilizados foi conduzida de maneira manual, com a finalidade de identificar, quando possível e recomendado, um padrão contendo três grupos de itens: os elementos definidores do modelo de administração pública a ser implementada e os possíveis elementos indicativos da situação após a implementação do PDUI; o sistema de gestão a ser adotado para cada RM e a forma de integração com os conselhos e representantes da sociedade civil; e os elementos de controle social previamente estipulados nos respectivos PDUI ou nos projetos inseridos como base para a condução do processo de governança metropolitana.

Além dos fatores determinantes extraídos dos documentos produzidos nos projetos de PDUI de cada região, as entrevistas de confirmação trouxeram mais dois elementos que devem receber destaque pela sua unanimidade entre os entrevistados. Consideraram como fatores determinantes, além dos levantados nos documentos, a vontade política e um orçamento específico e autônomo para o agente condutor do processo de interfederatividade.

O conceito que fica a partir das entrevistas é que a vontade política seria a capacidade de um administrador público implementar ou manter uma política pública ou o ambiente propício a ela, mesmo que isso signifique abrir mão de parte de seu projeto de governo, pois isso traria ganhos e benefícios sociais inequívocos para a sociedade ou parte significativa dela. Já orçamento específico seria a garantia de que parcela do orçamento público de cada exercício financeiro seria direcionada às políticas públicas aplicadas às FPIC definidas nos PDUIs de cada região e uma parcela para a manutenção do ente responsável pela condução do processo de interfederatividade.

5.1. Funções públicas de interesse comum nos projetos das RMs

Com base no levantamento feito nos quatro projetos, foram identificadas as FPIC utilizadas em cada uma das regiões metropolitanas como base para a construção de seus projetos de PDUI, que são apresentadas de maneira comparativa no Quadro 26.

Quadro 26: Comparativo das FPIC

RMBH	RMGV	RMRJ	RMSP
Democratização dos espaços públicos.			
Desenvolvimento econômico, social e territorial.	Desenvolvimento econômico, emprego e renda	Expansão econômica	Desenvolvimento econômico
Disponibilidade das tecnologias da informação			
Formação e qualificação profissional			
Gestão sustentável dos resíduos sólidos	Saneamento ambiental		Saneamento ambiental
Gestão territorial da educação e cultura	Turismo, cultura, esporte e lazer	Patrimônio natural e cultural	
Habitação e vulnerabilidade social	Desenvolvimento urbano e política habitacional	Habitação e equipamentos sociais	Habitação
Macrozoneamento	Planejamento do uso e da ocupação do solo	Reconfiguração espacial	Planejamento e uso do solo
Meio ambiente, saneamento, clima e recursos hídricos	Preservação e proteção do meio ambiente e dos recursos hídricos e controle de qualidade ambiental	Saneamento e meio ambiente	Meio ambiente
Mobilidade e logística	Transporte e sistema viário regional	Mobilidade	Transporte e sistema viário regional
Segurança alimentar e nutricional			
Segurança pública	Segurança pública		
Serviços de saúde	Serviços de atenção à saúde e à educação		
	Atendimento social		
	Alterações tributárias		
	Campanhas institucionais de interesse comum		

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

O Quadro 26 apresenta a configuração das FPIC encontradas nos PDUIs e mostra que existe uma tendência de algumas funções serem apresentadas nas quatro regiões metropolitanas. Das 16 funções apresentadas, cinco são comuns a todas as RMs, o que confirma a tendência já detectada na definição dos fatores determinantes, qual seja, de não se ter parâmetros efetivos para a criação de modelos a serem utilizados por outras regiões.

O desenvolvimento econômico é uma função comum nas quatro RMs e apresenta como pano de fundo uma preocupação com as questões de emprego e renda

ao mesmo tempo que demonstra a necessidade de encontrar mecanismos para o financiamento dos projetos de interesse coletivo.

Habitação e uso e ocupação do solo são mais duas das unanimidades encontradas neste grupo de referência, refletindo um pouco as preocupações nacionais com as questões envolvendo a ocupação desordenada das áreas urbanas e a explosão populacional das regiões metropolitanas principalmente. Como foi dito anteriormente, mais de 80% da população brasileira mora em centros urbanos e com isso tem-se a concentração dos problemas, fato que surge e permanece latente à espera da implementação de políticas públicas mais duradouras.

Meio ambiente é outra preocupação presente nas quatro regiões e junto com essa preocupação surge paralelamente a questão do saneamento básico. O saneamento tem ocupado a agenda política, desde a década de 1970, com muita intensidade, mas na prática continuamos sem atender mais da metade da população nacional nesse quesito. Apesar das políticas nacionais, que direcionam recursos, aparentemente esse problema persiste e se agrava à medida que se aumenta a concentração e a ocupação desordenada das regiões metropolitanas e das cidades de modo geral.

Por fim, outra preocupação unânime é a mobilidade urbana. A qualidade de vida e as necessidades de acesso a saúde, alimentação e educação passam necessariamente pelo acesso ao transporte público eficiente e de qualidade. A própria segurança é afetada pela mobilidade e pelo acesso a meios de deslocamento. E esse item padece do mesmo mal dos anteriores, ou seja, consome um volume enorme de recursos públicos sem, contudo, resolver o problema dos deslocamentos, principalmente nas regiões mais densamente povoadas, como as RMs.

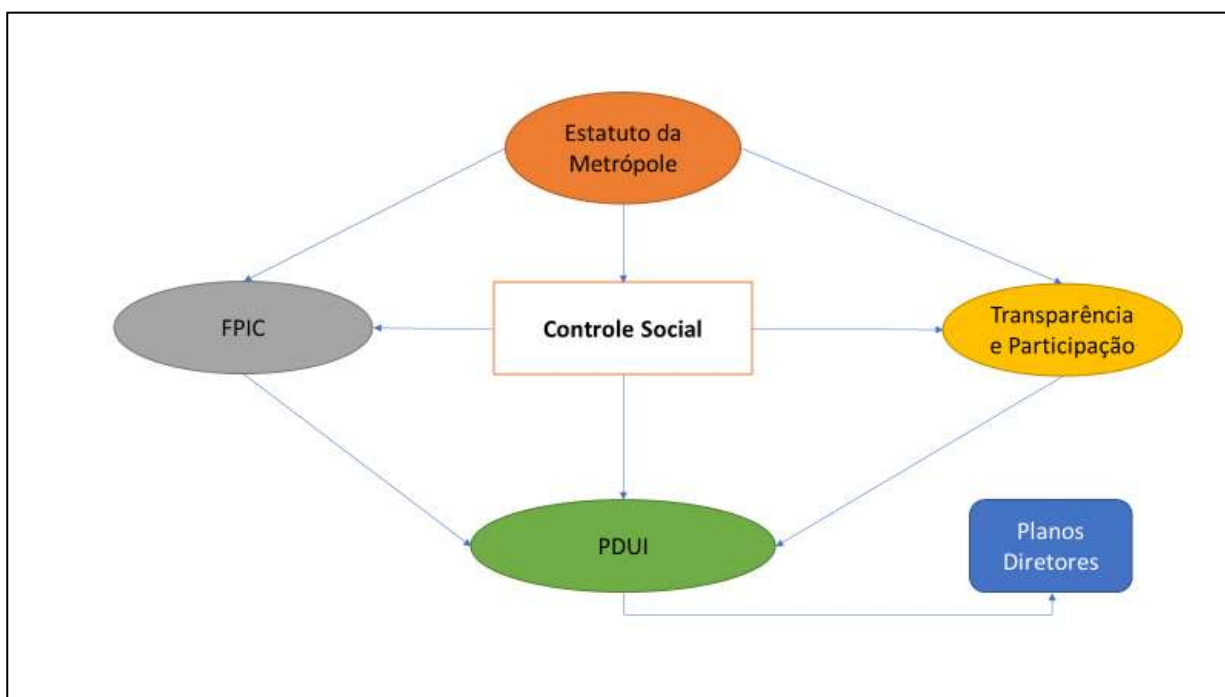
Em resumo, as questões a serem enfrentadas pela governança metropolitana concentram-se basicamente nesses cinco pontos levantados, que, em princípio, deveriam ser aqueles temas que demandariam um maior esforço financeiro e de recursos humanos e materiais levando a um processo de sedimentação da interfederatividade para o encaminhamento de soluções. Sem dúvida, o controle social desempenhará importante papel na questão de escolha e acompanhamento das políticas públicas direcionadas para a solução ou mitigação dos efeitos negativos desses temas na vida dos cidadãos nas quatro RMs.

5.2. Assimetria informacional e transparência para o controle social.

A informação por si só não cria o cenário de mudança nem transforma paralisia social em movimento social, mas se for transparente e útil pode motivar a ação coletiva e influenciar o governo, criando ambientes propícios à atuação pública combinada e também pode ser capaz de aproximar as ações, projetos e atividades do Estado das necessidades do cidadão.

Tal situação apresenta-se de maneira promissora quando se utiliza de estratégias conjuntas para que os agentes se capacitem mutuamente por meio da sinergia entre o Estado e a sociedade. Dessa forma, o controle social é influenciado pela prestação de contas e é capaz de criar e estimular novas formas de prestação de contas e vice-versa. Com fundamento nessa premissa, apresentamos o mapa de diretrizes básicas do Estatuto da Metrópole (Figura 15).

Figura 15: Mapa funcional das diretrizes do Estatuto da Metrópole



Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Estatuto da Metrópole (2018)

A lógica por trás desse mapa é o direcionamento dos esforços para empregar todos os recursos disponíveis, a nível metropolitano, de forma integrada nos três níveis de governo com o objetivo de atender aos anseios do cidadão. É de fato a aplicação concreta da interfederatividade plena com o envolvimento efetivo de todas as esferas de governo.

O cidadão está muito mais próximo da cidade e da prefeitura e, portanto, dos planos diretores do que de qualquer área estadual ou federal, mas sem a participação dos níveis federal e estadual os esforços municipais se perdem na falta de uma ação coordenada regional.

O controle social necessita da transparência para que haja uma ação de participação social. Sem transparência não se consolidam os controles e sem os controles as ações não se legitimam e se perdem em programas com gastos elevados e sem resultado efetivo para o atendimento das funções públicas de interesse comum.

A lógica dentro dessa interação é reduzir a assimetria informacional com o uso da transparência no controle das FPIC. A transparência e o controle social se consolidam e materializam na sensação de pertencimento ampliando a participação e potencializando a utilização dos recursos econômicos empregados nas políticas públicas inseridas nos projetos advindos dos PDUIs e conseqüentemente das alterações para adequação dos planos diretores a esses.

Os recursos são escassos. Particularmente no que concerne ao desenvolvimento de ações interfederativas, os entrevistados confirmaram unanimemente que a falta de definição das fontes de recursos é um dos fatores de limitação de desenvolvimento de políticas públicas capazes de impactar a vida nas RM. E esses mesmos atores entrevistados também foram unânimes em afirmar que a vontade política é fundamental para que qualquer programa, ação, atividade ou projeto vingue.

5.3. O processo de *accountability* a partir do PDUI

O processo de *accountability* passa pela formalização e evidenciação dos impactos sociais na relação do Estado com o cidadão. Para a concretização dessa relação, os projetos de PDUI devem conter modelos de controle social que permitam que a interação ocorra de maneira gradual e constante.

Nos projetos da RMBH e da RMGV, enquanto havia o retorno e a prestação de contas, havia o interesse da sociedade via participação e conseqüentemente existia o controle social. Havia um número expressivo de entidades e cidadãos envolvidos nos projetos e após o período eleitoral e a posse dos novos governadores a sinalização é que as atividades patrocinadas pelos Estados nas questões metropolitanas sofrerão redução e cortes em função da crise fiscal.

Em função dessa mudança de cenário, já se percebe uma desaceleração do processo de participação e controle social. A suposta falta de recursos já sinaliza para uma menor intensidade de encontros e reuniões dos fóruns e conselhos participativos.

Nessa linha é que se torna extremamente importante dar ênfase ao fator determinante apontado pelos entrevistados, ou seja, a fixação de um orçamento mínimo para que o ente responsável pela condução do processo metropolitano e da efetivação do PDUI não sofra com a ameaça constante de descontinuidade, seja por falta de orçamento, seja por falta de interesse político do gestor eleito.

A RMRJ nas fases iniciais do projeto de construção do PDUI chegou a ter mais de mil pessoas envolvidas de alguma forma. Da mesma forma, para as reuniões voltadas à apresentação do andamento do projeto da RMSP, contava-se com salas e auditórios lotados, como constatado em uma das observações participativas feita no ano de 2017. Ambas também sofrem pelos mesmos motivos das outras duas com uma ameaça de descontinuidade ou redução do andamento do processo de construção do PDUI.

A base do processo deve ser a ligação entre a transparência e a *accountability* no trato da coisa pública. O efeito dessa ligação funcionaria como uma linha mestra que tenha sua fundamentação na divulgação da informação que faça sentido e que estimule o pensamento crítico e a participação de toda a sociedade.

A ruptura da confiança se dá no momento em que a entidade pública omite dados e informações. Nesse momento, o cidadão perde a confiança no processo e passa a resistir à possibilidade de atuar como vetor e canalizador de ações voltadas para o resultado positivo das políticas empregadas e, assim, perde-se a legitimidade da ação administrativa pública.

É fato que o controle social pode variar em função dos elementos que estão interagindo ou que são considerados fundamentais dentro de cada RM. Mas a estrutura de prestação de contas é base para a escolha do modelo de gestão pública.

Ao apresentar uma metodologia de divulgação de difícil entendimento para o cidadão, a administração pública pode levar a um maior desinteresse ou a um distanciamento generalizado. Nesse caso, podem ser determinantes do processo de controle social tanto a gestão da coisa pública pautada em um elevado nível de

compromisso, responsabilidade, transparência, ética e senso de justiça, como as questões ligadas ao orçamento.

Uma das possibilidades limitadoras do processo de interação entre os agentes públicos é a vontade política. A vontade política foi uma das vertentes mais mencionadas pelos entrevistados como fator negativo para o desenvolvimento das políticas públicas voltadas para o atendimento das FPIC.

O objetivo do emprego do controle social com fundamentos na transparência e na *accountability* é propiciar ao cidadão a possibilidade de intervir e interagir na tomada da decisão sobre as políticas públicas. De posse de informações e dados significativos e tendo acesso a informações confiáveis produzidas pelo próprio Estado, é possível ao cidadão interagir para que as medidas implementadas a partir da aprovação dos PDUIs e da adequação dos planos diretores atendam ao interesse da sociedade.

Dessa forma, a informação divulgada de maneira concisa deve estar no topo dos objetivos a serem perseguidos pelos órgãos públicos que atuam nas regiões metropolitanas. A própria essência da interfederatividade está pautada na transparência e divulgação das informações por parte de todas as esferas de poder elencadas no âmbito do Estatuto da Metrópole.

A união da *accountability* com a transparência permite uma maior penetração do controle social com efeitos diretamente na governança pública metropolitana. A responsabilidade pela informação tempestiva é também interfederativa, cabendo o mesmo grau de responsabilidade à União, aos estados e aos municípios que compõem as Regiões Metropolitanas.

5.4. Ambiente institucional e o controle social

A avaliação individual e comparativa das regiões metropolitanas estudadas teve como parâmetro inicial a definição das funções públicas de interesse comum norteadoras das ações interfederativas implementadas ou a serem implementadas a partir da proposta de PL ou da aprovação do PDUI.

Os fatores determinantes do controle social é o que se busca identificar no processo de construção dos modelos de governança metropolitana. A presença do controle social é encarada pelos especialistas e autores como avanço necessário na construção de uma sociedade mais justa e participativa. O próprio Estatuto da Metrópole encaminha esse pensamento ao dar relevância e obrigatoriedade de

inclusão de um modelo de controle social no PDUI de cada RM e conseqüentemente seu emprego é estimulado nas revisões, dos planos diretores, que se tornarão obrigatórias a partir da aprovação da lei estadual que instituir o PDUI da região a que pertença o município.

A pesquisa teve como limitador principal a alteração por medida provisória que postergou o prazo para a aprovação e promulgação dos PDUIs para o final de 2021. Assim, se tornou prejudicado o processo de acompanhamento das adequações dos planos diretores aos PDUIs, que seria relevante para se verificar na prática o cumprimento do ordenamento jurídico do Estatuto da Metrópole.

Outra limitação importante é o fato de não existir vontade política por parte dos atuais governadores, pelo menos até o momento, em conduzirem um projeto interfederativo que envolva dispêndio e que seus efeitos e resultados tenham como horizonte um futuro que ultrapassaria o próximo período eleitoral. Essa visão novamente conflita o interesse de políticas de Governo com as políticas de Estado.

Assim, optou-se por fazer um levantamento a partir dos elementos documentais disponíveis dos principais fatores determinantes constantes dos projetos ou das leis de PDUI (PDDI – no caso da RMBH) que permitem a empregabilidade e efetividade do controle social nos projetos e leis já aprovados.

O Quadro 27 apresenta os níveis de controle social admitidos em função de uma escala criada a partir dos levantamentos feitos nos documentos das Regiões Metropolitanas publicados nas páginas oficiais das entidades responsáveis pela condução do processo.

Tais evidências documentais foram confirmadas nas entrevistas feitas com os agentes elencados no Quadro 5 e foi possível ainda verificar que esses fatores determinantes da implementação desses controles sociais são fortemente atingidos no caso brasileiro pela vontade política e pela crise orçamentária dos diferentes níveis e esferas públicas.

Quadro 27: Níveis de controle social nos PDUI/PDDI

Nível	Descrição das Atividades Definidoras do Nível de Adequação ao EM/PDUI	Região Metropolitana
Básico	Descrição básica das operações ou fatores de controle social a serem considerados para a elaboração do PDUI. Diálogo mínimo com os interessados externos e consultas públicas sem participação efetiva da sociedade civil.	
Intermediário	Diálogo periódico com as entidades representativas da sociedade e demais <i>stakeholders</i> com a preparação de fóruns de debates e conferências metropolitanas indicativas, sem estímulo a participação da sociedade civil.	RMRJ RMSP
Superior	Diálogo permanente com a sociedade por meio de audiências públicas amplamente divulgadas e estímulo a participação da sociedade civil.	RMBH RMGV
Avançado	Implementação de todos os elementos do Nível Superior, além de todas as recomendações do Estatuto da Metrópole com acatamento das sugestões e indicações dos conselhos deliberativos e preparação e discussão dos Planos Diretores Municipais.	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os fatores determinantes da implantação do controle social podem ser mais ou menos decisivos em cada uma das regiões metropolitanas, mas é certo que eles sempre povoam o universo das construções dos PDUIs.

As consequências mais esperadas na possível falta de domínio ou identificação dos fatores determinantes do controle social passam pelos desequilíbrios socioespaciais em macro e microrregiões das RMs, evidenciados na prática por regiões com maior organização e voz em detrimento de outras com pouca ou nenhuma participação ou controle social.

Nas regiões em que há maior participação e voz da sociedade civil a necessidade de dar encaminhamento às demandas é mais percebida pelos gestores e recebem, portanto, maiores recursos para o enfrentamento das necessidades locais no âmbito das FPIC. Ou seja, nos locais em que a participação social avança para o conceito de controle social existe uma melhora significativa de políticas públicas que atendem de maneira mais efetiva as necessidades da população.

Os desequilíbrios regionais são agravados pela falta de políticas públicas que atendam às necessidades da população e que exerçam algum controle sobre a dinâmica do crescimento populacional. Sem um macrozoneamento e a identificação dos gargalos sociais, não há como entender onde se encontram as soluções e os recursos disponíveis para elas. Sem um claro e transparente processo de

interfederatividade e controle social não há como identificar com eficiência onde precisam ser alocados maiores esforços e emprego de recursos para a melhoria dos resultados voltados ao atendimento das FPIC definidos para a região.

A degradação socioambiental também é uma consequência da falta de controle social, e fatos recentes como o caso do rompimento da Barragem de Brumadinho, que faz parte da RMBH, mostram a necessidade de interação entre os órgãos públicos das três esferas e desses com a sociedade.

As tensões sociais também se elevam com a falta de transparência e o aumento das diferenças econômicas e financeiras entre os indivíduos aumenta a probabilidade do conflito de classes. As tensões identificadas e mensuradas antecipadamente e evitadas de vontade política podem ser resolvidas com a melhora da capacidade de financiamento para atender as necessidades das RMs no controle das exposições às crises econômicas e no atendimento das demandas por serviços básicos reduzindo com isso os efeitos devastadores provocados por políticas unicamente paliativas para os problemas crônicos.

A polarização dos territórios pode ser contornada ao se praticar políticas de longo prazo (Políticas de Estado) no exercício do controle social sobre os efeitos da alternância de governo e da resistência de órgãos setoriais, bem como o surgimento de novos atores. Está claro o conceito intrínseco ao Estatuto da Metrópole que é a adoção como premissa que as soluções para as regiões metropolitanas passam pela adoção de políticas públicas mais perenes e menos políticas públicas sazonais e casuísticas. Para isso, o esforço para criar políticas de Estado em vez de políticas de Governo passa pela necessária transparência e pelo envolvimento da sociedade civil no controle social efetivo.

A legitimidade conquistada e a autoridade bem definida permitem que a região metropolitana estabeleça objetivos e cumpra suas obrigações econômicas, sociais e ambientais. O controle social tem um papel fundamental na decisão da escolha da forma de gestão, principalmente se esta será centralizada ou descentralizada.

Além disso, como não há constitucionalmente explícita uma esfera metropolitana, a resistência ao emprego de políticas interfederativas pode ser contornada pela ampla participação da sociedade organizada e pelo controle social efetivo. Para a solução definitiva não se deve afastar a possibilidade de criação por

meio de norma constitucional de uma identidade metropolitana inclusive com capacidade de gestão fiscal como ente federado.

As regiões metropolitanas, assim como qualquer ente público, devem ter como objetivo a proteção de todos os indivíduos, fortalecendo o acolhimento das pessoas ao mesmo tempo que deve preservar o que é de interesse comum a todos os cidadãos.

5.5. Contribuições do estudo

O processo de construção do PDUI, mesmo depois de aprovada a lei que o regulamenta, abre um campo vasto para a pesquisa e levantamentos de situações específicas, principalmente por não existir um histórico de adequação dos planos diretores.

Para esta pesquisa, foram feitos levantamentos e contatos com pessoas ligadas aos grupos que estão envolvidos com o desenvolvimento e a implementação efetiva de cada um dos PDUIs, de cada uma das quatro regiões metropolitanas analisadas, por meio da investigação dos documentos, relatórios e encontros produzidos por estes grupos, mas ainda existe uma gama expressiva de situações a serem pesquisadas e de dados a serem levantados e trabalhados. Existem dezenas de outras regiões metropolitanas no Brasil, com suas características próprias e que permitem diversos tipos de abordagens sociais, econômicas, financeiras, políticas, ambientais etc.

Há um amplo e inexplorado material com identificação das práticas de construção dos modelos de governança e gestão metropolitanas e dos fatores determinantes do controle social. Há um conjunto de informações capazes de gerar novos estudos mais específicos sobre o tema e outros derivados deste, pois a grande dificuldade desta pesquisa foi a falta de referencial e padrão para os dados disponibilizados, principalmente por ser um processo ainda em desenvolvimento e longe de atingir a maturidade.

Os efeitos do Estatuto da Metrópole não se limitam a aprovação do projeto de lei que cria o PDUI de cada região. Após a aprovação desse instrumento legal, adentra-se no período de adequação dos planos diretores e esse processo por si só já permite uma série de oportunidades de aprofundamento de estudos no campo da governança pública, da transparência, da prestação de contas e do controle social.

Novos processos e tecnologias podem ser empregados em novas investigações, como os Relatos Integrados, que podem ser utilizados para uma avaliação mais prática

das políticas públicas implementadas e da gestão das regiões metropolitanas por meio da sua disponibilização em meios eletrônicos acessíveis.

A combinação e a comparação entre experiências anteriores nacionais e internacionais e os processos em construção e o andamento da implementação do PDUI podem trazer inúmeras contribuições para a ciência. Os levantamentos documentais e entrevistas podem sedimentar os conhecimentos adquiridos e levar a novos questionamentos, que são fundamentais para o crescimento das ciências sociais aplicadas.

As contribuições produzidas dentro do tema vão desde fomentar as discussões sobre o processo de implementação e maturação da governança metropolitana, mas sobretudo no que concerne ao controle social e às políticas públicas integradas das regiões metropolitanas a ponto de sugerir um arcabouço teórico capaz de permitir analisar de maneira efetiva os fatores responsáveis pelas definições de agendas públicas.

A inclusão do controle social, no âmbito das regiões metropolitanas com base no Estatuto da Metrópole é um acontecimento relevante e demonstra uma tendência que pode ser mais bem explorada e comprovada com novos estudos e levantamentos feitos em outras partes do mundo.

É possível também introduzir elementos de discussão sobre as vertentes culturais e educacionais capazes de gerar profundas modificações políticas, econômico-tecnológicas e sociais, de forma a criar uma atmosfera que propicie desafios para mudanças de expectativa na vertente social.

As diretrizes produzidas pela inclusão obrigatória do controle social podem contribuir para uma visão socioambiental das forças produtivas existentes nas regiões metropolitanas, tendo o Estado como condutor do desenvolvimento das relações sociais, culturais e individuais, sob as regras da sociedade, mas não como o definidor único das políticas públicas, criando assim um ambiente propício ao reconhecimento e legitimidade da ação, atividade ou programa criado pelo Estado.

Por fim, o que fica é a certeza de que sem vontade política, orçamento específico, participação e controle social efetivo não há como ter esperanças na continuidade e a aplicabilidade efetiva do Estatuto da Metrópole.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, nº 10, 1997.

ALTAFIN, Iara Guimarães. **Nova lei fortalece articulação de políticas públicas em regiões metropolitanas**. Agência Senado, 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/01/13/nova-lei-fortalece-articulacao-de-politicas-publicas-em-regioes-metropolitanas>. Acesso em: 4 set 2016.

AMB – **Área Metropolitana de Bucaramanga**. Disponível em: http://www.amb.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=117&Itemid=1175. Acesso em: 3 jan 2018.

AMVA – Área Metropolitana del Vale de Aburrá. **Observatorio Metropolitano de Información**. Disponível em: <http://www.metropol.gov.co/observatorio/Paginas/Noticias.aspx>. Acesso em: 5 jun 2018.

ARAGÃO, Thêmis Amorim. Pioneirismo na gestão compartilhada: considerações sobre a experiência da Região Metropolitana de Belo Horizonte. *In*: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Bruno (Organizadores). **Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da MetrÓpole**. IPEA: Brasília, 2018.

AZEVEDO, Sérgio de; GUIA, Virgínia Rennó dos Mares. Governança metropolitana e reforma do estado – o caso de Belo Horizonte. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, nº 3. Out de 2000.

BAIRRAL, Maria Amália da Costa; SILVA, Adolfo Henrique Coutinho e; ALVES, Francisco José dos Santos. Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. **Revista de Administração Pública (RAP)**: Rio de Janeiro, 49, p. 643-675, maio/jun. 2015.

BARRETO, Cláudia Paes; BARRETO, Juliana Cunha; MELLO, Veralúcia. Arranjo de governança interfederativa no planejamento metropolitano de Pernambuco: interpretando o

Estatuto da Metrópole. *In*: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Bruno (Organizadores). **Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole**. IPEA: Brasília, 2018.

BARROS, Antonio Teixeira de. O projeto de transparência do Senado Federal: entre a *accountability* e a propaganda política. **Sociologias**: Porto Alegre, vol.17, n.39, maio/2015.

BELRHALI-BERNARD, Hafida. La responsabilité administrative ici et ailleurs: passerelles, clefs et pistes. **Revue Française D'Administration Publique**. 2013/3 (N° 147), p. 561-574.

BITENCOURT, Caroline Müller; BEBER, Augusto Carlos de Menezes. O controle social a partir do modelo da gestão pública compartilhada: da insuficiência da representação parlamentar à atuação dos conselhos populares como espaços públicos de interação comunicativa. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**: Curitiba, v. 6, n. 2, p. 232-253, jul./dez. 2015. doi: <http://dx.doi.org/10.7213/rev.dir.econ.socioambienta.06.002.AO09>

BITOUN, Jan. Prefácio. *In*: PEREIRA, Elson Manoel. **Planejamento urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas**. 2ª ed. rev. atual. Chapecó: Argos, 2013. 325 p.

BORGONI, Nadia Mar; ZONATO, Vinícius Costa da Silva; ISHIKURA, Edison Ryu; FERNANDES, Francisco Carlos. Proposta de um modelo de relatório de administração para o setor público baseado no Parecer de Orientação no 15/87 da Comissão de Valores Mobiliários: um instrumento de governança corporativa para a administração pública. **Revista de Administração Pública (RAP)**: Rio de Janeiro, 44, p.119-142, jan/fev. 2010.

BRASIL. Lei nº 13.089/2015. **Estatuto da Metrópole**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm. Acesso em: 4 set 2016.

BRASIL. Lei nº **13.683/2018**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13683.htm. Acesso em: 24 out 2018.

BRASIL. **Medida Provisória (MP) nº 818/2018.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv818.htm. Acesso em: 24 out 2018.

BRASIL – GOVERNO FEDERAL, Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (MTF-CGU). **Portal da Transparência.** Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlesocial/>. Acesso em: 14 nov 2016.

BRASIL - STN, Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público: aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional.** 4ª ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2011.

BRASIL - STN, Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público: aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional.** 7ª ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2017. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mcasep>. Acesso em: 3 out 2017.

CARVALHO, Antônio Ivo de. **Conselhos de saúde no Brasil: participação cidadã e controle social.** Rio de Janeiro, IBAM/IBASE, 1995.

CASTRO, Celso Antonio Pinheiro de; FALCÃO, Leonor Peçanha. **Ciência política: uma introdução.** São Paulo: Atlas, 2004.

CDRMSP – Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo. **PDUI: Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado.** Disponível em: <https://www.pdui.sp.gov.br/>. Acesso em: 17 out 2016.

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir.** Naciones Unidas: Santiago, Mayo de 2010.

CGU – Controladoria-Geral da União. **Convenção das Nações Unidas contra a corrupção.** 1ª ed. Brasília: CGU, 2008.

CHALAS, Yves. O urbanismo: pensamento “fraco” e pensamento prático. In: PEREIRA, Elson Manoel (orgs.). **Planejamento urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas**. 2ª ed. Chapecó: Argos, 2013. (p. 21-46).

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. Construção técnico-política de governança metropolitana. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 17, n. 33, p. 201-224, maio/2015.

COLOMBIA – Observatorio Metropolitano Del Área Metropolitana de Bucaramanga. **Sustentabilidad Metropolitana**. Disponível em: <http://www.observatoriometropolitano.com.co/>. Acesso em: 13 out 2016.

CONDEPE/FIDEM – Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas – Governo do Estado de Pernambuco. **Proposta preliminar: arranjo de governança interfederativa com base no Estatuto da Metrópole**. Recife, 2016.

CONTÁBEIS – **O portal da profissão contábil**. Disponível em: <http://www.contabeis.com.br/forum/foruns/1/sobre-o-portal-contabeis/>. Acesso em: 24 mar 2018.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **Que controle social? Os conselhos de saúde como instrumento**. Rio de Janeiro: Fiocruz. 2000.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Controle social. **Dicionário da educação profissional em saúde**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz – Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2009. Disponível em: <http://www.sites.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/consoc.html>. Acesso em: 18 out 2018.

COSTA, Heloisa; COSTA, Geraldo; MONTE-MÓR, Roberto Luís. Une expérience de planification et projet métropolitain et local au Brésil : possibilités de convergence et contrôle social. In: Deboudt P., Bosredon P., Castex E., Dumont F., Dumont M., Groux A., Mererault P., Paris P., Prévot M., Scarwell H.-J. (dir.), 2018, **Actes du colloque des 20èmes rencontres internationales en urbanisme de l'APERAU « Que reste-t-il du projet ? »**, Université de Lille, IAUL, Laboratoire TVES, Lille, 414 p.

COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (organizadores). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativos, quantitativos e misto**. Tradução: Luciana de Oliveira Rocha. 2ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DALLABRIDA, Valdir Roque. **Governança territorial e desenvolvimento: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança**. Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos. IPEA: Brasília, 2011.

D'ALMEIDA, Carolina Heldt; MARGUTTI, Bárbara Oliveira. A elaboração do plano e da governança da Região Metropolitana de São Paulo: premissas e escopo, metas e método, estratégias e resultados da primeira fase do processo. *In*: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Bruno (Organizadores). **Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da MetrÓpole**. IPEA: Brasília, 2018.

DANE – Departamento Administrativo Nacional de Estatística. **Sistema Estadístico Nacional (SEN)**. Disponível em: <http://www.dane.gov.co/>. Acesso em: 1 mai 2018.

DELFIN NETTO, Antonio. A história para salvar a política e a economia. **Valor Econômico**: São Paulo, p. A02, 21 out 2014.

DICIO – **Dicionário on line de português**. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/>. Acesso em: 10 out 2016.

DOUPNIK, Timothy S. e SALTER, Stephen B. External environment, culture, and accounting practice: a preliminary test of a general model of international accounting development. **The International Journal of Accounting**. New York, NY: Elsevier, ISSN 0020-7063, ZDB-ID 4111497. - Vol. 30, 3, p. 189-207, 1995.

DOWBOR, Ladislau. Prefácio. *In*: VIEIRA, Almir Martins; CASTRO, Dagmar Silva Pinto de; OLIVEIRA, Roberto Joaquim de (orgs.). **Políticas públicas integradas: conceitos, metodologias participativas e casos**. São Bernardo do Campo: Universidade Metodista de São Paulo, 2013.

DRUMMOND, Maria Valeska Duarte; ANDRADE, Luiza Lobato. **Governança na Região Metropolitana de Belo Horizonte**. In: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 40 anos de regiões metropolitanas no Brasil. Organizadores: Marco Aurélio Costa, Isadora Tami Lemos Tsukumo - Brasília: Ipea, 2013.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. Tradução Gilson Cesar Cardoso de Souza. 26ª ed. Coleção Estudos. São Paulo: Perspectiva, 2016.

EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A. **Região Metropolitana de São Paulo – RMSP**. Disponível em: <https://www.emplasa.sp.gov.br/RMSP>. Acesso em: 4 mar 2019.

FERRÃO, João. Governança, governo e ordenamento do território em contextos metropolitanos. In: ZIBECHI, Raúl; PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter (tradução). **Brasil potência: entre a integração regional e um novo imperialismo**. Capítulo 13. Rio de Janeiro: Consequência, 2012.

FILGUEIRAS, José Antonio. **Contabilidade pública**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2007.

FIRKOWSKI, Olga L. C. F. **Metrópoles e regiões metropolitanas no Brasil: conciliação ou divórcio?** In: FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro; FRANÇA, Karla Christina Batista de (editores). Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: Ipea, 2013. 338 p.: mapas, gráficos, tabelas.

FNEM – Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas. **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI)**. Disponível em: <http://fnembrasil.org/pdui/>. Acesso em: 30 set 2018.

FONSECA, Francisco. Mídia, poder e democracia: teoria e práxis dos meios de comunicação. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 6. Brasília, julho - dezembro de 2011, pp. 41-69.

FORUMRIO – Casa Fluminense. **Ideias para a cidade metropolitana**. Disponível em: <http://www.forumrio.org/ultimas/planos-de-governo-carecem-de-propostas-mais-concretas-para-transparencia-e-participacao/>. Acesso em: 8 out 2016.

FOX, Jonathan A. Social accountability: what does the evidence really Say? **World Development**. Vol. 72, pp. 346–361, 2015. Elsevier Ltd.

FRANCISCO, Wagner de Cerqueira E. "Regiões Metropolitanas do Brasil"; **Brasil Escola**. Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/brasil/regioes-metropolitanas-brasil.htm>>. Acesso em 6 jun 2016.

FREITAS, Ruskin. Regiões Metropolitanas: uma abordagem conceitual. **Humanae**, v.1, n.3, p. 44-53, dez/2009.

FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro; FRANÇA, Karla Christina Batista de (editores). **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Brasília: Ipea, 2013. 338 p.: mapas, gráficos, tabelas.

GADOTTI, Moacir. **Gestão Democrática da Educação com Participação Popular no Planejamento e na Organização da Educação Nacional**. Disponível em http://Conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigo_moacir_gadotti.pdf. Acesso em: 30 mai 2018.

GASPARDO, Murilo; FERREIRA, Mauro. Inovação institucional e democracia participativa: mapeamento legislativo da Emenda do Programa de Metas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 51(1):129-146, jan - fev 2017.

GHANEM, Elie (Organizador). **Influir em políticas públicas e provocar mudanças sociais – experiência a partir da sociedade civil brasileira**. São Paulo: Ashoka: Avina: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5ª ed. – 8ª reimpr. – São Paulo: Atlas, 2007.

GOMES, Jésus de Lisboa. **Democracia na era do desencanto: dispositivos de *surveillance* da Administração Pública pela sociedade - um estudo de caso das Ouvidorias Públicas do Governo do Estado de São Paulo**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014.

GONÇALVES, Anderson Tiago Peixoto. Análise de conteúdo, análise do discurso e análise de conversação: estudo preliminar sobre diferenças conceituais e teórico- Metodológicas. **RAEP: Administração: Ensino e Pesquisa**. Rio de Janeiro- V.17, nº 3, p. 275-300. Mai/junho/julho/agosto – 2016.

GRAY, S. J. **Towards a Theory of Cultural influence on the development of Accounting Systems Internationally**. University of Glasgow: Scotland, 1988.

HOFSTEDE, Geert. The business of international business is culture. **International Business Review**. Volume 3, Issue 1, p. 1-14, 1994.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Regiões de influência das cidades: 2007 / IBGE, Coordenação de Geografia**. IBGE: Rio de Janeiro, 2008.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Composição das RMs, RIDES e Aglomerados Urbanos em 31/12/2016**. Disponível em: ftp://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/analises_do_territorio/municipios_por_regioes_metropolitanas/Situacao_2010a2019/. Acesso em: 11 jul 2017.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Organizadores: Marco Aurélio Costa, Isadora Tami Lemos Tsukumo - Brasília: Ipea, 2013. 336 p.: mapas, gráfs., tabs. – (Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil; v. 1)

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Atlas do desenvolvimento humano nas regiões metropolitanas brasileiras**. Fundação João Pinheiro (FJP) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD): Brasília, 2014

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Governança metropolitana no Brasil: caracterização e quadros de análise comparativa da governança metropolitana no Brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana**. Rio de Janeiro, 2015.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Governança metropolitana no Brasil: memória da oficina “adequação dos arranjos de governança metropolitana ao Estatuto da MetrÓpole e subsídios à elaboração dos Planos de Desenvolvimento Integrado (PDUI)”**. Brasília: IPEA, 2016.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.

KAUFMANN, Daniel and HELLMAN, Joel S. and JONES, Geraint and SCHANKERMAN, Mark A. **Measuring governance, corruption, and state capture: how firms and bureaucrats shape the business environment in transition Economies**. World Bank Policy Research Working Paper nº 2312, 2001.

KLINK, Jeroen Johannes. **Novas governanças para as áreas metropolitanas**. O panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. Cadernos Metr pole, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 415-433, jul/dez 2009.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 15^a ed. – São Paulo: Atlas, 2016.

LACOMBE, Francisco José Masset. **Dicionário de negócios: mais de 6.000 termos em inglês e português**. São Paulo: Saraiva, 2009.

LAIA, Marconi Martins de; CUNHA, Maria Alexandra Viegas Cortez da; NOGUEIRA, Antonio Roberto Ramos; MAZZON, José Afonso. **Políticas de governo eletrônico no Brasil: contexto, gestão de TIC e resultados**. RAE: São Paulo, v. 51 - n  1 – p. 043-057, jan/fev 2011.

LAMBERT, Richard A. **Contracting Theory and Accounting**. The Wharton School University Pennsylvania, 2001.

LEEDS, Anthony; LEEDS, Elizabeth. **A sociologia do Brasil urbano**. 2^a ed. (organizada por Elizabeth Leeds e Nísia Trindade Lima). Tradu o: Maria Laura Viveiros de Castro. Revisão técnica: Márcia Bandeira de Mello Leite Nunes. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015.

LIMA, Severino Cesário de; MUNIZ, Josediton Alves. **Contabilidade pública: análise financeira governamental**. 1^a ed. São Paulo: Atlas, 2016.

LONGO FILHO, Fernando José. **Regiões Metropolitanas: armadilhas, democracia e governança**. Dissertação (Mestrado) – Instituto Brasileiro de Direito Público. Brasília: Escola de Direito de Brasília, 2017.

LOUREIRO, Vicente; LEITE, Vera França e. Por uma região metropolitana eficiente, equilibrada e sustentável – contribuição da Câmara Metropolitana de Integração Governamental do Estado do Rio de Janeiro. *In*: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Bruno (Organizadores). **Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da MetrÓpole**. IPEA: Brasília, 2018.

LUBAMBO, Cátia Wanderley; MACIEL, Suely Jucá. **Região metropolitana do recife: atores e formas de articulação e governança metropolitana**. *In*: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 40 anos de regiões metropolitanas no Brasil. Organizadores: Marco Aurélio Costa, Isadora Tami Lemos Tsukumo - Brasília: Ipea, 2013.

MAGALHÃES, Fernanda. **Introdução – Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Washington: BID-Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010.

MALTHUS, Thomas Robert. **Principal of political economy**. Variorum ed. I. Economics. Title II. PULLEN, John. Royal Economic Society. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Bruno (Organizadores). **Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da MetrÓpole**. Brasília: Ipea, 2018.

MARICATO, Erminia. **MetrÓpoles desgovernadas**. Estudos Avançados, 25 (71), 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v25n71/02.pdf>. Acesso em: 19 mai 2017.

MARTINEZ, Adriana Lotze. **Aprovados, mas...capacitados? um estudo sobre princípios versus regras nos exames de suficiência e em provas de concursos públicos**. 2017. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade: Contabilidade) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em:

<<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-21062017-114834/>>. Acesso em: 3 ago 2017.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MATTA, Maurício da Silva; AZEVEDO, Luiz Henrique Cascelli. **Apresentação**. In Organizadores: SOBREIRA, Fabiano José Arcadio; GANEM, Roseli Senna; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. *Qualidade e sustentabilidade do ambiente construído: legislação, gestão pública e projetos*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.

MIRANDA, Livia Izabel Bezerra de. **As regiões metropolitanas da Paraíba: contradições e inconsistências entre institucionalidades e o planejamento territorial**. 2015. Disponível em: http://www.observatoriodasmetroles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1310#. Acesso em: 19 mai 2017.

MMM - **Montpellier Méditerranée Métropole**. Disponível em: <http://www.montpellier3m.fr/>. Acesso em: 17 out 2016.

MOREIRA, Leandro Capergiani; BRESCIANI, Luis Paulo; VIEIRA, Sirlei Tereza Pitteri; QUEIROZ, Geison Cantarelli Muniz de. *As parcerias público-privadas no Estado de São Paulo: a contribuição ao processo de descentralização da administração pública*. **Gestão & Regionalidade**. Vol. 28, núm. 84, setembro-dezembro, 2012, pp. 33-46 Universidade Municipal de São Caetano do Sul. São Caetano do Sul, Brasil.

MOURA, Bianca Coelho. **Da estruturação a (r)evolução: o controle social indígena pós-criação da secretaria especial de saúde indígena**. 2016. 62 f., il. Dissertação de Mestrado em Saúde Coletiva. Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/20032>

NORDBERG, Donald. **Governance of the governing: accountability and motivation at the top of public organizations**. Bournemouth University - Business School, City University London, 2013.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Como andam as metrópoles brasileiras**. 2017. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/como_anda/. Acesso em: 4 ago 2017.

PADUAN, Roberta. **A solução somos nós**. Revista Veja - Editora Abril. Edição nº 2584. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/revista-veja/a-solucao-somos-nos/>. Acesso em: 30 mai 2018.

PAVÃO, Yeda Maria Pereira; ROSSETTO, Carlos Ricardo. **Os stakeholders no processo de formação da estratégia de empresas cooperativadas**. IV Encontro de Estudos em Estratégias. Bento Gonçalves. 19 a 21 de maio de 2013.

PDUI-RMGV – Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Grande Vitória. **Lei Complementar estadual nº 872**. Disponível em: <https://planometropolitano.es.gov.br/>. Acesso em: 13 out 2018.

PDUI-RMSP – Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo. **Cartilha PDUI**. Setembro de 2015. Disponível em: http://www.bibliotecavirtual.emplasa.sp.gov.br/Documentos/Impressos/113_Cartilha_PDUI_Leitura.pdf. Acesso em: 13 out 2016.

PINHEIRO, José de Queiroz; FARIAS, Tadeu Mattos; ABE-LIMA, July Yukie. Painel de especialistas e estratégias multimétodos: reflexões, exemplos e perspectivas. **Psico**, Porto Alegre, PUCRS, v. 44, n. 2, pp. 184-192, abr./jun. 2013.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento**. Caxias do Sul: EducS, 2016.

REIS, Linda G. **Produção de monografia da teoria à prática: o método educar pela pesquisa (MEP)**. 4ª ed. Brasília: Senac-DF, 2012.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; KLINK, Joeroen Johannes. **Observatório das Metrópoles: território, coesão e governança democrática**. Relatório de Pesquisa: Novas governanças para as áreas metropolitanas - o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. Rio de Janeiro: UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, jan/2008.

RIVERA, Francisco Javier Uribe. **Agir comunicativo e planejamento social: uma crítica ao enfoque estratégico**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1995.

RMBH – Agência RMBH – Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Plano Metropolitano: Macrozoneamento RMBH**. Disponível em: <http://www.rmbh.org.br/pt-br/content/rmbh>. Acesso em: 6 out 2016.

RMBH – Agência RMBH – Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Programas e ações metropolitanas**. Disponível em: <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/acoes-metropolitanas/>. Acesso em: 26 dez 2018.

RMRJ – Modelar a Metrópole. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (PDUI/RMRJ)**. Disponível em: <https://www.modelarametropole.com.br>. Acesso em: 30 dez 2018.

ROCHA, Irani; PEREIRA, Alexandre Matos; BEZERRA, Francisco Antônio; NASCIMENTO, Sabrina. Análise da produção científica sobre a teoria da agência e assimetria da informação. **REGGE**, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 327-340, abr./jun. 2012.

RODRIGUEZ, Gregório Mancebo; BRANDÃO, Mônica Mansur. **Visões da Governança Corporativa: a realidade das sociedades por ações e a sustentabilidade**. São Paulo: Saraiva, 2010.

ROJAS, Eduardo. **Governança de regiões metropolitanas da América Latina**. Capítulo I. *In* Regiões metropolitanas no Brasil – um paradoxo de desafios e oportunidades. Editora: Fernanda Magalhães. BID: Washington, p. 1-18, 2010.

ROSSETTI, José Paschoal e ANDRADE, Adriana. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

ROSSI HOROCHOVSKI, Rodrigo; CLEMENTE, Augusto Junior. Democracia deliberativa e orçamento público: experiências de participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba. **Revista de Sociologia e Política [en linea]** 2012, 20 outubro. Acesso em: 26 out 2017. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=23825528007>> ISSN 0104-4478

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Tradução: Paulo Neves. Porto Alegre: L&PM, 2011.

RUDGE, Luiz Fernando; SILVA, Marcos Eugênio. **Dicionário de termos financeiros**. 1ª ed. São Paulo: Santander-Banespa, 2003.

SAITO, Richard; SCHIOZER, Rafael Felipe. Uso de derivativos em empresas não financeiras listadas em bolsa no Brasil. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 42, n.1, p. 97-107, jan/fev/mar. 2007.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. **Política urbana no contexto federativo brasileiro: aspectos institucionais e financeiros**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2017. 288 p.

SANTOS, Marcela de Oliveira. **Regiões metropolitanas no Brasil: regime jurídico e estrutura de governança**. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado – Faculdade de Direito – Universidade de São Paulo, 2017.

SANTOS, Maria das Graças dos. Políticas públicas: contribuições para o debate. In: KANAANE, Roberto; FIEL FILHO, Alécio; FERREIRA, Maria das Graças (Organizadores). **Gestão pública: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas**. São Paulo: Atlas, 2010.

SANTOS, Moacir José dos; CARNIELLO, Monica Franchi; OLIVEIRA, Edson Aparecida de Araújo Querida. Comunicação digital na gestão pública dos municípios da RMVP: acesso à informação, transparência e mecanismos de participação. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, 1, p. 167-184, 2013.

SANTOYO, Alain Hernández. **Bases teórico metodológicas para la valoración económica de bienes y servicios ambientales con base en técnicas de decisión multicriterio. Estudio de caso: Parque Nacional Viñales**. Tese de doutorado. Universidad de Alicante, Alicante, 2011.

SEN, Amartya. How to Judge Globalism. **The American Prospect**, Volume 13, Issue 1. January 1, 2002 - January 14, 2002.

SILVA, Luiz Antonio Machado da. **Anthony Leeds, visto por um filhote ligeiramente rebelde.** In LEEDS, Anthony; LEEDS, Elizabeth. 2ª ed. (organizada por Elizabeth Leeds e Nísia Trindade Lima). Tradução: Maria Laura Viveiros de Castro. Revisão técnica: Márcia Bandeira de Mello Leite Nunes. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015.

SILVA, Edson Cordeiro da. **Relação com investidores (RI) e governança corporativa nas empresas.** São Paulo: Atlas, 2012.

SILVA, Luiz Silvério; OKABAYASHI, Silvia Cristina da Silva. Apresentação: Cátedra Gestão de Cidades: foco na cidade do presente e do futuro. In: VIEIRA, Almir Martins; CASTRO, Dagmar Silva Pinto de; OLIVEIRA, Roberto Joaquim de (orgs.). **Políticas públicas integradas: conceitos, metodologias participativas e casos.** São Bernardo do Campo: Universidade Metodista de São Paulo, 2013.

SILVA, Maurício Corrêa da. **Demonstrações contábeis públicas: indicadores de desempenho e análise.** São Paulo: Atlas, 2012.

SILVA, Moacir Marques da. **Controle externo das contas públicas: o processo nos tribunais de contas do Brasil.** São Paulo: Atlas, 2014.

SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e governança na gestão pública.** São Paulo: Atlas, 2005.

SPINK, Peter Kevin; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; CLEMENTE, Roberta. Governança, governo ou gestão: o caminho das ações metropolitanas. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 11, n. 22, pp. 453-476, jul/dez 2009.

SOARES, Paulo Roberto Rodrigues; FEDOZZI, Luciano Joel. **Porto Alegre e sua região metropolitana no contexto das contradições da metropolização brasileira contemporânea.** Sociologias: Porto Alegre, ano 18, nº 42, mai/ago 2016, p. 162-197.

SOMOS CUNDINAMARCA. **Área Metropolitana de Bogotá.** Acesso em: 1 mai 2018. Disponível em: <http://somoscundinamarca.weebly.com/aacuterea-metropolitana-de-bogotaacute.html>.

VENERANO, Adauto Beato; MIRANDA, Cynthia Lopes Pessoa de; SILVA Letícia Tabachi; LIRA, Pablo. Adequação do arranjo de governança da Região Metropolitana

da Grande Vitória ao Estatuto da Metrópole e o processo de elaboração do plano de desenvolvimento urbano integrado. *In*: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Bruno (Organizadores). **Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole**. IPEA: Brasília, 2018. WELSCH, Glenn Albert. **Orçamento empresarial**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 1990.

WEISS, Marcos Cesar; BERNARDES, Roberto Carlos; CONSONI, Flavia Luciane. **Cidades inteligentes como nova prática para o gerenciamento dos serviços e infraestruturas urbanas: a experiência da cidade de Porto Alegre**. *Urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana*[online]. 2015, vol.7, n.3, pp.310-324. Epub Sep 18, 2015. ISSN 2175-3369. <http://dx.doi.org/10.1590/2175-3369.007.003.AO01>.

WILSON, Robert H.; SPINK, Peter K.; WARD, Peter M. Governança metropolitana nas Américas. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 13, n. 25, pp. 15-44, jan/jun 2011.