

CONSTRUÇÃO TÉCNICO-POLÍTICA DE GOVERNANÇA METROPOLITANA

Avance de investigación en curso GT 02- Cidades Latino-americanas no novo milênio

Resumo

O artigo tem como objetivo discutir uma teoria pertinente à análise dos problemas de planejamento e gestão metropolitana, partindo da ideia de “planejamento adaptativo” Clementino e Almeida (2011) e do conceito de “mal público metropolitano” desenvolvido por Lacerda (2011) na formulação de um modelo de ação coletiva metropolitana. Propõe a inclusão de um novo elemento no “balanço global positivo de gestão” de MATUS (1996) para analisar a cooperação intergovernamental para solução de problemas comuns, particularmente, no Brasil. A expectativa é a de contribuir para o debate da governança urbana e metropolitana na América Latina a partir de uma nova concepção, tendo como base de sustentação teórico-metodológica os conceitos de capacidade governativa e de ação coletiva.

Autores: Maria do Livramento Miranda Clementino
Lindijane de Souza Bento Almeida

Palavras-chave: Planejamento Governamental, Governança Metropolitana e Ação Coletiva.

1. INTRODUÇÃO

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

Partimos da premissa de que há atualmente um virtual consenso de que nas sociedades complexas, como a brasileira, o governo está longe de possuir sozinho o poder sobre os rumos da cidade. Cabe-lhe, sem dúvida, um papel de liderança e aglutinação de aliados para elaboração de agendas mínimas, e a formação de coalizões que tenham legitimidade para implementar as mudanças nas várias áreas de sua competência formal. Na área da política pública urbana e metropolitana os padrões de decisão e interação política devem buscar combinar graus de complexidade técnica com a centralidade do próprio objeto de decisão (política): a cidade metropolitana (Andrade e Clementino, 2007).

Em geral, na América Latina e no Brasil, o corpo técnico é mobilizável uma vez que temos inteligência e repertório acumulados. No entanto, a parte política é de opção dos governantes, o que tem tornado as escolhas no processo decisório problemáticas. Melhorar esse quadro de baixa centralidade política (ou falta de cooperação intergovernamental e de identidade metropolitana) na tomada de decisões tendo por referência a ação coletiva e o planejamento participativo, com certeza equilibraria tão importante arena pública. E na nossa visão o planejamento governamental teria relevância para mudar essa arena decisória e conseqüentemente a qualidade da gestão, uma vez que é, e deve ser, visto como um processo técnico e político, podendo ser utilizado como instrumento válido no exercício democrático.

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

Na nossa visão, o plano de governo na perspectiva do “planejamento adaptativo” teria a relevância de mudar a arena decisória e, conseqüentemente, reverter a má qualidade da gestão e estabelecer a boa governança. Como todo processo político o momento do planejamento é um espaço privilegiado de negociação entre atores públicos e sociais. Há os que vão mais longe afirmando tratar-se também de um momento de “educação pela cidadania”. E o primeiro pressuposto para a implementação da boa governança urbana é a participação muito embora saibamos que na prática ela apresenta limites para integrar as prescrições da boa governança. Sendo pois ao mesmo tempo processo e instrumento. Logo, uma forma estruturada de tomar decisões de acordo com as expectativas da sociedade.

O artigo tem como objetivo discutir uma teoria pertinente à análise dos problemas de planejamento e gestão metropolitana, partindo da ideia de “planejamento adaptativo” Clementino e Almeida (2011) e do conceito de “mal público metropolitano” desenvolvido por Lacerda (2011) na formulação de um modelo de ação coletiva metropolitana. Propõe a inclusão de um novo elemento no “balanço global positivo de gestão” de MATUS (1996) para analisar a cooperação intergovernamental para solução de problemas comuns, particularmente, no Brasil de modo a evitar a ocorrência do “mal público metropolitano”. A expectativa é a de contribuir para o debate

da governança urbana e metropolitana na América Latina a partir de uma nova concepção que tem como base de sustentação teórico-metodológica o conceito de ação coletiva elaborado a partir da sistematização e recorte de uma literatura atualizada associada ao nosso repertório de pesquisa desenvolvido no Núcleo Natal do INCT- Observatório das Metrôpoles.

2. ESTRATÉGIAS DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL PARA O “BOM GOVERNO”

Para se analisar um momento político – um período de governo – é importante ter presente que os grandes atores que participam da estrutura do poder têm objetivos e atuam estrategicamente com vistas a realização de seus objetivos. Dessa forma, os governantes devem ter como o seu objetivo principal a criação de estratégias que garantam a manutenção do equilíbrio, de forma a que seja possível realizar um bom governo.

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

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

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

3. BALANÇOS DE “CAPACIDADE GOVERNATIVA”

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

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

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

Neste sentido, o governo tem que ser capaz de construir bases de sustentação política para manter um resultado positivo no balanço de gestão política, o qual é justamente um balanço em relação aos pontos positivos e negativos relacionados com a qualidade da democracia, ou melhor, um cálculo dos pontos positivos e negativos da gestão no sentido de aprovação ou não do ponto de vista da política democrática. Assim, o balanço de gestão política se relaciona com a idéia de capacidade de incorporação dos atores sociais ao contexto do governo. Logo, se o gestor não for capaz de incorporar novos atores a sua gestão, se não atuar na dimensão da participação, ou melhor, da partilha do poder decisório com a sociedade o balanço de gestão política será negativo. Mas, ao contrário, se o governo respeitar o processo de democratização, descentralizando o poder político e administrativo para enfrentar os problemas levantados pela população, esse governo apresentará um saldo positivo no seu balanço de gestão política. Portanto, o balanço de gestão política está relacionado com as respostas que o governo é capaz de dar as demandas políticas dos diferentes atores da sociedade.

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

No que se refere ao outro tipo, o de balanço, macroeconômico, podemos dizer que ele visa a estabilização da economia e das bases de financiamentos das políticas públicas. Ou seja, o balanço macroeconômico tem a ver com políticas de estabilização, que possibilite o fortalecimento das bases de financiamento dos governos. Deste modo, é preciso que o governante seja capaz de dar conta dessa dimensão para que seja possível existir bases de financiamentos que viabilizem o projeto de governo. Isto demonstra a relação existente entre este balanço e o projeto

de governo, uma vez que a estabilização da situação econômica é essencial para o financiamento dos programas e projetos, porque sem bases de financiamentos os projetos não se efetivam, no sentido de sua implementação.

Em linhas gerais, o balanço macroeconômico “registra, em seus benefícios e custos, as conseqüências políticas do manejo macroeconômico e os resultados alcançados nas condições políticas vigentes, dentre as quais se destacam o crescimento econômico, o emprego, o equilíbrio do comércio exterior e a taxa de inflação” (MATUS, 1996, p. 31). É preciso ressaltar que esta noção de balanço macroeconômico é desenvolvida tendo em vista o nível central de governo, o que revela a necessidade de enfatizar que, para uma análise de governo local como a que este estudo pretende realizar, este balanço vai criar as condições para as ações do governo serem implementadas, no sentido de garantir uma base mínima de estabilidade econômica e financeira que possibilite a realização dos programas.

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

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

4. A INCLUSÃO DE UM NOVO BALANÇO: DE INTERCÂMBIO DE PROBLEMAS COMUNS

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

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

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

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

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

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

Se as metrópoles não são unidades políticas reconhecidas, o que são as metrópoles, ou de forma mais específica, as regiões metropolitanas? São áreas urbanas que, por força da necessidade de sistematização do planejamento das cidades, são definidos como espaços especiais pelas funções que exercem, pelo tamanho de sua população, pela inexistência de limites perceptíveis entre os municípios que ela incorpora, dentre outros critérios definidores. São assim, arranjos institucionais e territoriais “atípicos” do planejamento governamental e da gestão urbana.

A literatura aponta que o debate sobre essa questão não é novo. Brenner (2010) ao discutir o fracasso da constituição de instituições metropolitanas recupera o debate entre reformadores e os defensores das escolhas públicas nos EUA nos anos 60, quando a questão metropolitana já se evidenciava como problema concreto. O debate girava em torno da proposta reformista de instaurar uma institucionalidade metropolitana poderosa (a *Garantua*), capaz de gerir e solucionar os problemas metropolitanos apontados pelos reformistas: fragmentação institucional, suburbanização excessiva, elevados custo de urbanização, duplicação de serviços, desenvolvimento da segregação sócio-espacial e excesso de autonomia dos municípios.

Os adeptos da escolha pública, por sua vez negavam a idéia do território único afirmando que não há resposta única entre território funcional e institucional, criticando a ideia da *Garantua*, como antidemocrática, burocrática, pesada, e não recomendável para uma institucionalidade que deve estar próxima dos cidadãos/eleitores. Como posto, este não é um debate técnico, mais um debate político, de “combate de valores” da sociedade americana dos anos 60. Resgata-se a pertinência atual do debate e verificar quais outros elementos o atualizam e o revigoram. De modo um tanto paradoxal e desviante, um dos argumentos dos reformadores em favor da criação de um órgão metropolitano era o fato de que a metrópole nascente estava constituindo uma comunidade social e política. Hoje é por razões inversas, pois a metrópole se fragmenta no plano social e político. Por isso muitos advogam por um dispositivo institucional que permitiria remediar essa fragmentação. Na mesma ordem de idéias, as questões de solidariedades territoriais estão hoje na agenda do governo metropolitano. Ainda, o sujeito das competitividades dos territórios em uma economia globalizada volta a dar força à questão institucional metropolitana.

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

Recentemente, João Seixas faz um estudo da constituição de autoridades metropolitanas na Europa no qual podemos nos inspirar. No mundo como um todo, muitas experiências foram feitas, sem muito sucesso, na busca de soluções para os governos das metrópoles.

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

No Brasil, o encaminhamento das questões metropolitanas se dá a partir da criação de uma estrutura metropolitana que se configura por lei, acima dos governos municipais. Estes são obrigados a atuar conjuntamente em uma série de funções previamente definidas.

É bom ter em mente que formatos de gestão que demandam a cooperação de muitos atores e agências constituem um problema de ação coletiva de um grande grupo. Como aponta a literatura, a cooperação nos grandes grupos tende a ter custos elevados e implica a construção de consensos entre os diferentes níveis de governo para que suas ações e recursos convirjam ao mesmo tempo para uma dada decisão. (Ver SOUZA, 2006).

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

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

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

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

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

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

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

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

5. O BALANÇO DE INTERCÂMBIO DE PROBLEMAS COMUNS E O MAL PÚBLICO METROPOLITANO

Visando contribuir no debate contemporâneo acerca da construção da governança metropolitana introduzimos o conceito de “mal público metropolitano” (Lacerda, 2011) na análise do “planejamento adaptativo”, conceito esse que, na nossa visão, permite refinar o entendimento dos problemas metropolitanos de coordenação da circunscrição territorial (“cidade metropolitana” Andrade e Clementino, 2007) no campo político-administrativo.

Em seu modelo de análise Lacerda (2011, p.156) denomina de “mal público metropolitano”:

Os custos compulsórios consumidos por um município em função de sua integração socioespacial a uma região metropolitana.(...). É parte integrante dessa definição a noção de que o consumo compulsório do mal público pode ser interrompido ou efetivamente reduzido via cooperação intermunicipal. Também pressuponho aqui que tais custos compulsórios são, em algum momento, percebidos pelos entes municipais.

Concordamos com Lacerda (2011) quando ele parte do princípio de que o consumo compulsório do mal público pode ser interrompido ou efetivamente reduzido via cooperação intermunicipal, mas acrescentamos que, em se tratando de região metropolitana (cidade metropolitana) o consumo compulsório do mal público pode ser interrompido ou efetivamente reduzido via cooperação intergovernamental, porque outro ente da federação exerce, a nosso ver, um importante papel no processo de construção do “bem público metropolitano” – o governo estadual.

Na opinião de Lacerda (2011, p.164), no caso brasileiro, “a resolução pontual desses descompassos pelo governo estadual não é óbvia e nem deve ser vista *prima facie* como a solução estável por excelência”. Do ponto de vista analítico torna-se interessante identificar o nexo entre o “consumo do mal coletivo” e as estruturas de governança metropolitana. Uma saída seria que um ente supra municipal no nível local assumisse (em maior proporção) os custos desse descompasso de consumo dos bens públicos, como por exemplo, o estado federado, que no Brasil, assim como o município, é um ente federado em parceria com os municípios metropolitanos¹.

Como na gestão das políticas públicas, no Brasil contemporâneo, os três entes federativos (União, Estados e Municípios) assumem as chamadas competências comuns, tendo em vista o atendimento do interesse público, e, de acordo com o princípio da subsidiariedade, as atribuições que afetem dois ou mais municípios, certamente se inserem no âmbito da competência do Estado, são os chamados interesses públicos intermunicipais ou estaduais defendemos a tese de que o estado é o um protagonista à construção técnico-política de governança metropolitana.

Concordamos com Wilson et alli (2010), quando, após análise das estruturas de governança metropolitanas em seis federações latino-americanas (Argentina, Brasil, Canadá, México, Estados Unidos e Venezuela) afirmam que:

Nos casos desses países federativos, sugerem que o caminho para estruturar a governança em áreas metropolitanas não deverá depender das iniciativas de governos federais e de reformas constitucionais mas, sobretudo, deverá contar com estímulo ao desenvolvimento de arranjos entre governos locais, onde os governos estaduais e provinciais podem ter um papel importante.

A nossa proposta ressalta ainda mais a significativa importância do papel do governo estadual na resolução dos problemas metropolitanos, ou seja, do balanço de intercâmbio de problemas comuns. Considerando que, no Brasil, a Constituição em vigor (Art. 25) transferiu aos estados a competência para instituir regiões metropolitanas, e que o § 3.º do art. 25 diz que: “compete ao Estado integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”, cabe a este ente da federação, a nosso ver, assumir parte (ou mesmo a maior proporção) do “mal público metropolitano”.

A importância do papel do estado na construção técnico-política da governança metropolitana pode se verificar a partir do Estatuto da Cidade (2001), uma legislação infraconstitucional, que orienta o estado a se respaldar no planejamento participativo à escala metropolitana; ou seja, o estado ao realizar determinadas intervenções que afetam o ordenamento territorial da metrópole deve se respaldar naquilo que chamamos de “planejamento adaptativo”. O Art. 45 do Estatuto da Cidade afirma que para garantir a gestão democrática da cidade “os organismos gestores de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação à população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania”. Este ente da federação, o estado, deve no processo de planejamento (e intervenção) metropolitano, oferecer a oportunidade de ampla participação popular.

¹ A partir da Constituição de 1988, um novo arranjo federativo é estabelecido no país, o qual eleva o *status* Jurídico Constitucional dos Municípios. O Estado Brasileiro passou a ser formado pela união indissolúvel da União, Estados Federados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição.

Além disso, estudos recentes demonstram que a grande maioria das regiões metropolitanas brasileiras padece de fragilidade institucional para estruturar mecanismos de governança metropolitana com condições de solucionar os problemas existentes na "cidade metropolitana", o que pode se explicar pela ausência de uma identidade metropolitana, que dificulta uma ação coletiva capaz de garantir a governabilidade metropolitana, e/ou a falta de incentivos dos governos estaduais.

Como o governo estadual vai assumir o "mal público metropolitano" junto com os governos municipais e federal, na nossa visão, será a partir das **competências comuns**, as quais devem ser realizadas a partir da promoção da cooperação entre as três esferas de governos (municipal, estadual e federal), utilizando dos instrumentos fiscais e legais. A nossa proposta parte do princípio de que o governo estadual se responsabilize pela coordenação dos processos de integração no planejamento metropolitano. Para desenvolver uma governança metropolitana é preciso boas políticas públicas integradas e para tanto requer uma ação coletiva metropolitana.

A população das RMs, no Brasil, não está suficientemente organizada nem, tampouco, mobilizada, para se incorporar, por exemplo, aos mecanismos institucionais de participação com uma identidade metropolitana em busca de uma ação coletiva, e isso representa um sério problema para uma governança metropolitana e cabe aos governos estaduais e locais criar estratégias para produzir na cidade metropolitana uma identidade metropolitana. Para uma governança metropolitana faz-se necessário se estabelecer relações intergovernamentais e sociais de um novo tipo, pautadas na ação coletiva.

Na sociedade brasileira, experiências de cooperações federativas, ou melhor, de governança metropolitana por construção institucional (intermunicipais) são heterogêneas e incipientes, e a promulgação da Lei dos Consórcios Públicos, em 2005, constitui em uma das primeiras iniciativas do Estado brasileiro. As variações na realidade dos municípios brasileiros, em termos de recursos financeiros, técnico e político para responder as suas responsabilidades impõem dificuldades para se estabelecer relações de cooperação, de partilha e de participação entre os diferentes atores.

Na concepção de Sol Garson, nesse processo é importante identificar possíveis incentivos a serem oferecidos pelo governo central. Na nossa visão, considerando a realidade brasileira, além de incentivos do governo central, cabe, principalmente, ao governo estadual criar incentivos à governança metropolitana. Ou seja, a gestão da "cidade metropolitana" requer a elaboração e implementação de um **projeto metropolitano**, que na concepção de Lefèvre apud Garson "é um orientador da ação coletiva que se desenvolve nesses territórios, construídos a partir de elementos institucionais, financeiros e fiscais, políticos, geográficos e econômicos e elementos sociológicos e históricos." (GARSON, 2010, p.11) No Brasil, a criação de arranjos institucionais metropolitanos que respondam ao balanço de intercâmbio de problemas comuns depende hoje da possibilidade de conjugar, em cada região, os elementos que constituem um projeto metropolitano.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo teórico de Lacerda (2011, p.164) visou "compreender o fortalecimento dos vínculos entre a governança metropolitana e sua congênere sobre arranjos socioespaciais e dinâmica econômica". O recado básico dado pelo autor é que não dá para separar uma coisa da outra, na análise das RMs. Por isso consideramos necessário vincular o balanço de problemas

metropolitanos ao "mal público metropolitano" à emergência e solução dos problemas cooperativos de planejamento e gestão.

A ausência de estrutura de planejamento e de mecanismos permanentes de financiamento dos problemas comuns, na grande maioria das RMs, impõe limites e desafios para uma gestão compartilhada.

Partimos do princípio de que cabe ao governo estadual, em se tratando do Brasil, a responsabilidade de criar os arranjos institucionais, em nível estadual, capazes de gerar atitudes de cooperação entre os municípios, minimizar os conflitos partidários e aprofundar as relações intergovernamentais, uma vez que temos uma sociedade sem identidade metropolitana. Por outro lado, o governo estadual deve gerar certezas acerca do financiamento das ações de âmbito metropolitano, que garanta a realização de ações compartilhadas, e que represente uma garantia de boas políticas públicas integradas.

Bibliografia

Andrade, I; Clementino, M. (2007) *Descentralização e impasses da governança metropolitana*. En: As Metrôpoles e a Questão Social Brasileira. Rio de Janeiro. Revan.

Almeida, M. (1995) *Federalismo e políticas sociais*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. V. 28, n. 28. São Paulo.

Borja, J; Castells, M. (2004) *Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid. Taurus.

Brenner, N. (2003) *La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa occidental Post-Fordista*. Revista Latinoamericana de Estudios Regionales. Vol.XXIX. N.86.

Clementino, M. (2007) *Inovação no desenho das relações intermunicipais: o pacto territorial*. Em: Lima, A (Org.). Cidades Brasileiras: atores, processos e gestão pública. Belo Horizonte. Autêntica.

Clementino, M.(2008) *Ordenamento e Planejamento Territorial: a falta que faz o Plano Metropolitano*. Scripta Nova, v.12. Barcelona.

Clementino, M.; Almeida, L. (2011) *Contribuições do Planejamento técnico-político na construção da governança urbana e metropolitana*. Anais do XIV ENANPUR. Rio de Janeiro.

Diniz, E. (1997) *Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil*. En: Diniz, E; Azevedo, S. (Orgs.). Reforma do Estado e democracia no Brasil. Editora Universidade de Brasília. Brasília.

Lacerda, A. (2011). *Ação Coletiva e Cooperação Intermunicipal em duas Metrôpoles*. Caderno CRH, V.24, n.61. Salvador.

Lefèvre, C. (2009) *Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para construção de novos territórios políticos*. Cadernos Metrôpole. v.11,n.22. São Paulo.

Matus, C. (1996) *Adeus, Senhor Presidente: governantes governados*. FUNDAP. São Paulo.

Matus, C. (1989) *Senhor Presidente: planejamento, antiplanejamento e governo*. Recife, Litteris Editora.

Matus, C. (1996) *Estratégias Políticas: chimpanzé, Maquiavel e Ghandi*. Edições FUNDAP. São Paulo.

Matus, C. (1993) *Política, Planejamento e Governo*. IPEA. Brasília.

Monte-mór, R. (2008) *Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira*. En: Mendonça, J; Costa, G (Orgs.). *Planejamento urbano no Brasil: Trajetória, avanços e perspectivas*. Ed. Arte. Belo horizonte.

Osmont. A ; Bris, E. (2008) *Dissidence et secesión urbaines*. En: FRANCE, Ministère des Affaires étrangères e européennes. *La Gouvernance Urbaine dans tous ses états*. Paris.

Pinto, S. (2010) *A Construção de Projetos Metropolitanos Experiências Internacionais de Sistemas de Governança Metropolitana*. IPPUR- UFRJ. Rio de Janeiro.

Putnam, R. (1996) *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. FGV. Rio de Janeiro.

Reis, F. (1994) *Governabilidade e instituições políticas*. En: Velloso, J (Org.). *Governabilidade, sistema político e violência urbana*. José Olímpio Editora. São Paulo.

Reis, F. (1995) *Governabilidade, instituições e partidos*. Revista Novos Estudos CEBRAP. N. 41.

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

Ribeiro, L; Santos, O. (2010) *As grandes cidades e a questão social brasileira: reflexões sobre o Estado de exceção nas metrópoles brasileiras*. En: Castro, E; Wojciechowski, M. *Inclusão, colaboração e governança urbana* (Orgs.). Vancouver. University British Columbia; Rio de Janeiro, Observatório das Metrôpoles. Belo horizonte: Ed. PUC Minas.

Rolnik, R. (2001) *Governar as metrópoles: dilemas da re-centralização*. Em: ENCONTRO NACIONAL, XXV. Caxambu, MG.

Santos, M. (1997) *Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente*. Dados - Revista de Ciências Sociais. v. 40, n. 3. Rio de Janeiro.

Santos, M. (1993) *A urbanização brasileira*. Hucitec. São Paulo.

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

Seixas, J; Costa, P. (2009) *Das Cidades Criativas à Criatividade Urbana Criatividade e Governança na Cidade Contemporânea*. En: Actas da Conferência conjunta da European Urban Research Association end Urban Affairs Association *City Futures 09 – City Futures in a Globalising World*. Madrid.

Souza, C. (2006) *Condições Institucionais de Cooperação na Região Metropolitana de Salvador*. En: Carvalho, I; Pereira, G (Coord.). *Como Anda Salvador*. Edufba. Salvador.

Wilson, R. Spink, P; Ward, P. (2010) *Metropolitan Governance in Americas*. Seminário Internacional Governança Urbana e Desenvolvimento Metropolitano. Natal. RN.