



Feira dos Saberes

GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL: INOVAÇÕES LEGISLATIVAS E DESAFIOS À GESTÃO COMPARTILHADAS DE SERVIÇOS URBANOS

Clarice Gonçalves Santos do Vale¹

¹Universidade Federal de Minas Gerais/DCC/dovaleclarice@ufmg.br

Resumo ou descrição abreviada: A gestão dos serviços urbanos compartilhados demanda não apenas instrumentos de planejamento e execução de políticas públicas, mas também avanços legislativos e o amadurecimento dos mecanismos de cooperação e coordenação interfederativa. O trabalho propõe-se a descrever e analisar as especificidades relacionadas à governança das metrópoles brasileiras, bem como os desafios intrínsecos à conformação metropolitana e à gestão dos serviços urbanos, à luz da legislação brasileira atual sobre o tema.

Palavras-chave: Governança metropolitana, cooperação, serviços urbanos comuns, Estatuto da Metrópole

1. Introdução

A questão urbana brasileira é de grande complexidade e, para além do processo de urbanização, viu-se, também de forma acelerada, o processo de metropolização das cidades brasileiras. De forma geral, a literatura trata as metrópoles como espaços urbanos onde o limite local ultrapassa a barreira formal de demarcação, compartilhando benefícios e desafios em escala (ROMANELLI; ABIKO, 2011). Nas metrópoles, a gestão dos serviços públicos feita apenas em nível local torna-se inviabilizada, uma vez que estas unidades compartilham entre si as necessidades por serviços urbanos.

Dentro desta perspectiva, observa-se a necessidade de coordenação entre as esferas governamentais, de âmbito local, estatal e nacional, em prol da execução das políticas públicas metropolitanas. Este compartilhamento de responsabilidades demanda um arranjo institucional de gestão coeso, sistema com grandes desafios à colaboração quando o fator federalismo é incluído neste processo, onde cada uma das esferas de governo possui competências específicas.



Fausto dos Saberes

A conformação de arranjos governamentais de gestão dos serviços compartilhados demanda não apenas instrumentos de planejamento e execução de políticas públicas, mas também avanços legislativos e o amadurecimento dos mecanismos de cooperação e coordenação interfederativa. Este trabalho propõe-se a descrever e analisar as especificidades relacionadas à governança das metrópoles brasileiras, bem como os desafios intrínsecos à conformação metropolitana e à gestão dos serviços urbanos, à luz da legislação brasileira atual sobre o tema.

1. Desenvolvimento

Quando falamos de governança metropolitana e de suas abordagens, Klink (2013), aponta um paradoxo importante das metrópoles: ao mesmo tempo em que concentram riquezas e grandes déficits sociais, ainda lhes faltam arranjos institucionais capazes de nortear o seu desenvolvimento sustentável. Aos poucos, as metrópoles brasileiras tem retomado a governança metropolitana como aspecto importante para a promoção da cooperação e enfrentamento dos problemas escalares destas regiões (VALE, 2019).

Em um contexto dicotômico, a governança metropolitana aparece como proposta de assentamento das diversas frentes ideológicas que se estendem para as cidades. Para além da identificação dos problemas das metrópoles, é fundamental entender como será a atuação dos agentes sobre o espaço para a resolução destes. Mais ainda, é preciso compreender que a reprodução do espaço urbano é iminente contraditória, contrapondo a produção social dos espaços e a apropriação privada (ROMANELLI; ABIKO, 2011).

As novas formas de planejamento e gestão do espaço urbano metropolitano trazidas pelo Estatuto da Metrópole (Lei Federal Nº 13.089/2015) são ainda recentes e tem saído aos poucos do papel (VALE, 2019). Para além da identificação dos problemas das metrópoles, é fundamental entender como será a atuação dos agentes sobre o espaço para a resolução destes. É preciso que a institucionalidade responsável pela



Feira dos Saberes gestão metropolitana seja condizente com seus desafios e necessidades, possibilitando a criação e materialização destas políticas integradas.

Quando falamos em institucionalidades metropolitanas, é possível identificar duas vertentes: os arranjos horizontais, e os arranjos verticais. Nos arranjos horizontais, os municípios cooperam entre si por meio de consorciamentos, forma jurídica relativamente simples de ser estabelecida, em especial após a Lei Federal nº 11.107/2005 que regulamentou os consórcios públicos. A grande limitação deste modelo é que os consórcios, em geral, tratam apenas de uma temática urbana, multiplicando o número de instrumentos necessários aos diversos temas metropolitanos comuns (NUNES, 2015).

Os arranjos verticais, por outro lado, são considerados mais fortes, por serem comumente dotados de autoridade política, competências diversas, e autonomia financeira, possuindo inclusive, em diversos casos, controle sobre o uso do solo. Neste ponto, ressalta-se que o Estatuto da Metrôpole procura institucionalizar os arranjos verticais, sendo um marco da legislação brasileira, pois inova ao estabelecer formalmente a importância das ações voltadas especificamente para o desenvolvimento urbano das grandes cidades brasileiras, fomentando a governança interfederativa, de onde ressaltamos suas diretrizes específicas:

Art. 7º Além das diretrizes gerais estabelecidas no art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas observará as seguintes diretrizes específicas: I – implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum; II – estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum; III – estabelecimento de sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas; IV – execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa; (LEI Nº 13.089/2015).

Como é possível observar, este trecho do Estatuto retoma o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), indo além deste instrumento nas especificidades



Feira dos Saberes das metrópoles brasileiras. São destacados processo permanente e compartilhado de planejamento e tomada de decisão, entendendo a importância do processo contínuo de planejamento das cidades, adequando-as às novas realidades e preservando conquistas históricas, além dos meios compartilhados de organização administrativa, abrindo espaço para o que mais tarde a própria legislação propõe para a organização de um arranjo vertical democrático em cada uma das metrópoles instituídas no país.

Além das diretrizes, o Estatuto da Cidade dispõe a forma de organização necessária às metrópoles, muito inspirada no arranjo desenvolvido desde 2007 na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Em seu art. 8º, o estatuto dispõe a estrutura institucional básica necessária à consecução de suas diretrizes:

Art. 8º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em sua estrutura básica: I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas; II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; III – organização pública com funções técnico-consultivas; e IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas. (LEI Nº 13.089/2015).

As instâncias preconizam o compartilhamento das responsabilidades e recursos do sistema de gestão metropolitano. No inciso I, temos uma instância que congrega as forças políticas dos entes federativos, incluindo os municípios, os estados e, eventualmente, a própria união. Já no inciso II, a instância colegiada deliberativa trás para o sistema o caráter democrático, na medida em que inclui a representação da sociedade civil, incorporando as necessidades dos cidadãos no momento do planejamento, execução e acompanhamento das políticas. O inciso III denota a importância de uma estrutura pública responsável por desenvolver as ideias e propostas das políticas, transformando-as em objeto executável pelo setor público.

Como base da estrutura, no inciso IV temos o sistema integrado de alocação de recursos e prestações de contas que, como apontado anteriormente, é ponto chave necessário à execução das políticas planejadas. Nesse sentido, um sistema integrado denota a necessidade de dinamização da captação de recursos e de transparência



Feira dos Saberes quando da execução. Além da estrutura básica, o Art. 10º do Estatuto da Metrópole preconiza o instrumento de planejamento denominado Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. Aqui, ressalta-se que no campo das políticas públicas os processos de planejamento são iniciados pela fase diagnóstica e diretiva, contemplada neste instrumento tão importante.

5. Conclusão

Apesar da inovação legislativa, com apenas seis anos de sua publicação o Estatuto da Metrópole ainda encontra dificuldades de se fazer presente nas metrópoles brasileiras. Tanto pela diversidade estrutural das metrópoles, inerente à extensão territorial e à distinção cultural entre as regiões do país; quanto pela dinâmica político administrativa, também muito diversa entre as metrópoles e aglomerações urbanas brasileiras.

Entendendo a cooperação como um processo contínuo, este demanda capacidades institucionais relevantes para transformarem o planejamento estratégico em práticas refletidas na melhoria do espaço urbano de forma democrática, com vistas a reduzir as desigualdades socioeconômicas regionais (VALE, 2019). Dessa forma, o Estatuto da Metrópole traz o arcabouço jurídico necessário à formalização dos arranjos, mas, não necessariamente, à sua institucionalização e reprodução da cooperação.

Destaca-se, por fim, a premência da promoção da cooperação entre os entes federativos, tanto pela difusão das diretrizes do estatuto da metrópole, quanto pelo espectro político do estabelecimento de uma agenda verdadeiramente metropolitana e contra hegemônica, em termos espaciais e estratégicos, estabelecendo prioridades diante do contexto de mudanças econômicas e sociais mais recentes, pensando ainda em mecanismos equalizadores e preventivos para mudanças futuras.

Referências

BRASIL, F. D.; CARNEIRO, R. **Desafios da governança metropolitana: considerações a**



Feira dos Saberes
partir do modelo institucional de gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Asunción, Paraguay, 8 - 11 Nov. 2011. Congresso, 2011.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015.** Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>

KLINK, Joren. **Recent Perspectives on Metropolitan Organization, Functions, and Governance.** In: Banco Interamericano de Desenvolvimento. *Governing the Metropolis Principles and Cases.* Washington Dc: David Rockefeller Center For Latin American Studies Harvard University, 2008. Cap. 3. p. 1-323. Disponível em:
<<https://publications.iadb.org/en/governing-metropolis-principles-and-cases>>.

LEFÈVRE, C. **Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos.** *Cadernos Metrópole*, v.11, n.22, p. 299-317, jul-dez. 2009.

NUNES, Lúcia Helena Ciccarini. **Governança Metropolitana a permeabilidade dos arranjos institucionais de gestão metropolitana às organizações societárias.** *e-metropolis: Revista eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 1, p. 26, 2016.

ROMANELLI, C.; ABIKO, A. K. **Processo de Metropolização no Brasil.** São Paulo: EPUSP, 2011. 34 p. (Texto Técnico da Escola Politécnica da USP, Departamento de Engenharia de Construção Civil, TT/PCC/28)

VALE, Clarice Gonçalves Santos do. **ARRANJO INSTITUCIONAL DE GESTÃO METROPOLITANA: o caso da região metropolitana de Belo Horizonte.** 2019. 105 f. TCC - Curso de Administração Pública, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2019. Disponível em:
<http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/2634>.