

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL DE ENGENHARIA E
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

LUIZ PAULO VELLOZO LUCAS

**GOVERNANÇA METROPOLITANA NA GRANDE VITÓRIA. UMA PROPOSTA DE
APERFEIÇOAMENTO INSTITUCIONAL E GERENCIAL**

VITÓRIA

2022

LUIZ PAULO VELLOZO LUCAS

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional de Engenharia e Desenvolvimento Sustentável- PPGES da Universidade Federal do Espírito Santo-UFES, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Engenharia e Desenvolvimento Sustentável.

Orientador: Prof. Dr. Gilton Luis Ferreira.

VITÓRIA

2022

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

Lucas, Luiz Paulo Vellozo, 1956-

L933g Governança Metropolitana na Grande Vitória : Uma Proposta de Aperfeiçoamento Institucional e Gerencial / Luiz Paulo Vellozo Lucas. - 2022. 103 f. : il.

Orientador: Gilton Luis Ferreira.

Dissertação (Mestrado Profissional em Engenharia de Desenvolvimento Sustentável) - Universidade Federal do Espírito Santo, Centro Tecnológico.

1. Governança Pública. 2. Regiões Metropolitanas. I. Ferreira, Gilton Luis. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro Tecnológico. III. Título.

CDU: 628

LUIZ PAULO VELLOZO LUCAS

**GOVERNANÇA METROPOLITANA NA GRANDE VITÓRIA. UMA PROPOSTA DE
APERFEIÇOAMENTO INSTITUCIONAL E GERENCIAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Desenvolvimento Sustentável (Modalidade Profissional) da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Engenharia e Desenvolvimento Sustentável na área de concentração em Sustentabilidade, Ambiente e Sociedade e linha de pesquisa Gestão Sustentável e Energia.

Aprovada em 23 de março 2022.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. D.Sc. Gilton Luís Ferreira
Orientador – PPGES / CT / UFES

Prof. D.Sc. Alvim Borges da Silva Filho
Examinador Interno – PPGES / CT / UFES

Prof. D.Sc. Giovanilton André Carretta Ferreira
Examinador Externo – DAU / UVV

Em conformidade com as normas prescritas na Portaria Normativa Nº. 08/2021 – PRPPG/UFES, a assinatura do examinador externo (Prof. D.Sc. Giovanilton André Carretta Ferreira) foi representada neste documento pela respectiva assinatura do presidente da sessão, Prof. D.Sc. Gilton Luís Ferreira. Ato contínuo, o Sr. Presidente da banca examinadora atesta que, a defesa foi realizada por meio de videoconferência, ou outro suporte eletrônico a distância equivalente.

Prof. D.Sc. Gilton Luís Ferreira
Orientador – PPGES / CT / UFES



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

PROTOCOLO DE ASSINATURA



O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por
GILTON LUIS FERREIRA - SIAPE 3143902
Departamento de Administração - DAd/CCJE
Em 20/06/2022 às 12:32

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:
<https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/497416?tipoArquivo=O>



O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por
ALVIM BORGES DA SILVA FILHO - SIAPE 6297982
Departamento de Administração - DAd/CCJE
Em 20/06/2022 às 15:16

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:
<https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/497655?tipoArquivo=O>

*Este trabalho é dedicado aos meus pais
Laércio e Mariazinha (i.m.) e a minha esposa
Roberta.*

AGRADECIMENTOS

Meus agradecimentos especiais ao meu orientador, aos meus professores do PPGES/UFES; a diretoria e aos funcionários do Instituto Jones dos Santos Neves - IJSN, aos colegas do governo Renato Casagrande que apoiaram na pesquisa; aos pesquisadores/autores que participaram do seminário virtual sobre Governança Metropolitana e aos entrevistados na pesquisa. Todos relacionados abaixo em ordem alfabética com exceção dos doze entrevistados que permanecerão anônimos em função das normas de ética em pesquisa.

Alvim Borges da Silva Filho	Munir Abud
Álvaro Duboc	Pablo Silva Lira
Alexandre Passos	Pablo Jabor
Carla Cesar Martins Cunha	Paulo Menegheli
Clenya Seixas	Rafael Três
Cleomar Ferreira	Renato Ribeiro Siman
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira	Ricardo Franci Gonçalves
Ednilson Silva Felipe	Rodrigo Medeiros
Eduarda LaRoque	Sérvio Tulio Alves Cassini
Felipe Rigoni	Thiago Hoffman
Fernando Chucre	Vicente Loureiro
Gilton Luis Ferreira	William Almeida
Glícia Vieira dos Santos	
Giovanilton Ferreira	
Gilson Silva Filho	
Gustavo Ribeiro	
Idivarcy Martins	
João Gualberto Vasconcelos	
João Paste	
Latussa Laranja Monteiro	
Leticia Maria Gonçalves Furtado	
Marco Aurélio Costa	
Marcelo Gomes Ribeiro	
Michele Gasparini de Miranda	

“As políticas e “sistemas de comando e controle” precisam evoluir para o desenvolvimento de competência em desenhar e operar modelos institucionais de esforços conjuntos entre governo, sociedade civil e instituições privadas. Líderes e instituições locais capazes de converter forças de mercado e capital cívico em poder político, fiscal e financeiro”.

(Katz e Nowak, 2017. O Novo Localismo)

“É preciso montar um “ECOSISTEMA” de governança no lugar do “EGOSISTEMA” político tradicional e este é o primeiro passo para uma governança urbana transformadora” sendo que o desafio central é sair das redes informais de influência e cooptação para uma pactuação qualificada de metas e projetos da cidade com o conjunto dos atores (stakeholders) da vida urbana”.

(Chris Cabaldon-Prefeito de West Sacramento-Ca. EUA)

RESUMO

Este trabalho apresenta uma pesquisa sobre o tema Governança Metropolitana realizada entre agosto de 2019 e fevereiro de 2022. O contexto que delimita o escopo da pesquisa é a Região Metropolitana da Grande Vitória-RMGV e seu objetivo principal foi chegar até uma proposta de aperfeiçoamento institucional da governança na RMGV. A metodologia adotada incluiu a realização de pesquisa bibliográfica na literatura em língua portuguesa; o estudo de casos de experiências nacionais de governança metropolitana e territorial; um debate com autores selecionados em um seminário virtual, entrevistas livres via telefone com especialistas de outros estados e entrevistas presenciais com lideranças da Grande Vitória. A pesquisa identificou os principais desafios colocados para a governança metropolitana de acordo com a literatura, com as experiências nacionais estudadas e as possibilidades de aperfeiçoamento institucional da governança da RMGV que dependam apenas de alterações na legislação subnacional. O caminho para o aperfeiçoamento da governança metropolitana deve ser trilhado no âmbito do modelo de gestão e financiamento de cada FPIC e na elaboração regionalizada do PPA e do Orçamento de Investimento. A construção de **pactuação qualificada** no planejamento do desenvolvimento sustentável e na execução das FPIC's em cada região ou território no Espírito Santo é um desafio comum a todas as dez microrregiões do estado não apenas na RMGV.

Palavras-chave: Governança Metropolitana. Região Metropolitana da Grande Vitória. Funções Públicas de Interesse Comum FPIC'S. Cooperação interfederativa. Eficiência Institucional.

SIGLAS

BNH - Banco Nacional da Habitação

CETURB-GV - Companhia Estadual de Transporte Urbano da Grande Vitória

COMDEVIT - Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória

COMDUSA - Companhia de Melhoramentos e Desenvolvimento Urbano

EM – Estatuto da Metr pole

FPIC’S - Funções Públicas de Interesse Comum

FPM - Fundo de Participação

FUMDEVIT - Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IJSN – Instituto Jones dos Santos Neves

INCT - Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial

PAEG - Programa de A ção Econ mica do Governo

PDUI - Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado

PLANASA - Plano Nacional de Saneamento

RM – Região Metropolitana

RMGV – Região Metropolitana da Grande Vitória

SINDUSCON - Sindicato da Industria da Constru o Civil no Estado do Espirito

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Trabalhos selecionados na pesquisa bibliográfica	21
Figura 2: Autores selecionados	38
Figura 3: Investimentos do Arco Metropolitano	68
Figura 4: Regiões Metropolitanas e Aglomerações urbanas do Estado de São Paulo	74
Figura 5: Vertente Pesquisa.....	77
Figura 6: Mapa da divisão administrativa de planejamento do Espírito Santo.....	79

SUMÁRIO

1. Introdução	10
2. Objetivo geral	16
3. Objetivos específicos.....	16
4. Justificativa	17
5. Metodologia.....	17
6. Desafios da Governança Metropolitana na Literatura	42
6.1 A Perspectiva Institucional	43
7. A Perspectiva Fiscal e de Financiamento das FPIC`s.....	49
8. Desafios relacionados com o Estatuto da Metr�pole (EM).....	53
9. Os desafios debatidos por autores brasileiros.....	57
10. Principais apontamentos	61
11. Experiências nacionais de governança metropolitana.....	63
11.1. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro.....	63
11.2. A FPIC Saneamento	65
11.3. Implantando o Estatuto da Metr�pole	66
11.4. Inova�es Institucionais no Rio de Janeiro	69
11.5. A Governança Territorial em São Paulo	72
11.6. A Governança Territorial e o Projeto Desenvolvimento Regional Sustentável-DRS/ES.	77
11.7. Principais apontamentos.....	83
12. Entrevistas com lideranças da RMGV	85
13. Referências	92
13.1. Fontes Primárias.....	92
13.2. Referências Bibliográficas.....	93
13.3. Apêndice 1	97
13.4. Apêndice 2	99

1. Introdução

O processo de urbanização, o crescimento acelerado das cidades e a formação das regiões metropolitanas (RMs) no Brasil é consequência direta do projeto nacional desenvolvimentista de industrialização liderada pelo estado, que possui no segundo governo de Getúlio Vargas seu principal marco de origem e no governo Juscelino Kubitschek seu apogeu. As tensões institucionais entre o governo central e os governos subnacionais e os ciclos de centralização e descentralização de poder estão presentes ao longo de toda a história brasileira e são decisivos no processo político desde o período do Império. (ABRANCHES, 2018).

As reformas institucionais realizadas no âmbito do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), no Governo do presidente Humberto de Alencar Castelo Branco (1964-1967), indicaram a disposição do regime militar, instalado em 1964, de enfrentar as consequências sociais da urbanização acelerada e desordenada que se seguiu ao processo de industrialização no pós-guerra. Foram criadas estruturas de financiamento de políticas nacionais de infraestrutura urbana, o Sistema Nacional de Habitação-SNH, o Banco Nacional da Habitação (BNH), o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço-FGTS, o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) e a Empresa Brasileira de Transporte Urbano-EBTU (MANSO de ALMEIDA, 1977).

As primeiras 9 (nove) RMs foram constituídas na Constituição de 1976, recebendo grande atenção e prioridade das políticas urbanas nacionais. As políticas urbanas formuladas e executadas nos primeiros anos do regime militar foram pensadas também no sentido de compensar a perda de poder aquisitivo da massa salarial, consequência da política econômica anti-inflacionária e o ambiente de descontentamento das populações urbanas, principalmente nos grandes centros. Foi certamente uma tentativa de resposta do regime às denúncias sobre a desigualdade social no país, que eram o eixo principal do discurso político das forças de oposição.

A aceleração da inflação e o agravamento da crise de legitimidade do regime, depois dos choques do petróleo nos anos 70, foram enfraquecendo o modelo de políticas urbanas do regime militar, fortemente centralizados na União, tanto no planejamento, desenho institucional e regulamentação de programas de obras e serviços urbanos, quanto no seu financiamento. A correção monetária imperfeita num contexto de aceleração inflacionária, já no rumo da hiperinflação, provocou o desmonte gradual

das políticas urbanas nacionais levando inclusive à extinção do BNH, em 1986. A Constituição de 1988 optou pela descentralização dando aos municípios status de ente federado, permitindo a criação de mais de 2.000 novos municípios e incentivando, na prática, as emancipações através das regras de distribuição do Fundo de Participação (FPM). Aos estados federados foi delegada a autoridade para criar e regular as RMs e ainda que não tenha sido uma estratégia explicitada, objetivamente, as políticas urbanas nacionais, fortemente identificadas com o autoritarismo e a tutela dos governos estaduais e municipais, foram desmontadas e sua responsabilidade repassada aos estados e municípios (ABRUCIO, 2000).

Por outro lado, a legislação pós 1988 privilegiou as políticas públicas mais diretamente ligadas aos direitos sociais como saúde e educação que passaram a contar com vinculações orçamentárias e obrigações de transferências. O efeito fiscal combinado da descentralização federativa, das vinculações orçamentárias e da desorganização causada nas políticas públicas, em todos os níveis, pela hiperinflação e pelos imensos esforços despendidos para conquistar a estabilidade macroeconômica do país desde o Plano Cruzado, em 1987, até o Plano Real, em 1993, foi a falta de recursos para investimento em infraestrutura urbana levando a um agravamento brutal da crise das cidades brasileiras, notadamente nas regiões metropolitanas. Assim, a restrição fiscal dificulta a cooperação interfederativa e aumenta o “jogo de empurra” principalmente no quadro do estoque acumulado de déficit de infraestrutura urbana. O federalismo fiscal praticado no Brasil incentivou a cisão de municípios e a pulverização de recursos financeiros e não a associação entre governos municipais que por sua vez associada à ideologia do municipalismo autárquico tornou ainda mais complexa a gestão de serviços e políticas urbanas (ABRUCIO, 2000).

Outro elemento importante de natureza fiscal que dificulta a cooperação intermunicipal é a desigualdade no nível de arrecadação per capita dos municípios que formam a região metropolitana. A Receita Líquida per capita média dos municípios brasileiros é R\$ 2,5 mil. Na RMGV esta média é R\$ 2,3 mil, sendo que

Cariacica possui a menor receita (R\$1,0 mil) e Vitória a maior (R\$3,7 mil)¹. Essas diferenças se refletem na qualidade e na cobertura das políticas públicas municipais de saúde, educação, assistência social, limpeza pública e saneamento, em cada município da RMGV, fazendo com que a abordagem metropolitana seja ainda mais complexa. O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) que deveria corrigir essas desigualdades não o faz e a resultante é que prevalece a lógica dos impostos cobrados na origem que concentra arrecadação nos municípios produtores (FNP, 2020).

Do ponto de vista da institucionalidade do federalismo brasileiro, os obstáculos para o funcionamento de modelos de gestão dependentes de cooperação são históricas e estão vinculadas aos ciclos políticos de centralização e autoritarismo em contraposição a ciclos de descentralização e democracia (BOTELHO & SCHWARCZ, 2009). Os estímulos à autarquização municipal, que marcam o processo de descentralização pós 1988, se articulam a dois fenômenos históricos do sistema político brasileiro: O primeiro é definido e estudado pelo sociólogo carioca Sergio Abranches em seu livro “Presidencialismo de coalisão” e o segundo é o coronelismo, estudado na obra seminal de Vítor Nunes Leal, “Coronelismo enxada e voto” na sétima edição de 2012 publicado pela primeira vez em 1949. O cientista político capixaba João Gualberto Vasconcelos trabalhou o tema do coronelismo no livro “A invenção do Coronel” onde ele defende a tese que o coronelismo se modernizou e sobreviveu por meio de políticos populistas e tecnocratas que mantem o caráter de mandonismo local e de subserviência ao poder central na política regional.

A fragilidade e a fragmentação institucional, que dão suporte aos serviços e políticas urbanas, possuem funcionalidade política no presidencialismo de coalizão brasileiro na medida em que a governabilidade do executivo é conquistada no Congresso Nacional com a negociação de emendas parlamentares ao Orçamento Nacional. A importância das emendas parlamentares para a construção de governabilidade cresce em direta proporção a carência de fontes de financiamento para a execução

¹ Receita Líquida Per Capita

de investimentos em infraestrutura urbana. A transferência voluntária de recursos federais para estados e municípios é a principal moeda de negociação política no presidencialismo de coalizão no contexto de restrição fiscal, ausência de acesso ao mercado de crédito e grandes desigualdades na capacidade de arrecadação. Assim, a política local é incentivada a manter e reforçar os traços históricos do coronelismo que amesquinha e apequena os governos subnacionais. O forte estímulo a relações de subserviência política, como recurso para alavancar meios de financiamento, condicionam a formação das lideranças regionais que se especializam em controlar e manipular os canais de acesso ao poder central, enfraquecendo os mecanismos de controle e aperfeiçoamento da democracia e da governança democrática no âmbito das cidades em geral e particularmente das RMs (ABRUCIO, 2000).

De acordo com IBGE (2020) existem no país 74 regiões metropolitanas sendo que o estado com maior número de RM's é a Paraíba (12), seguido por Santa Catarina (11), Alagoas (9) e Paraná (8). Trata-se, portanto, de uma temática absolutamente fundamental para a reflexão sistemática sobre os problemas sociais decorrentes da falta de infraestrutura urbana e da exclusão social decorrentes da urbanização acelerada, desordenada, disfuncional e inconclusa que legou a várias gerações de brasileiros uma realidade de segregação espacial da vida urbana entre a abundância de um lado e os segmentos sócio territoriais mais fragilizados e vulneráveis de outro (BRANCO et al., 2004).

A Lei nº 13.089/2015, de 12 de janeiro de 2015, que instituiu o Estatuto das Metrôpoles, é o principal marco legal da governança metropolitana e sua implantação e os resultados da aplicação dos instrumentos nela previstos serão analisados afim de que se possa chegar a uma proposta de aperfeiçoamento institucional da governança da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), que foi criada pela Lei Complementar Estadual nº 58, de 21 de fevereiro de 1995, abrangendo os municípios de Vitória, Vila Velha, Cariacica, Serra e Viana (Espírito Santo, 1995). A Lei Complementar nº159/1999, de 08 de julho de 1999 incorporou o município de Guarapari (Espírito Santo, 1999). A Lei Complementar nº 204/2001, de 21 de junho de 2011, revogou as normas supracitadas e incluiu o município de Fundão (Espírito Santo, 2011).

Por sua vez, a Lei Complementar nº 318, de 17 de janeiro de 2005, reestrutura a RMGV e destaca em seu art. 2º que a região posta em tela é integrada aos municípios de Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória (Espírito Santo, 2005). Vale lembrar que a Lei Complementar nº 325, de 16 de junho de 2005, revogou a Lei Complementar nº 204/2011 (Espírito Santo, 2005). Os municípios que integram a RMGV formam a aglomeração da Grande Vitória, onde grande parte do seu território compõe um espaço geográfico que se caracteriza como uma típica conurbação.

O governo do estado do Espírito Santo esteve à frente das principais intervenções urbanas de impacto metropolitano que deram forma ao território nos últimos quarenta anos, com destaque para o aterro da COMDUSA (Companhia de Melhoramentos e Desenvolvimento Urbano) e a construção da segunda e da terceira pontes entre Vitória e Vila Velha. Por meio da Lei Complementar nº 827, de 01 de julho de 2016 o governo estadual criou a Agência de Regulação de Serviços Públicos do Espírito Santo (ARSP), encarregada de normatizar, acompanhar e fiscalizar a prestação de serviços públicos em regime de concessão nos setores de saneamento, infraestrutura viária, gás natural e energia (Espírito Santo, 2016). Além disso, há uma única concessionária de saneamento em todos os municípios da RMGV, a CESAN (Companhia Espírito Santense de Saneamento), que é uma empresa estatal estadual regulada pela ARSP. A CETURB-GV (Companhia Estadual de Transporte Urbano da Grande Vitória), outra empresa estatal estadual, é a gestora do sistema de transporte público metropolitano. Assim, o governo do estado é o ente federado responsável pela regulação e execução dos serviços urbanos mais afetados pela metropolização do território, ainda que essas sejam funções públicas de interesse comum (FPIC's)² (OLIVEIRA JUNIOR et al, 2014).

² De acordo com o artigo 4º da Lei Complementar 58, de 1995, o governo do estado do Espírito Santo considera de interesse comum às atividades que atendam a mais de um município, assim como aquelas que, mesmo restritas ao território de um deles, sejam de algum modo, dependentes ou concorrentes de funções públicas e serviços supra municipais, especialmente: I – transporte coletivo, sistema viário e trânsito; II – oferta habitacional de interesse social; III – saneamento básico, com inclusão de abastecimento de água, esgoto sanitário e deposição final de resíduos sólidos; IV – preservação e proteção do meio ambiente e dos recursos hídricos e controle de qualidade ambiental; V – disciplina do uso do solo metropolitano; VI – desenvolvimento econômico e social com ênfase na

A criação da Fundação Jones dos Santos Neves nos anos setenta, depois transformada na autarquia estadual Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), permitiu a realização dos primeiros estudos de planejamento urbano com enfoque metropolitano. Os aterros, as pontes, projetos de habitação popular, instalação de distritos industriais, o Sistema TRANSCOL, a nova rodoviária são alguns dos projetos concebidos com apoio técnico do IJSN. O sistema de gestão da RMGV, que vigora até hoje, foi criado em 2005 e é formado pelo Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (COMDEVIT) e pelo Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (FUMDEVIT), tendo o IJSN na secretaria executiva como órgão de apoio técnico responsável também pela execução orçamentária e financeira do sistema. No processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) a presidência do COMDEVIT foi exercida pela presidência do IJSN (IJSN, 2022).

Para cumprir o disposto no estatuto da MetrÓpole e dar início à elaboração do PDUI, o COMDEVIT começou pela definição das Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC's) a serem tratadas no Plano. O trabalho de elaboração do PDUI foi realizado tendo por base o Plano de Mobilização Social que promoveu reuniões, seminários, oficinas, ciclos de debates, audiências públicas além de consulta aberta através do Website. O PDUI foi aprovado pela Assembleia Legislativa em 7 de dezembro de 2017 (LC 872/2017) e contém um conjunto de políticas e de programas para as FPIC's consideradas prioritárias (IJSN, 2022).

Com o PDUI aprovado, a estrutura formal de governança da RMGV passou a preencher os três requisitos exigidos de forma concomitante pelo Estatuto da MetrÓpole para que pudesse ser considerada uma unidade territorial urbana com gestão plena e apta, portanto, para ser reconhecida e apoiada como RM pela União, a saber: i) delimitação e formalização por lei complementar estadual; ii) estrutura de governança interfederativa própria e iii) plano diretor urbano integrado aprovado por lei estadual. (VENERANO B.A. et al., 2018 p221).

A governança da RMGV, atualmente em vigor, possui a seguinte estrutura de acordo com a seção 5 do Plano Diretor Urbano Integrado (PDUI) aprovado e tornado Lei Estadual pela Assembleia Legislativa do estado do Espírito Santo em 2017:

Em atendimento às disposições do Artigo 8º da Lei nº 13.089, de 2015 – Estatuto da Metrópole –, a estrutura de governança metropolitana deverá contar com: i. Uma instância executiva composta pelos representantes do poder executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas; ii. Uma instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; iii. Uma organização pública com funções técnico-consultivas; iv. Um sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas. O atual sistema gestor da RMGV, instituído pelas Leis Complementares Estaduais nº 318 e 325, ambas de 2005, já dispõe de diversos requisitos satisfatórios ao desempenho de grande parte das obrigações impostas pelo Estatuto da Metrópole, exceto quanto ao arranjo de uma instância executiva interfederativa. Para suprir tal lacuna, será necessário formular a constituição desse componente estrutural, podendo também serem realizadas adequações nos demais, devendo ser observadas as diretrizes e objetivos aqui apontados (PDUI-GV, 2017).

Assim, o problema central da governança metropolitana é que os instrumentos jurídicos criados pela legislação estadual para a RMGV de fato não tiveram capacidade de integrar as instâncias de poder municipal entre si e com as instâncias estaduais sendo que o governo estadual segue sendo responsável exclusivo pelas FPIC`s regionais e as parcerias em projetos e obras, mesmo aqueles de alcance e interesse regional, sendo pactuadas de maneira bilateral entre o governo do estado e as prefeituras isoladamente.

Quais as mudanças institucionais que devem ser implementadas no modelo de governança da Região Metropolitana da Grande Vitória afim de aperfeiçoar a integração do planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum?

2. Objetivo geral

Identificar os aperfeiçoamentos institucionais para a governança da Região Metropolitana da Grande Vitória afim de melhorar a integração do planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum.

3. Objetivos específicos

- Identificar os desafios da governança metropolitana no Brasil;

- Analisar experiências brasileiras de governança metropolitana;
- Definir aperfeiçoamentos institucionais para a governança da RMGV.

4. Justificativa

A pesquisa com o objetivo de formular uma proposta de aperfeiçoamento institucional da governança na Região da Grande Vitória se justifica pela evidência de que existem grandes possibilidades de melhoria da qualidade de vida, a partir de uma melhor gestão das FPIC's, que podem ser alcançados basicamente através do aumento da eficácia institucional e da qualidade gerencial. O potencial da RMGV, em termos de ativos disponíveis para o desenvolvimento sustentável, é muito grande já identificado inclusive no PDUI (LC 872/ 2017).

5. Metodologia

De natureza exploratória, a pesquisa adotou diversos procedimentos técnicos. A pesquisa bibliográfica foi realizada em duas plataformas: Google Scholar e Periódicos Capes/MEC e nos repositórios do “Cadernos MetrÓpole” e Instituto de Pesquisas Aplicadas (IPEA), utilizando expressões compostas com “Governança Metropolitana” produziram os seguintes resultados:

1. No Google Scholar Inglês/português entre os anos 2010/2020, utilizando-se a expressão “desafios da governança metropolitana” chegou-se a 47 menções;
2. No Google Scholar Inglês/português entre os anos 2010/2020 usando-se a expressão “associativismo territorial” AND “gestão metropolitana” chegou-se a 25 menções;
3. No site de busca periódicos Capes/Mec últimos 10 anos revisados por pares, utilizando-se a expressão “governança metropolitana” chegou-se a 25 menções;
4. No repositório do periódico Cadernos MetrÓpole, utilizando-se a expressão “governança metropolitana” chegou-se a 10 menções;
5. No repositório de publicações do IPEA utilizando-se a expressão “governança metropolitana” AND “regiões metropolitanas” chegou-se a 30 menções.

Os 137 (cento e trinta e sete) trabalhos selecionados através dos sites de busca de acordo com a metodologia descrita acima foram analisados um por um através da leitura dos respectivos resumos e palavras-chave afim de selecionar aqueles mais adequados aos objetivos da pesquisa. Sendo assim chegou-se a uma relação de 113 (cento e treze) trabalhos.

Depois deste trabalho de leitura e seleção foi possível identificar a existência de três categorias de desafios para a governança metropolitana de acordo com os autores pesquisados. A primeira, com mais trabalhos científicos, é a categoria de desafios institucionais. Nesta categoria o autor/autora aponta necessidades de reformas institucionais de caráter nacional afim de que a governança metropolitana possa ser aperfeiçoada. A segunda categoria é formada pelos trabalhos que apontam questões de natureza fiscal e de financiamento das FPIC`s como sendo os principais desafios. A terceira categoria é composta por trabalhos orientados pelos desafios colocados pela implantação do Estatuto da Metrópole.

Todos os trabalhos selecionados tratam dos desafios da governança metropolitana como sendo questões nacionais, mesmo aqueles que tratam de casos específicos de uma ou mais RM`s ou de uma ou mais FPIC`s.

A adoção de um recorte orientador da pesquisa centrado na investigação de oportunidades de aperfeiçoamento institucional que dependam apenas de legislação subnacional reduz substancialmente as referências uteis da literatura pesquisada.

O Instituto Jones dos Santos Neves-IJSN completou 45 anos de existência no ano de 2020. Trata-se do principal órgão do governo do estado voltado para estudos e pesquisas sobre o desenvolvimento urbano e regional do Espírito Santo, tendo participado ativamente da evolução institucional e da governança da Região Metropolitana da Grande Vitória desde sua fundação, inclusive com atribuições de secretariar e assessorar o Conselho de Desenvolvimento da RMGV, o COMDEVIT. Sendo assim, o IJSN decidiu colocar na programação comemorativa dos 45 anos de sua fundação a realização de um seminário sobre governança metropolitana, em parceria com o PPGES-UFES, em função da pesquisa que estava sendo realizada sobre o tema no âmbito das atividades acadêmicas do programa.

Realizado no dia 27 de agosto de 2020, através de vídeo conferência e disponível em: <https://cutt.ly/efUfzcn>, contou com a participação de Latussa Monteiro, Pablo Lira, Daniel Cerqueira, Luiz Paulo Vellozo Lucas, Marcelo Gomes Ribeiro e Marco Aurélio Costa.

As três entrevistas livres citadas na pesquisa foram realizadas com especialistas que trabalharam nas RM`s brasileiras e contribuíram com informações sobre os desafios e as possibilidades de aprimoramentos na governança metropolitana. Fernando Chucre, arquiteto-urbanista ex-secretário Municipal de Habitação de São Paulo; Vicente Loureiro, arquiteto-urbanista ex-Secretário da Câmara Metropolitana do Rio de Janeiro e autor de artigos acadêmicos sobre o tema; Marcos Vinicius Rêgo, administrador e consultor, ex-executivo da Caixa Econômica Federal.

Quanto as entrevistas semiestruturadas com lideranças da RMGV o procedimento adotado foi o seguinte:

Tendo como referência teórica o artigo de Nobre (2016) e outros sobre a amostragem em um campo multiparadigmático como é o caso da administração, em geral, e da governança metropolitana, em particular, a pesquisa procurou agrupar os principais atores que interagem no espaço sociopolítico e econômico metropolitano afim de definir critérios objetivos para a seleção dos entrevistados. Neste artigo os autores afirmam que:

A administração como campo multiparadigmático demanda a coexistência de variados modos de acesso e definição da realidade derivando daí diferentes possibilidades metodológicas de investigação científica. Entende-se que há fenômenos sociais que só podem ser investigados através de amostra não probabilística. (NOBRE et al, 2016 p.157)

Sendo assim, é bastante claro que no espaço metropolitano interagem, competindo e cooperando em função de suas agendas e interesses, os seguintes segmentos que, não sendo homogêneos, possuem acesso semelhante a recursos de poder por onde se exercita a atuação e o protagonismo de cada um:

- Gestores do executivo estadual;
- Agentes políticos do legislativo estadual;
- Gestores dos executivos municipais;
- Agentes políticos dos legislativos municipais;

- Empresariado e empreendedores privados;
- Organizações e movimentos sociais.

Esses grupos não são homogêneos nem do ponto de vista político nem dos interesses que representam. Foram agrupados em função dos recursos de poder que estão sob o controle de cada segmento que condicionam sua capacidade de influir. Sendo a RMGV formada por sete municípios é importante que a amostra de entrevistados possa também representar da melhor maneira possível o território e sua realidade socioeconômica.

Tendo estes critérios como referência a pesquisa definiu a seguinte composição da amostra para um painel de doze entrevistados:

- a) Gestores do governo estadual;

O IJSN e a CETURB são as entidades do governo estadual mais diretamente ligadas ao tema metropolitano. Sendo assim foram escolhidos um membro da diretoria do IJSN e um executivo da CETURB.

- b) Gestores municipais;

Na formação da RMGV a expansão da malha urbana da capital e a efetiva conurbação metropolitana se deu, historicamente, em primeiro lugar em direção a Vila Velha e a Serra tendo Cariacica seguido este movimento logo na sequência. Assim, um ex-prefeito e um prefeito foram selecionados.

- c) Legislativo Municipal;

Foram selecionados um vereador de Vitória e um de Cariacica;

- d) Empresariado;

Dois empresários da construção civil e dirigentes do SINDUSCON - Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Espírito foram selecionados para a amostra;

- e) Assembleia Legislativa;

Dois Deputados Estaduais com atuação destacada na RMGV foram selecionados;

- f) Sociedade Civil Organizada.

Uma liderança comunitária de Vitória e um sindicalista e líder comunitário de Vila Velha.

A seção 2 tem como objetivo identificar os desafios da governança metropolitana na literatura acadêmica brasileira através de pesquisa bibliográfica realizada em sites de busca e selecionados através da leitura dos resumos tendo chegado a uma relação de 113 trabalhos.

A seção 3 descreve o estudo de caso sobre experiências de governança metropolitanas brasileiras. A governança territorial no Projeto de Desenvolvimento Regional Sustentável-DRS em implantação no Espírito Santo, a experiência da RM do Rio de Janeiro e a governança territorial no estado de São Paulo.

A seção 4 é dedicada às entrevistas com lideranças da RMGV e seus principais resultados. Já a seção 5 tem por objetivo apresentar as considerações finais e a conclusão da pesquisa.

O resultado da pesquisa bibliográfica é apresentado nos quadros que se seguem.

Quadro 1: trabalhos selecionados na pesquisa bibliográfica

Nº	Título	Classificação	Autor (es)	Publicação	Ano
1	Processo De Metropolização No Brasil.	Institucional genérico	Romanelli, Carla, e Alex Kenya Abiko.	Tt-Pcc 28 Escola Politécnica Usp	2018
2	Consórcios Intermunicipais E Formas De Governança Metropolitana: Possibilidades E Desafios Na Região Metropolitana Do Rio De Janeiro.	Estudo de caso: Rio de Janeiro	Gonçalves, Thiago Giliberti Bersot, Ana Lúcia Nogueira de Paiva Brito, e Eliane Ribeiro de almeida da Silva Bessa.	XI Encontro Nacional Da ANPEGE - A Diversidade Da Geografia Brasileira: Escalas E Dimensões Da Análise E Da Ação.	2015
3	Contrasting Unitary And Federal Systems.	Institucional genérico	Elazar, Daniel J.	International Political Science Review.	1997
4	Funções Públicas De Interesse Comum Nas Metrôpoles Brasileiras: Transportes, Saneamento Básico E Uso Do Solo.	FPICs: Mobilidade urbana; saneamento e planejamento urbano	Costa, Marco Aurélio, and Bárbara Oliveira Marguti		2014

5	Relatório De Pesquisa Caracterização E Quadros De Análise Comparativa Da Governança Metropolitana No Brasil: Arranjos Institucionais De Gestão Metropolitana	Estudo de caso: Rio de Janeiro		Ipea	2015
6	Regiões Metropolitanas: Obstáculos Institucionais À Cooperação Em Políticas Urbanas.	Institucional genérico e Fiscal	Garson, Sol	Tese De Doutorado Programa De Pós-Graduação Planejamento Urbano E Regional Da UFRJ	2007
7	Construção Técnico-Política De Governança Metropolitana.	Institucional genérico	Clementino, MLM, LSB Almeida -	Cadernos Metrópole	2015
8	Governar As Metrôpoles: Dilemas Da Recentralização.	Institucional genérico	Rolnik, Raquel, e Nadia Somekh	<i>São Paulo Em Perspectiva</i> 14 (4): 83–90.	2000
9	Regiões Metropolitanas: Armadilhas, Democracia E Governança. Brasília.	Institucional genérico	FERNANDO JOSÉ LONGO FILHO	Instituto Brasiliense De Direito Público-Idp. Curso De Pós-Graduação Em Direito	2017
10	Entre A Norma E O Fato Urbano-Metropolitano: Possibilidades E Limitações Das Inovações Institucionais Para A Gestão Territorial Na Região Metropolitana De Campinas-SP	Estudo de caso: Campinas-SP	Moreira Junior, Orlando	<i>Redes.</i> https://doi.org/10.17058/Redes.V22i1.5931 .	2016
11	Adequações, Avanços E Desafios Dos Arranjos De Governança Metropolitana Da Grande São Luís.	Estudo de caso: São Luís-Ma	Antonio, José, Viana Lopes, Yata Anderson, and Gonzaga Masullo	Brasil Metropolitano Em Foco: Desafios Para A Implantação Do Estatuto Da Metrópole	2016

12	Expansão Urbana Da Região Metropolitana De Belém Sob A Ótica De Um Sistema De Índices De Sustentabilidade.	Estudo de caso: Belém-Pará	Pereira, FS, ICG Vieira -	Revista Ambiente & Água	2016
13	Financing Metropolitan Areas In Brazil: Political, Institutional And Legal Obstacles And Emergence Of New Proposals For Improving Coordination	FIPICs: Saneamento	Rezende, Fernando, and Sol Garson	Revista De Economia Contemporânea.	2006
14	Metropolitan Governance And The Challenge Of Integration Under Law 13,089/2015	Institucional estatuto da metrópole	Silva, MVG, ACP Peron, ... MLFG Meza	Urbe.Revista Brasileira De Gestão Urbana	2018
15	Fronteiras Diluídas/ Planejamento Territorial Em Áreas Metropolitanas: O Caso De São Paulo	FIPICs Planejamento Urbano e Estudo de caso: São Paulo	Cintia, and Castro Marino. ORIENTADORA PROFA. DRA. NADIA SOMEKH	Dissertação De Mestrado Em Arquitetura E Urbanismo UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE	2012
16	A Governança Metropolitana E Seus Desafios: Uma Análise Do Primeiro Ano De Funcionamento Da Agência Da RMBH. ”	Estudo de caso: Belo Horizonte	Lustosa, Elisa Versiani	Rede IPEA	2010
17	Relatos E Estudos De Caso Da Gestão Metropolitana No Brasil.	Estudos de caso	Costa, Marco Aurélio, Igor Pantoja, Bárbara Oliveira Marguti	Rede IPEA	2014
18	Funções Públicas De Interesse Comum Nas Metrôpoles Brasileiras_Vol 02.” N.D.	FIPIC`s: Transporte, saneamento básico e uso do solo	Costa, Marco Aurélio, Bárbara Oliveira Marguti	Rede IPEA	2014

19	Adequação Do Arranjo De Governança Da Região Metropolitana Da Grande Vitória Ao Estatuto Da Metr�pole E O Processo De Elabora�o Do Plano De Desenvolvimento Urbano Integrado	Institucional Estatuto da metr�pole e Estudo de caso: Grande Vitória	Beato Venerano, Adauto, Cynthia Lopes Pessoa De Miranda, Letícia Tabachi Silva, e Pablo Lira	Brasil Metropolitano Em Foco: Desafios � Implementa�o Do Estatuto Da Metr�pole. Rede IPEA	2017
20	Politizando As Escalas Urbanas: Jurisdic�o, Território E Governança No Estatuto Da Metr�pole	Institucional estatuto da metropole	Hoshino, Thiago de Azevedo Pinheiro, and Rosa Moura	Cadernos Metr�pole 21 (45): 371–92.	2019
21	O Transporte Público Coletivo Sob A Lógica Da Produ�o Capitalista Do Espaço: Uma Análise Do Serviço De �nibus Na Região Metropolitana Do Recife	FPICs mobilidade urbana e Estudo de Caso: Recife	Silva, Marília do Nascimento, e Tomás de Albuquerque Lapa.	Cadernos Metr�pole 21 (45): 511–30.	2019
22	Habitus: Planejamento E Governança Urbana	Institucional genérico	Torres, Nilton Ricoy	Cadernos Metr�pole 14 (27): 115–33.	2012
23	Governança Interfederativa E Reparti�o Constitucional De Competências: Uma Análise Das Inova�es Trazidas Pelo Estatuto Da Metr�pole.	Institucional estatuto da metropole	Vasconcelos, Isadora Cristina Cardoso de, and Luly Rodrigues da Cunha Fischer	Revista De Direito Urbanístico, Cidade E Alteridade 2 (1): 78	2016
24	O Fetiche Metropolitano: Colocando As Ideias Em Ordem Com O Estatuto Da Metr�pole.	Institucional estatuto da metr�pole	Júnior, Alberto Vellozo, Odon� Machado Serrano, Thiago de Azevedo Pinheiro Hoshino, Laura Esmanhoto Bertol, e Débora Follador	Revista Jurídica Do Ministério Público Do Estado Do Paraná,	2016

25	As Regiões Metropolitanas Brasileiras No Contexto Do Estatuto Da Metrôpole: Desafios A Serem Superados Em Direção À Governança Colaborativa.	Institucional estatuto da metrôpole	Melchior, Lucia Camargos, e Heleniza Ávila Campos	Revista Política E Planejamento Regional,	2016
26	Regiões Metropolitanas Da Paraíba: Caracterização, Implantação E Processos De Gestão	Estudo de caso: RM's da Paraíba	Rodrigues e Silva, Caroline Medeiros, Emizael Marcos da Silva, and Livia Izabel Bezerra de Miranda	Oculum Ensaios 15 (1): 129.	2018
27	A Caracterização Das Regiões Metropolitanas Catarinenses E O Estatuto Da Metrôpole.	Institucional estatuto da metrôpole e Estudo de caso: RM's Catarinenses	Moraes, Sergio Torres, Antonio Guarda, and Gabriela Stein Zacchi.	Geosul 33 (67): 38–60.	2018
28	Estatuto Da Metrôpole: Nova Lei Para A Gestão Metropolitana Do Brasil?	Institucional Estatuto da metrôpole	Moura, Rosa, and Thiago de Azevedo Pinheiro Hoshino	Observatório Das Metrôpoles	2015
29	Estatuto Da Metrôpole: Reflexões Acerca Do Instituto Legal E Da Governança Metropolitana	Institucional genérico	Oliveira, Natália Sales de.	Revista De Direito Urbanístico, Cidade E Alteridade 1 (1): 52.	2015
30	40 Anos De Regiões Metropolitanas	Institucional genérico e Estudo de caso	Costa, Marco Aurélio, and Tami Lemos Tsukumo.	Projeto Governança Metropolitana No Brasil, Vol. 1.	2013
31	A 'Governança Empresarial' Das Metrôpoles Sob O Predomínio Neoliberal: O Papel Da Gestão Pública Gerencial E Da Privatização Do Sistema Político.	Institucional genérico	Fonseca, Francisco César Pinto.	Cadernos Metrôpole 21 (45): 393–415.	2019
32	New Governance For Metropolitan Areas. The International Scene And Prospects For The Brazilian Case	Institucional genérico	Klink, Jeroen.	Cadernos Metrôpole	2009

33	Funções Públicas De Interesse Comum Nas Metrôpoles Brasileiras: Transportes, Saneamento Básico E Uso Do Solo.	FPIC`s: Mobilidade, saneamento e uso do solo	Costa, Marco Aurélio, and Bárbara Oliveira Marguti (Orgs)	Rede IPEA	2014
34	Regiões Metropolitanas: Por Que Não Cooperam?	Institucional genérico e Fiscal	Garson, Sol	Livro. Letra Capital	2009
35	FEDERALISMO E ECONOMIA: Desenvolvimento E Estado.	Institucional genérico e Fiscal	Biasoto, Geraldo	PPT Palestra IDP	2014
36	O Estatuto Da Metrôpole-Brevíssimos Comentários.	Institucional estatuto da Cidade	Lima Porta, Marcos de		
37	Institucionalidade E Governança Na Trajetória Recente Da Política Urbana Brasileira: Legislação E Governança Urbanas.	Institucional genérico e estatuto da cidade	Aurélio Costa, Marco, e Cesar Buno Favarão.	Ipea	2016
38	Financing Metropolitan Areas In Brazil Political, Institutional And Legal Obstacles And Emergence Of New Proposals For Improving Coordination.	Institucional genérico, Financiamento e Fiscal	Rezende, Fernando, e Sol Garson	Revista De Economia Contemporânea 10 (1)	2006
39	Governança Metropolitana E Infra-Estrutura Em São Paulo: O Desafio De Conciliar Interesses Regionais E Impacto Local.	Estudo de caso RM`s São Paulo	Asquino, Marcelo Sacenco	Pós. Revista Do Programa De Pós-Graduação Em Arquitetura E Urbanismo Da FAUUSP.	2010

40	FPIC Transporte Na Região Metropolitana De Porto Alegre (RMPA) -	FPIC`s Mobilidade urbana e estudo de caso Porto Alegre	MARTINS, C. M. dos Reis	Projeto Governança Metropolitana No Brasil.	2013
41	Governança Metropolitana No Grande Abc: O Desafio.	Estudo de caso. RM`s de São Paulo	Silva, Edson Coutinho da	Revista Brasileira De Gestão E Desenvolvimento Regional.	2016
42	Governança Metropolitana No Contexto Latino-Americano: Estratégias E Potencialidades Da Pesquisa Em Geografia Política	Institucional genérico	Silva, Augusto César Pinheiro da, and Daniel Abreu de Azevedo	<i>Geo UERJ.</i> https://doi.org/10.12957/Geouerj.2020.48435	2020
43	Aplicação Do Estatuto Da Metr�pole E Elabora�o Do Plano De Desenvolvimento Integrado Na Região Metropolitana De Porto Alegre.	Institucional estatuto da Metr�pole e Estudo de caso Porto Alegre	Maria, Cristina, e Reis Martins.	Brasil Metropolitano Em Foco: Desafios � Implementa�o Do Estatuto Da Metr�pole. Rede IPEA	2017
44	Os Caminhos Do Planejamento E Da Governança Da Região Metropolitana De Salvador: Entre O Ser E O Dever Ser- Afirma�o Jurídica E Controvérsia Política.	Institucional estatuto da Metr�pole e Estudo de caso Salvador	Angélica, Maria, Santos Rodrigues, Livia Maria Gabrielli De Azevêdo, Janic�ia Veloso, Laiz Cunha, Mara Castagno, Natássia Gavazza, and Sara Cavalcante.	Brasil Metropolitano Em Foco: Desafios � Implementa�o Do Estatuto Da Metr�pole. Rede IPEA	2017
45	Governança Metropolitana: Debate E Experiência Regional Da Região Metropolitana De Maringá	Estudo de caso RM de Maringá	Reschilian, Paulo Romano, and Agnes Yuri Uehara	Revista Univap. https://doi.org/10.18066/Revunivap.V17i30.38 .	2011

46	Por Uma Região Metropolitana Eficiente, Equilibrada E Sustentável- Contribuição Da Câmara Metropolitana De Integração Governamental Do Estado Do Rio De Janeiro.	Estudo de caso RM do Rio de Janeiro	Loureiro, Vicente, e Vera França Leite.		
47	Sistema De Avaliação De Cidades De Referência Em Transportes E Mobilidade Urbana Sustentável.	FPIC`s Mobilidade urbana	Tischer, Vinicius, and Marcus Polette.	Cadernos Metrópole 21 (45): 481–509.	2019
48	Governança Metropolitana Nas Américas Haveria Uma Agenda Para Governança Metropolitana? Crescimento Metropolitano Nas Américas	Institucional generico	Spink, Peter K., Peter M. Ward, and Robert H. Wilson	Cadernos Metrópole 13 (25): 15–44.	2011
49	Deslocamento Para As Metrôpoles	Institucional genérico	FBrito.	Estudos Avançados 20(56)	2006
50	Limites E Desafios Da Integração Metropolitana De Natal/RN: Governança Urbana E Gestão Metropolitana. ”	Estudo de caso RM de Natal/RN	Souza, Lindijane de, Bento Almeida, Terezinha Cabral De Albuquerque, Neta Barros, Richardson Leonardi, Moura da, Câmara Glenda, e Dantas Ferreira	UFRN – Governança Urbana, Cidadania, E Gestão Das Metrôpoles.	2015
51	Adequação Do Arranjo De Governança Metropolitana Ao Estatuto Da Metrópole E Subsídios À Elaboração Do Plano De Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) Da Região Metropolitana De Goiânia.	Institucional estatuto da metrópole e Estudo de Caso Goiânia	Superintendência de Assuntos Metropolitanos SECIMA	Ipea-Projeto Governança Metropolitana No Brasil	2017

52	Proximidade Espacial Versus Distância Social: Examinando As Articulações Entre Grupos Socialmente Distantes Em Três Bairros Populares De Salvador, Brasil.	Estudo de caso: Salvador	Treuke, Stephan	Cadernos Metrópole 21 (45): 619–46.	2019
53	A Dificuldade Em Definir Cidade: Atualidade Da Discussão À Luz De Contributos Recentes	Institucional genérico	Soares, Manuel Pereira	Cadernos Metrópole 21 (45): 647–68.	2019
54	Urbanismo, Ideologia E O Comum: Notas Sobre A Sociedade Urbana Pós-Capitalista	Institucional genérico	Alves, Victor Augusto Campos	Cadernos Metrópole 21 (45): 439–59.	2019
55	New Urban Policies, New Forms Of Social Participation? The Challenges Of The Água Espreada Urban Consortium Operation In São Paulo, Brazil.	FIPIC's Financiamento. Estudo de caso São Paulo	Siqueira, Marina Toneli.	Cadernos Metrópole 21 (45):	2019
56	Formação De Consórcios Públicos Em Regiões Metropolitanas: O Caso Do Projeto Novos Consórcios Públicos Para Governança Metropolitana.	Institucional genérico	Laczynski, Patrícia	III Congresso Consad De Gestão Pública.	2010
57	Metropolitan Governance In The Abc Region, Greater São Paulo, Brazil: The Challenge Governança Metropolitana No Grande Abc: O Desafio.	Estudo de caso: Grande Abc-SP	Silva, E.C. da	Revista Brasileira De Gestao E Desenvolvimento Regional.	2016
58	Da Autonomia Municipal Em Face Das Entidades Regionais.	Institucional genérico	SALEME, EDSON RICARDO, e Renata Soares BONAVIDES	Revista De Direito Urbanístico, Cidade E Alteridade.	2020

59	Estatuto Da Metr�pole: Reflexões Acerca Do Instituto Legal E Da Governança Metropolitana.	Institucional estatuto da metr�pole	Oliveira, Natália Sales de	Revista De Direito Urbanístico, Cidade E Alteridade.	2015
60	Regionalismo E Reestruturaa�o Urbana: Uma Perspectiva Brasileira De Governança Metropolitana	Institucional genérico	Klink, Jeroen.	Educaa�o	2009
61	Relatório De Pesquisa Governança Metropolitana No Brasil Caracterizaa�o E Quadros De Análise Comparativa Da Governança Metropolitana No Brasil: Arranjos Institucionais De Gestão Metropolitana (Componente 1) Região Metropolitana Do Recife.	Estudo de caso RM do Recife	Costa, M.A. Marguti,B.O.	IPEA- Relatório De Pesquisa Governança Metropolitana No Brasil: Arranjos Institucionais De Gestão Metropolitana	2015
62	Megarregi�es E Hierarquizaa�o Do Espaço: Metropolizaa�o, (Bio) Política E 'Espaços De Comando' No Rio De Janeiro Megaregions And Space Hierachization: Metropolization, (Bio)Polytic And 'Command Spaces' In Rio De Janeiro.	Estudo de caso RM Rio de Janeiro	Tavares, Felipe Rangel	Anais Do XII Encontro Nacional Da Associaa�o De Pesquisa E Pós- Graduaa�o Em Geografia.	2017
62	Transporte Público, Transporte, Saneamento Ambiental E Zoneamento Urbano. "GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL Região Metropolitana De Goiânia."	FPIC's e Estudo de caso RM de Goiânia	Costa, M.A.; Melo, L. E Cunha, D. F. da	IPEA GOVERNANÇA METROPOLITAN A NO BRASIL Região Metropolitana De Goiânia.	2012

63	Melhorar A Governança Metropolitana: Um Estudo De Caso Da Grande São Paulo	Estudo de caso RM de São Paulo	Schurgelies, V., e C. Baines.	Revista Eletrônica Gestão E Serviços. Https://Doi.Org/10.15603/2177-7284/Regs.V7n1p1561-1575.	2016
64	Governança Metropolitana De Políticas Públicas Sociais: Iniciativas Isoladas.	FPIC`s	Coutinho, E.	Revista De Administração F.W. V 15 N 26	2016
65	A Experiência Do Grande Recife	Estudo de caso RM Recife	BEST, Nina Juliette	Cadernos ADENAUER.	2011
66	Entre A Norma E O Fato Urbano-Metropolitano: Possibilidades E Limitações Das Inovações Institucionais Para A Gestão Territorial Na Região Metropolitana De Campinas-SP	Institucional genérico e Estudo de caso RM de Campinas-SP	Moreira Junior, Orlando	Redes. Https://Doi.Org/10.17058/Redes.V22i1.5931.	2016
67	Estatuto Da Metr�pole: Reflexões Acerca Do Instituto Legal E Da Governança Metropolitana. ”	Institucional genérico	Oliveira, Natália Sales de	Revista De Direito Urbanístico, Cidade E Alteridade.	2015
68	Acompanhando As Regiões Metropolitanas: Avanços Na Pesquisa Governança Metropolitana No Brasil	Institucional genérico	TAVARES, SARA RABELLO, e B�BARBARA OLIVEIRA MARGUTTI.	Ipea. Boletim Regional, Urbano E Ambiental.	2018
69	Indicadores Bibliom�tricos Sobre Gestão E Governança Metropolitana Na Pesquisa E Produ�o Acad�mica Recente No Brasil. ” <i>E-Metropolis</i> .	Institucional genérico	Castro, Henrique Rezende de, e Wilson Ribeiro dos Santos Junior.	E-Metropolis.	2016

70	Institucionalização Metropolitana E Ausência De Ação Política Para Governança Na Região Metropolitana De Goiânia	Estudo de caso RM de Goiânia	Cunha, Débora Ferreira da	Geotextos. https://doi.org/10.9771/1984-5537geo.V12i2.16915 .	2016
71	Governança Metropolitana E Reforma Do Estado: O Caso De Belo Horizonte.	Estudo de caso RM de Belo Horizonte	Azevedo, Sérgio de, e Virgínia Rennó dos Mares Guia	Revista Brasileira De Estudos Urbanos E Regionais.	2000
72	New Governance For Metropolitan Areas. The International Scene And Prospects For The Brazilian Case.	Institucional genérico	Klink, Jeroen	Cadernos MetrÓpole.	2009
73	Governança Metropolitana E Regimes Urbanos: Uma Abordagem Metodológica Preliminar Para Compreensão Das Coalizões No Espaço Urbano Da Região Metropolitana Do Recife.	Estudo de caso RM do Recife	Santos, Fabiane dos, José Geraldo Pimentel Neto, Flávio Antonio Miranda de Souza, Keilha Correia da Silveira, and Ana Cláudia Rocha Cavalcanti	Geografia No Século XXI - Volume 5. https://doi.org/10.36229/978-85-7042-159-3.Cap.08 .	2019
74	Governança Metropolitana No Contexto Latino-Americano: Estratégias E Potencialidades Da Pesquisa Em Geografia Política	Institucional genérico	Silva, Augusto César Pinheiro da, and Daniel Abreu de Azevedo	Geo UERJ. https://doi.org/10.12957/Geouerj.2020.48435 .	2020
75	Abordagens De Governança Em Áreas Metropolitanas Da América Latina: Avanços E Entraves.	Institucional genérico	Frey, Klaus	Urbe. Revista Brasileira De Gestão Urbana.	2012
76	A Governança Metropolitana Da Mobilidade: Uma Análise A Partir Dos Estados.	FIPIC's Mobilidade Urbana	Neto, Vicente, e Rômulo Filho	Discussion Papers.	2015

77	Political Science, Geography, And The Spatial Dimension Of Politics.	Institucional genérico	Elazar, Daniel J.	Political Geography. Elsevier BV. https://doi.org/10.1016/S0962-6298(99)00039-6 .	1999
78	Managing Within The Matrix: Do Collaborative Intergovernmental Relations Exist?	Institucional genérico	Agranoff, Robert.	Publius. https://doi.org/10.1093/Oxfordjournals.Pubjof.A004895 .	2001
79	Contrasting Unitary And Federal Systems	Institucional genérico	Elazar, Daniel J.	International Political Science Review. https://doi.org/10.1177/019251297018003002 .	1997
80	Financing Metropolitan Areas In Brazil: Political, Institutional And Legal Obstacles And Emergence Of New Proposals For Improving Coordination.	Financiamento e Fiscal	Rezende, Fernando, e Sol Garson.	Revista De Economia Contemporânea. https://doi.org/10.1590/S1415-98482006000100001	2006
81	Regiões Metropolitanas: Por Que Não Cooperam?	Institucional genérico e Fiscal	Garson, Sol	Livro Editora Letra Capital	2009
82	Regiões Metropolitanas Da Paraíba: Caracterização, Implantação E Processos De Gestão.	Estudo de caso RM's Paraíba	Caroline Medeiros, Rodrigues e Silva, Emizael Marcos, da Silva, Lívia Izabel, e Bezerra de Miranda	Oculum Ens. Campinas 15(1)	2015
83	O Metropolitano Funcional E As Implicações Do Estatuto Da MetrÓpole.	Institucional estatuto da MetrÓpole	Chirnev, Lilian	Para Onde!? 9 (1): 20–29. https://doi.org/10.22456/1982-0003.83820 .	2015
84	As Regiões Metropolitanas Brasileiras E Sua Estrutura Social Em Uma Década De Mudanças, 2000-2010.	Institucional genérico	Diniz, Alexandre, Jupira Mendonça, and Luciana Andrade	GOT - Journal Of Geography And Spatial Planning, No. 15: 143–76. https://doi.org/10.17127/Got/2018.15.007 .	2018

85	O Estatuto Da Metrópole E As Regiões Metropolitanas: Uma Análise Teórico--Conceitual À Luz Do Conceito Miltoniano De 'Território Usado. '	Institucional estatuto da Metrópole	Peres, Janaína Lopes Pereira, Henrique Soares Rabelo Adriano, Ana Paula Albuquerque Campos Costalonga Seraphim, and Amanda Alves Olalquiaga	Cadernos Metrópole 20 (41): 267–88. Https://Doi.Org/10.1590/2236-9996.2018-4113.	2018
86	Federalismo Fiscal No Brasil: A Importância Dos Governos Municipais. "		Afonso, JRR. Khair, A.; Araujo, E.A.	..., Financeiro E Gestão ..., No. January: 1–20. Http://Jose Roberto Afonso.Ecn.Br/Attachments/Article/1450/EALRF.Pdf	2002
87	Acompanhando As Regiões Metropolitanas: Avanços Na Pesquisa Governança Metropolitana No Brasil	Institucional genérico	TAVARES, SARA RABELLO, e BÁRBARA OLIVEIRA MARGUTTI	Ipea. Boletim Regional, Urbano E Ambiental 19: 09–19.	2018
88	Caracterização E Quadros De Análise Comparativa Da Governança Metropolitana No Brasil - Arranjos Institucionais De Gestão Metropolitana.	Institucional genérico	IPEA	Governança Metropolitana No Brasil. São Paulo: Ipea. Http://Ipea.Gov.Br/RedeIpea/Images/Pdfs/Governanca_Metropolitana/Rel_1_1_Caracterizaca_o_Rmsp.Pdf	2013
89	Proximidade E Governança Metropolitana: Cooperação E Conflito Nas Políticas Públicas Ambientais Na Região Metropolitana De Porto Alegre.	FIPIC Meio ambiente e Estudo de caso RM de Porto Alegre	Jaime Gomes Lima, Mário de	Tese De Doutorado PUC-RS. DOUTORADO EM ECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO. "	2018

90	A Governança Metropolitana E Seus Desafios: Uma Análise Do Primeiro Ano De Funcionamento Da Agência Da RMBH.	Estudo de caso RM de Belo horizonte	Lustosa, Elisa Versiani	Monografia. Curso De Administração Pública Fundação João Pinheiro	2010
91	Sustentabilidade E Condições De Vida Em Áreas Urbanas: Medidas E Determinantes Em Duas Regiões Metropolitanas Brasileiras	Estudo de Caso RM's de São Paulo e Belo Horizonte	Braga, Tânia Moreira	Eure XXXII: 47–71.	2006
92	O Desempenho Da Mobilidade Urbana A Partir Da Configuração Espacial Da Cidade.	FPIC Mobilidade Urbana	Dayan, Peterson, e Rômulo José da Costa Ribeiro	PLURIS 2018 - 8th LUSO-BRAZILIAN CONGRESS For Urban, Regional, Integrated And Sustainable Planning, 13.	2018
93	Governança Interfederativa E Repartição Constitucional De Competências Uma Análise Das Inovações Trazidas Pelo Estatuto Da Metrôpole	Institucional Estatuto da Metrôpole	Vasconcelos, I.C.C. de; Fischer, L.R. da C.	Revista De Direito Urbanístico, Cidade E Alteridade V2 N1	2016
94	Governar As Metrôpoles: Dilemas Da Recentralização	Institucional genérico	Rolnik, Raquel, e Nadia Somekh.	São Paulo Em Perspectiva 14 (4)	2000
95	Análise Institucional: Estatuto Da Metrôpole E Outros Instrumentos Normativos Que Tratam Da Questão Metropolitana 1	Institucional estatuto da Metrôpole	Marcela De Oliveira Santos.	Brasil Metropolitano Em Foco: Desafios `A Implementação Do Estatuto Da Metrôpole. Rede IPEA	2015

96	Brasil Metropolitano Em Foco: Desafios À Implementação Do Estatuto Da Metr�pole. Vol. 4.	Institucional estatuto da Metr�pole	Marguti, Bárbara Oliveira, Marco Aurélio Costa, and César Buno Favarão	Brasil Metropolitano Em Foco: Desafios � Implementa�o Do Estatuto Da Metr�pole. Vol. 4. Rede IPEA	2018
97	Governança E Políticas Nacionais Urbanas: Capacidade E Desenvolvimento Institucional.	Institucional genérico	Cesar B Favarão, e Marco Aurélio Costa	A Nova Agenda Urbana E O Brasil: Insumos Para Sua Constru�o E Desafios Para Sua Implementa�o. Rede IPEA	2020
98	Interpretando O Estatuto Da Metr�pole: Comentários Sobre A Lei No 13.089/2015.	Institucional estatuto da Metr�pole	Santos, Marcela de Oliveira	Brasil Metropolitano Em Foco: Desafios � Implementa�o Do Estatuto Da Metr�pole, 457–514. Rede IPEA	2018
99	Do Processo De Metropoliza�o Institucional � Implementa�o Do Estatuto Da Metr�pole: Dois Balanços, Suas Expectativas E Incertezas.	Institucional genérico	Costa, Marco Aurélio, Cesar B. Favarão, Sara Tavares, e Cid Blanco Junior	Brasil Metropolitano Em Foco: Desafios � Implementa�o Do Estatuto Da Metr�pole 1: 19–53. Rede IPEA	2018
100	O Impasse Metropolitano No Brasil: Entre Centralidades E Incertezas.	Institucional genérico	Costa, Marco Aurélio	O ESTATUTO DA CIDADE E A HABITAT III: Um Balanço De Quinze Anos Da Política Urbana No Brasil E A Nova Agenda Urbana, 181–202.	2016
101	Governança Metropolitana No Brasil - Relatório De Pesquisa.	Institucional genérico	OLIVEIRA, Claudio Passos (coord.).	No. Componente 2: 78. Http://ipea.Gov.Br/Agencia/Images/Stories/Pdfs/RelatoriosPesquisa/Book_Relatorio_Analise_Web.Pdf .	2014

102	Projeto Governança Metropolitana No Brasil: Velhos Temas, Novos Desafios.	Institucional genérico	Costa, Marco Aurélio	Boletim Regional, Urbano E Ambiental 21	2019
103	Finanças Municipais, Sistema Fiscal Local E Estratégias De Desenvolvimento Econômico Urbano.	Financiamento e fiscal	Curi, Rodrigo.	A NOVA AGENDA URBANA E O BRASIL Insumos Para Sua Construção E Desafios A Sua Implementação.	2018
104	Financiamento Metropolitano No Brasil: Um Panorama De Suas Condições, Seus Desafios E Suas Perspectivas.	Financiamento	Costa, Marco Aurelio.	Brasil Metropolitano Em Foco: Desafios À Implementação Do Estatuto Da MetrÓpole, 137–77.	2018
105	Governança Interfederativa: Os Desafios Postos Para As Rms Brasileiras A Partir Do Estatuto Da MetrÓpole.	Institucional estatuto da MetrÓpole	Negreiros, Rovena.	Emplasa. Ano 13 Edições 87	2016
106	Governança Metropolitana No Brasil. Análise Do Processo De Institucionalização Da Gestão E Governança Metropolitanas Na Região Metropolitana Do Rio De Janeiro: 50	Estudo de caso Rio de Janeiro	Pantoja, Igor; Loureiro, Vicente; França e Leite, Vera.	Http://Ipea.Gov.Br/Agencia/Images/Stories/Pdfs/Relatorios/Pesquisa/Book_Relatorio_Analise_Web.Pdf .	2018
107	TerritÓrio Metropolitano, Políticas Municipais.	Institucional genérico	Furtado, Bernardo Alves; Krause Cleandro; França, Karla Christina Batista de	Http://Www.Ipea.Gov.Br/Portal/Images/Stories/Pdfs/Livros/Livros/Livro_Territoriometropolitano.Pdf .	2013
108	Movimento Pendular E Políticas Públicas: Algumas Possibilidades Inspiradas Numa Tipologia Dos Municípios Brasileiros.	Institucional genérico	Moura, Rosa, Paulo Delgado, e Marco Aurélio Costa	IPEA <i>Brasil</i> Em Desenvolvimento 2013: Estado, Planejamento E Políticas Públicas. Vol. 3.	2013

109	O ESTATUTO DA CIDADE E A HABITAT III: Um Balanço De Quinze Anos Da Política Urbana No Brasil E A Nova Agenda Urbana.	Institucional genérico	Marco Aurélio Costa (Org.)	Livro IPEA	2016
110	Dificuldade De Cooperação Nas RM's.	Institucional genérico e fiscal	Sol Garson	Cadernos Metrópole V11 N 22	2009
111	Projeto Análise Das Regiões Metropolitanas Do Brasil Relatório Da Atividade 4: Como Andam As Metrôpoles Brasileiras.	Estudos de caso: São Paulo, Rio de Janeiro Belo Horizonte Porto Alegre Curitiba, Salvador Recife, Fortaleza Goiânia, e Belém Natal Maringá	Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro (Coord.)	Relatório De Pesquisa: Observatório Das Metrôpoles; IPPUR-UFRJ; FASE	2005
112	Memória Da Oficina "Adequação Dos Arranjos De Governança. "	Institucional genérico	Marco Aurélio Costa (Coord.)	Projeto: Governança Metropolitana No Brasil N.D. Http://Migre.Me/Tg2wt .	2016
113	Radiografia Do Associativismo Territorial Brasileiro: Tendências, Desafios E Impactos Sobre As Regiões Metropolitanas.	Institucional genérico	Silva, Edson Coutinho da, Jeroen Klink, Elisa Versiani Lustosa, Marco Aurélio Organizador Costa, Isadora Tami Lemos Organizador Tsukumo, Ana Luiza Nabuco, Eugenia Bossi, et al.	IPEA Regiões Metropolitanas No Brasil 11 (3): 197–234.	2016

Autores selecionados

Nº	Autores	Total de Trabalhos
1	Alex Kenya Abiko	
2	Carla Romanelli	
3	Thiago Gilberti Gonçalves	
4	Ana Lucia Nogueira de Paiva Brito	
5	Eliane Ribeiro de Almeida da Silva Bessa	
6	Daniel J. Elazar	3
7	Marco Aurélio Costa	18
8	Bárbara Oliveira Marguti	9
9	Sol Garson	7
10	Raquel Rolnik	2
11	Fernando José Longo Filho	
12	Maria do Livramento Miranda Clementino	
13	Klaus Frey	
14	Orlando Moreira Junior	
15	Antônio José Viana Lopes	
16	Yata Anderson	
17	Gonzaga Masullo	
18	Fabiana da Silva Pereira	
19	Irma Célia Guimarães Vieira	
20	Fernando Rezende	3
21	Marcos Vinicius Gonçalves da Silva	
22	Amanda Cristina Pasqualini Peron	
23	Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza	
24	Cintia Castro Marino	
25	Elisa Versiani Lustosa	3
26	Igor Pantoja	2
27	Adauto Venerano Beato	
28	Cynthia Lopes Pessoa de Miranda	
29	Leticia Tabachi	
30	Pablo Lira	
31	Thiago de Azevedo Hoshino	
32	Rosa Moura Pinheiro Hoshino	3
33	Marilia do Nascimento Silva	
34	Tomás de Albuquerque Lapa	
35	Nilton Ricoy Torres	
36	Isadora Cristina Cardoso de Vasconcelos	
37	Luly Rodrigues da Cunha Fischer	
38	Alberto Velloso Júnior	

39	Odoné Machado Serrano	
40	Thiago de Azevedo	2
41	Laura Esmanhoto Bertol	
42	Débora Follador	
43	Lúcia Camargos Melchiors	
44	Heleniza Ávila Campos	
45	Caroline Medeiros Rodrigues e Silva	2
46	Emizael Marcos da Silva	2
47	Livia Izabel Bezerra de Miranda	2
48	Sergio Torres Moraes	
49	Antônio Guarda	
50	Gabriela Stein Zacchi	
51	Natália Sales de Oliveira	3
52	Tami Lemos Tsukumo	
53	Francisco César Pinto Fonseca	
54	Jeroen Klink	4
55	Geraldo Biasoto	
56	Marcos de Lima Porta	
57	Cesar Bruno Favarão	4
58	Marcelo Sacenco Asquino	
59	Vicente Neto	
60	Edson Coutinho da Silva	
61	Augusto Cesar Pinheiro da Silva	3
62	Daniel Abreu de Azevedo	3
63	Cristina Maria dos Reis Martins	2
64	Maria Angélica dos Santos Rodrigues	
65	Livia Maria Gabrielli de Azevedo	
66	Janicéia Veloso	
67	Laiz Cunha	
68	Mara Castagno	
69	Natássia Gavazza	
70	Sara Cavalcante	
71	Paulo Romano Reschilian	
72	Agnes Yuri Uehara	
73	Vicente Loureiro	2
74	Vera França Leite	2
75	Vinicius Tischer	
76	Marcus Polette	
77	Peter K. Spink	
78	Peter M. Ward	
79	Robert H. Wilson	
80	Fausto Brito	
81	Lindijane de Souza Bento Almeida	2

82	Terezinha Cabral de Albuquerque Neta Barros	
83	Glenda Dantas Ferreira	
84	Richardson Leonardi Moura da Câmara	
85	Stephan Treuke	
86	Manuel Pereira Soares	
87	Vitor Augusto Alves	
88	Marina Toneli Siqueira	
89	Edson Coutinho da Silva	
90	Edson Saleme	
91	Ricardo Bonavides	
92	Renata Soares	
93	Felipe Rangel Tavares	
94	Lucelena Melo	
95	Debora Ferreira da Cunha	
96	Vinicius Schurgelies	
97	Christian Baines	
98	Edson Coutinho da Silva	2
99	Nina Juliette Best	
100	Orlando Moreira Junior	
101	Sara Rabello Tavares	4
102	Henrique Rezende de Castro	
103	Wilson Ribeiro dos Santos Junior	
104	Débora Ferreira da Cunha	
105	Sergio de Azevedo	
106	Virginia Rennó dos Mares Guia	
107	Décio Estevão do Nascimento	
108	Cleiton Sacoman	
109	José Antônio Viana Lopes	
110	Yata Anderson Gonzaga Masullo	
111	Fabiane dos Santos	
112	José Geraldo Pimentel Neto	
113	Flavio Antônio Miranda de Souza	
114	Kheila Correia da Silveira	
115	Ana Cláudia Rocha Cavalcanti	
116	Rômulo Filho	
117	Robert Agranoff	
118	Lilian Chirnev	
119	Alexandre Diniz	
120	Luciana Andrade	
121	Jupira Mendonça	
122	Janaina Lopes Pereira Peres	
123	Henrique Soares Rabelo Adriano	
124	Ana Paula Albuquerque Campos Costalonga Seraphim	

125	Amanda Alves Olalquiaga	
126	José Roberto Rodrigues Afonso	
127	Amir Khair	
128	Érica Amorim Araújo	
129	Mário de Jaime Gomes Lima	
130	Tânia Moreira Braga	
131	Dayan Peterson	
132	Rômulo José da Costa Ribeiro	
133	Nadia Somekh	
134	Marcela de Oliveira Santos	2
135	Cid Blanco Junior	
136	Claudio Passos Oliveira	
137	Rodrigo Curi	
138	Rovena Negreiros	
139	Bernardo Alves Furtado	
140	Cleandro Krause	
141	Karla Cristina Batista de França	
142	Luiz Cesar Queiros Ribeiro	
143	Isadora Tami Lemos	
144	Ana Luiza Nabuco Tsukumo	
145	Eugenia Bossi	

6. Desafios da Governança Metropolitana na Literatura

A literatura especializada sobre políticas urbanas dedica um olhar atento ao processo de metropolização no Brasil. Cabe destacar o IPEA e o Observatório das Metrôpoles que possuem dedicação especial e um vasto acervo de trabalhos acadêmicos sobre as metrópoles brasileiras. Existe ainda uma grande rede de instituições de pesquisa e de publicações dedicadas ao tema urbano e metropolitano que é objeto de interesse em várias áreas do conhecimento tais como, economia, direito, engenharia, arquitetura/urbanismo, administração, sociologia, geografia, história e ciência política.

A governança metropolitana e seus desafios são um tema claramente multidisciplinar e podemos encontrar na literatura variados enfoques dependendo da perspectiva do autor.

A pesquisa agrupou os trabalhos selecionados em três grupos segundo a perspectiva: institucional, fiscal e de financiamento das FIPIC's e vinculado ao Estatuto da Metrôpole.

6.1 A Perspectiva Institucional

A orfandade institucional das Regiões Metropolitanas brasileiras, depois da redemocratização e do desmonte dos instrumentos de políticas urbanas centralizados e autoritários utilizados no período do regime militar, faz com que a grande maioria dos autores pesquisados considere que as RM's ficaram fora do pacto federativo brasileiro e que a situação atual seja de um verdadeiro vazio institucional (KLINK, 2013).

O modelo de federalismo e descentralização adotado na Constituição de 1988 fortaleceu o processo de “municipalização autárquica” além de competição entre os entes federados por poder nos territórios metropolitanos. O livro de Marcus Pestana e Eugenio Vilaça Mendes de 2004 “Pacto de Gestão: da municipalização autárquica à regionalização cooperativa” apresenta e analisa o modelo adotado na área da saúde no estado de Minas Gerais que busca superar a municipalização autárquica através da cooperação regional. (PESTANA e VILAÇA MENDES, 2004)

As escalas mais adequadas das políticas públicas não coincidem com os limites territoriais dos municípios que são a única estrutura de poder local existente na organização do estado brasileiro. As vilas e distritos no meio rural são abandonadas longe do Estado e as favelas das metrópoles também. A ausência de instancias multimunicipais na estrutura do estado brasileiro a exemplo dos condados nos EUA e das províncias na Europa empurra o processo de “municipalização autárquica” nos municípios pressionados a desenvolver atividades sem escala adequada, com altos custos e baixa eficiência. O artigo de LUCAS e MALHEIROS ALVES de 2005 discute a estrutura federativa e as cidades brasileiras a partir do diagnóstico que mesmo sendo caro e pesado falta capilaridade ao Estado reforçando o argumento a favor dos arranjos multimunicipais combinados com estruturas de governança comunitárias mais leves e baratas que os municípios afins de escapar da municipalização autárquica. (LUCAS e MALHEIROS ALVES, 2005, p.24-26)

A formação de consórcios setoriais e algumas experiências de cooperação multimunicipais mais exitosas, como na região do grande ABC de São Paulo, caracterizam iniciativas isoladas que não alteraram a situação de vazio institucional vigente (KLINK, 2013).

A aprovação do Estatuto das Cidades, em 2001, depois de 12 anos de tramitação e debate político, representou um avanço reconhecido em ampla maioria dos trabalhos. Ainda assim, o limitado alcance dos instrumentos criados e a consolidação de um ambiente de conflitos e disputas contínuas por hegemonia

dificultaram uma agenda de desenvolvimento metropolitano consistente (KLINK, 2013).

A relação entre a economia e dinâmica imobiliária das cidades, influenciada pela estabilização macroeconômica pós plano Real e pela globalização financeira, é analisada entre outros autores por Raquel Rolnik. A autora destaca a dimensão política da governança metropolitana tendo em vista o conflito de interesses que envolve a posse e a propriedade da terra, a financeirização da moradia diante da fragilidade institucional do poder público local (ROLNIK, 2015).

Sol Garson (2009) levanta a importância dos custos de transação e dos direitos de propriedade para discutir em que medida as estruturas de governança das metrópoles podem ser cooperativas. Valendo-se dos conceitos da Nova Economia Institucional (NEI), a autora aponta a fragilidade política do poder local como obstáculo ao desenvolvimento institucional cooperativo nas Regiões Metropolitanas (RM`s) (GARSON, 2009).

Apoiada no referencial teórico da NEI e nas experiências de países desenvolvidos, Garson (2009) afirma que as áreas metropolitanas carecem de identidade, que deveriam ser construídas como um produto da história. Assim, observa-se grande resistência dos níveis de governo em transferir responsabilidades fazendo com que as estruturas de governança metropolitana não assumam as competências necessárias para lidar com as funções metropolitanas. Além disso, essas estruturas de governança carecem de recursos humanos e financeiros principalmente pela resistência dos municípios em transferir recursos (GARSON, 2009).

Fernando Longo Filho (2017) analisa as RM`s brasileiras a partir da compreensão de que sua natureza jurídica é de uma associação compulsória entre o Estado e os Municípios. O autor entende que é incontroverso, principalmente depois do julgamento da ADIN n 1.842 que fixa o entendimento de que seu desenho institucional é o de cogestão entre Estado e Municípios. Em seu trabalho, ele utiliza o conceito de “armadilhas federativas” para analisar o federalismo cooperativo brasileiro suas dificuldades e contradições.

Longo Filho (2017) analisa o art. 23 da Constituição Federal que dispõe sobre as competências comuns administrativas que se tornam armadilhas federativas. As

competências entrelaçadas convertem-se em federalismo coercitivo pela capacidade do governo federal de influenciar e conformar as políticas públicas das unidades subnacionais não apenas pelo financiamento, mas também pelo poder da legislação, implicando a diminuição da autonomia dos demais entes federados (LONGO FILHO, 2017).

As raízes e a evolução do modelo político brasileiro são analisados por Sergio Abranches (2018) que cunhou a expressão “presidencialismo de coalizão” para qualificar o funcionamento do sistema político brasileiro, citado por muitos autores, como sendo um dos fatores responsáveis pela fragilidade institucional dos arranjos de governança das RM’s brasileiras. Abranches considera que há uma interação histórica entre política, economia e sociedade que está na base do predomínio de práticas clientelistas e de patronagem política. O autor reconhece que é racional que os agentes políticos, em particular, dediquem-se a barganha de cargos e verbas num processo de chantagem recíproca, mas isso deixa o interesse público de lado.

Com base na reflexão de Abranches (2018), é possível deduzir que as fragilidades institucionais do poder local e, por conseguinte, dos arranjos de governança das RM’s brasileiras possuem funcionalidade política no presidencialismo de coalizão que administra o federalismo coercitivo do Brasil. O autor prefere apontar para uma “reconstituente” que redesenhe as instituições do estado brasileiro do que em reformas parciais.

O planejamento situacional desenvolvido por Carlos Matus é a referência teórica do trabalho de Clementino e Almeida (2015), que propõe uma abordagem “técnico-política” para os desafios da governança metropolitana. Segundo Matus (1997), o planejamento é a reflexão que precede e preside a ação e assim devem ser analisados e pactuados os projetos metropolitanos entre todos, dentro e fora do aparelho de estado que possuam poder de intervenção na realidade urbana da metrópole (CLEMENTINO e ALMEIDA, 2015).

O trabalho de Clementino e Almeida explica o fato de avanços formais inscritos em planos e normativos legais não serem automaticamente de fato avanços na realidade objetiva das cidades brasileiras. Clementino e Almeida mostram que o desempenho do governo não depende apenas de ações concretas que o governo é

capaz de implementar, mas também de sua capacidade de liderança política e de construção de governabilidade e de legitimidade. Assim, os arranjos institucionais para a governança metropolitana podem ser mais ou menos eficazes dependendo do modelo de gestão técnica e política adotado.

O historiador Jorge Caldeira (2017) oferece em seu último trabalho “História da Riqueza no Brasil” uma interpretação inovadora da formação econômica do Brasil, com destaque para a importância dos municípios e das Câmaras de Vereadores na organização da economia local e do poder político. O autor chama atenção para a pujança da “economia do sertão” distante da força hegemônica da economia primário-exportadora escravagista organizada pelo poder central, desde o período colonial, segundo ele, subestimada pelos clássicos da historiografia brasileira, que em geral consideravam ser apenas economia de subsistência as atividades econômicas distantes da estrutura e dos interesses exportadores.

A interpretação de Caldeira (2017) reforça a compreensão da estreita relação entre o centralismo da organização do estado brasileiro e a manutenção de modelos econômicos e políticos baseados na subserviência, no atraso e nas desigualdades. Sua obra contribui para apoiar o argumento que sustenta ser a descentralização uma condição fundamental para a democracia e para o progresso mais igualitário do Brasil.

Um conjunto importante de trabalhos selecionados nesta pesquisa analisam a questão da governança metropolitana e seus desafios como sendo a expressão das contradições do capitalismo. Apoiando-se na análise marxista e com base na contribuição de autores da ciência social, que consideram a cidade principalmente como sendo o “locus territorial” da luta de classes, estes trabalhos quase sempre concluem pela impossibilidade de conciliar o “direito a cidade” com a economia de mercado.

Discutir a problemática da transição para o comunismo a partir de uma “nova sociedade urbana” (ALVES, 2019); analisar os conceitos de “habitus” e de campo articulados aos conceitos de relações de poder, dominação e ao de luta de classes para a compreensão dos processos de mudança da estrutura social (TORRES, 2012), são trabalhos que abordam os desafios de gestão urbana sem perspectiva de

solução ou mesmo de aperfeiçoamento das estruturas de governança local nos marcos do capitalismo, isto é, de uma sociedade organizada por contratos, pelo direito e pelo mercado.

A governança metropolitana também é tratada com viés ideológico em (FONSECA, 2019) que critica já no título a “governança empresarial” chamada de neoliberal. Segundo o autor os conceitos de eficiência e eficácia gerencial são oriundos do ambiente das empresas privadas e seu uso no setor público representam uma privatização do sistema político. O autor critica as concessões públicas, as Organizações Sociais OS`s e OSCIP`s, as parcerias público-privadas-PPP`s, e a “financeirização” dos instrumentos de políticas urbanas. Como alternativa o autor oferece o “planejamento público” sem uma definição precisa do que seja.

A Governança Metropolitana vem sendo estudada no âmbito do projeto Governança Metropolitana no Brasil, desenvolvido desde 2011/2012, por meio da Rede Ipea, e, desde 2017, no âmbito do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INCT/INPuT). Seu objetivo é a caracterização, o monitoramento e à avaliação do quadro político-institucional das principais regiões metropolitanas (RMs) brasileiras, buscando investigar as especificidades e condicionantes da governança e gestão metropolitanas nestes espaços. Os trabalhos produzidos no âmbito do projeto constituem o principal acervo da literatura pesquisada.

O projeto inaugurou a sua quinta etapa (2019/2020), com o objetivo de: i) avançar no reconhecimento das relações interfederativas existentes, ou em construção, necessárias para a gestão e para a governança metropolitanas; ii) dar continuidade ao acompanhamento do processo de elaboração e aprovação dos PDUI`s, seja nas RM`s parceiras que recentemente iniciaram essa tarefa, seja junto às que têm seu PDUI elaborado e que passam agora à sua implementação e à compatibilização dos planos diretores municipais (PDM`s) ao PDUI e ao macrozoneamento metropolitano; e iii) avançar na investigação em torno do financiamento urbano-metropolitano, abarcando o olhar para investimentos em desenvolvimento urbano que não se realizam necessariamente por dentro das estruturas de gestão metropolitana (COSTA, MARGUTI, TAVARES e LUI, 2019).

Marco Aurélio Costa, autor de 18 trabalhos selecionados na presente pesquisa e coordenador do Projeto Governança Metropolitana afirma na conclusão do primeiro livro do projeto “40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil”:

A essa altura, pode-se afirmar com alguma segurança que o quadro não dá margens a muitas dúvidas: não há, rigorosamente falando, gestão metropolitana no país, ao menos não no sentido de que um determinado desenho institucional responda aos anseios, estratégias e objetivos de uma política de ordenamento territorial e/ou à gestão integrada de desafios compartilhados (COSTA, 2013, p. 323).

Desde a construção e a consolidação do Estado imperial, centralizado no Rio de Janeiro e calcado na escravidão o tema da centralização para conter o “espírito da anarquia” e a “barbárie do sertão” prevalentes nas províncias nas palavras do Visconde de Uruguai, político conservador, com atuação marcante neste período, esteve no centro do processo político (Ferreira, 2009). Na República, os ciclos de regime ditatorial, o Estado Novo Getulista e o regime militar de 1964, coincidem com movimentos de centralização política e administrativa com grande perda de autonomia dos governos subnacionais e enfraquecimento das elites regionais (SCHWARCS e STARLING, 2015).

Com a redemocratização e a Constituição de 1988, a pressão municipalista redefine o pacto federativo colocando os municípios como ente autônomo e permitindo a criação de mais de dois mil novos municípios. A estrutura institucional, formalmente a mais descentralizada possível, converte-se em “armadilha federativa” e em um “federalismo coercitivo”, segundo Longo Filho (2017), mantendo o centralismo historicamente construído a serviço das elites politicamente hegemônicas e subtraindo protagonismo e capacidade institucional do poder local.

É possível concluir da análise da literatura pesquisada uma grande convergência em torno da ideia de que a construção de estruturas de governança metropolitanas capazes de responder a formulação e a execução de políticas públicas democráticas e eficazes depende, em primeiro lugar, da existência de uma correlação de forças política favorável à descentralização política administrativa do estado brasileiro. A prevalência do “federalismo coercitivo” ou “federalismo de subserviência” contamina qualquer desenho institucional de poder local resolutivo e participativo, ainda que tenha havido principalmente depois de 1988 uma importante descentralização fiscal

como será mostrado na seção seguinte.

7. A Perspectiva Fiscal e de Financiamento das FPIC`s

José Roberto Afonso, economista e pesquisador, com grande produção acadêmica na área fiscal e destacada atuação em órgãos de governo apresenta, em trabalho de 2015, um diagnóstico fundamentado sobre o federalismo fiscal brasileiro e a descentralização fiscal ocorrida depois da Constituição de 1988.

As mudanças introduzidas pela Constituição de 1988 em direção à consolidação e o aprofundamento do processo de descentralização foram claras e previamente negociadas entre as partes no que tange ao estabelecimento de uma rígida divisão das competências e receitas tributárias. No que diz respeito à desconcentração de encargos, o processo não obedeceu a nenhum planejamento prévio, tendo os governos subnacionais assumido um papel cada vez mais fundamental em termos de divisão de responsabilidade e prestação de serviços públicos, com a descentralização de encargos seguindo um padrão desordenado. O processo de descentralização fiscal ocorreu em meio a um quadro de alta inflação, estagnação e deterioração dos serviços públicos tradicionalmente ofertados pela União. A queda do volume de gastos e da qualidade dos serviços prestados pelo governo central foi tão acentuada e rápida, que uma crise social de maior proporção pode ter sido contornada com o aumento dos gastos estaduais e municipais em ensino, saúde, habitação, urbanismo e segurança pública. A descentralização fiscal no Brasil, tanto em termos de participação dos governos subnacionais na receita quanto no gasto público total, é uma realidade e encontra-se em estágio avançado. Trata-se de um longo processo, de estreita relação com nossa história política recente, que não permite mais questionamentos acerca de sua viabilidade. (AFONSO, ARAUJO e KHAIR, 2015, p. 02).

No trabalho, os autores mostram que houve uma expressiva redistribuição do bolo tributário em favor dos municípios depois da Constituição de 1988, que cresceram 186% suas receitas de 1988 até 2000. Ainda assim, o trabalho mostra que a participação municipal de 5,5% na arrecadação total no Brasil é muito inferior a outros países como África do Sul 8,8%, Canadá 10,8% e EUA 16,3%.

Para além da descentralização da arrecadação, a questão do financiamento do investimento interfere fortemente na realidade da infraestrutura urbana, especialmente nas RM`s. Em outro trabalho, Afonso e Biasotto (2014) fazem uma ampla análise do padrão de financiamento do investimento no Brasil, do papel do estado, e atribuem a prolongada crise econômica marcada pelo baixo dinamismo e

permanência de gigantescos déficits sociais e de infraestrutura à necessidade de um novo padrão de financiamento com instituições capazes de reduzir as condições de risco, mobilizar capitais e fomentar o crescimento. Os autores propõem a criação de novas instituições, como concessões e PPP`s e criticam a preocupação exclusiva com o controle do déficit público (AFONSO e BIAZOTTO, 2014).

Por décadas, especialmente no investimento em infraestrutura, a debilidade da institucionalidade do financiamento foi resolvida com a ação direta do Estado. Mas, na derrocada de sua capacidade financeira, a entrega de tarefas ao setor privado foi realizada sem que um novo padrão de relações financeiras e institucionais fosse construído. A transferência ao setor privado não poderia deixar de mostrar seus limites. O problema de alavancagem de recursos apenas mudou do Estado para o parceiro privado. Na sequência, alguns elementos para a construção de um novo padrão de financiamento para o investimento são colocados, com ênfase numa mudança do papel do Estado que, de forma alguma, reduz sua importância. (AFONSO e BIAZOTTO, 2014, p. 200).

Os trabalhos analisados apontam para a incapacidade de os modelos nacionais centralizados no Estado nacional articularem novas institucionalidades que consigam articular o poder público e a iniciativa privada. O Programa de Aceleração do Crescimento-PAC, criado em 2007, foi um exemplo de centralização que trouxe para a responsabilidade exclusiva do Orçamento Geral da União o investimento em infraestrutura. Os autores mostram que a privatização na área de serviços urbanos e infraestrutura exige estruturação de modelos e marcos regulatórios equilibrados e confiáveis. É possível concluir que sem governança resolutiva e segurança jurídica nas RM`s o capital privado não será solução para o déficit de investimento mantendo a situação de estagnação econômica e precariedade da infraestrutura urbana.

A economista Sol Garson (2009) estudou e publicou trabalhos científicos que discutem, em profundidade, os obstáculos institucionais e fiscais que dificultam a cooperação dos municípios metropolitanos no desenho e implementação de políticas urbanas. Sua pesquisa e reflexão, publicada em livro em 2009, coloca a questão do financiamento no centro das dificuldades. A autora considera que mesmo com o aumento da participação dos municípios no bolo tributário nacional as dificuldades de financiamento se agravaram.

Com esse objetivo, reafirmamos ao longo do trabalho, a importância dos aspectos institucionais, aí destacando o federalismo fiscal brasileiro, em particular, a dificuldade de desenhar mecanismos de financiamento para ações coordenadas no território metropolitano. O crescente problema do financiamento metropolitano, pode-se dizer, deita suas raízes, em parte, no processo que se desenvolve nos últimos 25 anos, quando a oposição vence

as eleições nos maiores estados e o sistema autoritário instalado em 1964 começa a se desarticular. O processo de descentralização desordenada não aliou a assunção de responsabilidades a fontes de financiamento adequadas. Por outro lado, tratando os municípios de forma simétrica, o sistema federativo brasileiro não reconhece suas especificidades, o que afeta particularmente os que fazem parte de aglomerados urbanos metropolitanos. Nestes, as fronteiras econômicas não correspondem aos limites jurisdicionais, exigindo mecanismos de cooperação para compensar externalidades e aproveitar ganhos de escala na prestação serviços específicos. (GARSON, 2009, p.193)

Além do elemento propriamente institucional derivado da ordem federativa emanada da Constituição de 1988, Garson traz para sua reflexão as consequências da desordem hiperinflacionária e os efeitos colaterais da estabilização monetária depois do Plano Real.

O longo período de crise fiscal, que afeta profundamente o governo central na década de 80 e, após o Plano Real, revela o desequilíbrio das finanças estaduais, resulta numa política monetária e fiscal rígidas que limitam fortemente o crédito para governos subnacionais, sem disponibilizar fontes alternativas de longo prazo, mesmo para os que têm baixo nível de endividamento. Simetria de tratamento, rigidez orçamentária, falta de instrumentos fiscais de coordenação e enfraquecimento do papel dos estados são fatores que se acumulam na história recente do federalismo brasileiro e desestimulam a cooperação metropolitana (GARSON, 2009, p. 193).

São muitos os trabalhos que relatam experiências de dificuldades no financiamento e na gestão de FPIC`s em RM`s brasileiras. As publicações da Rede Ipea através do Projeto Governança Metropolitana no Brasil, reunidas em quatro livros, trazem artigos e pesquisas sobre quase todas as RM`s brasileiras reforçando através das experiências e exemplos os argumentos levantados nos principais artigos teóricos. A descentralização fiscal ocorrida depois da Constituição de 1988 não foi capaz de equacionar o financiamento da infraestrutura urbana; a elevação dos municípios ao status de ente federado não descentralizou de fato o protagonismo local, mas gerou uma “autarquização municipal”; centralizar no OGU a responsabilidade de financiar a infraestrutura como foi no PAC ou ainda imaginar que a iniciativa privada pudesse assumir o papel do estado automaticamente tampouco é uma solução apontada pelos autores pesquisados.

Fernando Rezende, economista com muitos trabalhos no campo do federalismo fiscal, em artigo de 2010 para o Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID, defende mudanças institucionais para viabilizar o investimento em infraestrutura

urbana, particularmente nas RM's. Segundo o autor, reformas institucionais precisam levar em conta as seguintes questões:

- a) O grau de descentralização fiscal e a composição das principais fontes de recursos dos governos que atuam no território metropolitano;
- b) o nível de autonomia que cada jurisdição desfruta com respeito ao acesso a recursos, próprios e externos, bem como sobre a sua aplicação;
- c) as disparidades na repartição dos recursos financeiros;
- d) a natureza das instituições e a estabilidade das regras que regulam os mecanismos de financiamento metropolitano;
- e) as limitações de ordem econômica, institucional, social e política (REZENDE, 2010, p. 46,47).

Rezende afirma ainda que a descentralização fiscal ocorrida no Brasil depois da Constituição de 1988 não pode ser lida como se implicasse automaticamente maior autonomia dos entes subnacionais.

O processo de descentralização que ganhou corpo no passado recente contribuiu para significativos incrementos no grau de descentralização fiscal, independentemente do regime político-administrativo em vigor. Os níveis de descentralização encontrados em países unitários se aproximam (e em alguns casos superam) os de regimes federativos dotados de governos subnacionais fortes. A própria mensuração do grau de descentralização fiscal deixa de ser uma questão isenta de controvérsias. Não basta verificar como se reparte o poder tributário entre os níveis de governo encontrados em cada país. Diferentes regimes de partilha de receitas e de transferências intergovernamentais de recursos fazem com que o poder de gasto se distancie da capacidade local de geração de receitas tributárias, acrescentando outra dimensão ao conceito de descentralização (REZENDE, 2010, p. 47).

Rezende argumenta que além de descentralização fiscal o fortalecimento do poder local depende da capacidade de arrecadar os impostos sob a competência dos governos locais como por exemplo os impostos sobre a propriedade imobiliária que poderia ser muito aperfeiçoado com a incorporação do ITR ao IPTU e com o fim das taxas de marinha dando aos municípios plena competência sobre a gestão e tributação das terras urbanas. (PIANCASTELI, 2019).

Ademais, com o processo de fortalecimento de governos regionais em países unitários, e de governos locais em países federativos, a descentralização fiscal ganhou uma terceira dimensão. Não basta observar a repartição de recursos entre o governo nacional (federal) e governos subnacionais, pois é necessário analisar também a forma de repartição da parcela dos governos subnacionais realizada entre o governo estadual (regional) e os governos locais. Na prática, o grau de descentralização é influenciado por motivações econômicas e políticas. Sob a ótica da eficiência econômica, os tributos destinados à competência dos governos locais devem apresentar uma baixa mobilidade das bases impositivas, a exemplo dos impostos sobre a propriedade imobiliária" (REZENDE, 2010, p. 47).

A contribuição mais recente da literatura pesquisa sobre a dimensão fiscal e financeira dos desafios do federalismo brasileiro é o livro “30 anos da Constituição Federal Brasileira: perspectivas para o federalismo brasileiro”, publicado pelo Ipea em 2019, que tem por objetivo reunir estudos escritos pelos principais estudiosos brasileiros sobre federalismo. Os autores são também pesquisadores em projetos patrocinados pelo Fórum das Federações e os artigos tratam, com abordagens distintas, do papel dos municípios no federalismo brasileiro. Entre os artigos deste livro está um trabalho de Fernando Rezende, sobre a importância de uma reforma do federalismo fiscal brasileiro como condição para seu fortalecimento e para viabilizar um desenvolvimento sustentável; e um trabalho de José Roberto Afonso, sobre a capacidade fiscal para a provisão de serviços públicos e os efeitos negativos da competição fiscal interfederativa. Outro artigo importante do livro para a discussão desta sessão é o de Marcelo Piancastelli, sobre os dilemas do IPTU, que estuda os obstáculos institucionais e econômicos para a cooperação federativa e os resultados insatisfatórios do ponto de vista fiscal da valorização imobiliária. Todos os três artigos convergem para a defesa de uma agenda de reformas institucionais voltadas para a descentralização federativa e fortalecimento fiscal e financeiro dos governos locais a fim de viabilizar o investimento nas RM's e retomar o crescimento do país.

8. Desafios relacionados com o Estatuto da Metrópole (EM)

A partir da promulgação da Lei nº13.089/15 em janeiro de 2015, o estatuto da metrópole (EM), o debate sobre a governança metropolitana fica pautado pelos desafios colocados para sua implementação juntamente com as análises críticas sobre este novo diploma legal. Esta sessão pretende descrever sinteticamente os desafios para a governança metropolitana, descritos nos trabalhos classificados nesta categoria.

Logo depois da aprovação do EM em 2015 foi publicado em um periódico dedicado ao direito urbanístico um trabalho da Mestra em Direito Natalia Sales de Oliveira que analisa o Estatuto da Metrópole frente aos maiores problemas de gestão das principais regiões metropolitanas do país. A autora investigou as forças institucionais

e articulações de governança existentes em comparação a um modelo considerado ideal. Sua conclusão foi que o EM trouxe importantes inovações e instrumentos tais como os PDUÍ's e a gestão plena, mas não tratou da gestão exclusiva das FPIC's e deixou de criar de fato um fundo metropolitano com dotações fiscais adequadas e permanentes.

A autora conclui que:

Uma das maiores dificuldades quanto a gestão metropolitana diz respeito a necessária cooperação entre os entes. Os instrumentos trazidos pelo EM exigem que Estados e Municípios cooperem entre si porém o formato da descentralização brasileira e o modelo de governança que instigam a competição geram uma situação delicada e paradoxal. A governança das RM's tal qual dispõe o EM dependerá de fatores principalmente políticos. Isto não nega a importância do EM mas enfatiza os árduos caminhos a serem trilhados para que a governança metropolitana seja sólida, eficiente, bem articulada e capaz de fomentar o desenvolvimento sustentável das RM's do país (OLIVEIRA, 2015. p. 72).

Em 2016 no mesmo periódico, Vasconcelos, I.C.C. e Fischer, L.R.C. duas advogadas do Pará publicaram uma análise das inovações do EM em termos das disposições constitucionais sobre divisão de competências entre os entes federados. Segundo as autoras a governança Interfederativa, principal inovação do EM esbarra no atual modelo federativo brasileiro em que prevalece um federalismo muito mais competitivo do que cooperativo. Dizem as autoras que “o federalismo brasileiro é centralizador e desnivelado em termos de repartição de poderes e recursos financeiros”.

O projeto Governança Metropolitana da Rede Ipea, produziu inúmeros trabalhos sobre a implantação do Estatuto da MetrÓpole. A Mestre em Direito Marcela de Oliveira Santos publicou um artigo interpretando o EM e identificando os desafios para sua implantação. A autora descreve o objetivo do novo diploma legal:

Quatro são os objetivos do novo diploma normativo ,afim de estabelecer i) as diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução de FPIC's em AU's e RM's instituídas pelos estados; ii) as normas gerais para a elaboração do plano de desenvolvimento urbano integrado PDUÍ; iii) as normas gerais para a elaboração dos instrumentos de governança interfederativa; e iv) os critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano” (SANTOS, 2018, p. 460).

A autora compreende EM compõe com o Estatuto das Cidades um conjunto de ordenamento jurídico para as RM's e que as Operações Urbanas Consorciadas OUC's passam a poder ser desenvolvidas também em áreas conturbadas e geridas de maneira integrada por instrumentos de governança compartilhada. As novas OUCI's seriam um instrumento de transformação urbana que deveriam ser orientadas pelos PDUI's aprovados por legislação estadual. A autora identifica os seguintes desafios para que o financiamento de projetos urbanos integrados através da OUCI seja colocado em prática:

O comando público da OUCI deverá ser compartilhado, ou seja exercido no âmbito da governança interfederativa instituída na RM ou na AU; seria recomendável desenvolver na estrutura de governança meios e condições para o exercício do poder de polícia relativo a questões urbanísticas (licenciamentos e autorizações) que são tipicamente exercidos de forma isolada por cada município; havendo o pagamento por benefícios em relação ao uso e ocupação do solo e outras regras urbanísticas sera fundamental criar um sistema de arrecadação interfederativo (SANTOS, 2018, p. 460).

Marco Aurélio Costa publica artigo em livro do Projeto Governança Metropolitana dedicado aos desafios `a implementação do EM que já coloca no título a visão do autor quanto a importância do financiamento metropolitano:

O financiamento consiste num dos principais temas relacionados ao planejamento, `a gestão e `a governança metropolitana. Sem soluções de financiamento, sem recursos orçamentários e financeiros as possibilidades de desenho, construção e efetivação de arranjos, estruturas e instrumentos de planejamento , gestão e governança das FPIC's no território metropolitano mostram-se limitadas e carecem de sustentação , sobretudo em função do volume de recursos necessários para dotar as metrópoles de infraestrutura econômica , social e urbana adequadas e para fazer face `a demanda por habitação especialmente a de interesse social. A ausência de desenhos, engenharias, e estruturas de financiamento do desenvolvimento urbano-metropolitano favorece a produção de espaços com distintos acessos e disponibilidades de infraestrutura, o que proporciona a criação de produtos imobiliários diferenciados. Essa situação permite uma apropriação desigual econômica- mas não somente- desses espaços, com ganhos oriundos da valorização fundiária/imobiliária adquiridos por alguns agentes econômicos e com a provável (re) produção da segregação sócio espacial, impulsionada por diferentes processos. (COSTA,2018, p. 137)

A Região Metropolitana da Grande Vitória RMGV, recentemente classificada pelo IBGE como metrópole e que foi a primeira das RM's brasileiras a elaborar seu PDUI aprovado pela Assembleia Legislativa do Espírito Santo em 2017 foi estudada em trabalho publicado no livro "Brasil Metropolitano em foco: os desafios `a

implementação do Estatuto da Metrópole”. O artigo foi elaborado pelos pesquisadores do Instituto Jones dos Santos Neves-IJSN, que integra a Rede Ipea participando do Projeto Governança Metropolitana, Adauto B. Venerano; Cynthia L. P. De Miranda; Leticia Tabachi Silva e Pablo Lira. O artigo intitulado “A adequação dos arranjos de governança da Região Metropolitana da Grande Vitória ao Estatuto da Metrópole e o processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado-PDUI” traz uma análise detalhada da situação atual da metrópole capixaba e concluem que:

Considerando-se a descrição histórica e a análise da estrutura institucional e normativa da RM da Grande Vitória, é possível perceber quantos esforços foram feitos para criação e implementação de uma estrutura de governança metropolitana nessa região. Esforços que surgem já nos anos 1970 e persistem no momento atual, reforçando quão complexos são a temática metropolitana no Brasil e os entraves jurídicos e políticos para a criação de uma estrutura de governança metropolitana capaz de atuar no âmbito do estado municipalista e de exercer uma política que privilegie o interesse comum sobre o local.

Embora a aprovação da Lei no 13.089/2015 seja uma conquista importante para consolidar a política metropolitana, quando realizada a análise da adequação dos arranjos de governança metropolitana ao estatuto, verifica-se que ainda existem dúvidas quanto à instituição da estrutura básica necessária para garantir a governança interfederativa, como a existência de uma instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas (art. 8o, inciso I).

Em contrapartida, a obrigatoriedade da elaboração do PDUI, item necessário para a garantia da gestão plena (art. 2o, inciso III), possibilita reacender o debate metropolitano e detectar as funções públicas de interesse comum que necessitam ser trabalhadas por cada região, tornando obrigatória a elaboração de um instrumento de planejamento que direcione a gestão desse território. O estatuto retoma a agenda dos estados e municípios das RMs e aglomerações urbanas no que concerne aos debates territoriais e legais que envolvem a gestão desses territórios, possibilitando, desta forma, novos avanços e conquistas, garantindo assim que este tema tão complexo tenha espaço nas agendas políticas e sociais, uma vez que a lei também exige a participação da sociedade civil e da população no processo de elaboração do plano. ” (VENERANO et.al, 2018, p. 235)

A governança metropolitana avançou formalmente com o EM como mostra o artigo sobre a RMGV mas as ações compartilhadas não aconteceram. Mesmo com um trabalho técnico bem elaborado e consistente, tendo contado com ampla participação popular e tendo sido convertido em lei estadual, o PDUI da RMGV não possui nenhuma influência prática nas políticas públicas inclusive nas FPIC`s que seguem sendo conduzidas pelos municípios isoladamente e tendo o governo do

Estado como protagonista quase exclusivo.

9. Os desafios debatidos por autores brasileiros

O debate sobre os desafios da governança metropolitana foi realizado no dia 27 de agosto de 2020, através de vídeo conferência e encontra-se disponível em: <https://cutt.ly/efUfzcn>, contou com a participação de Latussa Monteiro, Pablo Lira, Daniel Cerqueira, Luiz Paulo Vellozo Lucas, Marcelo Gomes Ribeiro e Marco Aurélio Costa.

O presidente do IJSN Daniel Cerqueira, destacou a participação histórica do IJSN na RMGV, inclusive ocupando a secretaria executiva do COMDEVIT. Cerqueira reconhece como sendo problemas de alta complexidade e desafios a enfrentar a coordenação dos trabalhos metropolitanos junto com os municípios. Sendo assim as questões de arquitetura institucional e de mecanismos de governança, além do financiamento compartilhado das ações metropolitanas se destacam como sendo os principais desafios.

A diretora do IJSN Latussa Monteiro, chama atenção para as desigualdades sociais e econômicas dentro do território metropolitano. As desigualdades fiscais e o desequilíbrio no financiamento das políticas públicas entre os municípios integrantes da RMGV são apontados por Monteiro como sendo os principais obstáculos. Como agravante atuam as limitações do federalismo adotado no país que interfere negativamente na gestão integrada das cidades metropolitanas e o enfrentamento de seus problemas reais. Monteiro chamou atenção para os aglomerados subnormais, as favelas, e para o papel do planejamento e dos estudos técnicos sobre as condições de moradia e urbanização imperfeita e incompleta na região metropolitana.

O pesquisador do IPEA, Marco Aurélio Costa, fez uma exposição centrada na dimensão institucional e na questão federativa. É necessário que se faça uma avaliação do Estatuto da Metrópole afim de orientar a elaboração de uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Costa afirmou que na construção de uma agenda para o desenvolvimento urbano temos de um lado a sociedade civil e os acordos sociais, o lado real da dimensão metropolitana, e de outro lado temos o

campo político institucional, com uma série de legislações e regulações que tentam dar conta da questão metropolitana. É positivo que a Constituição de 1988 tenha atribuído aos estados a competência de tratar a questão metropolitana e considerou avanços importantes o Estatuto das Cidades de 2001 e o Estatuto da Metrópole de 2015. O desafio é acolher o conjunto de políticas setoriais que acontecem no território e enfrentar a integração delas. Os municípios são profundamente heterogêneos do ponto de vista social, econômico, ambiental assim como suas capacidades institucionais. Existem elementos positivos, mas a visão territorial continua muito frágil, predominando a setorialização e os conflitos de competência do federalismo brasileiro, que acaba sendo muito pouco cooperativo. Com a criação do Ministério das Cidades, o Conselho Nacional de Cidades e a realização das Conferências Nacionais das Cidades, entre 2003 e 2018, houve uma tentativa de orientação federal nas políticas urbanas. Esta recentralização deixou os estados federados numa posição fragilizada, perdida e como consequência o tema metropolitano acabou não ficando em lugar nenhum. Marco Aurélio afirma a necessidade e a urgência de enfrentar esses desafios ligados a questão federativa brasileira a fim de pactuar uma matriz de responsabilidades em torno do desenvolvimento urbano metropolitano. Dentro desses desafios em particular está a questão da gestão das funções públicas de interesse comum, as FPIC's. É necessário uma definição clara de titularidade e responsabilidade sobre as FPIC's nos arranjos de governança metropolitana e no financiamento desenvolvimento urbano metropolitano. A principal conclusão de Costa é que é preciso construir a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano-PNDU e que neste processo pode haver uma oportunidade para repactuar e repensar o sistema urbano brasileiro em geral e, em particular, a questão metropolitana. Marco Aurélio enfatizou que o “mega supremo desafio” é buscar soluções para o financiamento do desenvolvimento urbano e cita que em sua pesquisa no IPEA houve pouquíssimos casos apresentados de financiamento, na medida em que ninguém consegue ver solução para esse importantíssimo desafio que é o financiamento do desenvolvimento urbano metropolitano. Para encerrar, o autor aponta que os temas centrais são governança interfederativa, desenvolvimento integrado pensando numa abordagem matricial que rompa com a segmentação em políticas setoriais tendo o território

como referência. Afirma ainda que as políticas devem ser espaciais e a gestão tem que ser compartilhada, com responsabilidade financeira também compartilhada entre os entes na gestão metropolitana. O pesquisador afirma ter plena consciência que não são desafios pequenos e que não são novos também, mas não são insolúveis, pois se conhece experiências internacionais em que conseguiu-se avançar assumindo que a questão urbana metropolitana tem que estar na agenda pública e na agenda política do país.

O professor Marcelo Gomes Ribeiro, pesquisador do Observatório das Metrôpoles fez sua exposição centrada nas desigualdades urbanas históricas existentes nos centros urbanos do país, que afloraram chegando ao debate público no contexto da pandemia do covid-19 e que essas desigualdades são permanentes e persistentes ao longo do processo da urbanização brasileira. O Índice de Bem-Estar Urbano-IBEU, elaborado no âmbito do Observatório das Metrôpoles com base no censo de 2010 indica que, no momento em que a economia brasileira ia bem no ano de 2010, a desigualdade de renda estava diminuindo e as pessoas estavam tendo maior poder de consumo e como consequência a vida do ponto de vista individual estava melhorando. Ainda que a vida do ponto de vista individual estivesse melhorando em função da melhoria das condições de renda e do consumo e as condições urbanas, sobretudo das metrôpoles brasileiras, não estariam indo na mesma direção. É possível consumir muita coisa por meio da renda adquirida, seja por meio do salário ou outras fontes de renda, mas não se consegue garantir todo o bem-estar necessário para se viver bem nas grandes cidades apenas com o aumento da renda pessoal. Para se viver bem em espaços metropolitanos é preciso um conjunto de recursos coletivos que não se consegue obter individualmente e nem tão pouco se consegue consumir esses recursos de forma individual. O professor Marcelo entende que esses recursos coletivos, que são necessários para garantir o bem-estar urbano, só podem ser adquiridos de forma coletiva e consumida de forma coletiva a exemplo do esgotamento sanitário, da pavimentação, da mobilidade urbana etc. O IBEU selecionou um conjunto de variáveis no censo demográfico que permite ter esse olhar sobre as condições urbanas das metrôpoles. Este conjunto de vinte indicadores foram agrupados em cinco dimensões: 1) mobilidade urbana; 2) ambientais; 3) habitacionais; 4) serviços coletivos; e 5) infraestrutura, que formam o

índice de bem-estar urbano. Segundo o IBEU representado em cada metrópole brasileira, é possível perceber a desigualdade urbana existente nas metrópoles. Na Região Metropolitana da Grande Vitória, os dados de renda e arrecadação de ICMS, mostra as desigualdades na região. Encerrando sua exposição o professor Marcelo aponta quatro questões e desafios principais: 1) Como realizar a cooperação financeira entre municípios com situações fiscais tão distintas; 2) Como enfrentar as desigualdades urbanas existentes no espaço metropolitano em situações de orçamento públicos municipais comprometidos; 3) De que modo as políticas urbanas precisam ser realizadas sem reproduzir as desigualdades persistentes que existem nas metrópoles do país. Existem muitas políticas urbanas que ao invés de enfrentar a desigualdade reproduzem as desigualdades por que acabam realizando políticas em áreas onde as condições já são boas em detrimento de áreas que são desprovidas de bem-estar urbano 4) Como é possível assegurar o bem-estar urbano e o direito à cidade.

O mediador Luiz Paulo Vellozo Lucas, que elaborou previamente um roteiro para o debate (anexo), propôs aos demais participantes do seminário que os desafios para a governança metropolitana fossem divididos em duas categorias. As primeiras categorias são aquelas que dependem de reformas institucionais de âmbito nacional. Mudanças no sistema federativo brasileiro para eliminar áreas de superposição de atribuições e responsabilidades; fazer uma reforma tributária que dessa capacidade ao poder local de tributar adequadamente a propriedade e a terra urbana reforçando o papel do IPTU. Os marcos regulatórios dos serviços urbanos fazem parte também desta categoria de reformas institucionais de responsabilidade do Congresso Nacional. Uma segunda categoria são os desafios formados por questões que poderiam fazer avançar a governabilidade metropolitana com base em inovações institucionais que precisassem apenas de legislação subnacional. O que poderia ser feito ainda que parcialmente enquanto essas reformas institucionais nacionais não acontecem. O que poderia ser feito na legislação estadual para aperfeiçoar a governança metropolitana no sentido de forçar uma cooperação interfederativa enquanto não avançam as reformas nacionais.

Os participantes do seminário fizeram uma rodada final de intervenções reforçando os pontos já levantados e lembrando as oportunidades abertas pela lei dos

consórcios intermunicipais e a gestão do SUS como exemplo de espaços existentes para aperfeiçoamento institucional e gerencial da governança metropolitana.

10. Principais apontamentos

- Fortalecimento da governança urbana com instituições e mecanismos sólidos que empoderem e incluam atores urbanos, assim como freios e contrapesos apropriados, conferindo previsibilidade e coerência aos planos de desenvolvimento urbano para possibilitar a inclusão social, o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável e a proteção do meio ambiente (ONU-Habitat, 2016).
- As tensões institucionais entre o governo central e os governos subnacionais e os ciclos de centralização e descentralização de poder estão presentes ao longo de toda a história brasileira e são decisivos no processo político desde o período do Império (ABRANCHES, 2018).
- A restrição fiscal dificulta a cooperação interfederativa e aumenta o “jogo de empurra” principalmente no quadro do estoque acumulado de déficit de infraestrutura urbana. O federalismo fiscal praticado no Brasil incentivou a cisão de municípios e a pulverização de recursos financeiros e não a associação entre governos municipais, que por sua vez, associada a ideologia do municipalismo autárquico, tornou ainda mais complexa a gestão de serviços e políticas urbanas (ABRUCIO, 2000).
- A orfandade institucional das Regiões Metropolitanas brasileiras, depois da redemocratização e do desmonte dos instrumentos de políticas urbanas centralizados e autoritários utilizados no período do regime militar, faz com que a grande maioria dos autores pesquisados considere que as RM's ficaram fora do pacto federativo brasileiro e que a situação atual seja de um verdadeiro vazio institucional (KLINK, 2013).
- Por décadas, especialmente no investimento em infraestrutura, a debilidade

da institucionalidade do financiamento foi resolvida com a ação direta do Estado. Mas, na derrocada de sua capacidade financeira, a entrega de tarefas ao setor privado foi realizada sem que um novo padrão de relações financeiras e institucionais fosse construído. A transferência ao setor privado não poderia deixar de mostrar seus limites. O problema de alavancagem de recursos apenas mudou do Estado para o parceiro privado. Na sequência, alguns elementos para a construção de um novo padrão de financiamento para o investimento são colocados, com ênfase numa mudança do papel do Estado que, de forma alguma, reduz sua importância. (AFONSO e BIAZOTTO, 2014).

- As competências entrelaçadas convertem-se em federalismo coercitivo pela capacidade do governo federal de influenciar e conformar as políticas públicas das unidades subnacionais não apenas pelo financiamento, mas também pelo poder da legislação, implicando a diminuição da autonomia dos demais entes federados (LONGO FILHO, 2017).
- O modelo de federalismo e descentralização adotado na Constituição de 1988 fortaleceu o processo de “municipalização autárquica” além de competição entre os entes federados por poder nos territórios metropolitanos. O livro de Marcus Pestana e Eugenio Vilaça Mendes de 2004 “Pacto de Gestão: da municipalização autárquica à regionalização cooperativa” apresenta e analisa o modelo adotado na área da saúde no estado de Minas Gerais que busca superar a municipalização autárquica através da cooperação regional (PESTANA e VILAÇA MENDES, 2004).
- Marco Aurélio enfatizou que o “mega supremo desafio” é buscar soluções para o financiamento do desenvolvimento urbano e cita que em sua pesquisa no IPEA houve pouquíssimos casos apresentados de financiamento, na medida em que ninguém consegue ver solução para esse importantíssimo desafio que é o financiamento do desenvolvimento urbano metropolitano (COSTA, 2020).

11. Experiências nacionais de governança metropolitana

Esta seção é dedicada ao estudo de experiências nacionais de governança metropolitana no Rio de Janeiro e São Paulo, as duas maiores RM's brasileiras. Também analisa a experiência desenvolvida no Espírito Santo com o Projeto Desenvolvimento Regional Sustentável DRS-ES particularmente no que se refere aos desafios da governança dos Conselhos de Desenvolvimento de cada uma das nove microrregiões do Projeto.

11.1. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro³

O Rio de Janeiro sofreu as maiores alterações de sistema de governo local que uma cidade poderia ser submetida ao longo de sua história. Alçada a capital da Colônia Portuguesa em 1763; a capital do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarve em 1815; a capital do Império do Brasil em 1822; a capital da República dos Estados Unidos do Brasil em 1889; a cidade estado da Guanabara em 1960 quando da transferência da capital para Brasília e finalmente a capital do Estado do Rio de Janeiro depois da sua fusão com a Guanabara em 1975.

A MetrÓpole do Rio de Janeiro possui hoje 22 municípios, 12,3 milhões de habitantes que corresponde a 75% do Estado, sendo que 64% dos seus moradores se deslocam diariamente para a capital (IPEA, 2018).

Vicente Loureiro, diretor executivo do Grupo Executivo de Gestão Metropolitana (GEGM), da Câmara Metropolitana do estado do Rio de Janeiro, descreve a evolução recente da estrutura de governança da RM do Rio de Janeiro:

As funções públicas e os serviços de interesse comum na RM do Rio de Janeiro, abrangendo o uso e a ocupação do solo, a mobilidade urbana, o saneamento básico, o tratamento e a destinação dos resíduos sólidos somados a prevenção dos efeitos ambientais das mudanças climáticas e a comunicação digital estão sendo reconhecidos por lei agora. O Projeto de Lei Complementar n 10/2015 que cria a estrutura de governança

³ Esta seção contou com o apoio fundamental de Vicente Loureiro, arquiteto urbanista, principal executivo da Câmara Metropolitana do Rio de Janeiro, pesquisador e autor de trabalhos acadêmicos sobre o tema metropolitano, que por meio de entrevista livre (não estruturada) contribuiu para ampliar o entendimento acerca da governança da RMRJ.

metropolitana e dispõe sobre a organização da RM do Rio de Janeiro vem preencher um vazio de políticas de interesse metropolitano no estado do Rio de Janeiro que perdurava por mais de três décadas (PANTOJA; LOUREIRO; FRANÇA e LEITE, 2018. p. 251).

Loureiro afirma ainda que a iniciativa do executivo estadual, que determinou a criação de uma agência executiva metropolitana e a elaboração de um plano diretor decenal para a RMRJ, nunca saiu do papel embora tenha sido objeto de Lei aprovada e sancionada em 2008.

Em 2011, o tema metropolitano foi reintroduzido com a criação do Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas estimulado pelos grandes projetos em andamento na metrópole como o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), em Itaboraí, o Arco Metropolitano, a instalação da ThyssenKrupp- Companhia Siderúrgica do Atlântico (TKCSA), a reestruturação do Porto de Itaguaí e dos estaleiros da baía de Guanabara. Contribuiu para este avanço os compromissos assumidos pelo governo do estado com o Banco Mundial, no âmbito dos empréstimos realizados com a finalidade de modernização e fortalecimento da gestão pública (PANTOJA; LOUREIRO; FRANÇA e LEITE, 2018).

O debate sobre a governança metropolitana no Rio de Janeiro acabou incluindo inclusive um questionamento sobre sua transformação em uma segunda capital do Brasil com debates no Congresso Nacional e matérias na imprensa, como ilustra a seguinte reportagem:

Hoje está patente a incapacidade do Rio de funcionar como Minas Gerais ou São Paulo, o que era o objetivo da fusão imposta pela ditadura. O estado deveria possuir uma elite política longamente estabelecida, consciente de seus interesses regionais. É o pior dos mundos: moldura jurídica estadual com mentalidade de capital. Essa situação contribuiu muito para a decadência do estado, obrigando a União nos últimos anos a fazer seguidas intervenções brancas em matéria de saúde e segurança pública. Por outro lado, de um ponto de vista “nacional”, o Rio nunca deixou de representar o papel de capital do Brasil. Se Brasília é hoje a capital federal, entendida como um espaço neutro em relação ao conjunto de estados que compõem a União, o Rio segue ... sendo percebido como a capital nacional do Brasil, como se viu nos Jogos Olímpicos. É o principal centro universitário federal do País e berço do nosso nacionalismo, que nele ainda pulsa intensamente como parte indissolúvel de identidade política. Do ponto de vista “federal”, o Rio de Janeiro também nunca deixou de ser uma espécie de segundo Distrito Federal. De todos os órgãos e empresas públicas distribuídas entre Brasília e o Rio, cerca de um terço do total continua na ex-capital. São mais de 50 repartições, entre agências, autarquias, fundações e empresas públicas, como a Biblioteca Nacional, a Comissão Nacional de Energia Nuclear, a Fiocruz, a Petrobras, a Eletrobrás, o IBGE, o BNDES, a Casa da Moeda, o Arquivo Nacional, para citar apenas alguns. (CARTA CAPITAL,

2021).

11.2. A FPIC Saneamento

Um marco fundamental na evolução do debate sobre a governança metropolitana, no Brasil, se passa no Rio de Janeiro com a disputa judicial sobre a titularidade do poder concedente no serviço de saneamento entre a prefeitura da cidade do Rio de Janeiro e a CEDAE, empresa estatal estadual operadora do monopólio sobre estes serviços. A Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADIN nº 1842, interposta por um partido político que se opunha a privatização da companhia, tramitou no STF-Supremo Tribunal Federal, de 1997 até 2013. A decisão do Supremo estabelece que as FPIC's nas RM's, inclusive o saneamento básico, devem ser geridos por entidade metropolitana em regime de responsabilidade compartilhada.

A crise fiscal do Estado do Rio de Janeiro e a negociação de um plano de recuperação financeira entre os governos estadual e federal colocou a privatização da CEDAE no centro da agenda. Em 2021, a CEDAE foi vendida com um modelo desenhado pelo BNDES gerando R\$ 22,6 bilhões de receitas de outorga, um valor 133% maior que a outorga mínima estabelecida de R\$10,6 bilhões.

O leilão da CEDAE partiu de uma modelagem que separa as atividades do *upstream*, ou seja, captação, adução e tratamento da água, que continuam a ser realizadas pela CEDAE estatal, das atividades *downstream*: reservação e distribuição. Os concessionários privados compram a água tratada bruta da CEDAE no *citygate* do território concessionado, reservam e distribuem aos usuários cobrando a tarifa estabelecida que não pode ser maior daquela praticada hoje.

O modelo de concessão por 35 anos, com um capex de R\$30 bilhões, tem compromisso com a universalização dos serviços de água e esgoto e ainda uma outorga variável de R\$10,6 bilhões a ser dividida em três partes: 80% para o estado do Rio de Janeiro (RJ); 15% para as prefeituras e 5% para o fundo metropolitano. Os municípios recebem ainda 3% das receitas operacionais da concessão, isto é, do

faturamento em seu território. O Fundo Metropolitano recebe 0,5% do faturamento operacional (BNDES, 2021).

O caso da CEDAE é ao mesmo tempo o melhor exemplo de conflito interfederativo das RMs brasileiras e o primeiro exemplo de reestruturação completa de financiamento e gestão de uma FPIC essencial para o território metropolitano. Muito mais importante do que ajudar a resolver os problemas fiscais do estado do RJ, a reestruturação dos serviços de saneamento e a sua concessão parcial à iniciativa privada, o caso da CEDAE mostra como é possível um redesenho institucional que permita compartilhar poder, responsabilidades e recursos entre os entes federados, os usuários, o setor privado e instituições de financiamento, mesmo com as limitações do ordenamento federativo e tributário vigente no país.

11.3. Implantando o Estatuto da Metr pole

O Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas criado por decreto do governo estadual do RJ, em 2011, era integrado exclusivamente por secretarias estaduais, além da Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Presidido pelo Vice-governador, o Comitê não possuía representa o dos governos municipais e, portanto, não avança em termos de governança compartilhada, mas apenas na articula o interna do governo estadual motivado, principalmente, por uma agenda de grandes projetos de alto impacto, já mencionados anteriormente, além da prepara o para a Copa do Mundo de 2014 e para os jogos olímpicos de 2016.

A contrata o de uma opera o de crédito de US\$ 485 milhões com o Banco Mundial, o Programa de Habita o e Desenvolvimento Urbano Metropolitano Sustentável (PROHDUMS), impulsionou o trabalho do Comitê que seguiu sendo iniciativa apenas do governo estadual (LOUREIRO e LEITE 2018).

Em 2014 um novo decreto estadual instituiu a Câmara Metropolitana de Integra o Governamental do Rio de Janeiro, juntamente com o Grupo Executivo de Gestão Metropolitana. Integram a Câmara Metropolitana os 21 prefeitos dos municípios pertencentes   RMRJ, que juntamente com o governador do estado compõem o Conselho Metropolitano visando o compartilhamento de decisões e

responsabilidades em temas de interesse metropolitano. Principal protagonista gerencial desta iniciativa, Vicente Loureiro afirma que:

Trata-se de uma institucionalidade que se propõe também a criar um ambiente de debates sobre a forma e a composição final da instituição, que será responsável, de maneira plena, pela gestão da governança metropolitana – a autarquia metropolitana prevista no Acórdão da ADI nº 1.842/2013, do STF, e no Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015). Como se sabe, o compartilhamento das responsabilidades, no que diz respeito às FPICs, deve estar em consonância com o que estabelece o conteúdo do acórdão do STF sobre a titularidade desses serviços. O pleno do tribunal julgou que a titularidade dessas funções deve ser compartilhada e gerida por uma autarquia interfederativa, tal como uma agência de gestão metropolitana. (LOUREIRO e LEITE, 2018, p. 252)

Os autores apresentam ainda que a Câmara é um espaço de discussão coletiva entre os agentes políticos e que, de acordo com o decreto de origem, possui as seguintes atribuições:

- Criar um ambiente de cooperação e apoio entre os diversos níveis de governo presentes na RMRJ, de modo que possibilite a concertação permanente das ações;
- Propor um novo arcabouço legal e institucional para a RM, consagrando um modelo de governança;
- Pactuar sobre os projetos e as ações de interesse comum e de caráter metropolitano a serem implementados, definindo os objetivos que devem ser alcançados;
- Estabelecer prioridades, metas e prazos referentes aos projetos e às ações pactuadas;
- Acompanhar e supervisionar a implementação dos projetos e das ações definidas para a RM;
- Buscar fontes e alternativas de financiamento para os projetos e as ações de caráter metropolitano;
- Estabelecer condições para a implementação de parcerias público-privadas (PPPs) de interesse supramunicipal e alcance metropolitano (LOUREIRO e LEITE, 2018, p. 252).

A Secretaria Executiva da Câmara Metropolitana, por intermédio do Grupo Executivo de Gestão Metropolitana, foi criada para implementar atividades operacionais relacionadas com a coordenação e gestão dos assuntos metropolitanos de acordo com as diretrizes da Câmara Metropolitana. Desde sua criação, a Câmara Metropolitana tem por objetivo o planejar o desenvolvimento urbano e territorial e constituir uma governança metropolitana capaz de garantir o concurso efetivo e compartilhado dos diversos atores e agentes que atuam no território metropolitano.

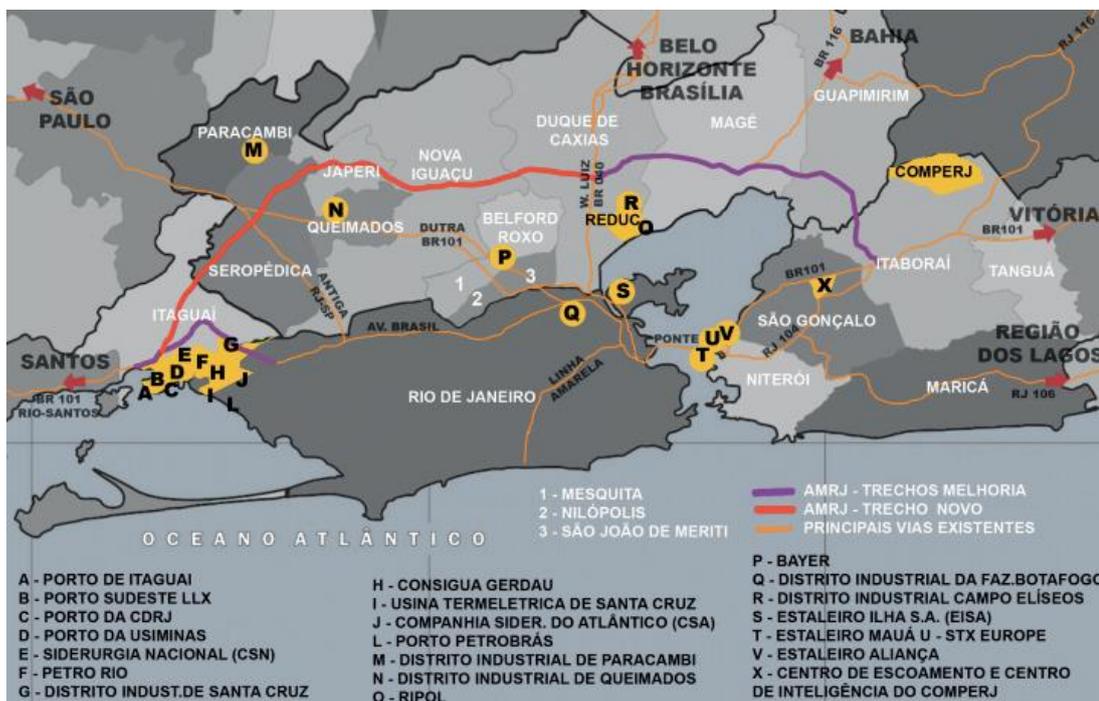
Em 2015, o governo do estado do RJ elaborou e enviou à Assembleia Legislativa um Projeto de Lei Complementar (PLC) que dispõe sobre a RMRJ, define sua

composição, organização, gestão, bem como define também as FPIC's e cria a Agencia Executiva Metropolitana, nos termos do Estatuto da Metr pole. O Banco Mundial financiou a contrata o de consultoria para a elabora o do PDUI contribuindo para incentivar a supera o da abordagem setorial que prevalecia em empréstimos anteriores para transporte, saneamento etc., em favor de um planejamento integrado das a oes na região.

Em dezembro de 2018, a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro aprovou com emendas o projeto de lei complementar enviado em 2015 que dispõe sobre a RMRJ, inclusive criando a Agencia Executiva. O texto aprovado incorporou o município de Rio Bonito, fazendo com que a RMRJ passasse a contar com 22 municípios. A estrutura aprovada, juntamente com o PDUI elaborado com a consultoria de Jaime Lerner e financiado pelo Banco Mundial, concretiza formalmente todos os instrumentos legais de governança previstos no Estatuto da Metr pole (ALERJ, 2021).

Sobre o mapa da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Figura 3) são apresentados os projetos estruturantes do Arco Metropolitano.

Figura 3: Investimentos do Arco Metropolitano



Fonte: Plano Diretor do Arco Metropolitano (PdAm)

11.4. Inovações Institucionais no Rio de Janeiro

Além da FIPC do saneamento, o estudo do caso do Rio de Janeiro mostra a existência de outras duas experiências inovadoras em temas centrais para governança metropolitana: a segurança pública e o financiamento do investimento na infraestrutura urbana. Quanto à segurança pública, as UPP's nas favelas controladas pelo crime organizado; com relação ao financiamento, o projeto de revitalização e reurbanização da região portuária do Rio de Janeiro, financiado com títulos financeiros emitidos pelo município no mercado de capitais, ou seja, um título mobiliário que outorga ao seu titular o direito urbanístico adicional dentro do perímetro de uma operação urbana consorciada (OUC), denominado de Certificado de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), um mecanismo criado pelo Estatuto da Cidade.

A despeito das críticas, são iniciativas inovadoras que deixam lições importantes para o debate sobre governança nas RMs brasileiras.

Em artigo publicado em 2011 Cunha e Mello afirmam que:

As políticas de segurança pública implementadas recentemente em distintas favelas da cidade do Rio de Janeiro fazem parte de projetos mais amplos de renovação urbana, visando preparar a cidade para a realização de importantes eventos internacionais, como a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016. Assim, desde dezembro de 2008, começaram a ser instaladas em favelas cariocas as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), uma forma de ocupação por um determinado contingente policial com a finalidade de garantir a segurança local e, sobretudo, o cessamento da criminalidade violenta ligada ao tráfico de drogas nesses espaços. (CUNHA e MELLO, 2011. p.371).

Em dissertação defendida no curso de mestrado em Direitos Humanos e Democratização na Universidade de Coimbra em 2014, Christofer Guldborg analisa que:

O foco da minha análise é o objetivo de trazer cidadania e direitos sociais aos moradores das favelas do Rio de Janeiro. Eu argumento que a falta de participação no processo de formulação e implementação do programa por parte dos beneficiários causa inúmeras consequências para sua legitimidade e eficiência. Por causa desta falta de participação dos moradores das favelas como cidadãos legalmente constituídos, a implementação do Programa passou a ser dirigida por interesses externos e por categorias discursivas que veem as favelas como fontes de risco e perigo por um lado e vítimas de traficantes criminosos e de injustiças sociais históricas por outro lado. Assim a implementação do Programa teve um caráter de intervenção e controle normativo sem obter sucesso na criação

de uma esfera pública de inclusão. (GULDBERG, 2014, p.26, tradução nossa)⁴

Não se pretende aqui debater em profundidade o desafio da urbanização das favelas e todas as razões do fracasso do Programa de UPP's mas apenas registrar que os autores pesquisados consideram que a falta de participação dos moradores beneficiários é um problema grave que contribuiu fortemente para seu insucesso. A dimensão social que ficou conhecida como UPP Social também não foi implementada como a dimensão policial e tampouco avançou na participação das comunidades na estrutura de governança local, demonstrando com clareza o caráter multissetorial da exclusão social presente nas favelas (CUNHA e MELLO, 2011).

A segurança pública é uma FPIC e a governança nas favelas e o enfrentamento da pobreza urbana, através de uma abordagem multissetorial e integrada, é um desafio que encabeça a agenda estratégica da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. A implantação dos instrumentos formais previstos no Estatuto da Metr pole foi feita no Rio de Janeiro sem tratar deste tema.

A literatura em língua portuguesa pesquisada sobre o Projeto do Porto Maravilha mostra vários autores e trabalhos acadêmicos com análises críticas a partir de abordagens ideológicas anticapitalistas que destacam a financeiriza o da terra e da propriedade urbana, e que consideram a valoriza o imobiliária das cidades a causa das desigualdades sociais e da virtual impossibilidade em se assegurar a todos o "direito a cidade", como conceitua Lefebvre. Letícia de Carvalho Giannella publicou, em 2019, um artigo na Revista brasileira de geografia econômica, Espaço e Economia denominado "A produ o histórica do espaço portuário da cidade do Rio de Janeiro e o Projeto Porto Maravilha", em que exemplifica bem esta corrente de autores. A autora analisa a correspondência entre os grandes ciclos de acumula o

⁴ Thus, in the specific context of the empirical object of this thesis, the question to be answered is threefold. First, whether the social and historical context of Rio de Janeiro's favelas has facilitated and facilitates the inclusion of favela residents in the public sphere where they are allowed to participate as equal citizens, that is, socially constituted legal subjects. This question of conditions leads to a second, related question, that is, whether the "pacification" program with its effects on living conditions in the favelas, can facilitate the emergence of an inclusive public sphere. Whether this happens is dependent on the answer to the third part of the question, that is, whether the program includes channels for interlocutions allowing for the participation in its implementation and the adoption of the preferences of the stakeholders in the program, who are, primarily, the residents of the favelas, and the MPs of the UPPs. This is especially pertinent in the current crisis of legitimacy that the UPPs seem to be going through.

capitalista e a morfologia urbana buscando articular o Projeto Porto Maravilha ao “ciclo de acumulação capitalista neoliberal” (GIANNELLA, 2019).

Outra corrente de interpretação são autores que analisam as circunstâncias econômicas e políticas que estiveram presentes no Porto Maravilha, tendo permitido as condições de governança urbana que viabilizaram a concepção e a execução do projeto. Betina Sarue publicou em 2018 uma análise sobre os grandes projetos urbanos do mundo a partir da experiência do Porto Maravilha. A autora afirma que:

Nesse sentido, entender quando grandes projetos urbanos acontecem passa por compreender como são articulados os arranjos de entrega da política. Isso passa pelo exame da participação i) do Estado – por meio de governos centrais e locais – em cada fase da política de um grande projeto urbano e os padrões de governança instituídos a partir de sua relação com os principais atores urbanos; ii) dos capitais do urbano (Marques, 2012), cuja reprodução está diretamente associada ao ambiente urbano e de capitais de investimento nacionais e internacionais na presença de capital financeiro por meio de fundos de investimento; e iii) dos atores sociais, tais como associações e grupos de moradores que influenciam a disputa pela terra, já que esses arranjos estão também relacionados com o insulamento e a criação de canais institucionais de participação social – ou a sua ausência – a partir dos modelos instituídos. Portanto, proponho uma contribuição analítica fundamentada na importância dos arranjos institucionais e da governança estabelecida em grandes projetos urbanos tanto para o acesso às terras, como para a configuração dos arranjos formais que permitem a implementação dos projetos e seu financiamento. Essas condições evidenciam o contexto de disputa entre atores pelos benefícios produzidos pela política – inclusive o benefício da valorização do solo urbano – e impactam diretamente a governança urbana e o estudo da política nas cidades (SARUE, 2018, p. 583).

Assim, a autora compreende a disputa pelos benefícios dos grandes projetos e da valorização urbana como sendo uma questão política e, desta forma, atribui papel central à governança.

Logo, não se trata nem de refutar teorias estruturalistas ou de regimes ou coalizões, mas de entender a governança a partir dos arranjos formais e institucionais e seu impacto sobre a política urbana. A literatura sobre governança urbana já considera a importância desses arranjos, mas ainda é pouco aproveitada pelas análises de grandes projetos urbanos. Nesse sentido, Mike Raco (2014) mostrou como os detalhes da operação no dia a dia da construção dos Jogos Olímpicos em Londres são importantes para compreender seus impactos e inseriu a política em um debate sobre liberalismo ou governança contratual que vai além das análises recorrentes sobre o projeto Olímpico de Londres. ” (SARUE, 2018, p. 583)

A literatura recente sobre financiamento do investimento em infraestrutura tem insistido na necessidade de modelos inovadores de articulação da iniciativa privada através de instrumentos financeiros já previstos na legislação brasileira como PPP`s

e CEPAC's (Afonso e Biasotto, 2017). Para estes autores a valorização imobiliária, advinda dos grandes projetos urbanos, pode ser parcialmente antecipada e apropriada na forma de receitas públicas através do mercado de capitais e assim contribuir no financiamento de obras estruturantes como ocorreu no Projeto do Porto Maravilha.

O Projeto Porto Maravilha é um exemplo de modelo de governança transfederativa, envolvendo as três esferas de poder, que compartilham responsabilidades em articulação com empresas privadas, bancos oficiais, combinando planejamento urbano público com empreendimentos privados em regime de concessão e viabilizam a execução de obras e serviços que requalificam e redefinem o uso e a ocupação urbana na região do centro histórico do Porto do Rio de Janeiro.

Também neste caso os mecanismos jurídicos formais de governança metropolitana, implantados sob a inspiração do Estatuto da Metrópole, contribuíram muito pouco na formulação e na implantação do Projeto que já estava presente no Plano Estratégico da Câmara Metropolitana, uma instância do governo estadual.

11.5. A Governança Territorial em São Paulo⁵

Os diferentes arranjos e modalidades de governança territorial que foram implantados no Estado de São Paulo são analisados criticamente por Elson Luciano Silva Pires em trabalho publicado em 2016.

Alertamos para a fragilidade desses arranjos institucionais resultantes dos processos de descentralização do Estado. A caracterização dessas estruturas de governança apesar de revelar composições de atores locais e regras formais e informais, ainda não permite o aperfeiçoamento das relações de poder e das formas democráticas de gestão pública que desafiam a cidadania e a ação política do Estado brasileiro. Neste sentido, mostramos que grande parte das governanças estudadas não tem contribuído para que os atores se organizem e garantam suas reivindicações territoriais de forma democrática. Além disso, a administração pública paulista, apesar dos avanços, não tem favorecido a construção dessas novas legitimidades democráticas de forma eficiente, que possa atender as demandas de uma coordenação descentralizada da

⁵ Esta seção se valeu de informações obtidas em entrevista livre (não estruturada) com Fernando Chucre, arquiteto urbanista, ex-Secretário de Habitação da Prefeitura de São Paulo e ex-Deputado Federal.

política pública voltada para as novas estratégias de desenvolvimento territorial sustentável, democrático e participativo (PIRES, 2016, p.143)

Ainda segundo Pires (2016), as formas de governança territoriais foram influenciadas por três processos econômicos e políticos. A desconcentração produtiva, em busca de redução de custos de fatores de produção; a descentralização política e administrativa do Estado e das políticas sociais, na esteira da Constituição de 1988; e do impulso localista da globalização que enaltece a valorização das especificidades dos territórios para a sua inserção nos fluxos globais de inovação, investimentos, produção e consumo (Pires, 2016).

O IPEA publicou, em 2015, um relatório de pesquisa coordenada pela Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. (Emplasa) cujo objetivo é caracterizar e avaliar a governança metropolitana em São Paulo como subsídio para o desenho, a implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas à gestão das funções públicas de interesse comum (FPICs) no espaço metropolitano. A pesquisa descreve a evolução da estrutura institucional e normativa da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) desta maneira:

Historicamente, é possível identificar o início do processo de planejamento e gestão do uso do solo metropolitano da RM de São Paulo nas décadas de 1950 e 1960, sendo um importante marco desse processo o seminário organizado pela seção paulista do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), em 1964, denominado O Homem e a Paisagem Paulistana – Critérios de Encaminhamento do Planejamento Territorial da Região da Cidade de São Paulo. O documento resultante desse evento defendia a “necessidade de atribuir função eminentemente técnica à entidade metropolitana, com o objetivo de excluir a natureza política da questão”. Obviamente era uma visão um tanto ingênua sobre a gestão urbana da capital, talvez podendo ser ampliada no âmbito metropolitano. Em 1967, foi criado o Grupo Executivo da Grande São Paulo (Gegran), vinculado à Secretaria de Economia e Planejamento do Governo do Estado de São Paulo (SEP/GESP), passando a RM de São Paulo assim a contar com uma entidade de gestão do seu processo de desenvolvimento. Em 1970, foi concluída a elaboração do PMDI-I, documento contendo diretrizes e proposições para o desenvolvimento urbano, circulação e transportes e saneamento básico da região. Cabe destacar que no PMDI-I foi feito o primeiro levantamento sistemático sobre a questão da urbanização da área metropolitana, considerando as diferentes funções regionais (IPEA, 2015, p.32).

O estado de São Paulo deu sequência à criação de uma série de órgãos na estrutura administrativa do governo estadual para dar conta da complexidade do planejamento e gestão do solo metropolitano, tal como descrito na pesquisa do IPEA:

Nessa década, foram criadas as empresas de planejamento e de

transportes metropolitanos (Emplasa e Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos – EMTU), a Secretaria dos Negócios Metropolitanos (SNM), o Sistema de Planejamento e Administração Metropolitana (Spam), o Codegran, o Conselho Consultivo Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (Consulti) e o Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento (Fumefi). Logo no seu início, a Emplasa desenvolveu projetos baseados no PMDI-I, de adequação e classificação de aptidões do sítio metropolitano para o desenvolvimento urbano e uso do solo urbano e não urbano. Desta forma, elaborou o Estudo de Implementos Legais de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo que deu origem à Lei Estadual de Proteção aos Mananciais (LPM) no 898/1975) e à Lei de Zoneamento Industrial (LZI) no 1.817/1978. Na revisão do PMDI-II, foi dada ênfase ao conhecimento sobre o meio ambiente da região, com suas funções diferenciadas, bem como sobre a compreensão dos sistemas de funcionamento setorial do estado. A revisão do plano foi feita em quatro anos e concluída em 1982, sendo que sua versão preliminar foi aprovada pelo Codegran, sem, no entanto, ter sido apreciada. A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) passou aos estados a atribuição para criar unidades regionais – RMs, aglomerações urbanas e microrregiões – e definir políticas territoriais e novos procedimentos jurídicos e normativos, alterando o formato institucional anterior. Em 1994, a Emplasa concluiu a elaboração de um novo plano metropolitano de desenvolvimento para a RM de São Paulo – 1994-2010. Em 2011, a Emplasa deu início à elaboração do Plano de Ação da Macrometrópole Paulista (PAM) e ao Plano Metropolitano de Desenvolvimento Habitacional (PMDH). A época atual caracteriza-se por uma expressiva articulação político-institucional entre a entidade metropolitana e os municípios da Região Macrometropolitana, por meio da atuação da Emplasa como Agência de Desenvolvimento da RM de São Paulo e de assessoramento à Casa Civil, notadamente com a atividade construindo a governança metropolitana, e da elaboração de planos e projetos no âmbito da MMP (IPEA, 2015, p. 33).

A mancha metropolitana paulista (MMP) abrange as cinco RMs do estado de São Paulo (São Paulo, Campinas, Baixada Santista, Sorocaba e Vale do Paraíba e Litoral Norte); duas Aglomerações Urbanas (AUs) - Jundiaí e Piracicaba, bem com a microrregião Bragantina. Um território de 50 mil km², representando 6% de todo território paulista; com 30,5 milhões habitantes, equivalente a 74% da população do estado e 15% do país; e que produz 83% do PIB paulista e 28% do PIB brasileiro (Emplasa, 2013). A pesquisa da Emplasa analisou as FPICs e os desafios da governança metropolitana no estado de São Paulo:

A complexidade da metropolização do território impõe a governança dos problemas urbanos mediante solução articulada e integrada de diferentes setores dos serviços urbanos e de infraestrutura, e também pelo fato de que as políticas metropolitanas têm caráter transversal exigindo a integração das políticas públicas setoriais. Uso do solo, saneamento e transportes metropolitanos ultrapassam fronteiras municipais, devendo ser enfrentados por meio de cooperação entre os diferentes entes da Federação que atuam nesse território – estado, municípios, União com a participação da

condições de arcar com tais volumes de capital exigidos, sendo que a execução das ações normalmente ultrapassa os mandatos políticos dos prefeitos.

A conclusão da pesquisa aponta para o desafio do financiamento como sendo o mais importante nas FPIC`s no estado de SP. Além da capacidade de investimento com recursos próprios dos municípios e transferências do estado e da União, a Emplasa afirma que:

A participação do setor privado mostra-se fundamental nesse processo de planejamento das ações para um horizonte de 26 anos ao qual o PAM se propõe. Não por acaso, a experiência recente do estado de SP tem conferido alto grau de relevância ao formato de parceria caracterizado pelas PPPs e pelas concessões. O aspecto mais visível do novo arranjo institucional reside na ampliação das condições de obtenção de recursos financeiros para o investimento. Há vários projetos no portfólio de investimentos do estado, que preveem sua viabilização por meio de PPPs, grande parte situados na MMP. Também é fundamental a exploração de outras estruturas institucionais, tais como os consórcios intergovernamentais (estados e municípios) ou autarquias municipais consorciadas, baseadas na Lei dos Consórcios e regulada pelo regime de direito público, e que sejam reconhecidos como entes federativos, recebendo transferências governamentais, e eventualmente com acesso a financiamento (interno e externo). A alternativa de consórcios públicos, com a participação do estado, ainda se mostra pouco explorada, e poderá ser uma alternativa, assim como o uso de direitos urbanísticos em operações urbanas consorciadas (IPEA, 2015, p. 175).

Na vertente ideológica anticapitalista o pesquisador Erik Omena de Melo (2021, p. XX) publicou no Cadernos Metrôpoles, uma pesquisa que pretende mostrar “o surgimento de uma coalizão urbano-imobiliária-financeira que se torna hegemônica ao direcionar o desenvolvimento e ampliar seu poder nos municípios”. Os esforços de aperfeiçoamento da gestão e da governança nos territórios metropolitanos em São Paulo são vistos apenas como expressão do poder empresarial (MELO, 2021).

Para o pesquisador do Instituto de Estudos Avançados da USP (IEA-USP) Ivan Maglio é um equívoco e um retrocesso a extinção da Emplasa, órgão técnico de planejamento metropolitano que tem sido e continua a ser fundamental no desenvolvimento de projetos do porte da Lei de Proteção aos Mananciais , Lei de Zoneamento Industrial, Plano Diretor de Mineração, Plano de Desenvolvimento Integrado(PDUI), Plano de Usos Integrados e Disciplinados das Áreas Marginais do Reservatório Paiva Castros, Plano Diretor de Drenagem do Rio Juquerí, Avaliação Ambiental Estratégica do Rodoanel Mario Covas, Poupatempo, avaliação de

implantação de novas infraestruturas como a do Aeroporto de Guarulhos entre outros.

Responsável pelo Sistema Cartográfico Metropolitano desde 1977, tendo passado em 2015 a coordenar e executar as ações relativas ao Sistema Cartográfico do Estado de São Paulo (SCE-SP) e ao Programa de Infraestrutura de Dados Espaciais do Estado de São Paulo (IDE-SP), além do Sistema de Informações Metropolitanas (SIM), a Emplasa desempenha um papel fundamental para a gestão metropolitana no estado de SP (Jornal da USP, 2021).

O caso de São Paulo mostra, com clareza, que estruturas administrativas de governo não garantem por si a continuidade dos esforços técnicos necessários ao planejamento e execução de políticas urbanas nos territórios metropolitanos. A monopolização do protagonismo político no governo estadual é consequência de sua brutal superioridade financeira para execução de obras e serviços. Os municípios, apequenados em seu protagonismo, conformam-se com a fidelização política e ao processo de cooptação. Trata-se de um retrocesso na construção institucionalizada da corresponsabilidade e da cooperação interfederativa.

11.6. A Governança Territorial e o Projeto Desenvolvimento Regional Sustentável-DRS/ES.

O discurso sobre a promoção do desenvolvimento regional equilibrado esteve presente na campanha eleitoral do atual governador Renato Casagrande, em 2018, e em seu programa de governo⁶. O Plano Estratégico 2019-2022 contempla este compromisso político e, sendo assim, em 2019, no primeiro ano de governo iniciaram-se as articulações para a implantação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (CDs) nas microrregiões não metropolitanas e para a realização da pesquisa para subsidiar a formulação dos planos de desenvolvimento de cada uma delas.

⁶ PROGRAMA DE GOVERNO: É Hora de Voltar a Crescer, Governador Renato Casa Grande e Vice Jaqueline Moraes, 2018

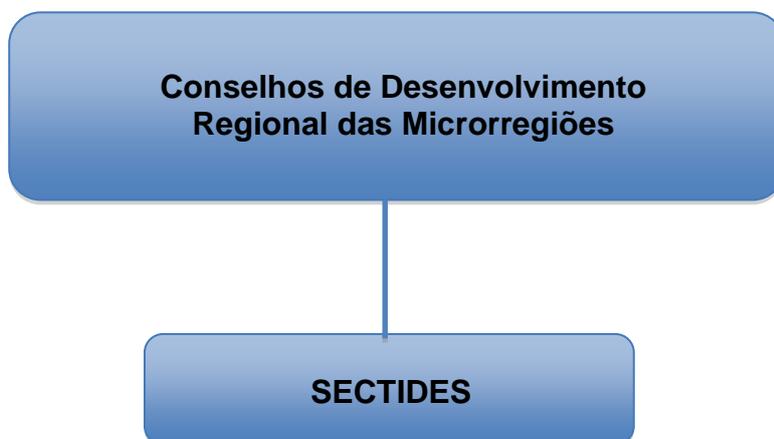
A pesquisa foi inspirada no processo de elaboração do PDUI da RMGV, realizado entre 2016 e 2017, sob a coordenação do IJSN, com recursos da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (FAPES). A constituição dos CDRs foi iniciada imediatamente com a coordenação da SEP e da Secretaria de Desenvolvimento do Espírito Santo (SEDES), atual Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação, Educação Profissional e Desenvolvimento Econômico (Sectides). Dessa forma, em 2020 a estrutura de governança se consolidou em duas vertentes, a pesquisa e os conselhos. Vejamos:

Figura 5 - Vertente Pesquisa

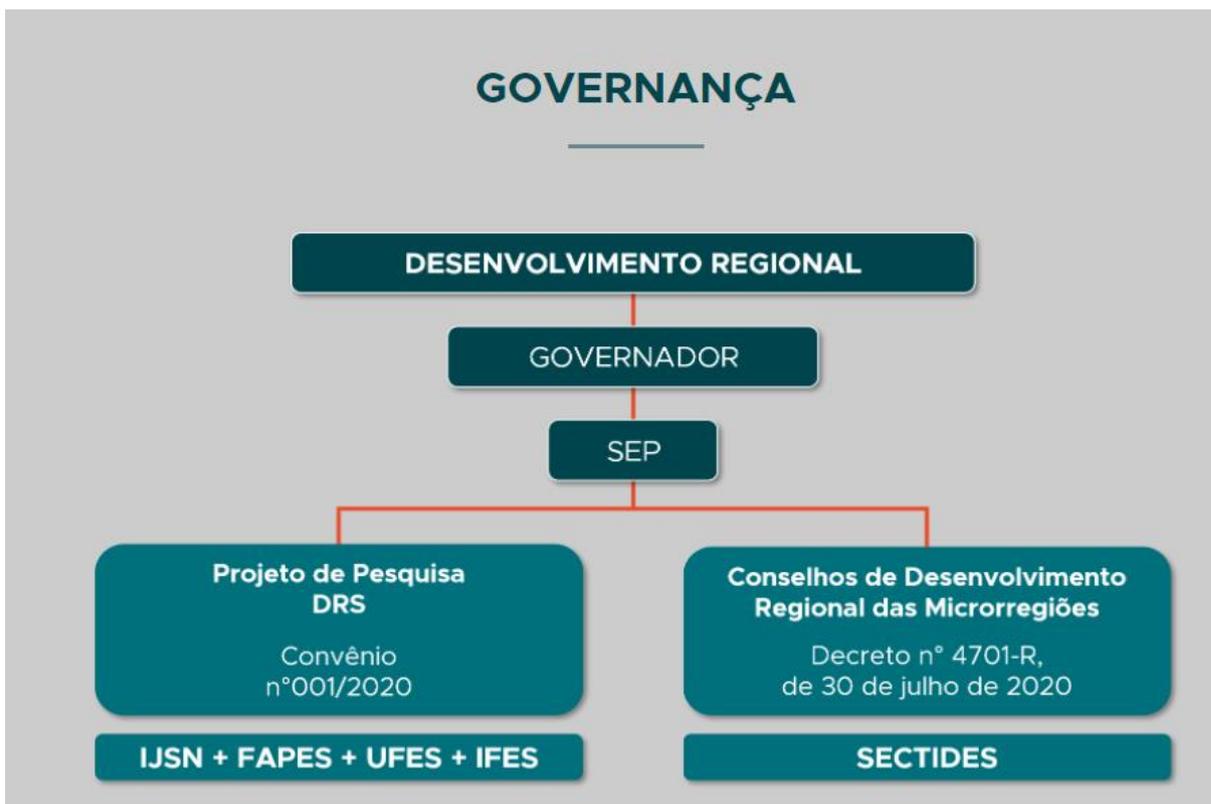


Fonte: Elaborado pelo autor

Figura 6. Vertente Conselhos Regionais CD's



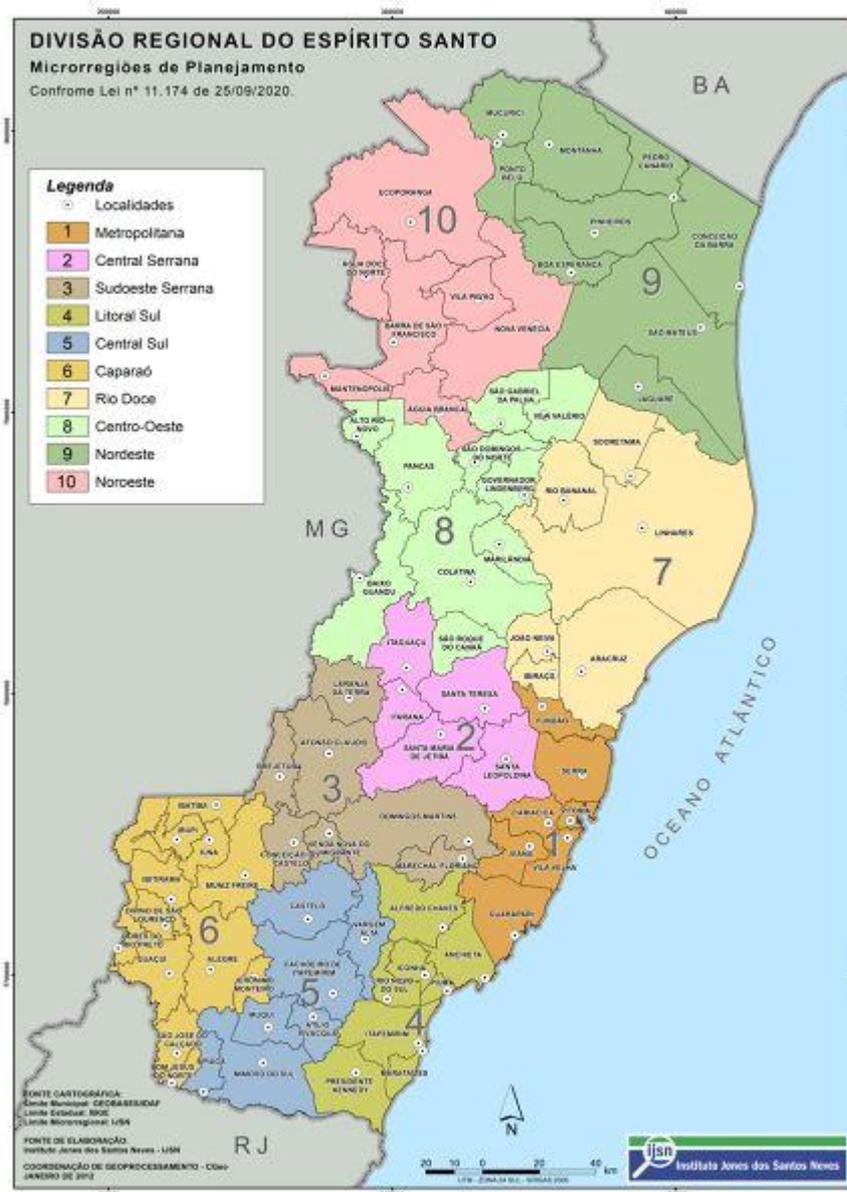
Fonte: Elaborado pelo autor



Fonte: IJSN (2020)

Destaca-se que a divisão dos CDR's seguiu a divisão administrativa de planejamento estabelecida prevista na Lei nº 9.768, de 26 de dezembro de 2011, alterada pela Lei nº 11.174, de 25 de setembro de 2020.

Figura 6: Mapa da divisão administrativa de planejamento do Espírito Santo.



Fonte: IJSN

As duas vertentes foram implementadas sendo que a Vertente Pesquisa produziu entregas de conteúdo importantes, tais como diagnósticos e panoramas sintéticos das microrregiões, além de cadernos temáticos, enquanto a Vertente CDs ficou condicionada a agenda da realidade concreta impactada pelas enchentes e pela pandemia do COVID-19, além da dinâmica política das prefeituras, do Governo Estadual, dos parlamentares e dos agentes socioeconômicos.

Os Conselhos passaram a serem vinculados a Secretaria de Estado de Planejamento (SEP), sendo a Secretaria de Desenvolvimento-Sedes, atual Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Desenvolvimento - Sectides, responsável pela mobilização e articulação dos conselhos e o Instituto Jones dos Santos Neves- IJSN a função de órgão consultivo técnico.

Os representantes dos Conselhos, de acordo com o art. 3º do Decreto nº 4701-R de 30 de julho de 2020 são:

- I - 02 (dois) representantes escolhidos entre o (a) s Prefeito (a) s dos Municípios que integram a microrregião;
- II - 02 (dois) representantes do Poder Executivo Estadual designados pelo Chefe do Poder Executivo;
- III - 02 (dois) representantes do Poder Legislativo Estadual indicados pela Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo;
- IV - 02 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal escolhidos entre o (a) s Secretário (a) s dos Municípios que integram a microrregião;
- V - 02 (dois) representantes do Poder Legislativo Municipal escolhidos entre o (a) s Vereadores (a) s dos Municípios que integram a microrregião;
- VI - 05 (cinco) representantes do segmento empresarial indicados pela Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Espírito Santo - FAES; Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Espírito Santo - FECOMÉRCIO- -ES; Federação das Associações e Entidades de Microempresas, Empresas de Pequeno Porte e Empreendedores Individuais do Estado do Espírito Santo - FEMICRO-ES, Federação das Indústrias do Estado do Espírito Santo - FINDES; e Sindicato e Organização das Cooperativas Brasileiras do Espírito Santo - OCB/ES;
- VII - 05 (cinco) representantes de entidades de trabalhadores e organizações não governamentais indicados pelas associações ou sindicatos com atuação na Microrregião; e VIII - 02 (dois) representantes de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, escolhidos e indicados entre as instituições com atuação na microrregião. (Espírito Santo, 2020).

Os objetivos dos Conselhos de Desenvolvimento estão elencados no art. 2º do Decreto 4701 R

(...) identificar as demandas de interesse das microrregiões do Estado do Espírito Santo às quais estão vinculados; recomendar programas, projetos e ações prioritárias nos diversos níveis de governo, tendo em vista as necessidades do desenvolvimento sustentável das microrregiões; sugerir medidas para aperfeiçoar a distribuição regional e setorial da aplicação dos recursos públicos nas microrregiões que tenham impacto sobre o desenvolvimento regional sustentável; propor a criação de mecanismos de articulação entre os programas, projetos e os recursos públicos que tenham impacto sobre o desenvolvimento regional sustentável das microrregiões; e contribuir com o monitoramento.(Espírito Santo, 2020).

A implantação e o funcionamento dos CDs dependem fundamentalmente do modelo de gestão e da qualidade no exercício do poder político empreendida pelo principal gestor, o governador do Estado e sua equipe de governo. A qualidade da pactuação

política feita por um governo no regime liberal democrático pode ser maior ou menor. Katz e Nowak afirmam que num extremo inferior estão as redes de influência e cooptação em torno do aparelho de estado. No extremo superior está o “Ecosistema de governança” formado com os *stakeholders* envolvidos e interessados no desenvolvimento de uma cidade ou região. Sobre os CD`s o artigo de Lucas e Miranda observa que:

A implantação dos Conselhos de Desenvolvimento nas nove microrregiões e o resultado das pesquisas realizadas nos quatro arranjos regionais em que elas foram grupadas permitem afirmar que o Desenvolvimento Regional Sustentável DRS, no Espírito Santo conquistou avanços importantes no processo de qualificação do processo decisório das políticas públicas no estado.

No entanto, as barreiras culturais do isolamento, ou autarquização municipal, e da setorialização das políticas públicas são ainda entraves fortes na consolidação das microrregiões como territórios integrados para o planejamento e execução de programas e projetos transformadores, capazes de impulsionar o desenvolvimento sustentável e gerar prosperidade (LUCAS e MIRANDA, 2021 p 11).

Não se pode absolutamente dizer que o Projeto do DRS tenha qualificado o processo de pactuação política no Espírito Santo ao ponto de termos nas nove microrregiões Conselhos Regionais de Desenvolvimento que funcionem como um “Ecosistema de governança” tal como conceituado em Katz e Nowak. Mas se pode afirmar com certeza que ele aponta nesta direção e seus desafios e imperfeições formam uma agenda positiva clara para os próximos governos.

A experiência do Projeto DRS-ES aponta na direção da descentralização das estruturas estaduais de governo e na superação da estanqueidade setorial em favor de uma abordagem territorial tal como defende Marco Aurélio Costa entre outros autores em seus trabalhos. A regionalização do processo de elaboração e acompanhamento do PPA e dos orçamentos anuais de investimento deve ganhar efetividade com um maior protagonismo dos CDs no lugar do processo de validação formal que prevalece no atual modelo de audiências públicas. A implantação de sistemas de informação e indicadores de fácil acesso online deve ser uma prioridade absoluta do Projeto DRS no próximo ano afim de que os Conselhos Regionais possam ganhar protagonismo no desenho de iniciativas e ações consistentes crescentemente qualificadas e com ampla participação de agentes políticos e econômicos regionais.

A vertente da pesquisa do DRS deve ganhar uma nova dinâmica, ser atividade contínua e permanente sem as amarras do modelo de financiamento via pesquisa FAPES mas com fontes de financiamento adequadas e flexíveis para contratação de serviços de pesquisa aplicada e consultoria. Como afirma Carlos Matus, governar é um problema semiestruturado. Só uma parte do desafio pode ser um problema de pesquisa.

Outro aperfeiçoamento deve ser a fusão das audiências públicas do PPA com os debates dos planos regionais de desenvolvimento tendo os Conselhos como principal polo de estruturação da peça orçamentaria plurianual. Como se trata de um projeto de aperfeiçoamento institucional que envolve mudanças culturais inclusive a superação de vícios políticos muito antigos no Brasil e a consolidação de novos valores é preciso reconhecer e saudar os avanços e apontar os caminhos daqui para frente.

Parece evidente ao autor que apesar da incompletude do processo e das grandes deficiências o modelo de governança regional do Projeto DRS-ES serve de exemplo para a RMGV.

11.7. Principais apontamentos

O caso da RM do Rio de Janeiro nos mostra que:

- A pouca importância relativa do PDUI e das instâncias de poder previstas no Estatuto da Metrópole na formulação e implementação das ações e projetos estratégicos implementados, cooperativamente, pelos três níveis da federação na Metrópole Carioca;
- O caso do saneamento envolvendo a reestruturação da CEDAE e concessão à iniciativa privada, inclusive com a judicialização da disputa entre o município e o governo do estado;
- O aprendizado oriundo do projeto das UPP's que mostra o tema da governança das Favelas e comunidades de baixa renda como fator fundamental para o enfrentamento eficaz da crise da segurança pública;
- A aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto das Cidades no modelo de financiamento inovador usado no Projeto Porto Maravilha.

O caso da governança territorial em São Paulo nos mostra que:

- A Emplasa fornecia inteligência de suporte para qualificar o processo decisório nas cinco regiões metropolitanas de São Paulo. Sua atuação como instituição de planejamento e estudos territoriais era referência para o Brasil e sua desativação e passagem de suas atribuições para a administração direta do governo estadual reflete uma opção política de baixa cooperação interfederativa, reforçando o caráter de cooptação nas relações do governo do estado com os municípios. A fragilidade institucional neste caso mostra o predomínio das relações políticas de baixa qualidade;
- O sucesso da cooperação intermunicipal e dos consórcios, na região do ABCD paulista, atribuído por alguns autores à identidade política e afinidade ideológica entre os governantes, indicando que o desenho institucional das RMs pode funcionar melhor ou pior dependendo da gestão/afinidade política. Casos como este em que redes de cooperação institucional são montadas, mas não conseguem se afirmar como políticas de Estado ficando restritas a dimensão de políticas de governo mostra a importância de institucionalizar os mecanismos de governança.
- A aplicação bem-sucedida dos modelos inovadores de financiamento do Estatuto das Cidades, (Como por exemplo as Operações Urbanas Consorciadas OUC`s) de maneira intensiva em diferentes situações territoriais e projetos de intervenção. Em São Paulo as OUC`s são de fato modelos de financiamento do investimento urbano amplamente utilizados.

O caso do DRS-ES nos mostra que:

- A experiência do Projeto DRS-ES aponta na direção da descentralização das estruturas estaduais de governo e na superação da estanqueidade setorial em favor de uma abordagem territorial.
- A regionalização do processo de elaboração e acompanhamento do PPA e dos orçamentos anuais de investimento deve ganhar efetividade com um maior protagonismo dos CDs.

- Parece evidente ao autor que apesar das deficiências a governança regional do Projeto DRS-ES serve de exemplo para a RMGV.
- A presença de representação do empresariado nos CDs regionais, a existência de apenas dois representantes do governo do estado e a participação de instituições de pesquisa são as vantagens deste modelo em relação ao Comdevit.

12. Entrevistas com lideranças da RMGV

O tema da região metropolitana na Grande Vitória possui grande convergência de diagnóstico na sociedade em geral e nos diferentes níveis e instancias políticas e de governo. Todos acham que a RMGV deveria funcionar como sendo uma só cidade e que a coordenação de políticas públicas, seja na formulação seja na execução deveria existir.

O consenso termina quando se chega na discussão sobre o que fazer na prática. Principalmente sobre quem paga a conta.

As doze entrevistas presenciais, foram realizadas nos locais e horários escolhidos pelos entrevistados. O roteiro das perguntas estruturadas foi apresentado antes da gravação.

O conteúdo das doze entrevistas realizadas entre novembro de 2021 e fevereiro de 2022 totalizaram cerca de 15 horas de material gravado, encontra-se hospedada em endereço eletrônico, não disponível para acesso público pelas normas de ética em pesquisa. Ainda assim este material certamente pode ainda ser útil em outras investigações. A imensa riqueza deste material não foi inteiramente aproveitada nesta pesquisa que procurou extrair basicamente as convergências principais para a conclusão deste trabalho.

A primeira convergência se dá em relação ao nível de abstração do debate na literatura pesquisada. As respostas dos entrevistados nas perguntas estruturadas a partir dos principais autores indicam que os a maioria dos entrevistados não interagiu com as reflexões dos autores apresentadas nas preliminares das perguntas. É muito abstrato e distante o debate especializado sobre governança metropolitana, levando a um isolamento da produção científica do mundo real em

que as pessoas, empresas e governantes são obrigados a formar opinião e a tomar decisões. Esta realidade independe do nível de instrução dos entrevistados. De um modo geral a discussão sobre aperfeiçoamentos institucionais se mistura com o desenho e a execução de políticas públicas e sobre a qualidade e a motivação dos agentes políticos.

Um empresário entrevistado registrou expectativa em relação a possibilidade de uma política urbana nacional nos moldes da atuação do extinto BNH. Contudo todos os demais seguem vendo o Governo Federal como sendo apenas um lugar onde se consegue dinheiro. O imaginário político predominante confirma a predominância do federalismo de subserviência sendo que os políticos são avaliados por sua capacidade de “arrancar” dinheiro de Brasília. Os poderes subnacionais não são vistos como sendo impulsionadores do desenvolvimento.

São muito grandes os problemas de governança no âmbito interno dos municípios. “Os PDM’s planejam o passado e se contentam em atrapalhar empreendimento” disse um empresário entrevistado. Comunidades de baixa renda são absolutamente passivas diante das intervenções promovidas pelos poderes públicos e seus representantes mais diretos, assim como vereadores e deputados, muito raramente conseguem avançar em propostas e projetos para além de uma agenda de reivindicações e pedidos pontuais e desconexos.

Existe clareza e convergência em relação ao enorme potencial de geração de prosperidade e desenvolvimento sustentável através do aproveitamento dos ativos ambientais da RMGV. Os mais importantes são as praias, a orla marítima, a baía de Vitória os Parques da Fonte Grande, do Moxuara, do Mestre Álvaro, do Morro do Moreno, o Paulo Cesar Vinha e Penedo. O excelente conteúdo técnico do PDUI identifica com clareza o aproveitamento destes ativos como sendo o futuro da economia e da expansão da Região Metropolitana.

Como as FPIC’s são, na prática, geridas exclusivamente pela administração estadual os entrevistados fazem críticas e sugestões ao governo do estado. Transformar a CETURB em empresa metropolitana e canalizar o pedágio da ponte para ajudar a cobrir o déficit do TRANSCOL e viabilizar o aquaviário, a integração da

gestão dos taxis na RMGV e unificação do calendário de feriados são ideias lembradas nas entrevistas.

As entradas sul e norte de Vitória pela BR 101 transformaram-se nas avenidas principais de Cariacica e da Serra. As obras do contorno do Mestre Álvaro em execução pelo governo federal e a municipalização das BRs nos trechos urbanos são convergências importantes nas entrevistas. O governo estadual adotou como sendo um programa seu a municipalização das BR`s. O potencial de adensamento e valorização imobiliária com as novas fronteiras junto aos parques, orlas, novas vias e rodovias municipalizadas são fortemente percebidas como oportunidades pelos entrevistados particularmente entre gestores municipais e estaduais e empresários.

Conclusões

O Estatuto da Metrópole (EM) ao ser sancionado em janeiro de 2015 estabeleceu um prazo para que as Regiões Metropolitanas elaborassem seu PDUI, Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado e previu penalidades aos governadores e prefeitos para o caso de descumprimento. Não fazer o PDUI no prazo seria considerado improbidade administrativa.

No Espírito Santo, o Governo Estadual alocou recursos financeiros no FUMDEVIT e desenvolveu uma pesquisa ampla e bem estruturada sob a coordenação do IJSN, indicado para presidir o COMDEVIT para elaborar o PDUI dentro do prazo. Em fins de 2017 a ALES aprovou a Lei.

A principal conclusão da pesquisa é que os três instrumentos, o COMDEVIT, o FUMDEVIT e o PDUI não se constituem nem funcionam como instrumentos de cooperação transfederativa (governo do estado e prefeituras), mas sim estruturadores de iniciativa política e administrativa exclusivamente estadual. A própria composição do COMDEVIT com seis secretarias estaduais indica este fato.

Com todas as circunstâncias adversas, enchentes e pandemia do COVID-19 a criação dos Conselhos de Desenvolvimento Regionais CD`s, no âmbito do Projeto de Desenvolvimento Sustentável DRS-ES, significou um passo adiante no processo de qualificação da pactuação política de projetos e ações compartilhadas com os “stakeholders” regionais. Na RMGV a atuação do COMDEVIT não significou nenhum

avanço e o PDUI, embora tecnicamente muito bem-feito, não teve nenhuma influência nas ações e projetos públicos no território nem contribuiu para a construção de relações de cooperação institucional no território. A relação bilateral, governo do estado prefeitura, continuou prevalecendo amplamente. Houve um entrevistado na pesquisa que vocalizou explicitamente a proposta de extinção do COMDEVIT.

Assim, a pesquisa concluiu ser contraproducente a criação de um órgão executivo metropolitano como dispõe o Estatuto da Metrópole. A experiência do Rio de Janeiro serve de forte argumento a favor desta conclusão além, naturalmente, da avaliação do funcionamento da RMGV.

A segunda conclusão aponta para a necessidade de uma reforma organizacional e gerencial na estrutura do governo do estado com foco na regionalização das estruturas de governo e empoderamento político dos CDs regionais incluindo desta vez a RMGV. A elaboração do PPA e dos orçamentos de investimento anuais devem ser conduzidas pelos CDs que devem ser liderados pessoalmente pelo governador do estado. Nesta reforma o COMDEVIT deveria ser composto e funcionar como os demais CDs regionais. Trata-se de uma ampla reforma na estrutura do governo do estado voltado para a descentralização do processo decisório e integração das políticas públicas desenhadas setorialmente afim de que sejam redesenhadas regionalmente.

A terceira conclusão é que a pesquisa do Projeto do DRS-ES deve ganhar uma dinâmica permanente de produção de informações qualificadas, de indicadores territoriais de desenvolvimento e de estudos específicos mais aprofundados sobre aspectos mais complexos do aproveitamento dos ativos regionais e do enfrentamento dos seus passivos de infraestrutura, políticas públicas e sócio econômicos para alimentar o planejamento e a execução das políticas públicas redesenhadas regionalmente nas dez microrregiões do Espírito Santo. Não faz nenhum sentido fazer um desenho institucional exclusivo para a RMGV. O modelo de financiamento deve ser alterado na medida em que este trabalho não é de fato uma pesquisa, mas uma consultoria.

É possível observar iniciativas de regionalização da gestão estadual em vários estados brasileiros. A Paraíba criou doze RM's chamando assim todas suas microrregiões tornando-se formalmente o estado mais metropolitano do Brasil. A Bahia criou um modelo de regionalização referenciado em identidades culturais articulando as ações de governo de maneira integrada e territorializada.

O IJSN deve ser fortalecido com recursos humanos e financeiros para desempenhar este papel e coordenar este trabalho em conjunto com os centros de pesquisa e de inteligência oficiais e privados. A extinção da Emplasa em São Paulo e o retrocesso na pactuação política do desenvolvimento regional no maior estado da federação deve ser um alerta e servir de contraexemplo.

A quarta conclusão é que as FPIC's metropolitanas, mobilidade urbana e transporte público, saneamento e segurança pública precisam urgentemente de reestruturação gerencial e financeira. A CETURB pode ser a primeira empresa metropolitana com participação das prefeituras no seu capital e na sua gestão; a iniciativa privada deveria ser atraída através de PPP's na gestão de terminais e espaços de publicidade assim como aproveitamento imobiliário em seu entorno diversificando suas receitas; pedágios urbanos como a terceira ponte e receitas de estacionamento deveriam também compor os recebíveis de uma nova CETURB metropolitana reduzindo a pressão sobre as tarifas e envolvendo as prefeituras em soluções criativas de financiamento compartilhado e aumento da eficiência.

Na FPIC saneamento o exemplo da reestruturação da CEDAE do Rio de Janeiro pode ser utilizado como referência para o Espírito Santo com a participação do BNDES na modelagem de concessões mais atrativas que as atuais subconcessões da CESAN inclusive nas regiões onde existem SAE's (Sistemas de água e esgoto) municipais que permitam universalizar o saneamento básico, inclusive incluindo o gerenciamento de resíduos sólidos, uma atribuição municipal que possui financiamento precário e se constitui um dos grandes passivos ambientais urbanos em quase todas as regiões do estado.

Na FPIC segurança pública, o bom exemplo de gerenciamento do eixo de proteção policial do Projeto Estado Presente deveria ser aprofundado regionalmente a fim de avançar no eixo de Proteção Social com participação ativa das prefeituras e

comunidades mais marcadas pela violência e exclusão com uma abordagem multissetorial e integrada de enfrentamento da pobreza urbana e dos déficits acumulados pelo adensamento desordenado, infraestrutura precária e falta de oportunidade de trabalho. As entrevistas, principalmente com líderes comunitários e vereadores confirmam com clareza esta conclusão.

As iniciativas voltadas para o aperfeiçoamento da governança metropolitana que estão ao alcance de mudanças institucionais e gerenciais no âmbito subnacional são muito relevantes como esta pesquisa quer demonstrar. No entanto, estas inovações são principalmente na estrutura administrativa do Estado e implicam mudanças em todas as regiões não apenas na RMGV. Ainda assim, o debate nacional encontra-se orientado pela discussão de uma Nova Política Urbana Nacional, como defendeu Marco Aurélio Costa no seminário PPGES/IJSN. A criação e posterior extinção do Ministério das Cidades também reflete os ciclos de centralização e descentralização que marcam a história do estado brasileiro desde o período do Império.

Reformas descentralizantes imperfeitas ou inconclusas também marcam a evolução institucional da federação brasileira depois da Constituição de 1988. As armadilhas federativas como conceitua Longo Filho, a cultura do municipalismo autárquico, a precária gestão e tributação das terras urbanas, a dificuldade em se implantar mecanismos modernos de apropriação pública da valorização imobiliária como deveria acontecer através dos instrumentos previstos no Estatuto das Cidades e as PPP's, compõem uma agenda reformista objetiva de caráter nacional com grande impacto no potencial de alavancagem do investimento e do desenvolvimento sustentável das RM's e cidades brasileiras.

O Orçamento Geral da União com suas emendas parlamentares cresce de importância no processo de construção de governabilidade com baixa qualidade política e pouca fundamentação técnica dentro do presidencialismo de coalizão brasileiro. A evolução do debate orçamentário para um modelo transfederativo por microrregiões que integre os orçamentos de investimentos dos três níveis da federação é um caminho que merece ser aprofundado e que poderia ser capaz de romper com os ciclos de centralização e descentralização do poder fazendo evoluir as instituições da democracia brasileira qualificando a pactuação política e aperfeiçoando o federalismo no país e fazendo as FPIC's melhorarem de qualidade.

A governança metropolitana no Brasil, tema escolhido para esta pesquisa, traz uma limitação central para seu desenvolvimento. Quais as relações de causa e efeito no mal funcionamento das RM's que podem ser atribuídas: 1) ao desenho institucional local; 2) quais são dependentes da estrutura federativa, tributária, de legislações e políticas públicas de âmbito nacional e ainda 3) quais dependem da qualidade da gestão tecnopolítica dos governos locais. Certamente o resultado final sobre a sociedade reflete uma combinação destas três causas.

Não se pode, portanto, avaliar a efetividade de um determinado desenho institucional local para a governança metropolitana atribuindo a este toda a responsabilidade pelo desempenho das FPIC's no território metropolitano. Ainda assim a pesquisa procurou compreender e analisar a evolução institucional das RM's afim de formular uma proposta de aperfeiçoamento institucional e gerencial para a RMGV.

Outra limitação própria do tema desta pesquisa está relacionada ao sistema político eleitoral brasileiro, ao presidencialismo de coalisão combinado com a nossa cultura patrimonialista e coronelista formada ao longo da formação do estado desde o período colonial. As práticas republicanas na operação de políticas públicas são ainda uma perspectiva distante e o déficit de capital cívico na sociedade brasileira contamina o debate. Assim, modelos e propostas de governança e gerenciamento modernos, transparentes, que valorizem e reconheçam a integridade e as evidências científicas como valor, terminam sufocados por uma cultura de desconfiança, descredito e isolamento.

Certamente futuras investigações sobre o tema devem voltar ao leito do debate institucional no âmbito nacional como de fato aponta quase toda a literatura pesquisada. Exemplos internacionais também podem servir de referência e auxiliar pesquisas envolvendo governança territorial e reformas na estrutura federativa e fiscal do estado brasileiro.

13. Referências

13.1. Fontes Primárias

BRASIL. **Lei Complementar nº 14 de 8 de junho de 1973 que estabeleceu Regiões Metropolitanas no Brasil.** Brasília: Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1970-1979/leicomplementar-14-8-junho-1973-367020-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 23/04/2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1842. Rio de Janeiro. Relator: Ministro Luiz Fux.** Brasília: Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/djEletronico/DJE_20130913_181.pdf>. Acesso em 23/04/2019.

BRASIL. **Lei nº 13.089 de 12 de janeiro de 2015 que institui o Estatuto da Metrôpole.** Brasília: 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>. Acesso em 23/04/2019.

CONVENIO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA Nº 001/2020. **Objeto a mútua colaboração entre os partícipes para a elaboração de PLANO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL – DRS, para as 9 (nove) microrregiões do Estado do Espírito Santo - Central Serrana, Sudoeste Serrana, Litoral Sul, Central Sul, Caparaó, Rio Doce, Centro-Oeste, Nordeste e Noroeste, contendo o Diagnóstico Integrado e Plano de Ação, Índice de Prosperidade do Espírito Santo e Painel de Indicadores de cada Microrregião.** Assinado em 07 de fevereiro de 2020. Publicado na Imprensa Oficial em 02 de março de 2020, disponível no processo administrativo nº 2020-S7CXJ.

ESPÍRITO SANTO. **Decreto nº 4701-R, de 30 de julho de 2020.** Diário oficial do Estado em 31 de julho de 2020. Disponível em: www.dio.es.gov.br

ESPÍRITO SANTO. **Decreto n. 4593-R, de 13 de março de 2020.** Diário oficial do Estado em 14 de março de 2020. Disponível em: <https://coronavirus.es.gov.br/Media/Coronavirus/Legislacao/DECRETO>

ESPÍRITO SANTO. **Lei 9.7968/2011, de 26 de dezembro de 2011.** Disponível em: <https://conslegis.es.gov.br/>

ESPÍRITO SANTO. **Portaria nº 040-R, de 20 de outubro de 2020.** Diário oficial do Estado em 21 de outubro de 2020. Disponível em: www.dio.es.gov.br

ESPÍRITO SANTO. **Resolução AGERH – 001/2021, de 23 de setembro de 2021.** Diário oficial do Estado em 24 de setembro de 2021. Disponível em: Disponível em: <<https://agerh.es.gov.br/Not%C3%ADcia/agerh-declara-estado-de-atencao-sobre-situacao-hidrica-no-espirito-santo>>. Acesso em 13 de dezembro de 2021.

13.2. Referências Bibliográficas

KLINK, J. **Porque as Regiões Metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalonamento do Estado social-desenvolvimentista em espaços metropolitanos.** Brasília: IPEA, 2013.

ABRUCIO, F. L. **Os laços federativos brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental.** São Paulo: USP, 2000.

_____. **Os Barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira.** São Paulo: Hucitec, 2002.

ABRUCIO, F. L.; SANO, H.; SYDOW, C. T. **Radiografia do associativismo territorial brasileiro; tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas.** In KLINK, J. (org). Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010.

ABRANCHES.S. **Presidencialismo de Coalizão.** São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

TORRES,N.R. **Habitus, planejamento e governança urbana.** São Paulo: Cadernos MetrÓpole, 2012.

ALVES,V.A.C. **Urbanismo, ideologia e o comum: notas sobre a sociedade urbana pós capitalista.** São Paulo: Cadernos MetrÓpole, 2019.

FONSECA, F. C. P. **A “governança empresarial” das metrópoles sob o predomínio neoliberal: o papel da gestão pública gerencial e da privatização do sistema político.** São Paulo: Cadernos MetrÓpole, 2019.

BRANCO, M. L. G. C. et al.; RIBEIRO, L.C. de Q. (Coord.). **Identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias: Relatório da atividade 2: Projeto Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil.** Rio de Janeiro: Observatório das MetrÓpoles, 2004. Disponível em: <<http://www.observatoriodasmetrololes.ufrj.br>>

CALDEIRA, J. **História da Riqueza no Brasil: Cinco Séculos de Pessoas, Costumes e Governos.** Estação Brasil: Companhia das Letras, 2017.

LIRA, Pablo; MONTEIRO, Latussa. Vitória: transformações e permanências na (des) ordem urbana: o caso da Região Metropolitana da Grande Vitória – RMGV. In: RIBEIRO, Luiz Cesar; RIBEIRO, Marcelo (org.). **MetrÓpoles brasileiras: síntese da transformação na ordem urbana 1980 a 2010.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018, p. 311-342.

LONGO FILHO, F. J. **Regiões Metropolitanas: armadilhas, democracia e governança.** Brasília: IDP, 2017

PINTO, S. G. B. **Obstáculos Institucionais à Cooperação em Políticas Urbanas.** Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2007.

_____. **Regiões Metropolitanas. Por que não cooperam?** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das MetrÓpolis, 2009.

ROLNIK,R.; SOMEKH,N. **Governar as Metr6poles: Dilemas da Recentraliza76o**. Revista S6o Paulo em Perspectiva 14(4). S6o Paulo: Funda76o Seade, 2000.

SANTOS, O.M. **Interpretando o Estatuto da Metr6pole**. In: MARGUTI, B.; COSTA, M.A.; FAVAR6O, C.B. (Org). Brasil Metropolitano em Foco. Bras6lia: Ipea, 2018.

VENERANO A.; MIRANDA, C.; TABACHI, L.; LIRA, P. **Adequa76o do modelo de Governan76a da Regi6o Metropolitana da Grande Vitoria...**In: MARGUTI, B; COSTA, M.A.; FAVAR6O, C. B. Brasil Metropolitano em Foco. Bras6lia: Ipea, 2018.

GIANNELLA, LETICIA DE CARVALHO. **A produ76o hist6rica do espa76o portu6rio da cidade do Rio de Janeiro e o Projeto Porto Maravilha**. Rio de Janeiro: Revista Brasileira de Geografia Econ6mica. Espa76o e Economia, 2019.

SANTOS, O.M. **Interpretando o Estatuto da Metr6pole**. In: MARGUTI, B.; COSTA, M.A.; FAVAR6O, C.B. (Org). Brasil Metropolitano em Foco. Bras6lia: Ipea, 2018.

CUNHA, NEIVA VIEIRA DA; MELLO, MARCO ANT6NIO DA SILVA. **Novos conflitos na cidade: A UPP e o processo de urbaniza76o na favela**. Rio de Janeiro: DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, 2011.

GULDBERG,CHRISTOFFER. **Pacifying the public sphere. An analysis of inequality, discourse and legitimacy in the context of the Pacifying Police Units (UPP's)**. University of Coimbra: Thesis E.ma 2013/2014.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar n 184 de 27 de dezembro de 2018**. Dispon6vel em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/01017f90ba503d61032564fe0066ea5b/1865e2c565e1e547832583d1005da99f?OpenDocument>> Acesso em: 12 de dezembro de 2021.

_____**Plano de Desenvolvimento Integrado da Regi6o Metropolitana do Rio de Janeiro (Tomo 1)**. Dispon6vel em: <http://www.irm.rj.gov.br/arquivos/Produto-18-Tomo-1.pdf>. Acesso em 13 de dezembro de 2021.

_____**Plano de Desenvolvimento Integrado da Regi6o Metropolitana do Rio de Janeiro (Tomo 2)**. Dispon6vel em: http://www.irm.rj.gov.br/arquivos/Produto-18_Tomo-2-1.pdf. Acesso em 13 de dezembro de 2021.

Carta Capital. **Por que n6o reconhecer o Rio como segunda capital do Brasil**. Dispon6vel em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/por-que-nao-reconhecer-o-rio-como-segunda-capital-do-brasil/>>. Acesso em 13 de dezembro de 2021.

PANTOJA, IGOR; LOUREIRO, VICENTE; FRAN76A E LEITE, VERA. **An6lise do Processo de institucionaliza76o da Gest6o e Governan76a Metropolitana na Regi6o Metropolitana do Rio de Janeiro**. Dispon6vel em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9866>>. Acesso em 13 de dezembro de 2021.

LOUREIRO, VICENTE; FRAN76A E LEITE, VERA. **Por uma Regi6o Metropolitana Eficiente, Equilibrada e Sustent6vel. Contribui76o da C6mara Metropolitana de Integra76o Governamental do Estado do Rio de Janeiro**. Dispon6vel em: < Por uma regi6o.pdf (ipea.gov.br)>. Acesso em 13 de dezembro de 2021.

EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO S/A EMLASA.

Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: análise comparativa das funções públicas de interesse comum. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/151208_relatorio_analise_comparativa_rm_sao_paulo.pdf>. Acesso em 13 de dezembro de 2021.

PIRES, ELSON LUCIANO SILVA. **A Governança Territorial no Estado de São Paulo: Modalidades, Formas de Coordenação e Princípios Reguladores.** Disponível em: <<https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/estgeo/article/view/12155>> Acesso em 13 de dezembro de 2021.

MELO, ERIK OMENA DE. **Financeirização, governança urbana e poder empresarial nas cidades brasileiras.** Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cm/a/JRQ99q3j4dKm7ZVYGcVvzyg/?lang=pt>>. Acesso em 13 de dezembro de 2021.

BIASOTO JR, GERALDO; AFONSO, JOSÉ ROBERTO. **Estado e novo arranjo para o financiamento público no Brasil.** Campinas: Economia e Sociedade, 2017.

MATUS, CARLOS. **Adeus Senhor Presidente. Governantes Governados.** São Paulo: FUNDAP, 1997.

_____. **O Líder sem Estado-Maior.** São Paulo: FUNDAP, 2000.

CANEPA, Carla. **Cidades Sustentáveis: o Município como Locus da Sustentabilidade.** São Paulo: RCS editora, 2007 COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). **Nosso futuro comum.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988.

DETTER, Dag; Folster, Stefan The Public Wealth of Cities. **How to Unlock Hidden Assets to Boost Growth and Prosperity.** Washington: Brookings, 2017.

GUIMARÃES, T. C. (2010). **O consórcio público como instrumento de fortalecimento do federalismo brasileiro.** Dissertação de Mestrado, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, MG, Brasil.

KATZ, Bruce; NOWAK, Jeremy. The New Localism. **How Cities can Thrive in the age of Populism.** Washington: Brookings, 2017.

SANDRONI, P. **Dicionário de Economia do século XXI.** Rio de Janeiro: Record, 2005.

SECRETARIA DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO, EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Relatório de 2019.** Disponível em: <https://inovacaoedesenvolvimento.es.gov.br/desenvolvimento-regional>. Acesso em 13 de dezembro de 2021.

MARQUES, A. C. C., Barazzutti, A., Senna, A. J. T., & Alves, R. R. (2014). **Análise das estratégias para a promoção do desenvolvimento local.** *Revista Estudo & Debate*, 21(1), 200-216

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTAVEL-DRS**. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/drs/>>. Acesso em 13 de dezembro de 2021.

ESPÍRITO SANTO. **PLANEJAMENTO ESTRATEGICO 2019-2022**. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/7095>>. Acesso em 13 de dezembro de 2021.

13.3. Apêndice 1

Seminário UFES-PPGE / IJSN

Desafios para a Governança Metropolitana no Brasil

Orientação para o debate:

O IPEA iniciou em 2011 o projeto de pesquisa Governança Metropolitana no Brasil, que resultou (até 2014) na publicação de três livros e quase trinta relatórios de pesquisa, elaborados pelas equipes estaduais envolvidas no projeto. O objetivo da pesquisa, em linhas gerais, era caracterizar o estado da arte da gestão e da governança metropolitana no Brasil, por meio de um estudo comparativo que abrangeu as quinze mais importantes RMs institucionalizadas. Em 2014, já com 64 RM's criadas por legislações estaduais, Costa, Pantoja e Marguti, sistematizaram na ocasião as seguintes questões:

- 1) Gestão e governança são temas eminentemente políticos, e este aspecto, de fato, tem um papel central na discussão metropolitana no Brasil. Seja pelo viés autoritário da instituição das RM's nos anos 1970, no qual as municipalidades tinham baixíssimo poder de decisão sobre temas de interesse metropolitano, ou pelo "voluntarismo sem modelo" (LOPES, 2006) emergente a partir da Constituição Federal de 1988;
- 2) Existe um divórcio entre a institucionalização de RMs pelo país afora e a demanda por instâncias governativas voltadas à resolução de problemas oriundos de dinâmicas socioespaciais concretas - como a gestão das funções públicas de interesse comum (FPICs) tais como saneamento ambiental (abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e resíduos sólidos), transportes metropolitanos e uso e ocupação do solo;
- 3) Os resultados das pesquisas apontaram que 60% das RMs apresentam um fraco grau de articulações institucionais para a governança. Considerando o grau de articulação para governança, a partir do número de consórcios e outras articulações para gestão de FPICs, e do grau de consolidação do sistema de gestão metropolitano.

Em 2015 com a aprovação do Estatuto da Metr pole e com a decisão de 2013 do STJ sobre a ADIN 1842-RJ o tema da governança metropolitana passou a ter um novo marco institucional dado pela legisla o em nível federal que entende ser compulsória a coopera o interfederativa nas RM`s.

Fernando Longo Filho, 2017 em disserta o de mestrado no IDP-Brasília considera que a governança metropolitana enfrenta "armadilhas federativas" para tornar efetivo o gerenciamento compartilhado, interfederativo e cooperativo nas RM`s.

Entre as investigações conduzidas pelo Observatório das Metrôpoles destaca-se a pesquisa de Sol Garson para sua tese de doutoramento no IPPUR/UFRJ em 2007, posteriormente transformada em livro, que trabalha as razões pelas quais as Regiões Metropolitanas não cooperam. Segundo a autora, com base na literatura da ciência política e da NEI, a nova economia institucional, a governança metropolitana é dificultada pelas seguintes razões principais:

- 1) Desigualdades socioeconômicas e fiscais entre os municípios;
- 2) Forma de financiamento das políticas urbanas;
- 3) Custos de transação que dificultam as AIC`s-ações institucionais coletivas- no plano local, isto é ações que demandem cooperação intergovernamental.

Sendo assim, os expositores serão convidados a discorrer por 20 min sobre as seguintes questões:

- 1) Quais os obstáculos do modelo institucional vigente no federalismo brasileiro para o gerenciamento e a governança metropolitana?
- 2) Quais as oportunidades de aperfeiçoamento da institucionalidade das RM`s que poderiam ser aproveitadas para aprimorar a governança nas legislações estaduais?

No debate, o mediador Luiz Paulo Vellozo Lucas, pretende ainda solicitar aos expositores suas opiniões envolvendo as seguintes indagações:

- 1) Na ausência de um fundo metropolitano formado por dotações compulsórias com recursos fiscais, você acredita que transferências voluntárias da União ou dos estados possam ser utilizadas para estimular ações conjuntas que superem o municipalismo autárquico?
- 2) Em que medida os consórcios públicos podem ser alternativas para viabilizar a cooperação e a execução de ações metropolitanas conjuntas?
- 3) Em que medida o modelo do SUS de articulação, financiamento e gerenciamento interfederativo pode servir de exemplo para outras FPIC`s?
- 4) Se houver uma reforma tributária quais alterações no sistema tributário brasileiro seriam mais importantes no sentido de estimular a cooperação e o financiamento de ações conjuntas metropolitanas?

- 5) Se houver uma reforma no sistema federativo brasileiro, com uma nova regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal por exemplo, quais alterações seriam mais importantes para a governança metropolitana?
- 6) Em que medida a criação de empresas multimunicipais, como fez Portugal na área de saneamento, poderia ser uma alternativa para a execução de ações conjuntas em serviços urbanos com escala metropolitana como em transporte público?
- 7) As operações urbanas consorciadas, junto com os demais instrumentos criados no Estatuto da Cidade, poderiam ser utilizadas para estimular a cooperação e a execução de ações metropolitanas conjuntas?

13.4. Apêndice 2

Roteiro para as entrevistas com lideranças da RMGV

Com base nos resultados da pesquisa, nas duas primeiras fases (quais são elas? Importante lembrar o leitor), foi elaborado o seguinte roteiro para as entrevistas. As perguntas estruturadas formuladas de acordo com as conclusões e questões levantadas nos dois primeiros artigos (a dissertação não é mais em forma de artigos) da pesquisa, serão sempre encerradas com uma pergunta em aberto:

“Em sua opinião o que poderia ser implementado em termos de aperfeiçoamento institucional na governança da RMGV que dependa apenas de legislação estadual e municipal? ”

Relação de pontos para as entrevistas

Marco Aurélio Costa do IPEA, principal autor pesquisado afirma que:

“O financiamento consiste num dos principais temas relacionados ao planejamento, à gestão e à governança metropolitana. Sem soluções de financiamento, sem recursos orçamentários e financeiros as possibilidades de desenho, construção e efetivação de arranjos, estruturas e instrumentos de planejamento, gestão e governança das FPIC`s no território metropolitano mostram-se limitadas e carecem

de sustentação, sobretudo em função do volume de recursos necessários para dotar as metrópoles de infraestrutura econômica, social e urbana adequadas e para fazer face à demanda por habitação especialmente a de interesse social. A ausência de desenhos, engenharias, e estruturas de financiamento do desenvolvimento urbano-metropolitano favorece a produção de espaços com distintos acessos e disponibilidades de infraestrutura, o que proporciona a criação de produtos imobiliários diferenciados. Essa situação permite uma apropriação desigual econômica - mas não somente - desses espaços, com ganhos oriundos da valorização fundiária/imobiliária adquiridos por alguns agentes econômicos e com a provável (re) produção da segregação sócio espacial, impulsionada por diferentes processos” (Costa,2018, p. XX)

Pergunta 1: Quais os desafios da governança na RMGV em relação ao financiamento de ações e projetos metropolitanos?

8) 2- Sol Garson, autora que analisa os desafios metropolitanos pela ótica fiscal e institucional afirma que:

“Reafirmamos ao longo do trabalho, a importância dos aspectos institucionais, aí destacando o federalismo fiscal brasileiro, em particular, a dificuldade de desenhar mecanismos de financiamento para ações coordenadas no território metropolitano. O crescente problema do financiamento metropolitano, pode-se dizer, deita suas raízes, em parte, no processo que se desenvolve nos últimos 25 anos, quando a oposição vence as eleições nos maiores estados e o sistema autoritário instalado em 1964 começa a se desarticular. O processo de descentralização desordenada não aliou a assunção de responsabilidades a fontes de financiamento adequadas. Por outro lado, tratando os municípios de forma simétrica, o sistema federativo brasileiro não reconhece suas especificidades, o que afeta particularmente os que fazem parte de aglomerados urbanos metropolitanos. Nestes, as fronteiras econômicas não correspondem aos limites jurisdicionais, exigindo mecanismos de cooperação para compensar externalidades e aproveitar ganhos de escala na prestação serviços

específicos. O longo período de crise fiscal, que afeta profundamente o governo central na década de 80 e, após o Plano Real, revela o desequilíbrio das finanças estaduais, resulta numa política monetária e fiscal rígidas que limitam fortemente o crédito para governos subnacionais, sem disponibilizar fontes alternativas de longo prazo, mesmo para os que têm baixo nível de endividamento. Simetria de tratamento, rigidez orçamentária, falta de instrumentos fiscais de coordenação e enfraquecimento do papel dos estados são fatores que se acumulam na história recente do federalismo brasileiro e desestimulam a cooperação metropolitana” (Garson, 2009, p. 193).

Pergunta 2: Você concorda com a tese apresentada por Sol Garson? Em caso positivo, como você percebe a abordagem da autora na prática na RMGV? Em caso negativo, quais as evidências que contrapõem a visão da autora. Quais as possibilidades e alternativas de posicionamento diante desta questão?

3-Fernando Longo Filho, autor que analisa a questão metropolitana pela ótica do direito constitucional a partir da CF de 1988, parte da compreensão de que sua natureza jurídica é de uma associação compulsória entre o Estado e os Municípios. O autor entende que este entendimento é incontroverso, principalmente depois do julgamento da ADIN nº 1.842 que fixa o entendimento de que o seu desenho institucional é o de cogestão entre Estado e Municípios. Em seu trabalho ele utiliza o conceito de “armadilhas federativas” para analisar o federalismo cooperativo brasileiro, suas dificuldades e contradições.

Longo Filho analisa o art. 23 da Constituição Federal que dispõe sobre as competências comuns administrativas que se tornam armadilhas federativas. As competências entrelaçadas convertem-se em federalismo coercitivo pela capacidade dos governos federais de influenciar e conformar as políticas públicas das unidades subnacionais, não apenas pelo financiamento, mas também pelo poder da legislação implicando a diminuição da autonomia dos demais entes federados. (Longo Filho, 2017)

Pergunta 3: Você concorda com a tese apresentada por Longo Filho? Em caso positivo, como você percebe a abordagem do autor na prática na RMGV? Em caso negativo, quais as evidências que contrapõem a visão do autor. Quais as possibilidades e alternativas de posicionamento diante desta questão?

4- No estudo de caso do Rio de Janeiro surgem quatro questões relevantes:

- a) A pouca importância relativa do PDUI e das instâncias de poder previstas no Estatuto da Metrópole na formulação e implementação das ações e projetos estratégicos implementados cooperativamente pelos três níveis da federação na Metrópole Carioca;
- b) O caso do saneamento envolvendo a reestruturação da CEDAE e concessão à iniciativa privada inclusive com a judicialização da disputa entre o município e o governo do estado;
- c) O aprendizado oriundo do projeto das UPP's que mostra o tema da governança das Favelas e comunidades de baixa renda como fator fundamental para o enfrentamento eficaz da crise da segurança pública;
- d) A aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto das Cidades no modelo de financiamento inovador usado no Projeto Porto Maravilha.

Pergunta 4: O caso do Rio de Janeiro sugere que a implantação dos instrumentos de Estatuto da Metrópole como elaboração do PDUI e criação de um Órgão Executivo foram menos importantes do que a reestruturação financeira e gerencial das FPIC's como no caso do saneamento. Você concorda com esta conclusão? Ela se aplica a RMGV? O PDUI da RMGV aprovado em 2017 ajudou a melhorar a gestão das FPIC's na metrópole capixaba?

Pergunta 5: Devemos criar na RMGV um órgão executivo a exemplo do que fez o Rio de Janeiro?

