



GOVERNANÇA MULTINÍVEL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL

Experiências do Brasil e da Alemanha

Organizadores:

José Mario Brasiliense Carneiro

Klaus Frey

oficina municipal
escola de cidadania e gestão pública



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG



Centro Alemão de Ciência
e Inovação - São Paulo
Alemanha
País de Ideias



PG
PROGRAMA DE
PÓS-GRADUAÇÃO
EM PLANEJAMENTO E
GESTÃO DO TERRITÓRIO





TODOS OS DIREITOS DESTA EDIÇÃO RESERVADOS:

OFICINA MUNICIPAL

Rua Padre Garcia Velho, 73 – Cj. 61 e 64 – Pinheiros

CEP: 05420-030 – São Paulo – SP

Tel.: (011) 3032-4330 – info@oficinamunicipal.org.br

www.oficinamunicipal.org.br

Prefixo editorial: 89739

Número do ISBN: 978-85-89739-08-5

Título: Governança Multinível e desenvolvimento regional sustentável

Tipo de suporte: papel

Edição: 1ª

Publicação: 2018

Organizadores

José Mário Brasiliense Carneiro

Klaus Frey

Coordenação editorial

Eder Brito

Revisão

Cristiane Duarte D. Santos

Projeto Gráfico, diagramação e capa

www.knolldesign.com.br



Sumário

Capítulo 01:

Introdução - Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável 09
Klaus Frey

Parte I: Desafios das Regiões Metropolitanas em Sistemas Federativos

Capítulo 02: O Federalismo Alemão – Características e Dilemas 23
Nicolai Dose

Capítulo 03: Federalismo e Governança Multinível em Regiões Metropolitanas:
O Caso Brasileiro 47
Fernando Luiz Abrúcio e Cristina Toth Sydow

Capítulo 04: Potencialidades e Limites da Participação no Federalismo
Brasileiro 69
Maria da Glória Gohn

Capítulo 05: O Desafio do Planejamento Metropolitano no Pacto Federativo
Brasileiro 91
Anacláudia Marinheiro Centeno Roszbach, Carolina Heldt D'almeida, Cid Blanco Junior, Danielle Cavalcanti Klintowitz, Luciana de Oliveira Royer, Luiza de Oliveira Schmidt e Margareth Matiko Uemura

Capítulo 06: Parâmetros para Análises Comparativas de Experiências Internacionais
de Governança Metropolitana 111
Klaus Frey e Zanei Barcellos

Parte II: O Município e a Região: O Desafio da Cooperação Intermunicipal nas Regiões Metropolitanas

Capítulo 07: O Conceito de Interesse Local na Federação Brasileira 137
Gilberto M. A. Rodrigues

Capítulo 08: Autonomia Municipal na Alemanha 157
José Mario Brasiliense Carneiro

Capítulo 09: Descentralização e Regionalização: Projetos Convergentes? 179
Vera Schattan P. Coelho, Maria Izabel Sanches Costa e Laís Schalch





Capítulo 10: Reescalonamento da Governança Metropolitana na Alemanha 205
Karsten Zimmermann

Capítulo 11: O Funding do Estatuto da Metr pole: dos Recursos sem Planejamento para Planejamentos sem Recursos? 233
Jeroen Klink e Laisa Eleonora Marostica Stroher

Parte III: Desenvolvimento e Sustentabilidade Regional e o Desafio das Mudanças Climáticas

Capítulo 12: Política Ambiental na Alemanha e Europa 253
Nicolai Dose

Capítulo 13: Federalismo e Segurança Hídrica na Região Metropolitana de São Paulo 275
João Paulo R. Capobianco e Guilherme B. Checco

Capítulo 14: Buscando um Urbano Metropolitano a partir da Natureza e da Cultura: Uma Discussão a partir do Caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte 297
Heloisa Soares de Moura Costa, Ana Mourão Oliveira e Daniela Adil Oliveira de Almeida

Capítulo 15: Região do ABC Paulista, Brasil: Histórico Fordista, Crise, Novas Formas de Governança e Esforços de Revitalização 321
Jefferson José da Conceição, Wendell Cristiano Lépore e Gisele Yamauchi

Capítulo 16: Mudanças Climáticas nas Cidades: A Relação entre Ciência e Política 349
Pedro Roberto Jacobi

Capítulo 17: Políticas Climáticas Locais na Alemanha: Desafios de Governança e Conhecimento 369
Karsten Zimmermann





Apresentação

Mais do que nunca é necessário lançar luzes sobre caminhos possíveis que nos levem à uma reforma harmoniosa do sistema federativo. O Brasil discute as reformas estruturais necessárias para um futuro sustentável, mas faltam espaços para acolher este debate de forma efetiva na agenda pública. Há séculos o país luta para compatibilizar autonomias entre governos locais, regionais e governo central, sem riscos para a unidade nacional. O famoso pêndulo da centralização e da descentralização tem sido influenciado mais recentemente por novas agendas sociais e econômicas. Caberá à política dar respostas às tensões entre as esferas de governo, visando uma saudável interdependência, dentro do pacto federativo. O texto da Constituição Cidadã de 1988 foi extremamente arrojado, ao colocar os municípios como entes federativos, atribuindo-lhes as tarefas de gestão da maioria das políticas e serviços públicos que estão mais próximos das pessoas. Resta agora que os governos locais sejam capazes de estruturar, juntamente com os demais entes da federação, instâncias multiníveis de governança. As tarefas das Reformas Tributária e Política deverão acompanhar esta construção de tipo bottom-up de modo a garantir autonomia financeira, política e administrativa às três esferas da federação.

Desde 2002, Oficina Municipal e Fundação Konrad Adenauer atuam em parceria, oferecendo processos de capacitação técnica e formação humana, apoiando políticos e gestores públicos municipais na implementação de processos de descentralização e regionalização previstos na Constituição Federal brasileira. Inspiramo-nos, como não poderia deixar de ser, no federalismo cooperativo e na autonomia municipal que emanam da história da Alemanha e também na inviolabilidade da dignidade da pessoa humana e no princípio da subsidiariedade, expressos na Carta Magna Alemã de 1949 e espelhados na governança e no funcionamento diário do estado alemão. Todos esses princípios juntos, construíram não um modelo perfeito, mas um modelo que tem sido referência de êxito para lidar com desafios de governança regional no enfrentamento de questões sociais e ambientais.





É nesse caminho que surgiu a possibilidade de publicarmos essa coletânea de artigos, com autores brasileiros e alemães, em parceria com a Universidade Federal do ABC. Fomos inspirados pela realização do Seminário Internacional “Multilevel governance em prol do desenvolvimento urbano e regional sustentável”, um peculiar encontro entre as experiências de governança na aglomeração urbana de Ruhr, na Alemanha e do Grande ABC Paulista, região nacionalmente conhecida também pelo histórico de seu Consórcio Intermunicipal, pioneiro em muitas ações de cooperação regional na história da federação brasileira.

Desejamos que esses textos se tornem referência no desafio de compreensão de um campo ainda crescente e promissor. Cremos que a Administração Pública e a Ciência Política ainda podem se voltar com mais ímpeto para as questões da governança regional e do cooperativismo intermunicipal, ajudando a construir uma agenda que influenciará não apenas outras produções acadêmicas, mas os governos, partidos políticos e todas as esferas da sociedade civil organizada que acreditam nas possibilidades de uma reforma verdadeira do pacto federativo.

José Mario Brasiliense Carneiro

Diretor-Presidente da Oficina Municipal

Eder Brito

Coordenador de projetos da Oficina Municipal





Introdução







CAPITULO 1

Governança multinível e desenvolvimento regional sustentável

KLAUS FREY

Esta coletânea de artigos sobre “Governança multinível e desenvolvimento regional sustentável”, que agora temos a satisfação de publicar por Fundação Konrad Adenauer, Oficina Municipal e Universidade Federal do ABC (UFABC), está baseada em trabalhos apresentados durante o Seminário Internacional “Multilevel governance em prol do desenvolvimento urbano e regional sustentável nas aglomerações urbanas do Ruhr (Alemanha) e do Grande ABC Paulista”, realizado na UFABC entre os dias 19 e 21 de setembro de 2017, complementados com textos solicitados a colegas acadêmicos e profissionais atuantes no âmbito do desenvolvimento urbano e regional. Todos contribuirão para o objetivo do seminário e, conseqüentemente, deste livro: ampliar a compreensão das potencialidades e entraves em estabelecer uma governança efetiva em múltiplas escalas capaz de lidar de forma exitosa com os múltiplos desafios, de ordem social, econômica e ambiental, enfrentados pelas grandes regiões metropolitanas num mundo crescentemente globalizado e interdependente. A possibilidade de refletir sobre as condições da governança urbana e regional no Brasil à luz da experiência alemã se torna particularmente promissora em vista do fato de a Alemanha ter se tornado uma referência importante no que diz respeito ao federalismo cooperativo, à autonomia municipal (Kommunale Selbstverwaltung) e ao seu protagonismo na área ambiental, especificamente relativo às mudanças climáticas, tendo a urbanização e o meio ambiente ficado entre os temas principais de cooperação técnica entre os dois países nos últimos tempos.

Este livro parte justamente destes pontos de interesse comum entre os dois países, focando especificamente nas regiões metropolitanas – o elo mais frágil na estrutura de organização política e administrativa de ambos os países, e onde, portanto, o êxito





governamental depende essencialmente da cooperação horizontal entre municípios e da cooperação vertical, entre municípios, estados e governo federal. Uma governança multinível, baseada em princípios de democracia, participação, cooperação, integração e solidariedade, como também de planejamento, efetividade e eficiência, é, portanto, indispensável para enfrentar os problemas interdependentes relacionados ao desenvolvimento econômico, à justiça social e ao equilíbrio ambiental das grandes metrópoles, sobretudo no contexto das futuras ameaças com respeito às mudanças climáticas que poderão colocar em questão a sustentabilidade e, conseqüentemente, a própria viabilidade de tais aglomerações urbanas no não tão longo prazo. Este livro se divide em três partes que abordam, respectivamente, os desafios (1) das regiões metropolitanas na sua relação com o federalismo; (2) de uma efetiva cooperação intermunicipal no âmbito urbano-regional; e (3) de um desenvolvimento regional sustentável no contexto do esperado e temido aumento da variabilidade climática. A seguir, comentarei alguns destes desafios para, na sequência, introduzir muito brevemente as contribuições dos diferentes capítulos, concluindo com alguns apontamentos para futuros desafios.

O sistema político da Alemanha tem se tornado um importante modelo de referência nos atuais debates no Brasil em torno da necessidade de uma ampla reforma política em função dos evidentes sinais de uma crise democrática profunda que vem assolando o país recentemente. Não apenas as particularidades do sistema eleitoral, mas também o sistema distrital misto que mescla princípios de eleições majoritárias com proporcionais tem chamado a atenção de agentes e cientistas políticos no Brasil, além do federalismo cooperativo alemão com seus diversos mecanismos de intermediação intergovernamental (Dose, cap. 2 neste volume) que poderiam servir de inspiração para estratégias de superação de uma das mais importantes limitações do “federalismo compartimentalizado” brasileiro: a falta de cooperação (Abrúcio, 2005; Abrúcio & Sydow, cap. 3 neste volume).

Esta falta de cooperação se revela sobremaneira grave em relação às regiões metropolitanas, onde a maior parte dos problemas relativos à infraestrutura urbana e aos serviços públicos exige respostas coletivas e a articulação e coordenação das ações públicas





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

dos governos municipais e estadual. No entanto, a própria autonomia municipal, que no Brasil, segundo o ex-prefeito de Santo André, Celso Daniel (2001), tomou forma de um “municipalismo autárquico”, parece ter se tornado um empecilho para a cooperação intermunicipal. Ademais, tendo em vista que o poder constituinte deixou de instituir e prescrever uma estrutura institucional obrigatória para as regiões metropolitanas, a escala metropolitana encontra-se hoje num certo vazio institucional, administrativo e político dificultando ações coletivas (Souza, 2007). Num contexto em que a solução de um governo metropolitano, frequentemente favorecido por motivos funcionais (Barlow, 1994), parece, por razões políticas, fora de cogitação, o interesse se dirige necessariamente para mecanismos alternativos de cooperação que podem assumir variadas formas e configurações envolvendo maior ou menor grau de autonomia das partes e práticas de coordenação e tomada de decisão bi- ou multilaterais (Frey & Barcellos, cap. 6, neste volume). Daí a importância de averiguar as potencialidades de mecanismos de intermediação, de caráter formal ou informal, em contribuir para aumentar a efetividade democrática e funcional das relações intergovernamentais.

A primeira parte do livro inicia, pois, com uma apresentação do funcionamento do federalismo alemão pelo Prof. Nicolau Dose da Universidade Duisburg/Essen (cap. 2). Enquanto no Brasil a falta de instâncias de intermediação nas relações governamentais parece um dos problemas mais graves, na Alemanha a preocupação central é com as possibilidades de bloqueio inerentes aos variados mecanismos de intermediação discutidos nesse capítulo. Porém, o artigo demonstra que não basta criar arranjos institucionais de intermediação, mas que a viabilidade destes passa pela consolidação de práticas interativas correspondentes e pela habilidade e disposição de atores políticos e administrativos em apoiar e promover processos de deliberação orientados para a busca de consenso, o que na Alemanha, conforme evidenciam as pesquisas realizadas pelo Prof. Dose, acontece de forma bastante efetiva.

Os autores brasileiros abordam o tema das regiões metropolitanas na sua relação com o federalismo de diferentes perspectivas: dos arranjos institucionais e práticas de coordenação federativa (cap. 3), da participação (cap. 4), do planejamento urbano (cap. 5) e, finalmente, numa perspectiva internacional-comparativa (cap. 6).





No terceiro capítulo, Prof. Fernando Abrúcio e Cristina Toth Sydow da Fundação Getúlio Vargas abordam o problema da coordenação federativa no Brasil, dando ênfase às necessidades de governança multinível para a gestão de regiões metropolitanas. Apontam recentes avanços na institucionalização da governança metropolitana como a criação da Lei dos Consórcios Públicos, o Estatuto da Metrôpole, que proporcionou os elementos necessários a uma governança multinível das regiões metropolitanas, além de práticas voluntárias de associativismo territorial que, no seu conjunto, evidenciam as diversas potencialidades da abertura à cooperação no âmbito urbano-regional.

No capítulo 4, a Profa. Maria da Glória Gohn da UFABC aborda as relações federativas na perspectiva da participação política e popular. A partir de um resgate histórico e uma análise crítica dos avanços e limites da participação nos diferentes níveis governamentais desde a Constituição de 1988, focando aspectos conceituais, legais, político-administrativos e de práticas sociais, a autora termina com um alerta quanto aos novos limites e constrangimentos sofridos pelas práticas participativas com as recentes alterações no poder do governo federal.

Ana Claudia Marinheiro Centeno Rossbach e seus colegas resgatam no capítulo 5 a evolução dos instrumentos de planejamento urbano e metropolitano no Brasil e enfatizam sobretudo o potencial de transformação política dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUIs). Concluem o capítulo com a hipótese otimista de que “uma estrutura de governança interfederativa pautada nas Funções Públicas de Interesse Comum poderia significar um caminho plausível de concertação federativa para o pacto técnico político em função da realização da política metropolitana”.

Fecha este bloco de artigos o capítulo 6 em que Klaus Frey e Zanei Barcellos fazem uma releitura de diferentes abordagens teórico-metodológicas para a análise, em perspectiva comparada, de experiências de governança metropolitana. Consideram diferentes estudos realizados em diferentes contextos nacionais, com o objetivo de averiguar sua aplicabilidade para a análise de experiências latino-americanas de governança metropolitana. Ressaltam a necessidade de considerar as características





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

socioculturais, econômicas e político-institucionais particulares da América Latina em estudos comparativos futuros.

Na segunda parte do livro, ênfase é dada ao município e à região, às suas interdependências e ao desafio da cooperação intermunicipal nas regiões metropolitanas.

No capítulo 7, Prof. Gilberto Rodrigues da UFABC analisa o conceito jurídico do interesse local no contexto de sistemas federativos, incluindo os sistemas de governança global, em que o interesse local ganha novos contornos resultando em novos desafios para uma governança de caráter multinível. Analisa o conceito na sua relação com o poder local, no tratamento pela jurisprudência brasileira, inclusive nos julgamentos do Supremo Tribunal Federal (STF), nas relações internacionais e nos âmbitos regional e sub-regional. O autor conclui ressaltando a importância de formas de governança multinível que se revela sobretudo nos casos em que o interesse local extrapola os limites das jurisdições locais.

José Mário Brasiliense Carneiro da Oficina Municipal, no capítulo 8, faz um resgate da autonomia municipal da Alemanha (Gemeindeselbstverwaltung), aprofundando suas raízes históricas e seus fundamentos filosóficos e, finalmente, jurídicos, enfatizando sua forte autonomia no âmbito do federalismo alemão que lhe assegura, de acordo com o artigo 28 da constituição do país (Grundgesetz), “o direito de regulamentar todos os assuntos da comunidade local no âmbito das leis sob responsabilidade própria”, e explica a complexa estrutura da organização dos Länder e das jurisdições comunais (lokale Gebietskörperschaften) que envolve estruturas obrigatórias de cooperação intermunicipal com funções de intermediação e articulação entre municípios e estados. Concluindo, o autor expressa sua expectativa de que o Brasil poderia se inspirar nesses mecanismos de cooperação institucionalizada na consolidação de seu próprio processo de descentralização federativa e de fortalecimento da participação democrática em curso no Brasil desde a redemocratização.

Enquanto na Alemanha a cooperação intergovernamental em nível regional é imposta pelas legislações nacionais e estaduais, prevendo claras atribuições de responsabilidades, no Brasil ela, por um lado, depende do princípio da voluntariedade, por outro,





vem se desenvolvendo no âmbito das políticas públicas setoriais, sendo induzida pelas políticas nacionais e estaduais. No caso da política de saúde, a Profa. Vera Schattan P. Coelho (UFABC/CEBRAP), e Maria Izabel Sanches Costa e Laís Schalch, ambas pesquisadoras do CEBRAP, apontam, no capítulo 9, os avanços e as dificuldades na implementação de arranjos colaborativos entre atores governamentais – municipais, estaduais e federais –, prestadores de serviços e a sociedade civil no processo de regionalização do Sistema Único de Saúde (SUS), a partir de um estudo realizado em cinco regiões de saúde no Estado de São Paulo. Concluem com uma discussão sobre possíveis estratégias visando a adequação das políticas estaduais às grandes variações dos contextos institucionais e das regras e interesses específicos envolvidos em cada região.

No capítulo 10, Prof. Karsten Zimmermann da Universidade Tecnológica de Dortmund refere-se ao caso da Alemanha como um “laboratório de governança metropolitana” em função da falta de uma abordagem sistemática nacional que tem contribuído para a emergência de uma variedade grande de soluções institucionais para lidar com os assuntos metropolitanos no país, com variados graus de sucesso. Ele identifica o funcionamento de diferentes formas de governança em diferentes escalas territoriais como o padrão hoje dominante no país, mas aponta para a necessidade de reformas para tornar a governança metropolitana mais efetiva no futuro.

Prof. Jeroen Klink e Laisa Eleonora Marostica Stroher da UFABC, no capítulo 11, se dedicam aos dilemas relacionados ao financiamento dos processos de desenvolvimento, sobretudo com respeito à infraestrutura urbana, das regiões metropolitanas no Brasil. Numa análise histórica do processo, os autores identificam diferentes fases do funding metropolitana brasileiro, apontando contradições relativas a “descompassos entre o fluxo de recursos alocados para as cidades e áreas metropolitanas, de um lado, e o planejamento destes territórios”, concluindo com uma avaliação crítica da atual conjuntura pós-Estatuto da MetrÓpole com sua aposta no capital privado para viabilizar o funding metropolitana.

Finalmente, na terceira parte, o livro aborda o desenvolvimento urbano-regional do ponto de vista da sustentabilidade considerando os diversos desafios que as mudan-





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

ças climáticas devem acarretar futuramente para as grandes aglomerações urbanas.

Prof. Nicolau Dose, no capítulo 12, nos introduz ao funcionamento do sistema multinível de governança ambiental europeu-germânico, aos processos de articulação na formulação e implementação de políticas ambientais. Apresenta os desafios relacionados à coordenação da formulação de regulações ambientais em nível europeu, em vista das diferentes culturas jurídicas existentes nos Estados membros, que permitem às diretivas europeias aberturas para ajustes, por parte dos Estados membros, das regulações às suas próprias necessidades e padrões regulatórios. No exemplo da legislação de controle da poluição, Dose demonstra o relativo poder dos estados (Länder) no federalismo alemão que neste caso vêm contrariando a legislação federal, ao mesmo tempo em que aponta para o importante papel de Organizações Não Governamentais de contrabalançar tais esforços ao optar pela via judicial contra os Länder para assim buscar garantir a efetivação da legislação ambiental.

Em vista das pressões urbanas e do agravamento dos impactos das mudanças climáticas sobre os recursos hídricos, no capítulo 13, João Paulo Capobianco e Guilherme Checco, ambos do Instituto de Democracia e Sustentabilidade de São Paulo, discutem o conceito de segurança hídrica, as políticas ambientais, de recursos hídricos e de saneamento no sistema federativo brasileiro, para avaliar as dificuldades de gerenciar de forma integrada os recursos hídricos nas regiões metropolitanas, dando ênfase ao cenário atual dos recursos hídricos na Região Metropolitana de São Paulo. Propõem o conceito de segurança hídrica como “guia proveitoso para integrar as políticas setoriais e considerar os desafios das regiões metropolitanas no contexto das mudanças climáticas”.

As Profas. Heloisa Soares de Moura Costa, Ana Mourão Oliveira e Daniela Adil Oliveira de Almeida da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) nos trazem uma experiência notável de cooperação entre poder público, universidade e sociedade civil no planejamento urbano, num esforço coletivo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH e de planos diretores municipais. Partindo de uma análise crítica das diferentes tradições do planejamento urbano no Brasil, abor-





dam as diferentes inovações institucionais, processuais e de planejamento adotadas, ressaltando especificamente a articulação das políticas ambientais do PDDI e do MZ na proposta da Trama Verde e Azul, fortemente influenciada pelas preocupações ambientais. Segundo as autoras, este planejamento colaborativo permitiu estabelecer um duplo processo caracterizado pelo “reforço do papel de instâncias e relações institucionais legítimas, e a descoberta, estímulo e incorporação de iniciativas de cidadãos e grupos da sociedade civil na apropriação cotidiana de seus espaços de vida”.

Prof. Jefferson José da Conceição da Universidade Municipal de São Caetano do Sul – USCS, Prof. Wendell Cristiano Lépore e Gisele Yamauchi, ambos da Universidade São Judas Tadeu – USJT, realizam um importante resgate da história de desenvolvimento industrial da região do Grande ABC Paulista, enfatizando as notáveis formas de governança regional, as variadas inovações institucionais implementadas a partir dos anos de 1990, como o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, a Câmara Regional do ABC e a Agência de Desenvolvimento Econômico, que visam apoiar o processo de reestruturação produtiva ainda em curso na região. Concluem com um conjunto de sugestões e recomendações em relação à reconversão e revitalização da economia regional. É mister mencionar neste contexto a rica experiência da região do Ruhr em projetos de reconversão de antigos sítios industriais para uso cultural e turístico (Chmielewska e Otto, 2013), que podem servir como inspiração para projetos semelhantes na região do ABC e outras regiões industriais no Brasil.

Finalizamos este livro com dois capítulos, um de autor brasileiro, outro alemão, que especificamente abordam a questão das mudanças climáticas com ênfase na questão do conhecimento. Prof. Pedro Jacobi da Universidade de São Paulo resalta três dimensões e, conseqüentemente, desafios fundamentais que as mudanças climáticas impõem às cidades e à governança local e urbano-regional: a relação das mudanças climáticas com as desigualdades, a pobreza e as vulnerabilidades sociais; a questão dos riscos e incertezas inerentes às mudanças climáticas; e, finalmente, a precariedade das práticas e estruturas de governança e falta de transparência. Entende que o aumento da capacidade adaptativa passa necessariamente por um diálogo mais efetivo entre ciência e sociedade/política, por novas oportunidades de aprendi-





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

zagem social, pela qualificação dos atores sociais, por estratégias intersetoriais e participativas e, enfim, por um planejamento estratégico municipal com visão de longo prazo e foco na prevenção.

O Prof. Karsten Zimmermann, no último capítulo do livro, demonstra uma semelhante preocupação com o conhecimento ou sua falta, com as incertezas relacionadas às mudanças climáticas e as maneiras mais pertinentes para lidar com tais complexidades. O autor introduz o conceito de “ordem de conhecimento”, uma perspectiva inovadora para identificar, caracterizar e analisar processos de geração, aquisição e distribuição de conhecimento em múltiplas escalas. Após explicar a política do clima em nível local na Alemanha, Zimmermann aprofunda a relevância da geração de conhecimento para a governança do clima. Baseado numa ampla pesquisa em três cidades alemãs, ele identifica diferentes padrões de relacionamento entre práticas e estruturas de governança, diferentes práticas e ordens de conhecimento e diferentes estratégias nas políticas do clima.

As reflexões teóricas e os estudos empíricos apresentados neste livro certamente não nos permitem uma comparação sistemática das práticas de governança relativas à sustentabilidade urbana e metropolitana no Brasil e na Alemanha. No entanto, gostaria de fazer algumas breves reflexões que talvez possam servir como subsídios para futuras cooperações, pesquisas conjuntas e trocas gerais entre pesquisadores e profissionais atuando nos dois países no tema da “Governança multinível e desenvolvimento regional sustentável”.

É evidente que temos de levar em consideração as diferentes culturas políticas, administrativas e institucionais nos dois países, uma democracia mais consolidada na Alemanha, com instituições estáveis em relação ao sistema político-partidário e ao aparato administrativo, embora, por outro lado e talvez de maneira surpreendente, uma grande variabilidade de arranjos institucionais e estratégias diferenciadas no âmbito metropolitano, o que se deve certamente ao próprio federalismo com papel de destaque desempenhado pelos governos estaduais (Länder); daí o termo “laboratório” usado pelo Prof. Zimmermann ao falar dessa pluralidade de arranjos institucionais





no âmbito metropolitano que resulta conseqüentemente em uma variedade de estratégias em relação ao desenvolvimento metropolitano como também em relação à adaptação às mudanças climáticas.

Já no federalismo brasileiro é muito mais a força do municipalismo do que o possível poder moderador ou estimulador dos governos estaduais que determina, ou talvez dito de forma mais correta, que dificulta ou impede uma prática cooperativa intermunicipal mais efetiva e permanente. As boas experiências, que certamente existem, mas que são bastante raras, parecem mais resultado do acaso ou de condições muito peculiares, dependendo, por exemplo, de prefeitos visionários ou de outros atores sociais da sociedade civil ou de universidades, como nos casos aqui relatados da região do ABC e da região metropolitana de Belo Horizonte. Isto evidencia que não são apenas as instituições que contam, mas não menos importantes são os atores, os governantes, administradores, além da sociedade civil, das ONGs e dos próprios cidadãos que podem fazer a diferença, como bem exemplificou o Prof. Dose ao mencionar o papel de uma ONG diante da política de controle da poluição pela via judicial, para mencionar somente um dos casos deste livro onde o papel fundamental da sociedade civil se revelou claramente.

No entanto, somente uma sociedade civil qualificada, que se profissionaliza e que desenvolve cada vez mais suas capacidades de geração e divulgação de conhecimento possa confrontar de forma efetiva estratégias e discursos desenvolvimentistas, des preocupados com as questões ambientais e da sustentabilidade, e assim exercer de fato este papel fundamental de vigilância de forma contínua. Ela também é pré-condição para a efetividade deste diálogo entre ciência e sociedade/política que o Prof. Jacobi defendeu como essencial em relação à política climática local.

Considerando a atual crise política que o Brasil está atravessando e a crise de legitimidade que nos últimos anos acabou atingindo todos os poderes do Estado, as esperanças se dirigem mais ainda para as potencialidades e possíveis contribuições da sociedade civil para a revitalização da democracia. A capacidade de mobilização social deve certamente ser vista como fator crucial para o fortalecimento de uma





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

agenda socioambiental no contexto atual em que predomina o discurso e as políticas economicistas e produtivistas em detrimento da sustentabilidade. No âmbito metropolitano, porém, isto se torna ainda mais desafiador, uma vez que as organizações da sociedade civil e os movimentos sociais tendem a atuar muito mais em âmbito local, sobretudo enquanto não existe uma identidade regional capaz de mobilizar a sociedade civil e despertar energias para a ação coletiva.

Por fim, vale destacar que, independente da importância que se deve atribuir ao papel da sociedade civil em si, torna-se não menos fundamental a existência de arranjos institucionais que apoiam processos de governança multinível, e assim a cooperação intergovernamental vertical e horizontal, que facilitam diversas formas de colaboração, asseguram processos deliberativos de tomada de decisão, proporcionam processos de participação e de aprendizagem mútua, promovem o diálogo, a comunicação e a troca de experiências e de informações entre governos, ciência, sociedade civil e cidadãos, para que os desafios da sustentabilidade de nossas metrópoles e as ameaças relacionadas às mudanças climáticas possam ser enfrentados de forma coletiva e democrática. Esperamos que as reflexões e as diversas experiências apresentadas neste livro possam dar uma contribuição para esta empreitada.

Klaus Frey

É “Diplom-Verwaltungswissenschaftler” - mestre em Ciências da Administração (1989) - e Doutor em Ciências Sociais (1997), ambos pela Universität Konstanz/Alemanha. Fez pós-doutorado no Instituto de Planejamento Urbano e Regional da Universidade Tecnológica de Berlin, Alemanha (fevereiro 2007 - fevereiro 2008). Foi professor titular da Pontifícia Universidade Católica do Paraná de 2000 até março de 2011, quando assumiu o cargo de Professor Titular em Políticas Públicas na Universidade Federal do ABC (UFABC), onde é professor permanente dos Programas de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território e em Políticas Públicas, programa que está coordenado desde 01/2014. Foi Professor Visitante na Universidade Piloto da Colômbia no mestrado de Gestão Urbana em 2012 e na Universidade Milano-Bicocca no Programa de Pós-Graduação em Programmazione e Gestione delle Politiche e dei Servizi Sociali (PROGREST)





em 2015 e 2016. Foi membro do Comitê Científico do IV World Planning Schools Congress (WPSC), realizado entre 3 e 8.7.2016 na UFRJ/Rio de Janeiro. É Pesquisador CNPq e tem experiência nas áreas de Ciência Política e Planejamento Urbano e Regional, com ênfase em gestão urbana e políticas públicas, atuando principalmente nos seguintes temas: Governança pública; análise institucional; relações intergovernamentais; redes de políticas públicas; democracia e participação; políticas públicas e sua análise, desenvolvimento sustentável.

Referências

BARLOW, M. Centralization and decentralization in the governing of cities and metropolitan regions. In: R.J. Bennett (ed.). *Local government and market decentralization: experiences in industrialized, developing, and former Eastern bloc countries*. Tokyo: United Nation University Press, 1994.

CHMIELEWSKA, M.; OTTO, M. The impact of revitalization on the evolution of urban space on former iron and steel works areas in Ruhr region (Germany). *Environmental & Socio-economic Studies*, 1(1), 31-37, 2013.

DANIEL, C. Autonomia municipal e as relações com os estados e a União. In: Wilhelm Hofmeister & José Mário Brasiliense Carneiro (orgs.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J.M.B. (Org.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

SOUZA, C. Regiões metropolitanas: reforma do regime político e vazio de governança. In: Diniz, E. (Org.). *Globalização, Estado e desenvolvimento*. Dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: FGV, 2007.





Parte I

Desafios das Regiões Metropolitanas em sistemas federativos







CAPITULO 2

O Federalismo Alemão - Características e Dilemas

NICOLAI DOSE

Introdução

Fenômenos complexos e difíceis de compreender não são fáceis de retratar, seja por palavras seja por pensamentos (Benz, 2002b:13). Assim, definir o federalismo não é uma tarefa fácil (Law, 2013:90-92). Apesar do desafio, gostaria de apresentar duas definições que estão relacionadas, e que devem servir como reflexões introdutórias¹. A primeira delas permite uma noção boa e facilmente compreensível do federalismo, e a segunda é um pouco mais completa. De acordo com Rainer Olaf Schultze (2011:180), em um sistema político, os elementos estruturais decisivos de um estado (legislativo, executivo e judiciário) existem em ambos os níveis de governo², se sua existência for protegida constitucionalmente e não puder ser removida pelo nível distinto correspondente. A segunda definição que quero levantar aqui é baseada em três critérios que precisam ser apresentados de forma a podermos falar de um Estado federal (Benz, 2002b:16):

- O poder do Estado, por exemplo, a capacidade de atingir decisões que sejam diretamente vinculantes aos seus cidadãos, é dividido em pelo menos dois níveis de governo.
- Os estados-membros têm competências próprias e constitucionalmente garantidas, que podem exercer autonomamente.

1. Algumas outras definições são apresentadas e discutidas por John Law (2013:93-960).

2. O autor se refere aqui, e também na continuidade do texto, a apenas dois níveis de governo, o caso comum dos diferentes regimes federalistas no mundo, sendo o Brasil com seus três níveis da federação uma exceção entre os Estados federais (nota KF).





- As entidades regionais são representadas no nível federal e têm a possibilidade de participação garantida e efetiva no nível federal³.

Considerando-se essas duas definições, torna-se visível que o federalismo diga respeito a dois níveis de governo. Apesar de a primeira definição simplesmente exigir que os elementos estruturais de um estado existam em ambos os níveis, de acordo com a segunda definição, as funções relativas a ele devem estar em funcionamento.

O que é acrescentado à primeira definição é a noção da segunda de que os estados devem ter a possibilidade de participação no nível federal, como, por exemplo, serem capazes de influenciar a elaboração de leis. Apesar de, obviamente, esses três critérios de um Estado federal serem mais completos do que a (ainda útil) definição de Schultze, ela ainda pode ser criticada por ser muito formal e por isolar demais o Estado dos problemas e interesses sociais para ser capaz de estruturar pesquisas comparativas sistemáticas sobre os sistemas federais (Benz, 2002b:16-19). Entretanto, ela é suficiente para os objetivos deste artigo, que é direcionado a compreender as peculiaridades do federalismo alemão.

Visto historicamente, aceitar que o Estado possa ser separado em dois níveis diferentes levou algum tempo na Europa Continental. Desde Bodin, a teoria do Estado está fortemente conectada à noção de soberania indivisível. Portanto, a percepção de um Estado federal separado em dois níveis diferentes era, e ainda é, um desafio ao pensamento tradicional sobre o Estado (Benz, 2002b:10-11). Enquanto isso, o federalismo é claramente percebido como compatível com o conceito do Estado soberano; alguns estudiosos até o percebem como o modelo de Estado para o futuro. Elazar (1987:109) já nota uma “revolução mundial federalista”. Ele argumenta, ao apontar para os exemplos dinamarquês e suíço no passado, e a formação do sistema federal americano, que foi seguido por muitos outros Estados nos séculos dezenove e vinte.

Uma estrutura federal permite que Estados-nação concentrem poder em governos

3. Aqui cabe ressaltar que o autor parte do caso alemão, onde o Bundesrat, o segundo órgão legislativo, além do parlamento alemão (Bundestag), é composto pelos governadores (Ministerpräsidenten) dos governos dos estados (Länder), diferentemente dos casos brasileiro ou estado-unidenses onde a segunda casa legislativa, o Senado, é eleito diretamente pelo voto popular, conforme explicitado mais adiante (nota KF).





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

sobre grandes territórios em algumas áreas de competência, ao mesmo tempo em que se protegem de um mau uso do poder, ao distribuir o exercício do poder em outras áreas de competência aos estados (*Länder* ou *cantões*⁴). O aspecto do federalismo que Linz (1999:383) chamou de reunir refere-se a reunir territórios organizados enquanto estados para formar um Estado federal, no qual os estados garantem sua parcela de poder em relação ao governo central. O controle recíproco dos governos central e locais deve proteger os direitos individuais de seus cidadãos (Benz, 2002b:14-15, nota de rodapé 11). O conceito federativo também se apoia na ideia de ser capaz de criar entidades políticas maiores, sem destruir constituições políticas tradicionais, sendo capaz de acomodar sua diversidade religiosa, étnica, linguística e ideológica (Elazar, 1987:109-112; Scharpf, 2008:509). O federalismo democrático pode apoiar a resolução dos respectivos conflitos dentro de um Estado evitando a desintegração (Linz, 1999:387). Assim, os diferentes segmentos da sociedade civil devem receber sua parcela constitucionalmente garantida de governança. O federalismo deve até possibilitar o surgimento de novas formas de comunidade em nível regional. Aceitar a diversidade entre diferentes regiões ajuda “*a manter(-las) juntas, dentro das fronteiras do Estado*” (Linz, 1999:383; cf. Rubin, 2015:1120-1121). Pelo fato de elas serem protegidas por direitos de autonomia, a proteção coletiva das minorias regionais é provável (Benz, 2002b:14-15, nota de rodapé 11).

Essas ideias gerais são compatíveis com muitas formas distintas de federalismo, começando pelo duplo federalismo e chegando ao federalismo unitário. Enquanto o duplo federalismo ajuda a preservar as identidades socioculturais, só restringe efetivamente o poder do governo central se os estados tiverem algum poder de veto no processo decisório do governo central, como é o caso, por exemplo, da Alemanha. Apesar de essa competência ajudar a restringir efetivamente o poder da administração central (Bednar, 2011:278), também abre a possibilidade de bloqueio⁵. Além disso, a participação de representantes regionais somente garante a democracia se

4. Os cantões (*Kantone*) como os *Länder* na Alemanha correspondem aos estados no Brasil, sendo entidades federadas das suas respectivas federações (nota KF).

5 O mecanismo de restrição não funciona no sentido inverso, conforme esclarece Bednar (2011:278). Os governos estaduais não são restritos estruturalmente. O federalismo só pode ser preservado do mau uso dos *Länder* por meio de decisão judicial.





eles forem, eles próprios, eleitos de acordo com princípios democráticos. Em outras palavras, a democracia precisa de processos democráticos em ambos os níveis de uma federação (Benz, 2002b:31).

No centro deste artigo, estará o primeiro aspecto, a divisão vertical de poder que protege contra o mau uso, mas que também abre possibilidades para bloquear a ação política no nível federal. Mais concretamente, tentarei responder a duas questões entrelaçadas: (1) Quão próxima e extensiva é a interdependência do sistema político alemão? (2) Essa interdependência causa algum bloqueio do sistema político e especialmente alguma imobilização do governo federal? Responderei a essas questões em duas etapas maiores. Primeiramente, apresentarei o embasamento teórico do debate sobre processo decisório entrelaçado, federalismo cooperativo e bloqueio, para permitir a compreensão dos mecanismos e explicações por trás da noção de governo ineficiente e inefetivo (seção 1).

Em segundo lugar, analisarei a distribuição de competências no sistema federal alemão, para oferecer alguma evidência empírica (seção 2). Argumentarei que o sistema político alemão, apesar de suas amplas relações de interdependência, não está necessariamente preso a um bloqueio político autoimposto. Um processo decisório entrelaçado não se traduz, automaticamente, em impasse político.

1. Embasamento teórico

Como sabemos, a partir do trabalho pioneiro de Lehmruch (2000:19), o sistema federativo alemão sofre com a contradição de dois determinantes importantes na constelação de decisões. Em alguns campos de competências legais que são mencionados explicitamente na Lei Fundamental, e isso, por razões simplistas, pode ser caracterizado como todas as áreas nas quais os interesses dos *Länder* estão em jogo, o *Bundesrat* alemão tem algum poder de veto. Deve-se notar que os membros do *Bundesrat* não são eleitos pelo povo dos *Länder*; em vez disso, são “representantes delegados dos governos dos *Länder*” (Hegele/Behnke, 2017:10).





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

Assim, o *Bundesrat* é um instrumento dos governos dos *Länder* para fazer cumprir seus interesses (Wehling, 1991:93)⁶. Somente se a maioria de pelo menos 35 votos, dos 69, forem contados a favor de um projeto de lei específico, isto é, se concorda com ele, o projeto é aprovado. Como a abstenção é tomada como um voto contra o projeto de lei, é relativamente difícil atingir uma maioria dos votos favoráveis. Portanto, como Lehbruch (2000:19) afirma, o princípio mais importante entre o nível federal e os *Länder* é a cooperação; pelo menos as exigências de consenso são altas, assim como argumenta Scharpf (2005:5). Em situações de uma incompatibilidade da maioria do partido no *Bundestag* (órgão constitucional que representa o povo na Alemanha) e no *Bundesrat*, esse princípio é anulado pela concorrência entre os diferentes partidos, isto é, a concorrência entre os partidos bloqueia a tomada de decisão federal ao explorar a posição institucional do *Bundesrat* (cf. Sturm, 2001:62-66). Como Lehbruch sugere, os dois determinantes distintos não combinam. Portanto, ele observa uma inconsistência estrutural entre esses dois determinantes da tomada de decisões políticas na Alemanha. Por um lado, na Alemanha, as competências legais foram habilmente distribuídas entre os diferentes níveis de Estado, por outro lado, o federalismo cooperativo e a tomada conjunta de decisões foram cunhadas como sendo características do sistema político alemão (Scharpf, 2008:509). A noção de federalismo cooperativo origina-se do fato de que o *Bundesrat* tem forte poder de veto no processo de elaboração de políticas (veja acima), fato que pressiona por uma relação cooperativa entre o governo federal e os governos dos *Länder*.

O aspecto separado de tomada conjunta de decisões ou “entangled policy-making [processo entrelaçado de elaboração de políticas]”, conforme Jeffery et al. (2016:166) traduziram a palavra em alemão *Politikverflechtung*, refere-se a áreas de competências compartilhadas entre os níveis federal e estadual (*Länder*) como é o caso das tão chamadas tarefas conjuntas (*Gemeinschaftsaufgaben*), de acordo com os Art. 91a a 91d da Lei Fundamental. Além disso, a assistência financeira aos *Länder* para investimentos importantes dos *Länder* e dos municípios, de acordo com os antigos Art. 104a

6. É por isso que o *Bundesrat* não pode ser considerado genuinamente uma segunda câmara. Seus membros não são eleitos diretamente, e não há eleição alguma para o *Bundesrat*. É um órgão permanente de estado. Depois de cada eleição no nível *Länder*, pode haver uma troca parcial de seus membros.





par. 4 da Lei Fundamental, também estão contempladas na noção de processo entrelaçado de elaboração de políticas. Scharpf e seus colaboradores que publicaram o livro seminal e ainda poderoso sobre o *Politikverflechtung* em 1976 também incluíram a distribuição especial de obrigações públicas no nível local⁷ na sua percepção de processo entrelaçado de elaboração de políticas. Finalmente, a característica alemã da implementação de leis federais pelos *Länder* e os municípios é outro exemplo de processo entrelaçado de elaboração de políticas (Scharpf et al., 1976:29-30)⁸.

Em um nível mais abstrato, este tipo de elaboração de políticas é caracterizado como a abordagem de influência direta e indireta e de condução dos níveis regional e local, ao mesmo tempo em que ainda garante a esses níveis a última palavra na tomada de decisões (Scharpf et al., 1976:29). Em outras palavras, os níveis mais altos (*Länder*, governo federal ou Comunidade Europeia) não assumem todas as obrigações e competências para tomar decisões sozinhos, mas dão lugar a um processo entrelaçado de elaboração de políticas. Contrapõe-se isso a uma percepção “simplista” de descentralização *versus* centralização. De acordo com a convicção de Scharpf et al., tentar encontrar o nível “correto” de tomada de decisão sempre levaria a estruturas de decisões insuficientes: seriam centralizadas demais ou de menos. De forma geral, apesar de serem basicamente críticos em relação ao processo entrelaçado de elaboração de políticas, Scharpf et al. oferecem alguns bons argumentos em favor dele.

Em um contraste peculiar à compreensão acima sobre o *Politikverflechtung*, seu significado se expandiu com o passar do tempo. Mais e mais, a provisão de que os *Länder* devem ser capazes de participar do processo legislativo federal também está contemplada no tópico *Politikverflechtung* (Kropp, 2010:15). Recentemente, mesmo na percepção de Scharpf (2005:4), o possível veto do *Bundesrat* é parte da tomada conjunta de decisões (*Politikverflechtung*). De certa forma, isso faz sentido, porque o nível federal e os governos dos *Länder* são entrelaçados quando estão decidindo

7. *Obrigações que precisam ser administradas (1), obrigações que também devem ser administradas enquanto o governo local é mais ou menos livre para decidir sobre a quantidade e qualidade da implementação (2) e obrigações que o nível local pode cuidar, mas não é obrigado (3).*

8 *No entanto, Scharpf et al. não analisaram a distribuição especial de obrigações públicas no nível local e o entrelaçamento causado por implementar leis federais pelos Länder e a administração pública local em seu estudo de 1976.*





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

sobre leis federais no *Bundestag* e no *Bundesrat*. Mas, ainda assim, afasta-se do significado original da frase (Scharpf et al., 1976:36).

Tanto Lembruch (2000:28, 149 e 179-80) quanto Scharpf et al. originalmente não consideravam o bloqueio como o estado padrão das coisas, mas antes um risco institucionalmente existente no sistema multinível alemão. Neste contexto, Lembruch (2000:28) refere-se às formas como os atores no campo são capazes de lidar com as restrições que emanam do contexto institucional. Se eles são capazes de superar a pressão exercida pela competição entre partidos e a se acomodarem com a necessidade de cooperação entre o nível federal e o nível dos *Länder*, os efeitos do federalismo cooperativo poderiam ser bastante produtivos. Por outro lado, Scharpf et al. (1976:54) diagnosticaram restrições na resolução de problemas sociais por parte do sistema multinível alemão em função de seus níveis muito baixos de capacidade de processamento de dados⁹ e demandas muito altas para resolução de conflitos e construção de consenso. Por outro lado, eles observaram diversos exemplos de elaboração entrelaçada de políticas que, de maneira geral, preenchem todas as necessidades funcionais. Além disso, eles discutiram estratégias para baixar o nível de conflitos ao reduzir, primeiramente, o número de pessoas envolvidas em conflitos; em segundo lugar, reduzindo o número de alternativas simultâneas para decidir; e, em terceiro lugar, ao buscar regras processuais e conteúdo substantivo fixo, de forma a canalizar a resolução de conflitos (Scharpf et al., 1976: veja um panorama em Dose, 2008:174-180).

Finalmente, em relação ao federalismo cooperativo, como por exemplo a participação dos governos dos *Länder* na elaboração de leis federais, o sistema alemão tem uma provisão institucional à sua disposição, para encontrar meios-termos entre os níveis federal e de *Länder*: o comitê de mediação que está de acordo com o Art. 77 par. 2 da Lei Fundamental, formado por 16 membros do parlamento federal (*Bundestag*) e 16 membros do *Bundesrat*. Caso concordem com regulamentações alternativas, *Bundestag* e *Bundesrat* precisam passar os novos estatutos por inteiro, antes que possam se tornar leis (Hofmann et al., 2015:166).

9. Isso foi diagnosticado para o ano de 1976, quando a tecnologia da informação era muito menos desenvolvida do que é hoje.





Em contraste com essa visão bastante diferenciada do sistema federativo na Alemanha, prevaleceu a impressão de que há uma tendência ao bloqueio, e que ele tem sido hostil em relação a reformas, como Arthur Benz (2002a:392) e Sabine Kropp (2010:9) corretamente observam (ver também Zolnhöfer, 2008:457). Os governos dos quatro estados ocidentais mais ricos e políticos do partido liberal que foram apoiados por economistas lutando por um duplo federalismo estimulando a concorrência entre os Länder criticaram fortemente o federalismo alemão como ineficiente (Ziblat, 2002:625; Benz, 2008:60; cf. Dose, 2016:27-28). Ainda assim, conforme argumenta convincentemente Benz (2002a:392-393), os déficits resultantes da tomada conjunta de decisões, em seu sentido mais amplo, são superestimados. Em outras palavras, “(...) a maior parte desses argumentos foi formulada sem evidências empíricas suficientes” (Benz, 2009:13). Não obstante, no ano de 2003, na decisão conjunta entre *Bundestag* e *Bundesrat* para a criação de uma comissão sobre a modernização da ordem federal, foi especificada como tarefa deles a de desenvolver recomendações que ajudarão a melhorar a capacidade da Federação para decidir e agir de maneira efetiva e eficiente. Além disso, a responsabilização política deve ser levantada, tornando mais transparente a definição de qual nível do estado é responsável por cada ação política específica¹⁰. De forma mais concreta, a distribuição de competências legais entre o nível federal e os *Länder*, o escopo dos direitos de participação dos *Länder* em relação à elaboração de leis no nível federal, e questões de finanças misturadas devem receber atenção específica. A base dessa tarefa parece ser um diagnóstico sugerindo uma ação pública opaca, ineficaz e ineficiente, por conta de competências legais entrelaçadas e direitos participatórios inibitivos dos *Länder*.

10. O *Deutscher Bundestag*, em sua 66a sessão plenária, em 16 de outubro de 2003, em *BT-Printed Matter* 15/1685, e o *Bundesrat*, em sua 792a reunião, em 17 de outubro de 2003, *BR-Printed Matter* 750/03.





2. Evidências empíricas: a distribuição de competências no sistema federal alemão

De forma a responder à minha primeira pergunta de pesquisa, tratando da interdependência dos governos no sistema federativo alemão, analisarei a extensão do entrelaçamento em três áreas importantes: (1) elaboração de leis, (2) tarefas conjuntas e planejamento e (3) administração pública.

2.1 Entrelaçamento na elaboração de leis

De acordo com a Lei Fundamental alemã, há três diferentes tipos de competências legais que estão distribuídas entre o nível federal e o dos *Länder* (Hofmann et al., 2015:193-197). Um olhar mais aprofundado sobre a distribuição de competências legais revelará que elas são separadas uma da outra de uma maneira bastante clara. Tais competências legais são:

1. O poder legislativo exclusivo da Federação de acordo com os Art. 71 e Art. 73 da Lei Fundamental alemã.
2. O poder legislativo concorrente, de acordo com o Art. 72 e Art. 74 da Lei Fundamental alemã.
3. O poder legislativo dos *Länder*, de acordo com o Art. 70 da Lei Fundamental alemã.

Obviamente, na área do poder legislativo exclusivo da Federação, somente o nível federal está autorizado a aprovar leis. Olhando para as questões dessas competências legais conforme estão listadas no Art. 73 da Lei Fundamental alemã, torna-se óbvio o motivo pelo qual são de competência do nível federal: relações internacionais, defesa, cidadania na Federação, liberdade de ir e vir, passaportes, registro de residência, carteiras de identificação, imigração, entre outros; são todos assuntos que devem ser regulamentados de maneira uniforme. Ainda assim, os *Länder* têm o poder de legislar





sobre essas questões caso o tenham recebido expressamente por uma lei federal.

Na área do poder legislativo simultâneo, de acordo com o Art. 72 da Lei Fundamental alemã, os *Länder* têm o poder de legislar, desde que e na extensão de que o nível federal não tenha feito uso de seu poder para legislar a promulgação de uma lei. Em outras palavras, caso a Federação não tenha feito uso de seu poder legislativo nessa área, os *Länder* podem decretar leis. As questões nessa área de poder legislativo simultâneo são novamente listadas de forma conclusiva no Art. 74 da Lei Fundamental alemã. Elas envolvem o direito civil, direito criminal, organização judicial, registro de nascimento, falecimento e casamento, a lei de associações, entre outros. Em algumas questões que são expressamente listadas no Art. 72 da Lei Fundamental alemã, o nível federal tem o poder de legislar somente “se e na extensão de que o estabelecimento de condições de vida equivalentes por todo o território federal ou a manutenção da unidade legal ou econômica torne a regulamentação federal necessária no interesse nacional”. De tempos em tempos, discute-se se um desses, ou ambos os pré-requisitos, devem existir para que a Federação decreta uma lei. Não é surpresa que isso aconteça mais frequentemente quando o *Bundesrat* é controlado pelos partidos que estão na oposição no *Bundestag*.

De acordo com um estudo empírico sobre todos os projetos de lei entrando no processo legislativo entre 1o de janeiro de 1978 e 9 de agosto de 2016, durante períodos de um *Bundesrat* controlado pela oposição, 5,9% de todas as leis apresentadas foram classificadas como controversas. Em contrapartida, esse só foi o caso em 3,3% dos projetos de lei apresentados em períodos de um *Bundesrat* controlado pelo governo. De forma geral, a porcentagem foi de 3,5% (Stecker, 2016:612-613). Finalmente, de acordo com o Art. 93 par. 2a da Constituição alemã, essa disputa pode ser decidida pela Corte Constitucional depois de ter sido invocado pelo *Bundesrat*, um governo ou um parlamento dos *Länder*.

Desde a promulgação da reforma do federalismo I em 2006, seis matérias são listadas no Art. 72 par. 3 da Lei Fundamental (caça, proteção da natureza e paisagem, distribuição de terras, planejamento regional, gerenciamento de recursos hídricos,





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

a admissão de instituições de ensino superior e exigências para graduação nessas instituições), para as quais os *Länder* têm o poder legislativo, mesmo se a Federação tenha feito uso de seu poder para legislar. De forma a evitar qualquer tipo de legislação “pingue-pongue”, as leis federais nessas matérias devem entrar em vigor somente depois de seis meses após terem sido promulgadas. Isso dá aos *Länder* tempo suficiente para decretar suas próprias leis depois que a Federação tiver aprovado uma lei específica.

Diferentemente do poder legislativo exclusivo e do concorrente, não há uma lista de matérias que caem nas competências legais dos *Länder*. Em vez disso, o Art. 70 par. 1 estipula que os “*Länder* devem ter o direito de legislar na medida em que a Lei Fundamental não confere poder legislativo sobre a Federação”. A presunção provisória garante que não haja questão legal que fique sem qualquer poder para legislar. Isso é especialmente importante se novas questões legais surgirem, por exemplo, por conta de desenvolvimento tecnológico. Apesar disso, não se deve concluir que a maioria dos poderes legislativos estejam do lado dos *Länder*. Ao contrário, os poderes legislativos exclusivos e concorrentes envolvem a maior parte das questões legais, para que somente alguns restem para os *Länder*, como por exemplo assuntos culturais e educacionais, promoção da arte e da ciência, regulamentação da mídia, polícia estadual, leis sobre construções e água, e finalmente a regulamentação em relação ao nível local. Desde a decretação da reforma do federalismo I em 2006, algumas questões jurídicas adicionais foram transferidas para os *Länder*: por exemplo, a regulamentação do sistema penitenciário, o horário de fechamento do comércio, a legislação da carreira do funcionalismo público e o pagamento de funcionários públicos, o que, de forma geral, levou a um grau mais alto de fragmentação nessas áreas (Dose/Reus, 2016).

Como conclusão desta seção, pode-se afirmar que as competências legais entre a Federação e os *Länder* são muito bem repartidas. Problemas que possam surgir por conta de uma disputa sobre a natureza de uma questão legal como concorrente, podem ser resolvidos em última instância pela Corte Constitucional.

Todavia, o argumento de Lehbruch não se refere à distribuição de competências





legais entre o nível federal e o dos *Länder*, mas ao poder de veto do *Bundesrat* como uma instituição servindo aos interesses dos *Länder*. Como já exposto, para aprovar uma lei que precisa de consenso, são necessários pelo menos 35 dos 69 votos do *Bundesrat*. Uma abstenção é entendida como um voto contra um projeto. Como os *Länder* alemães têm sido cada vez mais governados por coalizões (Kropp, 2005:7-8), é ainda mais difícil atingir esses 35 votos. Isso por conta do acordo que a maioria dos governos de coalizão fizeram de que votarão com abstenção caso não consigam chegar a um acordo entre os parceiros da coalizão se votam a favor ou contra um projeto. *Grosso modo*, a parcela das leis por consenso estava na faixa de 50% a 60% desde a reunificação em 1990 (Stecker, 2016:605). Por conta de medidas tomadas no contexto da reforma do federalismo em 2006, a parcela foi reduzida a praticamente 39% (Stecker, 2016:614). Mesmo para os projetos mais salientes, que “estão no cerne da disputa entre os partidos na Alemanha” (Stecker, 2016:616), foi reportada uma queda significativa de 25 pontos percentuais, de 56% para 31%.

De maneira geral, a proporção de leis por consenso foi reduzida pela reforma do federalismo. Portanto, a chance de bloquear processos decisórios no nível federal pelo *Bundesrat* foi reduzida em decorrência da reforma do federalismo I. Apesar disso, a possibilidade teórica de impasses não demonstra nada sobre sua real importância. A esse respeito, os últimos anos não são um bom exemplo para testar a parcela de leis por consenso realmente bloqueadas, porque a Alemanha passou por uma grande coalizão entre a União Demócrata Cristã e o Partido Social Democrata de 2005 a 2009, e novamente a partir de 2013, quase garantindo uma maioria estável no *Bundesrat*.

Entretanto, há algumas evidências empíricas de que a prevalência político-partidária nem sempre seja garantida. Frequentemente, os *Länder* precisam decidir em relação às suas próprias estruturas de interesse, que podem diferir dos interesses da organização do partido no nível federal e dos outros *Länder*, mesmo que sejam do mesmo campo político. Isso se deve, em grande parte, a disparidades econômicas entre os *Länder* (Benz, 2009:6). Um bom exemplo de interesses de *Länder* diferentes dos do partido no nível federal pôde ser observado quando, em 1996, o governo federal conservador queria passar uma reforma fiscal contra o voto do Partido Social Democrata.





Apesar de a maioria dos *Länder* ter sido administrada por governos socialdemocratas e de a organização federal do Partido Social Democrata ter pressionado fortemente por um bloqueio, o projeto não foi efetivamente bloqueado. Se os *Länder* tivessem agido de acordo com o partido, não teriam recebido uma compensação por impostos imobiliários que haviam perdido por conta de uma decisão da Corte Constitucional. Assim, neste caso, interesses genuínos dos *Länder* foram mais fortes do que a disciplina partidária (Dose, 1998:119-120).

Kropp documenta e analisa outros seis casos ocorridos durante o período “vermelho-verde”¹¹ de governo, iniciado em 1998, que são marcados por atingir o consenso do Bundesrat por meio de alguns pagamentos paralelos e por flexibilizar a Lei Fundamental (Kropp, 2005:12-17). Apesar de a flexibilização da Lei Fundamental ter se revelado uma abordagem eficaz apenas a curto prazo, pois mais tarde a Corte Constitucional decidiu contra essa estratégia, os exemplos analisados tornaram óbvio que é possível evitar o impasse se a arte de governar for bem compreendida e executada.

2.2 Tarefas conjuntas e processo entrelaçado de elaboração de políticas

Além de analisar a área legislativa, precisamos considerar as tarefas conjuntas de acordo com os Art. 91a a 91e da Lei Fundamental alemã. Primeiramente, não se tratando exatamente de competências legais, essas tarefas estão na área de competência dos *Länder*. Não obstante, a Federação está autorizada a participar, se essas tarefas forem importantes para a sociedade como um todo, e se a participação federal for necessária para a melhoria das condições de vida. As tarefas conjuntas são especialmente importantes para a melhoria das estruturas econômica e agrária, e de preservação costeira. Aqui, o nível federal precisa financiar pelo menos a metade das despesas. Recentemente, a cooperação entre o nível federal e os *Länder* no campo dos programas de educação e promoção de pesquisas tem gradualmente ganha-

11. Aqui o autor se refere à coalisão entre o partido socialdemocrata e o partido verde que governou o país entre 1998 e 2005 (nota KF).





do relevância, porque alguns *Länder* confiam fortemente em dinheiro federal para financiar seus sistemas educacionais e de pesquisa. Para formalizar a cooperação, alguns acordos foram negociados com organizações de ciência relevantes (Hintze, 2017). Assim, a demanda por consenso é bastante alta; em alguns campos o consentimento de todos os *Länder* é necessário. Portanto, eles possuem a possibilidade de bloquear decisões por meio de veto. Entretanto, como a Federação raramente exige que certas condições precisem ser atendidas, e por conta de uma intensa preparação discursiva, por conta de pagamentos compensatórios e acordos amplos de pacotes políticos, a disposição para a cooperação é relativamente alta no campo da política científica. Conforme Hintze (2017:17) demonstrou na base de uma pesquisa empírica aprofundada, o sistema é altamente funcional; bloqueios só são observados muito raramente. Possíveis conflitos sobre recursos são solucionados crescentemente ao se remeter (recorrer?) a fórmulas de alocação ou serem colocados nas mãos da expertise científica (Hintze, 2017:17). Descobertas empíricas de Benz et al. (2016:192) apontam na mesma direção. Remetendo ao exemplo de tarefas conjuntas, de acordo com o Art. 91a da Lei Fundamental (que regula primeiramente a melhoria das estruturas econômicas regionais e, em segundo lugar, a melhoria da estrutura agrária e da preservação costeira), a cooperação entre a Federação e os *Länder*, baseada na confiança e na expertise profissional, não foi ameaçada pelos embates relativos a benefícios e perdas.

A influência da competição entre partidos e grupos lobistas podia ser bloqueada. Critérios de alocação sendo baseados em *expertise* profissional e o fato de ações redistributivas terem sido tomadas em uma arena diferente, isto é, fora do contexto das tarefas conjuntas, ajudaram a superar impasses (Benz et al., 2016:190-191).

Nesse ponto, foi benéfico o fato de a configuração institucional na qual a tomada conjunta de decisões tenha ocorrido ter sido bastante diferenciada. Como resultado, foi possível alternar entre comitês mais administrativos e mais políticos, ativando em cada estágio esses princípios gerais (profissional versus político; aspectos especializados versus gerais), que pareceu ser benéfico (Benz et al., 2016:298-299).





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

Além disso, é necessário notar que, na Alemanha, a concorrência entre partidos está diminuindo por conta de um desenvolvimento do sistema partidário alemão em direção a um sistema mais plural, com peculiaridades regionais mais profundas. Na área da melhoria de economia regional e das estruturas agrárias, áreas menos politizadas, essas mudanças no sistema partidário parecem não fazer uma grande diferença (Benz et al., 2016:297). Em contrapartida a essa constatação, nos campos de políticas orçamentárias e escolares¹², que estão muito mais no centro das políticas partidárias, as mudanças reportadas no sistema partidário alemão fazem diferença (Benz et al., 2016:301). Uma competição partidária mais fraca tornou maior o relativo ganho de influência dos fatores contextuais. Nas áreas de políticas orçamentárias e escolares, as influências do contexto internacional e europeu tiveram um maior impacto. Em políticas escolares, especialistas internacionais da OECD mudaram fortemente a discussão, ao administrar processos de benchmarking. E em políticas orçamentárias, o nível europeu exerceu pressões sobre déficits orçamentários no contexto do Tratado de Maastricht, que mais tarde foi complementado e reforçado pelo *debt brake* (freio da dívida) alemão, depois da reforma do federalismo II. Não obstante, Benz et al. (2016:298, 303-304) argumentam que condições políticas podem apenas parcialmente explicar as dinâmicas dos processos entrelaçados de elaboração de políticas, por exemplo, que é adaptável de forma a evitar impasses. Na percepção dos autores, realizar mudanças na tomada conjunta de decisões só foi possível por causa da diferenciação da estrutura organizacional em diferentes áreas. Na área de políticas escolares, foi um grupo de políticos e cientistas que se reuniram separadamente das estruturas regulares de tomada de decisões, e que decidiram dar uma chance à gestão orientada para resultados e *benchmarking*. Mais tarde, legisladores na área educacional seguiram essa linha de ação. Na área de políticas orçamentárias, foi a comissão do federalismo preparando a reforma do federalismo I que deu o espaço organizacional para transformar políticas orçamentárias tradicionais em novas direções (Benz et al., 2016:303-304).

Neste estágio, no contexto do argumento de Lehmbbruch do desencontro entre os

12. Planejamento de política educacional cabia à reforma do federalismo I de 2006 também uma tarefa conjunta da Federação e dos Länder, de acordo com o antigo Art. 91b da Lei Fundamental.





dois princípios contraditórios “cooperação entre os *Länder*” e “competição entre partidos”, também precisa ser notado que a política partidária não teve um papel crucial e, se teve, teve um impacto pequeno. Adicionalmente, observamos tomada de decisões altamente entrelaçadas. Entretanto, referindo-se à segunda pergunta de pesquisa, pesquisas empíricas recentes não revelaram quaisquer tendências fortes de bloqueio. Enquanto isso, a Federação e os *Länder* encontraram formas amplas de evitá-las e de possibilitar processos decisórios mutuamente benéficos.

2.3 Entrelaçamento entre as competências legais da Federação e as competências administrativas dos *Länder*

Enquanto a análise tenha se concentrado na coordenação na área de tomada de decisões, o federalismo administrativo, sendo típico para a Alemanha, foi negligenciado até agora neste artigo. Como o governo federal não tem – exceto em algumas áreas – qualquer administração própria nos níveis regional (*Länder*) e local, depende dessas administrações para fazer com que suas leis e regulamentações legais sejam implementadas (Hegele/Behnke, 2017:8). Assim, vemos uma interconexão entre as competências legais do nível federal e as competências administrativas dos *Länder*, associações de municípios (*Kreise*) e municípios.

Há duas formas de implementar as leis federais pelos *Länder*. Em primeiro lugar, os *Länder* podem executar leis federais em comissão federal (Art. 85 par. 1 da Lei Fundamental Alemã) e, em segundo lugar, por direito próprio (Art. 84 par. 1 da Lei Fundamental Alemã). No primeiro caso, o nível federal precisa arcar com os custos (Art. 104a par. 2 da Lei Fundamental), mas está autorizado a instruir autoridades mais altas de Land. Além disso, a supervisão federal envolve a legalidade como também a adequação da execução. Em contrapartida, se os *Länder* implementam leis federais por direito próprio, precisam arcar com os custos, mas não há direito do nível federal para instruir diretamente a administração dos *Länder* – exceto em casos específicos, de acordo com o Art. 84 par. 5 da Lei Fundamental alemã. A supervisão federal é restrita à





legalidade da execução. Em ambos os casos, o governo federal está autorizado a decretar regras administrativas gerais para então uniformizar a implementação em todos os *Länder*. Entretanto, o governo federal precisa do consentimento do *Bundesrat* se essas regras administrativas gerais entrarem em vigor. Enquanto o arranjo acima é muito claramente descrito na Lei Fundamental, a pergunta óbvia é o que acontece se os *Länder* não implementarem uma lei federal. Até agora, a orientação rígida da administração pública alemã em torno do Estado de direito evitou que os *Länder* se negassem a implementar leis federais. Nas muito poucas ocasiões em que isso aconteceu, havia a possibilidade de levar o caso ao *Bundesrat* para decidir se um *Land* específico tinha violado a lei (Art. 84 par. 4 Lei Fundamental). Em última instância, a Corte Constitucional Federal pode decidir o caso.

Resumindo, em vez de ser uma instância clássica de entrelaçamento, empiricamente não há evidência de impasse. Obviamente, neste caso, o entrelaçamento não leva a um impasse.

Sumário e conclusão

O Federalismo como um estatuto de Estado separado em duas camadas de governo basicamente atende a dois fins. Primeiramente, a distribuição vertical de poder ajuda a proteger contra o mau uso do poder. Em segundo lugar, pode ajudar a aceitar e gerenciar a diversidade regional em relação a língua, etnia ou ideologia.

Mas, ainda assim, como parte da distribuição vertical do poder é a participação (efetiva) do nível regional na elaboração federal de leis, existe o risco de o poder de veto resultar em um impasse. Apesar de dois dos mais importantes estudiosos do federalismo terem concluído, em suas pesquisas, que o entrelaçamento não necessariamente leva ao bloqueio, essa ideia domina tanto o debate científico, quanto o político. Nesse cenário, duas perguntas de pesquisa foram formuladas: (1) Quão próxima e extensiva é a interdependência do sistema político alemão? (2) Essa interdependência causa algum bloqueio do sistema político e especialmente alguma imobilização do gover-





no federal? Depois de ter discutido as considerações teóricas mais importantes relativas ao tópico, algumas evidências empíricas foram analisadas. Ao analisar o grau de entrelaçamento na elaboração de leis, na área de tarefas e planejamento conjuntos, e no campo da implementação, argumentei que o sistema político alemão não está, apesar de sua ampla interdependência, preso em um autobloqueio político.

Tornou-se óbvio que a distribuição de competências legais foi definida de forma bastante clara. Se um consenso não puder ser atingido em questões importantes, como por exemplo na questão de se um projeto de lei é uma lei que requer consenso ou não, em última instância a Corte Constitucional pode ser invocada para chegar a uma decisão. Na área legislativa, o poder de veto dos *Länder* na área das leis sujeitas à aprovação pelo *Bundesrat* pode levar a um impasse. O risco é especialmente alto se no *Bundesrat*, representando os interesses dos governos dos *Länder*, a oposição no *Bundestag* estiver em maioria. Entretanto, como pôde ser demonstrado, com algumas pesquisas empíricas apresentadas sobre o assunto, um governo bem treinado na arte de governar é capaz de superar a resistência, por meio de pagamentos paralelos e barganha inteligente. Além disso, em alguns casos, os interesses originais dos *Länder* se mostraram mais fortes do que aqueles do próprio partido federal. Nesses casos, a concorrência entre partidos foi mais fraca do que os interesses dos *Länder*. Enquanto a pesquisa específica foi conduzida antes da reforma do federalismo I entrar em vigor, a situação até se acalmou após a reforma. De fato, por conta das mudanças da Lei Fundamental decididas no âmbito da reforma do federalismo I, a parcela de leis sujeitas à aprovação pelo *Bundesrat* diminuiu na área de projetos relevantes em 25 pontos percentuais, de 56% para 31%. Isso dá motivo para esperar um risco ainda mais baixo de impasse. Entretanto, não sabemos a importância real do bloqueio da reforma do federalismo I até agora, pois na maior parte do tempo desde seu decreto, a Federação Alemã tem sido governada por uma grande coalizão, que sempre teve a maioria necessária no *Bundesrat*.

Tendo sido foco principal de Scharpf et al. (1976), a tomada conjunta de decisões não leva a um impasse severo. Conforme pesquisas empíricas recentes revelam (Benz et al., 2016; Hintze, 2017), o sistema federativo alemão comprovou ser altamente dinâ-





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

mico, e a tomada conjunta de decisões não leva a qualquer bloqueio, apesar dos processos decisórios na área de tarefas conjuntas e nas similares políticas orçamentárias serem altamente entrelaçados. Por conta da fórmula de alocação, do envolvimento de especialistas científicos e de uma estrutura organizacional diferenciada, que possibilitou uma troca entre lógicas diferentes de comunicação, foi possível evitar o bloqueio.

Além disso, a pluralização do sistema partidário alemão, marcada por peculiaridades regionais, reduziu a concorrência entre partidos. Um impacto mais fraco da concorrência partidária permitiu um ganho relativo de outros, parcialmente novos, fatores contextuais: os processos de benchmarking na área de políticas escolares e o novo pensamento do Tratado de Maastricht, de limitar a dívida pública, ajudaram a reforçar políticas, concentrando-se em conteúdo. Entretanto, conforme Benz et al. (2016:304) argumentaram, o que se revelou mais importante foram as opções organizacionais que permitiram de forma complementar a comunicação fora das vias padrão de negociação. Assim, a tomada conjunta de decisões não se traduz, automaticamente, em impasse político.

Finalmente, o entrelaçamento entre as competências legais da Federação e as competências administrativas dos *Länder* é o terceiro campo para o qual as perguntas de pesquisa precisavam ser respondidas. Obviamente, o grau de interdependência é alto. Entretanto, há muito poucos casos conhecidos indicando que esse entrelaçamento leva a uma paralisação. Isso é atribuído à forte orientação do funcionalismo público alemão pelo Estado de direito. Além disso, mesmo se problemas ocorressem, a Constituição Alemã tem estruturas institucionais prontas para lidar claramente com esse tipo de problema.

De maneira geral, as questões de pesquisa levantadas podem ser respondidas de forma bastante clara. O sistema federativo da Alemanha é marcado por um alto grau de interdependência. Ainda assim, o entrelaçamento não está presente em todas as áreas de elaboração de leis e de tomada de decisões. Por exemplo, as competências legais entre os níveis federal e os *Länder* são claramente separadas. A questão mais





importante: se o grau relativamente alto de interdependência necessariamente leva a um bloqueio pode ser respondida de forma segura. Como revelam pesquisas empíricas sobre áreas importantes de interdependência na prática política, de maneira geral, o entrelaçamento não resulta em bloqueio. Ao longo do tempo políticos e funcionários públicos aprenderam muito bem a lidar com o risco de impasse. A habilidade deles foi apoiada por contextos alterados como uma concorrência partidária mais fraca e a influência europeia e internacional. Entretanto, são necessárias pesquisas mais recentes sobre os efeitos do poder de veto no Bundesrat sobre a elaboração federal de leis, sob a condição de um governo não ser apoiado por uma grande coalizão depois das novas condições formadas pela reforma do federalismo I (parcela reduzida de leis que exigem consenso).

Nicolai Dose

Graduação em Administração Pública e Ciências Políticas na Universidade de Konstanz e Pós-Graduação na Universidade Rutgers, NJ, EUA. Foi membro sênior do Conselho Acadêmico na Presidência da Ciência Política da Universidade Técnica de Munique. Foi representante da presidência do estado e do governo na FernUniversität em Hagen. Hoje, é titular da cadeira de Ciências Políticas e Administrativas da Universidade de Duisburg-Essen e Diretor Geral do Instituto Rhein-Ruhr para Pesquisa Social e Consultoria de Políticas (RISP).

Referências

BEDNAR, Jenna. The political science of federalism. *Annual Review of Law and Social Science*, Vol. 7, 269-288, 2011.

BENZ, Arthur. Lehren aus entwicklungsgeschichtlichen und vergleichenden Analysen -Thesen zur aktuellen Föderalismusdiskussion. In: Arthur Benz/Gerhard Lehbruch (Hrsg.), *Föderalismus. Analyse in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive*, PVS-Sonderheft 32/2001. Wiesbaden, 391-403, 2002a.

BENZ, Arthur. Themen, Probleme und Perspektiven der vergleichenden Föderalismusforschung. In: Arthur Benz/Gerhard Lehbruch (Hrsg.), *Föderalismus. Analyse in en-*





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

twicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive, PVS-Sonderheft 32/2001. Wiesbaden, 9-50, 2002b.

BENZ, Arthur. Constitutional policy and constitutional change in a federal system -the case of Germany. *University of Tokyo Journal of Law and Politics*, Vol. 5, 52-65, 2008.

BENZ, Arthur. *Intergovernmental Relations in German Federalism* - joint decisionmaking and the dynamics of horizontal cooperation. Draft. Hagen: FernUniversität Hagen, 2009.

BENZ, Arthur; DETEMPLE, Jessica; HEINZ, Dominic. *Varianten und Dynamiken der Politikverflechtung im deutschen Bundesstaat*. Baden-Baden, 2016.

DOSE, Nicolai. Zur Instrumentalisierung von prozeduralem Recht oder: Was haben der BSE-Skandal und das Jahressteuergesetz 1997 gemeinsam? In: Axel Görlitz/Hans-Peter Burth (Hrsg.), *Informale Verfassung*. Baden-Baden, 1998. 111-124

DOSE, Nicolai. *Problemorientierte staatliche Steuerung*. Ansatz für ein reflektiertes Policy-Design. Baden-Baden, 2008.

DOSE, Nicolai. Ökonomische Theorie des Föderalismus und die *Föderalismusreformen*. Die Bundesländer im Wettbewerb und die Beamten. In: Karl-Peter Sommermann (Hrsg.), *Öffentliche Angelegenheiten* - interdisziplinär betrachtet. Forschungssymposium zu Ehren von Klaus König. Berlin, 2016. 27-48.

DOSE, Nicolai; REUS, Iris. The effect of reformed legislative competences on Länder policy-making: determinants of fragmentation and uniformity. *Regional & Federal Studies*, Vol. 26, No. 5, 625-644, 2016.

ELAZAR, Daniel Judah. *Exploring Federalism*. Tuscalooa and Londres, 1987.

HEGELE, Yvonne; BEHNKE, Nathalie. Horizontal coordination in cooperative federalism: The purpose of ministerial conferences in Germany. *Regional & Federal Studies*, Vol. 27, 1-20, 2017.



HINTZE, Patrick. *Kooperative Wissenschaftspolitik* - Einfluss von Bund, Ländern und Fachorganisationen in den Kommunikations- und Entscheidungsstrukturen der föderalen Wissenschaftspolitik nach Art. 91b GG. Manuskript. Duisburg: Universität Duisburg, 2017.

HOFMANN, Wilhelm; DOSE, Nicolai; WOLF, Dieter. *Politikwissenschaft*. 3. Auflage. Konstanz, 2015.

JEFFERY, Charlie; PAMPHILIS, Niccole M.; ROWE, Carolyn; TURNER, Ed. Introduction to the Special Issue: Reframing German Federalism. *German Politics*, Vol. 25, No. 2, 165-175, 2016.

KROPP, Sabine. Parteien, Wahlen und Föderalismus. Regieren im Reformkorsett? *Einsichten und Perspektiven*. Bayerische Zeitschrift für Politik und Geschichte, digitale Fassung, http://www.km.bayern.de/blz/eup/03_05/1.asp, heruntergeladen am 02.02.2008, 2005, Heft 3, 1-26, 2005.

KROPP, Sabine. *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*. Wiesbaden, 2010.

LAW, John. How can we define federalism? *Perspectives on Federalism*, Vol. 5, No. 3, 89-120, 2013.

LEHMBRUCH, Gerhard. *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*. Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. 3. Auflage. Wiesbaden, 2000.

LINZ, Juan. Democracy, Multinationalism and Federalism. In: Wolfgang. Merkel/Andreas Busch (Hrsg.), *Demokratie in Ost und West*. Frankfurt/Main, 1999. 382-401.

RUBIN, Edward L. Federalism as a Problem of Governance, not of doctrinal Warfare. *Saint Louis University Law Journal*, Vol. 59, No. 4, 1117-1132, 2015.

SCHARPF, Fritz W. No Exit from the Joint Decision Trap? Can German Federalism Reform Itself? *Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung*, Working Paper 05/8. Colônia, 2005.





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

SCHARPF, Fritz W. Community, Diversity and Autonomy: The Challenges of Reforming German Federalism. *German Politics*, Vol. 17, No. 4, 509-521, 2008.

SCHARPF, Fritz W.; REISSERT, Bernd; SCHNABEL, Fritz. *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg/Ts, 1976.

SCHULTZE, Rainer-Olaf. Föderalismus. Dieter Nohlen (Hrsg.), *Kleines Lexikon der Politik*. München, 2011. 179-186.

STECKER, Christian. The effects of federalism reform on the legislative process in Germany. *Regional & Federal Studies*, Vol. 26, No. 5, 603-624, 2016.

STURM, Roland. *Föderalismus in Deutschland*. Opladen, 2001.

WEHLING, Hans-Georg. Der Bundesrat. In: Arthus B. Gunlicks/Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Föderalismus in der Bewährungsprobe*. Bochum, 1991. 80-94.

ZIBLATT, Daniel F. Recasting German Federalism? The Politics of Fiscal Decentralization in Post-Unification Germany. *Politische Vierteljahresschrift*, 43. Jhrg., Heft 4, 624-652, 2002.

ZOLNHÖFER, Reimut. An End to the Reform Logjam? The Reform of German Federalism and Economic Policy-Making. *German Politics*, Vol. 17, No. 4, 457-469, 2008.





CAPÍTULO 3

Federalismo e Governança Multinível em Regiões Metropolitanas: o caso brasileiro

FERNANDO LUIZ ABRUCIO & CRISTINA TOTH SYDOW

Introdução

O federalismo, na sua definição clássica, é uma forma especial de organização político-territorial do poder (Elazar, 1987; Stepan, 1999), cujo objetivo é combinar a autonomia dos entes governamentais com a interdependência entre eles. Essa proposta de desenho institucional é baseada na necessidade de barganha e cooperação entre os entes, pois supõe que, por natureza, as Federações contenham conflitos e heterogeneidades (culturais, econômicas, sociais e políticas) que precisam ser levadas em conta no processo de decisão coletiva (Burgess, 1993). Como gerar possíveis consensos em meio à diversidade nacional e produzir coordenação entre os níveis de governo são os temas básicos de qualquer país federativo.

Para alcançar seus objetivos, as Federações procuram criar modelos consociativos de deliberação, no sentido proposto por Lipjhart (2003), em que é preciso compartilhar poder e reforçar os laços de colaboração entre os níveis de governo e com atores sociais relevantes. A implementação desse modelo de governança, no entanto, é um processo complexo. Exemplo disso é fato bem ilustrado pelo argumento de Paul Pierson (1995). Ele mostra que no federalismo as ações governamentais estão divididas entre unidades autônomas que necessitam ter, crescentemente, maior interconexão, por causa da nacionalização de programas ou ainda devido à falta de capacidade tanto financeira quanto administrativa das unidades locais e/ou regionais. Só que





esse entrelaçamento não é natural: “no federalismo, dada a divisão de poderes entre os entes, as iniciativas políticas são altamente interdependentes, mas são, de forma frequente, modestamente coordenadas” (Pierson, 1995:451).

O tema da coordenação federativa, portanto, é chave para entender as nações que adotam essa forma de Estado. Para a Federação brasileira essa questão se tornou central após a promulgação da Constituição de 1988, por quatro razões. Primeira, a construção de um modelo mais democrático de federalismo, sobretudo quando comparado à nossa trajetória histórica autoritária-centralista ou oligárquica-localista, garantindo mais espaços de autonomia, negociação, contrapesos e conflitos institucionalizados entre os níveis de governo. Segunda, foi montado um processo inédito de descentralização, dando status federativo aos municípios, a despeito da grande desigualdade entre eles e de a maioria deles terem baixas capacidades estatais. Terceira, a criação de um amplo *Welfare State*, num modelo que combina atuação normatizadora e indutora da União com implementação subnacional das políticas sociais. Por fim, o texto constitucional acolheu formas regionais de organização territorial, mas sem criar mecanismos de governança adequados para elas, especialmente para as regiões metropolitanas.

Todos esses aspectos criam problemas de coordenação federativa. O presente artigo analisa sinteticamente um deles, a questão metropolitana, por um ângulo que combina a abordagem intergovernamental com o ferramental derivado do debate sobre governança multinível – ou Multi-level Governance (MLG). Para tanto, o texto começa fazendo um rápido resumo do federalismo brasileiro contemporâneo e sua relação com o tema da coordenação. Depois, apresenta e desenvolve o conceito de governança multinível, mostrando seu potencial na análise de problemas federativos. Por fim, faz-se a discussão do problema metropolitano no Brasil, propondo um novo tipo de abordagem para lidar com o tema da coordenação regional.





O federalismo brasileiro contemporâneo e o problema da coordenação

A Constituição de 1988 continha uma nova proposta de federalismo, que buscava conjugar o processo de descentralização com um papel importante nas mãos da União. Esse desenho tinha como objetivo não só o maior equilíbrio político entre os níveis de governo, mas também a expansão das políticas sociais, num modelo que preconizava formas de federalismo cooperativo (Franzese, 2011).

Mas havia também muitos obstáculos para a implementação de um federalismo mais cooperativo. O texto constitucional não definiu claramente, na maior parte das políticas, o papel dos níveis de governo e as formas de coordenação entre eles. Ademais, o processo de descentralização foi implementado num primeiro momento de forma desordenada, repassando funções aos governos locais sem um planejamento adequado. Isso resultou em dificuldades para expandir e alcançar os resultados esperados nas políticas sociais, em razão da fragilidade dos municípios e da falta de articulação intergovernamental.

Outro fenômeno derivado do processo inicial de descentralização foi aquilo que Celso Daniel (2001) chamou de “municipalismo autárquico”, que significava que os municípios seriam autores e executores de suas próprias políticas de forma isolada e autônoma, mesmo para os assuntos de dinâmica intermunicipal ou regional como transportes e bacias hidrográficas. Isso gerou poucos estímulos à cooperação intergovernamental e ainda produziu formas de competição entre os governos locais. Gerou-se com isso um federalismo compartimentalizado, “em que cada nível de governo procurava encontrar o seu papel específico e não havia incentivos para o compartilhamento de tarefas e a atuação consorciada. Disso decorria também um ‘jogo de empurra’ entre as esferas de governo.” (Abrucio, 2005).

Este cenário federativo pós-Constituição de 1988 começou a mudar na segunda metade da década de 1990. Nesse momento, a União ampliou as formas de apoio, indução e normatização das políticas que seriam implementados por estados e, principal-





mente, municípios. A coordenação federativa ganhou relevância nas políticas sociais, num processo que ganhou forma mais clara com a montagem de Sistemas de Políticas Públicas (Abrucio & Franzese, 2009). Medidas nesse sentido ocorreram na Saúde, com o SUS, na Assistência Social, com o SUAS, nos Recursos Hídricos, com o SNRH, e mesmo não tendo um Sistema completo, a Educação incorporou instrumentos de coordenação federativa, como o Fundef/Fundeb.

Além dos Sistemas de Políticas Públicas, outra forma de coordenação federativa adveio do associativismo territorial, definido como “uma aliança, com maior ou menor grau de formalidade, entre níveis de governo, tanto no plano horizontal como vertical, no qual o território se torna referência a partir da qual se organiza a política pública” (Abrucio, Sano & Sydow, 2010). Essa forma de cooperação é feita por meio de consórcios intermunicipais, Arranjos de Desenvolvimento da Educação, Comitês de Bacias, Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDEs) e Regiões Metropolitanas (RMs).

Embora tenha havido avanços na coordenação federativa nas duas últimas décadas, ainda há problemas importantes que dificultam a articulação entre os níveis de governo no Brasil. Soma-se a isso o fato de que as formas de coordenação por meio das políticas públicas avançaram mais do que os instrumentos de associativismo territorial. E dentro dos modelos territorializados de cooperação intergovernamental, as regiões metropolitanas ainda têm muitos obstáculos a vencer. É necessário mudar a governança metropolitana no país, o que passa pela mudança nos incentivos institucionais contidos no federalismo, como também por uma nova maneira de ver as RMs. Neste sentido, a teoria de *Multi-Level Governance* pode ser um ferramental para pensar essa questão.





Governança multinível (Multi-level governance)

O conceito de governança multinível ou multi-level governance (MLG) tem origem na estruturação da União Europeia como um sistema político (Bache, Flinders, 2004 apud Stein, Turkewitch, 2008) em meados na década de 1990, quando se buscava incluir esta nova instituição política de várias camadas e jurisdições sobrepostas. Esta difusão de autoridade em novas formas políticas ganhou muitas denominações, como governança multinível, governança de múltiplas camadas, governança poli-cêntrica, governança de múltiplas perspectivas, jurisdições funcionais, sobrepostas e competitivas, entre outros. Um ponto, no entanto, todas estas denominações e literaturas concordam: a governança deve operar em múltiplas escalas para poder capturar as variações de alcance territorial das externalidades das políticas, que variam grandemente.

A governança multinível é fundamental para internalizar os transbordamentos (spill overs) que cruzam as jurisdições, enquanto desenha as políticas para as circunstâncias e particularidades locais. Alguns autores como Stein e Turkewitch (2008) afirmam que o conceito de MLG é essencialmente uma forma de ampliação do conceito de federalismo para incluir mais de dois níveis de governo e estruturas com maior grau da autonomia na formulação de políticas. Para além da União Europeia, outras áreas também têm desenvolvido estudos em MLG tais como relações internacionais, federalismo, governo local e relações intergovernamentais, especialmente em países como EUA e Canadá. Nessas diversas visões, o ponto central da governança entre múltiplas jurisdições é ser mais flexível do que a concentração da governança em uma única jurisdição.

A MLG pode ser entendida como a governança entre as diferentes esferas governamentais. Inicialmente pensava-se na MLG como um sistema de negociação contínua entre governos inseridos um dentro do outro em âmbitos territoriais diferentes, incluindo-se o supranacional, nacional, regional e local (Hooghe e Marks, 2003). É fundamental compreender que alguns fatores contribuíram ao surgimento da gover-





nança multinível, como a ampliação da participação de atores não governamentais em funções governamentais, a multiplicação de redes sobrepostas para a tomada de decisão em funções públicas, mudança do papel do Estado no sentido de articulação e coordenação de trabalho em rede (Bache & Flinders, apud Stein e Turkewitch, 2008). O conceito de governança multinível enfatiza principalmente os aspectos cooperativos das relações intergovernamentais, ao invés dos aspectos competitivos ou conflituosos.

A governança multinível sob a ótica da OCDE

A perspectiva da governança multinível pressupõe o envolvimento de vários níveis de governo e várias esferas de governança para que seja possível buscar compreender a interação de atores públicos e também privados para o desenho e implementação de políticas nos diversos níveis de ação, sejam eles internacional, nacional e local (Hooghe & Marks, 2003; Bulkeley & Betsill, 2005).

Tal perspectiva tem sido crescentemente desenvolvida e usada pela OCDE para analisar o desempenho das estruturas cooperativas tanto no nível nacional como nas regiões metropolitanas e rurais (os OECD Territorial Reviews apresentam estudos da abordagem realizadas pela OCDE em diversos países). Independente da estrutura constitucional dos governos, a governança multinível promove o preenchimento das lacunas de políticas entre os níveis de governo por meio da adoção de ferramentas para coordenação vertical e horizontal. E a abordagem da OCDE estimula o uso de ferramentas, tais como indicadores de desempenho, variedade de subsídios fiscais ou mecanismos de financiamento, uso de contratos ou convênios entre os níveis de governo (OECD, 2005; 2007; 2009a), para aprimorar a coordenação entre os atores e criação de competências e habilidades, principalmente nos níveis subnacionais para enfrentar os desafios administrativos (OECD, 2009a; OECD, 2017). Tal abordagem tem sido atualmente utilizada para aprimorar a atuação integrada das políticas hídricas





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

e de mudança climática, por exemplo. A OCDE entende que a governança multinível bem embasada pode apoiar na direção da elaboração e implementação de políticas integradas, atribuição mais clara de papéis e responsabilidades, políticas públicas baseadas em evidências, entre outros pontos.

Minimamente, uma estrutura de governança multinível envolverá pelo menos duas dimensões de ação e influência: a primeira é a dimensão vertical sobre níveis de governança, e a segunda é a dimensão horizontal de governança (Bulkeley & Betsill, 2005; Hooghe & Marks, 2003; OECD, 2006). Um exemplo bem delimitado que a OCDE traz é relacionado às políticas nacionais de clima.

Neste exemplo da OCDE, a dimensão vertical de MLG reconhece que os governos nacionais podem ter dificuldades para implementar políticas nacionais sem considerar os governos locais e regionais como agentes de mudança. Entretanto, as cidades podem não ser eficazes atuando sozinhas, precisando atuar com outras áreas do governo. É importante ter em conta que as ações no nível local podem ter dois tipos de efeito; podem tanto apoiar quanto dificultar a agenda nacional e vice-versa. É importante que se estabeleça uma relação de duas mãos entre o local e o nacional, considerando-se inclusive os aspectos econômicos uma vez que as possíveis externalidades e transbordamentos podem ser usados como argumentos para apoiar o aprimoramento da coordenação entre os níveis de governo e a busca pela melhor alocação de responsabilidade e recursos públicos (OCDE, 2010).

A coordenação horizontal se refere a formas diferentes de coordenação entre jurisdições locais que pertencem à mesma região ou área metropolitana, ou à mesma área rural ou ainda entre urbano e rural. As regiões urbanas ainda são marcadas por forte fragmentação institucional, ao mesmo tempo em que nelas, decisões estratégicas precisam ser tomadas e serviços essenciais precisam ser prestados (OECD, 2006). Este ponto é muito importante para as políticas de desenvolvimento urbano em geral. A dimensão horizontal do MLG é importante para as políticas de cunho transversal, que necessitam de grande coordenação entre os níveis envolvidos. A OCDE aponta em seus estudos (OCDE, 2006; e OCDE, 2010) alguns instrumentos como conselhos





regionais, distritos metropolitanos, governos metropolitanos e compartilhamento de impostos e também mecanismos de cooperação informais (OECD, 2006; Walker, 1987). As atividades de governança horizontal crescentemente incluem dar espaço no processo de diálogo da política para organizações não governamentais com fins lucrativos (business), instituições de pesquisa e organizações não governamentais.

Possivelmente a inclusão de um número maior de atores poderá aumentar as possibilidades de se realizar inovações nas políticas, e o maior número de esforços permitiria, desta forma, progressos e mudanças mais rápidos na política, como afirmam Bulkeley e Moser (Bulkeley; Moser, 2007).

Tipos de governança multinível (MLG)

O ponto pacífico sobre o tema da governança é que esta se tornou multijurisdicional, mas há diferenças de entendimentos sobre como deveria ser organizada. Hooghe e Marks (2003, 2010) apontam para duas visões opostas que organizam o conceito. A primeira visão, chamada de Tipo I, exatamente para simplificar a compreensão do conceito, trata de uma dispersão da autoridade por jurisdições (internacional, nacional, regional, local), número limitado de níveis, com propósitos gerais, acumulação de funções e sistema judicial e instituições representativas sem interseção com as jurisdições, em que as jurisdições não têm qualquer interseção. Esta governança de Tipo I tem claramente o federalismo como inspiração, pois há uma preocupação com o compartilhamento do poder entre níveis de governo que atuam especificamente em alguns níveis. Não é a política per se a unidade de análise, mas cada nível de governo. No Tipo I, há apenas uma jurisdição relevante para cada escala territorial.

A segunda visão, a de Tipo II, é a que mais nos importa na discussão de governança multinível, pois trata de jurisdições especializadas para prover serviços locais e específicos, solucionar problemas de recursos comuns, selecionar padrões para um produto, monitorar a qualidade da água de um rio em particular ou arbitrar sobre disputas de comércio internacional. Não é restrição para o número de jurisdições,





que pode ser grande e as escalas nas quais estas jurisdições podem atuar variam bastante, e não são necessariamente fixas, permitindo-se serem flexíveis e enxutas, de acordo com as necessidades de mudanças na governança (Hooghe & Marks, 2010). O Tipo II se baseia nos setores de ações, uma vez que atua em jurisdições de propósito específico, com entrelaçamento entre as jurisdições, organizadas em vários níveis e operam em várias escalas territoriais com possibilidade de serem temporárias, flexíveis e de natureza variável (Hooghe & Marks 2010) e são desenhadas para atuar de maneira flexível de acordo com as mudanças na preferência dos cidadãos e dos requisitos funcionais. Interessante observar que se busca a jurisdição que pode prover o bem e/ou serviço público da melhor maneira.

As Regiões Metropolitanas e o Estatuto da MetrÓpole

As regiões metropolitanas no Brasil foram criadas em 1973 e tiveram um crescimento expressivo no seu contingente a partir da Constituição de 1988. Do ponto de vista mais estrutural, o processo de metropolitanização do país foi bem sintetizado por Azevedo e Mares Guia (2010):

a intensificação dos fluxos migratórios campo-cidade e do processo de urbanização desde a década de 1950 consolidou, em torno das principais capitais brasileiras, regiões urbanas que se comportam como uma única cidade, em cujo território, submetido a diversas administrações municipais, as relações cotidianas tornaram-se cada vez mais intensas. Frente a esse processo, tornou-se praticamente imprescindível o estreitamento das relações político-administrativas entre as cidades situadas nessas regiões, como condição importante para o enfrentamento de um grande leque de problemas. (Azevedo; Mares Guia, 2010)

Por definição, as regiões metropolitanas consistem de aglomerado de município contíguos/limítrofes o que na prática significa que são vários municípios vizinhos, com-





pondo uma região com as mesmas características territoriais, climáticas, produtivas, muitas vezes servidas pelas mesmas bacias hidrográficas, infraestrutura e logísticas, com problemas e dificuldades semelhantes, mas que nem sempre atuam de forma coletiva. Em parte, por conta da falta de incentivos nos níveis federal e estadual, em parte pela dificuldade de os municípios pensarem coletivamente e planejarem ações compartilhadas com recursos financeiros, humanos e materiais.

Depois de terem sido criadas de forma autoritária e centralizada durante o regime militar, a Constituição de 1988 repassou aos estados o poder de constituir as regiões metropolitanas. Mas essa mudança democratizante sofreu com o viés antimetropolitano presente em dois aspectos do desenho institucional: de um lado, a visão municipalista descentralizadora, que dá maior valor às unidades locais do que às suas regiões ou conglomerado de municipalidades, e, de outro, não há incentivos para que os níveis de governo paguem os custos da barganha federativa envolvida na maior integração metropolitana.

Abrucio e Soares (2001) apontam que a institucionalização das RMs nunca levou à criação de uma estrutura autônoma ou articulada de governo, chegando a resultados bem aquém das experiências internacionais bem-sucedidas. Klink (2008) aponta para desafios que as regiões metropolitanas enfrentaram na década de 1990 com a reestruturação socioprodutiva das principais áreas urbanas do país, sem que, no entanto, houvesse estrutura institucional capaz de orientar adequadamente o planejamento e implementação de estratégias metropolitanas.

Ainda assim, ao longo das últimas décadas os estados criaram diversas regiões metropolitanas. Alguns avançaram mais, percebendo o potencial de atuar de forma mais regional, tanto no sentido de usá-las como instrumento de desenvolvimento regional, como também de forma a atuar em problemas sociais em maior escala, uma vez que as RMs englobam vários municípios que muitas vezes passam pelos mesmos problemas e diferentes formas de cooperação entre os níveis da federação para atuar nestes espaços.

Segundo Rodrigues (2015), há atualmente mais de 70 regiões metropolitanas¹ no





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

país, com mais de 1.300 municípios envolvidos, o que evidencia o processo de urbanização e consequente forte metropolização no Brasil. Tamaña concentração acontece por conta da busca de melhores condições de emprego e serviços públicos. No entanto, do outro lado da moeda estão os problemas sociais, ambientais, de moradia e saúde considerando-se, como comenta Rojas (2010), que 25% dos habitantes de metrópoles vivem em condição de pobreza, 1/3 da população não tem saneamento básico adequado e há dificuldades para se financiar a melhoria da infraestrutura nestas regiões.

Por décadas, houve tentativas de trazer o tema das regiões metropolitanas e discutir os desafios do adensamento populacional frente às dificuldades de os municípios de fato cumprirem com todas as atribuições que lhes foram dadas pela Constituição de 1988, mas que não previa formas de articulação entre os municípios e/ou destes com os estados em busca de soluções coletivas para problemas comuns. Uma forma de resolver essa situação foi a criação da Lei dos Consórcios, em 2005, cujo objetivo era aumentar a cooperação, inclusive nas RMs.

Mas foi a aprovação do Estatuto da MetrÓpole a ação institucional mais importante em prol do fortalecimento das regiões metropolitanas². Aprovada no início de 2015 (Lei 13.089/2015), ela propõe um conjunto de regramentos que procura apoiar na organização e planejamento dos entes que compõem e participam destas regiões. Alguns pontos do Estatuto da MetrÓpole foram destacados neste texto, por estarem fortemente relacionados à temática da governança. O capítulo III – “Da governança interfederativa de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas”³ cria uma base para pensar e desenvolver ações/interações entre os vários níveis da Federa-

1. <http://cadernosmetropole.net/system/artigos/arquivos/000/000/424/original/4113.pdf?1525218635>

2. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm

3. CAPÍTULO III - DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA DE REGIÕES METROPOLITANAS E DE AGLOMERAÇÕES URBANAS
Art. 6º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas respeitará os seguintes princípios: I – prevalência do interesse comum sobre o local; II – compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado; III – autonomia dos entes da Federação; IV – observância das peculiaridades regionais e locais; V – gestão democrática da cidade, consoante os arts. 43 a 45 da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001; VI – efetividade no uso dos recursos públicos; VII – busca do desenvolvimento sustentável.





ção envolvidos, com base no interesse comum e características específicas das RMs, compartilhamento de responsabilidades para um desenvolvimento urbano integrado, considerando-se a autonomia dos entes, além de diretrizes e processos de planejamento administrativo e financeiro compartilhados, incluindo-se não apenas atores públicos, mas também representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum⁴.

O artigo 8º prevê estrutura básica para o funcionamento da governança interfederativa das regiões metropolitanas, com instância executiva com representantes do executivo dos entes federativos, instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil, organização pública com funções tecnico-consultivas e sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas⁵.

Por fim, é interessante mencionar que o artigo 9º elenca uma série de instrumentos a serem usados para tratar do desenvolvimento urbano integrado, tais como plano de desenvolvimento urbano integrado, planos setoriais interfederativos, fundos públicos, operações urbanas consorciadas interfederativas, consórcios públicos, convênios de cooperação, contratos de gestão e parcerias público-privadas interfederativas, sinalizando a possibilidade de articulações com atores não apenas públicos de diferentes níveis da federação, mas também privados sem fins lucrativos e privados

4. Artigo 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; V – participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum; VI – compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa; VII – compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, na forma da lei e dos acordos firmados no âmbito da estrutura de governança interfederativa.

5. 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.





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

com fins lucrativos, demonstrando a gama de atores que podem e devem fazer parte do associativismo que as regiões metropolitanas configuram e comportam. Desse modo, o modelo do Estatuto da Metrópole não só aponta para formas mais cooperativas de atuação dos entes federativos, mas também, e fortemente, para uma governança multinível.

É interessante observar que a possibilidade de se atuar em conjunto com diferentes atores, que inclusive estão mais perto dos problemas destas regiões, pode trazer novos ares em busca de novas governanças e melhoria da atuação de cada ente, ao permitir por exemplo “novos instrumentos” como convênios de cooperação, contratos de gestão e parcerias público-privadas interfederativas. Obviamente, o Estatuto é um marco no nível federal que requer uma série de regramentos e regras de implementação e operacionalização nos estados e nas RMs.

Neste panorama da criação do Estatuto das Metrópoles, a governança multinível desponta como a abordagem mais apropriada para tratar da coordenação de esforços dos vários atores públicos e privados envolvidos na problemática das regiões metropolitanas. Como muito autores nos últimos anos criticaram, a falta de coordenação e governança nas regiões metropolitanas sempre foi um tema sem resposta, ao passo que apenas as relações governamentais e os papéis que a Constituição de 1988 concederam aos entes da federação nunca conseguiram cobrir as reais demandas e necessidades dos associativismos territoriais, em especial as RMs.

Abrucio (2010) comenta que o aprendizado institucional da Federação brasileira acabou por ensinar aos diferentes níveis de governo os limites do modelo descentralizado e excessivamente municipalista, com cada nível agindo apenas para resolver seus problemas sem, no entanto, “olhar para o lado” e atuar mais colaborativamente com outros municípios que padecem de problemas comuns. Tal aprendizado possibilitou alterações nas estruturas de políticas públicas e na adoção de estruturas tanto formais quanto informais de cooperação intergovernamental, com predominância de arranjos informais, o que é visto de forma positiva.

Estes novos arranjos cooperativos podem ser categorizados no Tipo II de governança





multinível, para além de sua constituição informal, pois tratam de temas específicos, com territorialidade delimitada, na qual há uma composição particular e única de jurisdições (um grupo específico de municípios, com dificuldades em comum como problemas sociais, econômicos, ambientais, logístico, perfis produtor/setorial e geográfico semelhantes).

Utilizar a abordagem de governança multinível para regiões e questões metropolitanas significa colocar uma lupa na composição de uma região metropolitana e observar quais são os elementos que a fazem ser aquela região específica. Significa analisar o território delimitado em seus aspectos geográfico, político, ambiental, de composição de mão de obra, tipo de moradia, relação casa-trabalho, analisar os modais disponíveis e quais os mais usados (ônibus, trem...), proximidade com estradas e a questão logística, vocação e atividade produtivas, arrecadação de cada um dos municípios que a compõem, repasses federais e estaduais para os municípios, formação e capacitação de mão de obra, disponibilidade de equipamentos públicos, ações de programas do governo do estado e da União (Bolsa Família, por exemplo), segurança, saúde (hospitais, postos de saúde), educação (escolas municipais, estaduais), perfil socioeconômico, associações das quais os moradores fazem parte, entre outros.

Estes fatores caracterizam a dinâmica das regiões metropolitanas e demonstram suas dificuldades comuns. E a governança multinível consegue captar cada uma destas camadas de análise e apontar para a importância dos atores na composição de políticas públicas e acompanhamento de sua implantação. O federalismo brasileiro, pela via dos consórcios e/ou do Estatuto da Metrópole, pode melhorar a governança metropolitana com um modelo que vai além dos níveis de governo e seguir na trilha do Multi-Level Governance, tal qual outras Federações têm feito.

Fernando Luiz Abrúcio

Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (1990), mestrado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (1995) e doutorado em Ciência





Política pela Universidade de São Paulo (2000), além de graduação incompleta em Comunicação Social com Habilitação Em Propaganda pela Escola Superior de Propaganda e Marketing (1987-1989). Ganhador do Prêmio Moinho Santista de melhor cientista político brasileiro na categoria juventude (2001), ganhador do prêmio Lourival Gomes Machado, como melhor dissertação de mestrado do departamento de Ciência Política da USP (1998) e ganhador de dois prêmios ANPAD como melhor trabalho de Administração Pública do país (1998 e 2003). É professor e pesquisador da Fundação Getúlio Vargas (SP) desde 1995, sendo atualmente Chefe do Departamento de Gestão Pública (GEP). Ocupou o cargo de Coordenador do Curso de Graduação em Administração Pública de 2011 a 2017. Anteriormente, ocupou o cargo de Coordenador do Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo (2006 - 2010). Foi professor do Departamento de Política da PUC (SP), de 1996 a 2008. Trabalhou como colunista político do Jornal Valor Econômico S/A de 2000 a 2006 e da Revista Época de 2007 a 2013, e hoje é apresentador do Programa Discuta, São Paulo, na rádio CBN. Coordenador do GT Poder Político e Controles Democráticos da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, entre 2005 e 2006, posição que ocupa novamente desde 2013. Foi Secretário Adjunto da Associação Brasileira de Ciência Política (2001-2002) e é atualmente presidente da Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Pública (ANEPCP). Pesquisa temas nas áreas de Ciência Política, Administração Pública, Políticas Públicas e Política Comparada, com ênfase em questões relacionadas à Educação, às Relações Intergovernamentais e o Federalismo, bem como sobre Reforma do Estado e gestão pública.

Cristina Toth Sydow

Possui graduação em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1999), mestrado em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2003) e doutorado em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas - SP (2012). Atualmente é consultora e pesquisadora. Tem experiência na área de Ciência Política e Administração Pública, com ênfase em Relações Intergovernamentais, Governança Multinível, Políticas Públicas.





Referências

ABRUCIO, F. L. *Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.

ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. *Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro*. Pesquisas, n. 12, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1999.

ABRUCIO, F. L. *Os laços federativos brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas do processo de coordenação intergovernamental*. Tese de doutorado apresentada no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, 2000.

ABRUCIO, F. L.; SOARES, M. M. *Redes Federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no grande ABC*. Pesquisas, n. 24, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

ABRUCIO, F. L. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. *Revista Brasileira de Administração Pública*, Vol. 39, Rio de Janeiro/RJ, 2005.

ABRUCIO, F. L.; GAETANI, F. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão. *CONSAD. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados*. Brasília: Consad, 2006.

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: Maria de Fátima Araújo; Ligia Beira. (Org.). *Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos*. São Paulo: Fundap, 2007.

ABRUCIO, F. L. SANO, H. Federalismo e relações intergovernamentais: aprendizados e desafios da coordenação interestadual. EnANPAD 2009. http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=506&cod_evento_edicao=45&cod_edicao_trabalho=10325.

ABRUCIO, F. Reforma da Gestão Pública nos Estados: avanços e desafios na institucionalização de uma agenda. *CONSAD. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados II*. 2010. p.139-172





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

ABRUCIO, F. L.; SANO, H.; SYDOW, C. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: KLINK, J. (org), *Governança das Metrôpoles: Conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo: Annablume, 2010. p. 21-48

ADRIANO, H., OLALQUIAGA, A., PERES, J., SERAPHIM, Ana. O Estatuto da Metrópole e as regiões metropolitanas: uma análise teórico-conceitual à luz do conceito miltoniano de “território usado”. *Cadernos da Metrópole*, São Paulo, v. 20, n. 41, pp. 267-288, jan/abr 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2018-4113>

ALLAIN-DUPRÉ, D. Multi-level Governance of Public Investment: Lessons from the Crisis. *OECD Regional Development Working Papers*, 2011/05, OECD Publishing, 2011. <http://dx.doi.org/10.1787/5kg87n3bp6jb-en>

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e proteção social: a experiência brasileira em perspectiva comparada In: SEMINÁRIO PACTO FEDERATIVO E GUERRA FISCAL NO BRASIL. São Paulo: FGV, 2000. (Texto digitado)

AZEVEDO, S.; GUIA, V. R. dos M. Os “dois lados da moeda” nas propostas de gestão metropolitana: virtude e fragilidade das políticas. In: DE CASTRO, Erika; WOJCIECHOWSKI, Maciej John (Orgs.). *Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2010. Cap. 3, p. 65-100.

BACHE, Ian; FLINDERS, Mathew. *Multilevel Governance*. New York: Oxford University Press, 2004.

BENZ, Arthur, ZIMMER, Christina. The EU´s competences: The “vertical” perspective on the multilevel system. *Living Reviews in European Governance*, vol. 5, n.1, p.1-32, 2010. Disponível em: [HTTP://livingreviews.org/lreg-2010-1](http://livingreviews.org/lreg-2010-1).

BEST, N. *Cooperação e Multi-level Governance: o caso do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano*. Dissertação de mestrado. FGV. São Paulo, 2011. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8222/62090100007.pdf?sequence=1>





BRASIL. Planalto. *Consórcios Públicos*: <http://www.planalto.gov.br/sri/consorcios/consorcios.htm>

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metr pole: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm

BULKELEY, Harriet; MOSER, Susanne C. *Responding to Climate Change: Governance and Social Action beyond Kyoto*. 2007. <https://www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/glep.2007.7.2.1>

BULKELEY, H., SCHROEDER, H. *Governing climate change post 2012 – the role of global cities*. London, Tyndall Working Paper 123, Tyndall Centre for Climate Change Research, 2008. http://www.tyndall.ac.uk/publications/working_papers/twp123.pdf

BURGESS, Michael. Federalism and Federation: a reappraisal. In: BURGESS, M. e GAGNON, A. (orgs), *Comparative Federalism and Federation*. Toronto: University of Toronto Press, 1993.

CORFEE-MORLOT, J. et al. Cities, Climate Change and Multilevel Governance. OECD *Environment Working Papers*, n. 14, OECD Publishing, Paris, 2009. <http://dx.doi.org/10.1787/220062444715>

DANIEL, C. Autonomia municipal e as rela es com os estados e a União. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mario Brasiliense (Orgs.), *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Funda o Konrad Adenauer, 2001.

ELAZAR, D. *Exploring Federalism*. Alabama: The University of Alabama Press, 1987.

FRANZESE, C. *Federalismo cooperativo no Brasil: Da Constitui o de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. Tese de doutorado. Apresentada na EAESP da FGV-SP, 2010.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. A combina o entre federalismo e as políticas públicas no pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educa o. In: Márcia Cristina Gomes da Rocha. (Org.), *Reflexões para Ibero-América: Avalia o de Programas Sociais*. Brasília: ENAP, 2009. p. 25-42.





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

GARSON, Sol. *Regiões Metropolitanas: Por que não cooperam?* Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte, MG: PUC, 2009.

GARSON, Sol., RIBEIRO, Luiz., RIBEIRO, Marcelo. Panorama atual das metrôpoles brasileiras. In: MAGALHAES, F. (ed). *Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades*. BID, 2010. <http://services.iadb.org/wmsfiles/products/Publications/36045064.pdf>

HASSEL, Anke. Multi-level governance and organized interests. In: ENDERLEIN, Henrik; WALTI, Sonja; ZURN, Michael (Orgs.), *Handbook on Multi-level Governance*. Londres: Editora Edward Elgar, 2010. Cap. 9, p.153-167.

HOOGHE, Lisbet, MARKS, Gary. Unravelling the Central State, but how? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, vol.97, n.2, p.233-243, maio, 2003.

KLINK, Jeroen. *A cidade-região: regionalismo e reestruturação no Grande ABC Paulista*. Coleção Espaços do Desenvolvimento. Rio de Janeiro, Editora DP&A, 2001.

KLINK, Jeroen. Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y Gobernabilidad. In: ROJAS, E., Cuadrado-Roura, J.R., Guell, J.M.F. (Orgs.), *Gobernar las metrópolis*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.

KLINK, J. A Construção de Novas Governanças para as Áreas Metropolitanas: o Cenário Brasileiro. In: MAGALHAES, F. (ed). *Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades*. BID, 2010. <http://services.iadb.org/wmsfiles/products/Publications/36045064.pdf>

LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Cultural, 2003.

MACHADO, Gustavo Gomes. *Gestão Metropolitana e Autonomia Municipal: Dilemas das transações federativas*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2009.



OECD. *Building Competitive Regions: Strategies and Governance*. Paris: OECD Publishing, 2005.

OECD. *Policy Framework for Investment*. Paris: OECD Publishing, 2006.

OECD. *Linking Regions and Central Governments: contracts for regional development*. Paris: OECD Publishing, 2007.

OECD. *OECD Policy Brief: Bridging the Gaps between Levels of Government*. Paris: OECD Publishing, 2009a.

OECD. *Cities and Climate Change*. Paris: OECD Publishing, 2010. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091375-en>

OECD. Charbit, C. Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach. *OECD Regional Development Working Papers*, 2011/04, OECD Publishing, 2011. <http://dx.doi.org/10.1787/5kg883pkxkxhc-en>

OECD. Regional Development Policy Committee, Multi-level Governance, Decentralisation, Subnational Finance and Investment, 2017-2018, <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/MLG-Decentralisation-Brochure.pdf>

PIERSON, Paul. Fragmented Welfare States: federal institutions and development of social policy. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 8, n. 4, p. 449-478, out., 1995

ROCHA, Carlos Alberto de Vasconcelos; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Federalismo, Relações Intergovernamentais e Gestão Metropolitana no Brasil. In: DE CASTRO, Erika; WOJCIECHOWSKI, Maciej John (Orgs.), *Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2010. Cap. 4, p.101-120.

ROJAS, Eduardo. Governança de Regiões Metropolitanas da América Latina. In: MAGALHAES, F. (ed). *Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades*. BID. 2010. <http://services.iadb.org/wmsfiles/products/Publications/36045064.pdf>





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

SOUZA, Celina. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. *Ciência e Saúde Coletiva*, vol.7, n.3, pp.431-442, 2002.

SOUZA, Celina. Cooperação ou competição? Aspectos institucionais da gestão metropolitana. *Projeto PMSP/CEBRAP: Desenvolvimento Econômico da Região Metropolitana de São Paulo. Estratégias para o Planejamento Regional*.

SOUZA, Celina. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. *Lua Nova*, 59, p.137-159, 2003.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós1988. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n.24, p.105-121, 2005.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. *Dados* [online]. 1999, vol.42, n.2 http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581999000200001&script=sci_abstract&tlng=es

STEIN, Michael, TURKEWITSCH, Lisa. The Concept of Multi-level Governance in Studies of Federalism. *International Political Science Association (IPSA) International Conference "International Political Science: New Theoretical and Regional Perspectives"*, 2 Maio, 2008, Montreal. Anais. Montreal: IPSA, 2008.

STEIN, Michael. Multilevel Governance and Federalism: Closely Linked or Incompatible Concepts? *IPSA/AISP Participation*, Montreal, vol.34, n.2, p.3-5, Out., 2010.

SYDOW, Cristina. *Os Arranjos Produtivos Locais e o processo de coordenação intergovernamental: o papel dos governos dos estados como articuladores de políticas públicas*. Tese de doutorado. 2012. http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9838/Tese%20Cristina%20T%20Sydow_Final_revisadox.pdf;sequence=3

WALKER, David B. Snow White and the 17 dwarfs: from Metro Cooperation to Governance. *National Civil Review*, vol. 76, pp. 14-28, 1987







CAPÍTULO 4

Potencialidades e limites da participação no federalismo brasileiro

MARIA DA GLÓRIA GOHN

Apresentação

O tema da participação tem uma longa tradição de estudos e análises, particularmente na Ciência Política. Ele pode ser observado nas práticas cotidianas da sociedade civil, seja nos sindicatos, movimentos seja em outras organizações sociais, assim como nos discursos e práticas das políticas estatais, com sentidos e significados completamente distintos. Muito se falou e se produziu a respeito do tema da participação nas últimas décadas, no Brasil e em outros países ocidentais; inúmeras foram as lutas para a conquista de espaços democráticos onde fosse possível exercer a participação de forma cidadã. Mas o entendimento do que seja participação continua sendo um enigma a decifrar. Por isso, resolvemos iniciar este texto indagando: que é afinal “participação”?

Para nós o tema da participação é uma lente que nos possibilita um olhar ampliado para a História. Neste olhar observamos que as questões envolvidas no universo da participação são muito mais antigas que a própria formulação do conceito. O entendimento dos processos de participação da sociedade civil e sua presença nas políticas públicas nos conduz ao entendimento do processo de democratização da sociedade; o resgate dos processos de participação leva-nos, portanto, às lutas sociais que têm sido travadas pela sociedade para ter acesso aos direitos sociais e à cidadania.





Nesse sentido, a participação é, também, lutas por melhores condições de vida e aos benefícios da civilização.

Participação é uma das palavras mais utilizadas no vocabulário político, científico e popular da modernidade. Dependendo da época e da conjuntura histórica ela aparece associada a outros termos como democracia, representação, organização, conscientização, cidadania, solidariedade, exclusão etc. Vários foram os teóricos que fundamentaram o sentido atribuído à participação. Podemos analisá-la segundo três níveis básicos: o conceptual, o político e o da prática social.

O primeiro apresenta um alto grau de ambiguidade e varia segundo o paradigma teórico em que se fundamenta. O segundo, dado pelo nível político, usualmente é associado a processos de democratização (em curso ou em luta para sua obtenção), mas ele também pode ser utilizado como um discurso mistificador em busca da mera integração social de indivíduos, isolados em processos que objetivam reiterar os mecanismos de regulação e normatização da sociedade, resultando em políticas sociais de controle social. O terceiro – as práticas, relaciona-se ao processo social propriamente dito; trata-se das ações concretas engendradas nas lutas, movimentos e organizações para realizarem algum intento, ou participar de espaços institucionalizados na esfera pública, em políticas públicas. Aqui a participação é um meio viabilizador fundamental.

Considerando-se os objetivos deste artigo, vamos nomear a concepção de participação que adotamos, sem entrar no debate sobre outras concepções; no segundo nível vamos fazer um recorte na história brasileira abordando o processo de redemocratização a partir da Constituição de 1988; e no terceiro nível, relativo às práticas, vamos localizá-las na conjuntura política do federalismo brasileiro, segundos ciclos de mobilizações e ações concretas, na esfera pública e na dinâmica de órgãos estatais.





Sobre o conceito e formas de participação

Em princípio, a participação objetiva fortalecer a sociedade civil para a construção de caminhos que apontem para uma nova realidade social, sem injustiças, exclusões, desigualdades, discriminações etc. O pluralismo é a marca desta concepção de participação, na qual os partidos políticos não são os únicos atores importantes, há que se incluam também os movimentos sociais e os agentes de organização da participação social, os quais são múltiplos. Uma gama variada de experiências associativas é considerada relevante no processo participativo tais como grupos de jovens, de idosos, de moradores de bairros etc. Os entes principais que compõem os processos participativos são vistos como “sujeitos sociais” – não se trata, portanto de indivíduos isolados e nem de indivíduos membros de uma dada classe social. A participação tem caráter plural. Nos processos que envolvem a participação popular, os indivíduos são considerados como “cidadãos”. A participação articula-se, nesta concepção, com o tema da cidadania. A participação envolve também lutas pela divisão das responsabilidades dentro de um governo. Essas lutas possuem várias frentes tais como a constituição de uma linguagem democrática não-excludente nos espaços participativos criados ou existentes, o acesso dos cidadãos a todo tipo de informação que lhe digam respeito, e o estímulo à criação e desenvolvimento de meios democráticos de comunicações. No Brasil, nas últimas duas décadas, várias experiências se constituíram sob a inspiração dessa forma de participação, a exemplo dos Programas e Fórum do Orçamento Participativo, assim como dos diferentes Fóruns de Participação Popular (da Reforma Urbana, do Meio Ambiente etc.).

Além da concepção sobre a participação, é importante destacarmos as modalidades existentes em relação ao público alvo a que se destinam. Concordamos com o entendimento de Milani (2008) sobre a localização dos processos participativos no processo social, a saber:

a participação é parte integrante da realidade social na qual as relações sociais ainda não estão cristalizadas em estruturas. Sua ação é relacional; ela é construção da/na





transformação social. As práticas participativas e suas bases sociais evoluem, variando de acordo com os contextos sociais, históricos e geográficos. (...) São inúmeras as experiências de participação social na América Latina e na Europa ocidental: orçamentos participativos, conselhos de políticas públicas, fóruns e redes de desenvolvimento local, círculos de estudos, conferências de construção de consenso, pesquisas deliberativas, júris de cidadãos, entre outras (Font, 2001; Ziccardi, 2004). Algumas delas remetem-nos ao processo de construção da cidadania e à promoção do protagonismo autônomo da sociedade civil, ao passo que outras são iniciativas do poder público no âmbito de políticas de descentralização e modernização do Estado (na esfera subnacional). No entanto, não há como pensar as experiências de participação social sem relacioná-las com as histórias políticas nacionais, a tradição cívica local, a cultura política e as estruturas de desigualdade socioeconômica de cada contexto. Ou seja, não há modelos únicos e universais, porquanto os projetos políticos e culturais são muito distintos de acordo com os contextos que são muito variados. (Milani, 2008:573)

A análise dos processos participativos, seu sentido e real significado para a mudança na forma de gestão pública tem de avaliar e buscar respostas para inúmeras questões, do tipo: quem participa? Qual o perfil de quem participa? Trata-se de indivíduos, cidadãos, atores sociais, atores institucionais, atores econômicos, atores da sociedade civil? Participam enquanto indivíduos ou grupo (ou representando um grupo)?

Ainda segundo Milani,

do ponto de vista analítico, o apelo ao cidadão e às organizações da sociedade civil para que participem da formulação de políticas públicas locais pode ser visto em três níveis. Em primeiro lugar, a participação pode significar controlar a qualidade dos serviços prestados. [...]. Ela pode ajudar a incrementar a efetividade dos serviços sociais, tornando os gastos mais eficientes. Em segundo lugar, a participação pode significar a expressão de prioridades acerca de bens públicos futuros. No entanto, é bem verdade que, tanto no primeiro quanto no segundo casos, a participação não remete automaticamente a momentos de deliberação. Em terceiro lugar, participar pode ser sinônimo de politizar as relações sociais no processo de constituição de espaços públicos para a formulação de políticas públicas locais. (Milani, 2008:559)





Em termos de manifestações concretas, no universo da sociedade e das políticas públicas, encontramos na literatura inúmeros termos. Adotamos o de participação social cidadã, segundo Milani “aquela que configura formas de intervenção individual e coletiva, que supõem redes de interação variadas e complexas determinadas (proveniente da ‘qualidade’ da cidadania) por relações entre pessoas, grupos e instituições com o Estado. A participação social deriva de uma concepção de cidadania ativa. A cidadania define os que pertencem (inclusão) e os que não se integram à comunidade política (exclusão); logo, a participação se desenvolve em esferas sempre marcadas também por relações de conflito e pode comportar manipulação” (Milani, 2008:560).

A Participação Social a partir da Constituição de 1988

No Brasil é particularmente importante o estudo do tema da participação, não apenas por ser palco de um dos experimentos participativos mais citados na literatura (o orçamento participativo de Porto Alegre), mas por ter integrado o princípio participativo em sua Constituição. Antes de fazer um sumário sobre as novidades e conquistas democráticas, na Constituição de 1988, no campo da participação, é preciso lembrar alguns fatos históricos que impulsionaram a introdução do tema da participação no plano constitucional. São experiências e marcos importantes a serem pontuados para compreender 1988. Deixo três registros, a saber:

1. A participação comunitária da população na vida pública na década de 1960, estimulada por programas de agentes estatais e a participação de estudantes e grupos organizados em 1968, na resistência contra o golpe militar de 1964.
2. A Participação Popular após 1975, em comunidades locais de base e sindicatos de oposição, assim como experimentos de participação popular em conselhos comunitários em algumas prefeituras municipais.
3. Participação da sociedade civil na década de 1980: Diretas já e o Processo





Constituinte. Maria do Carmo Albuquerque resume bem o período que queremos destacar: 1984-1988 ao dizer:

O movimento pelas Diretas Já (1984) deve ser considerado outro importante marco para a contextualização da participação na sociedade brasileira. Mesmo com a derrota da emenda que asseguraria eleições diretas para presidente ainda em 84, o que só viria a acontecer em 1989, a mobilização para discutir os rumos do país foi emblemática na luta pela construção da cidadania brasileira. A atuação dos movimentos sociais em relação à democracia sofreu uma importante mudança neste contexto, já que a institucionalidade democrática passou a ocupar as suas pautas de discussão. A participação popular também se fez presente durante a convocação para a nova Constituinte, em novembro de 1986. Inúmeros fóruns de debate foram consolidados, das mais diversas áreas, com o objetivo específico de legitimar institucionalmente a participação popular. O movimento “Participação Popular na Constituinte” conseguiu legalizar a aprovação das emendas populares e, entre elas, as emendas Criança Constituinte e Criança Prioridade Nacional, que foram a redação inicial dos artigos 225 e 227 da Constituição Federal de 1988[...]. Um vigoroso movimento de participação popular na Assembleia Constituinte propiciou o surgimento de uma nova sociedade civil democrática, articulando movimentos populares e associações profissionais que contribuíram para a sistematização das reivindicações populares. Reivindicações convertem-se assim em propostas de políticas públicas que visaram garantir, através do novo ordenamento constitucional, a universalização de direitos que jamais houvera na sociedade brasileira. Desta forma foram elaboradas “emendas populares” à Constituinte, articulando forças sociais que coletaram centenas de milhares de assinaturas em torno de propostas de políticas públicas como a liberdade sindical, a reforma agrária, a reforma urbana, a criação de um sistema único de saúde, a criação de políticas públicas de Assistência Social e de atenção à criança e ao adolescente. A natureza participativa deste processo de elaboração de políticas públicas, bem como a necessidade de enfrentar a tradicional impermeabilidade, autoritarismo e centralismo do Estado brasileiro, marcaram as propostas elaboradas com exigências de descentralização e de criação de instrumentos de participação e controle social sobre estas políticas, nos âmbitos federal, estadual e municipal” (Albuquerque, 2006, p.11-12)





A Participação na Constituição de 1988 e o princípio federalista da Carta de 1988

A Constituição Brasileira de 1988 pode ser considerada moderna por abordar os direitos e garantias individuais bem como os direitos sociais. Há consenso entre os analistas que a conquista maior na Carta de 88 foi a consagração das liberdades democráticas: de opinião, de manifestação e de organização. Não teríamos tido o povo nas ruas, em junho de 2013, sem a nova Carta. Ela também deu garantias individuais referentes a criminalização do racismo, abolição e banimento da pena de morte, livre exercício religioso, repúdio à tortura e tratamentos desumanos e degradantes. Estes princípios levaram à criação de medidas judiciais e leis.

A participação popular foi consagrada em três dispositivos da Ordem Social na Constituição de 1988, no art.194 (gestão democrática quadripartite da seguridade social); art.198, III (participação da comunidade como diretriz do Sistema Único de Saúde-SUS); e art.204, II (participação da população na formulação das políticas e no controle das ações de assistência social em todos os níveis.

José Afonso da Silva (2005) assinala que a nova Carta buscou resgatar o princípio federalista e estruturou um sistema de repartição de competências que tentou refazer o equilíbrio das relações entre o poder central e os poderes estaduais e municipais. O Brasil se tornou um caso único de federação tríade, onde os municípios são considerados entes federativos ao lado dos estados e da União. No entanto, a fim de resgatar o princípio federalista, a Constituição de 1988 centralizou na União a maioria das competências. Com efeito, o rol dos artigos 21 e 22 é tão extenso que deixa pouca margem para os Estados membros. Além disso, o art. 25 previu que os Estados membros “organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem”, observados os princípios da Constituição.

Estudiosos do tema sempre destacam que, no Brasil, ao contrário dos EUA, partiu-se de uma ordem centralizada, que era o Estado unitário do período imperial, para uma ordem federativa de divisão de poderes e competências em 1889, num processo





centrípeto. A ideia de descentralização administrativa no Brasil era antiga e retrocedia ao início da colonização. A Constituição Federal de 1988 definiu no art. 3º a base do Estado federativo brasileiro, a partir de uma matriz cooperativa de repartição de competências, em que coexistem competências privativas, concorrentes e suplementares entre os entes federados, tanto nos aspectos legislativos, quanto nos aspectos administrativos e tributários.

Se por um lado a Constituição de 1988 significou a possibilidade de fortalecimento de um pacto federativo, por outro também é verdade que as instituições, por conivência ou por incapacidade, não foram capazes de reequilibrar o centralismo da União. Não se vê no Poder Central vontade política de criar um equilíbrio federativo efetivo, que estabeleça a capacidade financeira dos 27 Estados membros e dos 5.507 municípios brasileiros, de maneira a criar um padrão mínimo de igualdade na prestação dos serviços.

Os teóricos que têm feito essas análises concluem que o Brasil tem um federalismo que tende ao centralismo ou, como dizem alguns, um federalismo unitário, pois falta clareza quanto às competências, uma vez que estas se entrelaçam ou se superpõem, o que permite à União abocanhar cada vez mais competências. Com isso, o ente Central estabelece cada vez mais condições que precisam ser cumpridas pelos Estados membros.

É essencial conferir aos estados e municípios a capacidade de formular e implementar políticas públicas. Sem equilíbrio entre autonomia política/administrativa e autonomia financeira, a ideia de pacto federativo é vazia, ou, como diriam alguns, um “federalismo a brasileira”. Isso tudo irá refletir-se na questão da participação.





Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular

A Carta de 1988 introduziu inovação já nos seus Princípios Fundamentais ao dizer que “todo poder emana do povo”. Ela introduziu o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular, previstas nos incisos do art. 14 da Constituição e reguladas, a primeira, pela própria Constituição (art. 61, §2º), e todas as três pela Lei 9.709/98.

As três novidades são formas de manifestação da soberania popular. O plebiscito e o referendo são mecanismos de democracia direta, pelos quais o povo opina acerca de determinada matéria; eles são consultas feitas ao povo, para que este delibere sobre matérias relevantes de natureza constitucional, administrativa ou legislativa. No plebiscito há uma consulta prévia à população, de determinada matéria que será posteriormente submetida à apreciação do Congresso Nacional. O plebiscito precede uma decisão importante ou elaboração de uma lei ou reforma da Constituição. O referendo é uma consulta posterior sobre determinado ato governamental, para que o povo ratifique ou rejeite tal ato, ou ainda, servirá para conceder eficácia ao ato, no caso de uma condição suspensiva ou para retirar sua eficácia, no caso de condição resolutiva (vide Viegas, 2003).

O plebiscito e o referendo foram usados só duas vezes em âmbito nacional em quase 30 anos da Constituição, a saber: em 1993 quando um plebiscito popular previsto no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias decidiu manter o sistema presidencialista e a forma republicana de governo, rejeitando a adoção do parlamentarismo e a volta da monarquia constitucional; e em 2005, um referendo rejeitou a proibição de comercialização de armas de fogo, prevista no Estatuto do Desarmamento. Ocorreram ainda alguns plebiscitos locais sobre a criação de estados e municípios. Em julho de 2013 uma proposta da ex-Presidente Dilma Rousseff para um plebiscito, como resposta às manifestações de junho, foi logo descartada pelos partidos no Congresso Nacional pelo surgimento abrupto da ideia.





O artigo 14 da Constituição prevê projetos de lei de iniciativa popular de lei, consagrada como instrumento de soberania popular,

prescrita no inciso III, do artigo 14 da CR/88, poderá ser exercida através da apresentação, à Câmara dos Deputados, de um projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, devidamente distribuído por, pelo menos, cinco estados e com não menos de três décimos de eleitores de cada um deles. A Constituição da República prescreve que as constituições estaduais deverão prever a iniciativa popular para as leis estaduais (art. 27, §4º, da CR/88). No município também será possível a participação popular através da iniciativa popular de lei, nos termos do inciso XIII, do artigo 29, da Constituição da República. Neste caso impende que haja a manifestação de pelo menos cinco por cento do eleitorado municipal, sendo necessário que o projeto de lei seja de interesse do município, da cidade ou dos bairros. (Viegas, 2003)

Em 1999 foi aprovada pelo Congresso Nacional a primeira lei resultante de iniciativa popular: Lei n. 9.840, que ficou conhecida como “lei anticorrupção” ao incluir o art. 41-A na Lei das Eleições (9.504/97); em 2005, outra lei de iniciativa popular foi aprovada: a de n. 11.124, que instituiu o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Mas há várias dificuldades e empecilhos para que esta participação ocorra de fato. Um projeto para ser acolhido tem de contar com pelo menos 1% do eleitorado, o que significa 1,5 milhão de pessoas em 2017. Há propostas em discussão para diminuir para 0,5% do eleitorado, assim como a necessidade de mecanismos eficazes para a validação das assinaturas. Em síntese, em quase 30 anos da ‘nova’ Constituição, somente quatro projetos foram aprovados destacando-se um no campo da habitação popular e a Lei da Ficha Limpa, resultado de iniciativa popular.

Os debates sobre a reforma política em andamento em 2017, na Câmara dos Deputados, incluem um Projeto de Lei (7574/2017) relacionado à iniciativa popular, ao plebiscito e ao referendo. Ele institui a possibilidade de coletar virtualmente assinaturas para propostas que nascem de iniciativa popular e regulamenta a convocação de plebiscitos e referendos, reduzindo o número necessário de apoio. Atualmente exige-se um terço do total dos parlamentares, este número cairia para 10% (52 deputados e 9 senadores). Com essas inovações, consultas populares sobre temas de interesse





geral também poderão ser feitas simultaneamente a pleitos nacionais. O projeto tem um nome pomposo: Marco Legal da Democracia Direta.

Outro importante mecanismo de participação da coletividade na administração pública é a audiência pública. Através deste instrumento, que já está incorporado nas questões que concernem ao meio ambiente, a partir da Resolução nº. 09 de 03.12.87, do CONAMA, torna-se obrigatória a audiência para que seja aprovado o relatório de impacto ambiental.

A lei n.º 10.257, o chamado Estatuto da Cidade, assegura que a gestão orçamentária participativa será um instrumento de planejamento municipal e a realização de audiência pública é considerada condição obrigatória para a sua aprovação pela Câmara Municipal.

Progressivamente, instâncias como conselhos, conferências, audiências públicas, consultas, ouvidorias, mesas de diálogo foram sendo integradas ou ativadas nas práticas da administração pública brasileira. Conselhos e conferências nacionais passaram a ter impactos importantes na definição de políticas nacionais, como a definição de planos em alguns setores, revisões de normas de operação de sistemas nacionais, criação de programas e fiscalização de recursos públicos. Pesquisas também identificaram correlações importantes entre as deliberações produzidas nas conferências nacionais e a agenda legislativa do Congresso Nacional, sugerindo a importância desses processos participativos na tomada de decisões sobre políticas públicas em nível nacional.

A Participação Social como princípio e modelo de gestão pública

A participação dos cidadãos nas políticas públicas se transformou em modelo de gestão. O “princípio participativo” implementado a partir dos anos de 1990, “apoiado por atores tão diversos quanto o Banco Mundial, a OCDE, a União Europeia, as Na-





ções Unidas, muitas organizações não-governamentais e integrantes do Fórum Social Mundial [...] e no plano local, os anos 1990 corresponderam à institucionalização da consulta da população em geral, de associações, dos sindicatos, dos experts e de segmentos empresariais no processo de formulação de projetos de desenvolvimento e de políticas públicas”.

Os modelos construídos tendem a “incluir, por exemplo, estratégias de descentralização, a adoção de mecanismos de responsabilização dos gestores (responsiveness e accountability), a gestão pública por resultados, o incremento do controle social, além de dispositivos de participação social que visam chamar cidadãos e organizações cívicas para atuarem como atores políticos da gestão pública” (Milani, 2008:553- 554).

O importante a destacar é que o marco legal da Constituição de 1988 permitiu a organização de sistemas nacionais de gestão participativa das políticas sociais. Por meio da aprovação posterior de leis federais específicas de cada área (Lei Orgânica da Saúde, Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Orgânica da Assistência Social, Estatuto da Cidade, etc.), criaram-se espaços de negociação e cogestão destas políticas. A sociedade civil organizada desempenhou papel fundamental para a constituição e aprovação de todas estas leis. Cumpre lembrar também que o período pós-Constituição de 1988 foi marcado por reformas no estado brasileiro, com privatizações significativas e uma política federal de contenção de gastos e priorização do ajuste fiscal. Ao lado dessas reformas aparece também a criação de agências reguladoras, trazendo um novo papel de regulação ao Estado.

Na década de 1990 ocorreu, no Brasil, um forte refluxo na implementação das políticas aprovadas na Constituição, dois anos antes.

Uma “contrarreforma” neoliberal passa então a frear a aprovação das leis que viriam a regulamentar as novas políticas constitucionais de direitos. [...] Uma nova legislação (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) busca inserir os municípios nas políticas de ajuste, limitando as suas possibilidades de atender às novas demandas por direitos atribuídas aos municípios pelo processo de descentralização[...]. A participação adquiriu sentidos





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

diversos, de um lado trata-se de uma força que interpela o Estado na aposta da democratização das políticas públicas, de outro não passa de um instrumento que legitima a população como “público-alvo” de políticas compensatórias[...]. Os canais de participação e formulação de políticas públicas em torno aos direitos conquistados coexistiram com políticas federais e locais de desresponsabilização do Estado [...]. A década foi palco ainda da criação de várias organizações não governamentais (parte delas com o intuito de realizar “parcerias” com governos) e do aumento de iniciativas da chamada “responsabilidade empresarial”, por meio de vários institutos e fundações. Por outro lado, além da participação que se expressa em canais institucionais, nos anos 90 inúmeras manifestações participativas ganham espaço na arena pública. Movimentos, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), fóruns e redes de iniciativa civil e grandes campanhas nacionais (como a Ação da Cidadania contra a Miséria, a Fome e pela Vida) são exemplos de participação que produzem mudanças na agenda pública apostando em estratégias que nem sempre passam por canais institucionais de participação cidadã nas políticas públicas. Há também manifestações mais informais que crescem em ritmo acelerado na medida em que as tecnologias da informação aumentam sua presença na sociedade: redes de militância virtual, consultas e pesquisas realizadas por telefone, questionário ou internet, e campanhas pontuais que se valem destes instrumentos para defender suas causas. (Maranhão e Teixeira, apud Albuquerque, 2006:111-112-113)

Resumindo pode-se dizer que os anos 90:

Tiveram um intenso experimentalismo democrático. As experiências participativas têm aspectos diferenciados, o Orçamento Participativo possibilitaria o partilhamento do poder decisório, antes restrito aos profissionais da política, com cidadãos de regiões diferentes da cidade, que podem decidir e hierarquizar as ações e prioridades de investimento do orçamento público municipal; já os Conselhos Gestores inserem novas formas de controle democrático sobre o Estado, pois possibilitam a participação da sociedade civil no acompanhamento e aperfeiçoamento de políticas públicas setoriais. [...] O processo de descentralização/municipalização e a criação de espaços participativos ocorreram sem uma coordenação e estratégia capazes de enfrentar as dificuldades. Mesmo quando exitosas no “partilhamento do poder”, os espaços públicos ainda podem esbarrar na formulação de políticas fragmentadas, compensatórias e paliativas. (Souza, Projeto/Pesquisa: Governança Democrática no Brasil Contemporâneo: Estado e Socie-





dade na Construção de Políticas Públicas. Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios. RELATÓRIO FINAL. Instituto Polis/INESC, 2011, p. 28)

A Participação de grupos organizados da sociedade civil a partir da do Século XXI

No século XXI, continuamos a experimentar as mesmas práticas participativas dos anos 90 (e os dilemas vividos nesses espaços), mas vale a pena olhar para a trajetória de alguns atores sociais e procurar perceber suas inflexões. Talvez as mais marcantes sejam: como vários atores começam a pautar o tema do modelo de desenvolvimento, e as articulações que começam a acontecer entre atores que antes se organizavam por temas ou por políticas públicas. [...] esta década experimentaram a proliferação de articulações temáticas em torno de fóruns e redes, cuja atuação não se remete diretamente para as relações entre Estado e sociedade, mas que se estabelece entre os atores sociais, com objetivos de fortalecer seu desenvolvimento autônomo e sua capacidade de intervenção política (Teixeira, Dagnino & Silva, 2002). Essas articulações reúnem múltiplos sujeitos, ONGs, movimentos sociais, sindicatos, associações de classe, organizações populares, segmentos universitários. Há uma grande diversidade de objetivos, formatos e graus de continuidade, recobrando uma variedade de temas. [...]. Desta atuação e dos debates entre as redes, chegaram-se a dois grandes focos de atuação, que exigiram esforço conjunto das redes: o debate sobre modelo de desenvolvimento e o aprofundamento das formas de participação na definição das políticas públicas (Maranhão e Teixeira in Albuquerque, 2006:116-117).





Dilemas, limites e desafios para a participação social

Após período de expansão (entre meados dos anos 1980 e fim dos anos 1990), os processos locais de participação social na esfera institucional encontraram limites. Milani fez um balanço ao final da primeira década deste século e apontou pelo menos dois limites críticos.

Em primeiro lugar, a participação de atores diversificados é estimulada, mas nem sempre é vivida de forma equitativa. O termo “parceria” é corriqueiro nos discursos políticos dos atores governamentais e não governamentais, mas sua prática efetiva parece ter dificuldades em influenciar os processos de deliberação democrática local. Em segundo lugar, os atores não governamentais (e somente alguns deles) são consultados e solicitados durante o processo de tomada de decisões, participando, assim e no melhor dos casos, somente antes e depois da negociação. A participação praticada dessa forma pode aumentar a qualidade da transparência dos dispositivos institucionais; contudo, ela não garante, de modo necessário e automático, a legitimidade do processo institucional participativo na construção do interesse coletivo a efetividade do princípio participativo na renovação política da democracia local. (Milani, 2008: 555).

Há outros limites apontados por Milani, ele assinala que se ampliaram os espaços de participação (Conselhos e Conferências), mas a democracia participativa esteve subordinada à lógica da democracia representativa, neutralizando parcialmente seu potencial transformador. O caráter dispersivo das iniciativas dos governos locais pode debilitar o conjunto da política social. Há necessidade de redes de coordenação entre os governos locais e os outros níveis de governo; a ausência de mecanismos institucionais que garantam as regras contínuas do fazer políticas públicas no âmbito local pode levar à fragmentação das experiências e à diferenciação dos direitos e serviços acessíveis em um mesmo território nacional. Participação: gera custos e o fato de não se inscrever em acordos institucionais mais sólidos pode contribuir para a interrupção de políticas locais, sobretudo no campo social. Institucionalização de experiências de participação em alguns casos caiu na armadilha da burocratização do processo de





participação transformando-se em esquema mais corporativo. A linguagem do *empowerment* tão comumente empregada na retórica participativa pode mascarar preocupações mais estreitamente relacionadas com a eficiência administrativa, ao invés de formular ou veicular demandas radicais de transformação social ou de combate às desigualdades, alguns métodos participativos podem pôr em evidência técnicas pretensamente universais de desenvolvimento comunitário participativo da década de 1960. Finalmente, muitas técnicas participativas pressupõem que o mero participar de um exercício participativo levaria necessariamente, no curto prazo, à transformação das consciências e à criação de laços de sociabilidade (vide Milani, 2008:570-573)

Relatório do Instituto Polis e do INESC concluíram em 2011 que

A participação esbarrou nas práticas políticas tradicionais – e em um sistema político com sérios vícios, reafirmando a importância da Reforma Política para pautar mudanças que combatam essas práticas conservadoras e democratizem o Estado e a relação com a sociedade.[...] Entre 31 conferências que mencionaram objetivos ligados ao fortalecimento ou criação de espaços participativos para a gestão de políticas públicas, apenas cinco mencionaram a garantia do acesso de grupos muitas vezes excluídos do processo político. (Souza, Relatório POLIS/INESC, 2011:61)

Para finalizar a respeito dos limites da participação institucionalizada, apontamos alguns limites no âmbito dos conselhos, tais como:

Há necessidade de um esforço coletivo na formação dos conselheiros advindos da sociedade civil, sem experiência associativa anterior, no sentido de inseri-los no processo de circulação de saberes, matrizes de pensamento e informações. Consideramos importante a participação qualificada dos conselheiros – no sentido de eles terem a possibilidade de debater e discutir os problemas da área, é preciso capacitá-los. Informação, conhecimento e ação são condições para o exercício do poder. A participação democrática, cidadã, pressupõe considerar o poder em termos de gestão compartilhada pois se não o fizer estará apenas manipulando pessoas e grupos de forma a controlá-los. Um conselho ativo é aquele que participa da elaboração, escolhas, controla a execução das políticas públicas e participa de sua avaliação.





Para que tudo isso ocorra há necessidade também de acesso e decodificação de informações, condições materiais para o exercício de princípios de pluralidade/diversidade, participação de camadas excluídas, articulação entre ética gerencial e justiça social, acesso às informações (pois o sentimento de não saber atua como desmobilizador dos representantes dos usuários), conhecimento sobre a legislação e as leis da área (mais detalhes vide Gohn, 2016).

Após Junho de 2013: a desconstrução das políticas participativas

Imediatamente após as grandes manifestações da população nas ruas, praças e avenidas em junho de 2013, houve tentativas e estímulos por parte do então governo federal para incrementar a participação nos espaços públicos. Foi elaborado um decreto (8.284) que instituiu o que o então governo chamou de uma nova política de participação social, buscando um maior diálogo entre sociedade civil e governo. O decreto, de 23 de maio de 2014, institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS), cuja principal meta era acompanhar a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação de programas e políticas públicas, assim como o aprimoramento da gestão pública. Ele previa um conselho de políticas públicas (responsável por estimular a participação no processo decisório), uma conferência nacional (instância periódica de debate, de formulação e de avaliação), uma ouvidoria federal e audiências públicas como ferramentas de mobilização e participação social. Mas foram ações tardias do então governo federal. O que se viu foi o aumento da participação popular nas ruas, praças e avenidas, a partir de 2013, sendo proporcional à diminuição ou refluxo das formas de participação institucionalizadas, nas políticas públicas, especialmente a partir do impeachment de Dilma Roussett, em agosto de 2016 (vide Gohn, 2017). Certamente que os espaços formais, institucionalizados continuam, são conquistas da sociedade. Mas eles devem ser reavaliados, pois, além dos limites apontados anteriormente, a partir de 2015, surgem novos limites e constrangimentos decorrentes de novas diretivas dadas às políticas públicas, pelos novos grupos



políticos partidários que passaram a ocupar o poder, em diferentes níveis da gestão pública. Mas isso tudo é tema para um próximo artigo.

Maria da Glória Gohn

Possui graduação em Sociologia pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (1970), mestrado em Sociologia pela Universidade de São Paulo (1979), doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (1983) e Pós Doutorado pela New School University, N.York.(1997). Bolsista I A do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), foi bolsista da Fundação Rockefeller em Belágio, Itália (2000) e da UNESCO em Santiago do Chile (1989). Professora titular aposentado da Fac. Educação da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e Profa. Visitante Sênior da Universidade Federal do ABC (UFABC). Foi Profa. visitante da Universidade de Madri (2010), e da Universidade de Córdoba/Argentina (2010). Foi membro do Nominations Committee da LASA- Latin America Studies Association (2015-2017) e do board de coordenação do Comitê “Social Movements and Social Classes” da Associação Internacional de Sociologia (ISA). Parecerista ad hoc da avaliação de periódicos - SciELO, é parecerista do CNPq, da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Foi membro do Corresponding editors - International Journal Of Urban And Regional Research. Membro de comitê acadêmico do CNPq, área Sociologia (2007-2010), e membro do Comitê do Programa Editorial do CNPq (2011). Em 2010 teve sua autobiografia selecionada e incluída no DESSA-Dictionary of Eminent Social Sciences Scientists, da Fundação Mattei Dogan, Paris. Tem experiência na área de Sociologia, Educação e Políticas Sociais atuando principalmente nos seguintes temas: movimentos sociais, participação social, educação não-formal, associativismo e cidadania. Publicou 18 livros de autoria individual, organizou 3 coletâneas, e inúmeros capítulos em outras coletâneas.





Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz e COSTA, Valeriano M. F. *Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro*. Série Pesquisas, n. 12. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1999.

ABRUCIO, Fernando Luiz e SOARES, Márcia Miranda. *Redes Federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no grande ABC*. Série Pesquisas, n. 24. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. (Org.). *Participação popular em políticas públicas: espaços de construção da democracia brasileira*. São Paulo: Instituto Polis, 2006.

ALENCAR, J. et al. Conselhos Nacionais: Perfil e Atuação dos Conselheiros. *Relatório de pesquisa*. Ipea, 2014.

ALENCAR, J. Participação Social e Desigualdades nos Conselhos Nacionais. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 15, n. 32, p. 112-146, jan. /abr. 2013.

ALMEIDA, Carla; CAYRES, Domitila Costa; TATAGIBA, Luciana. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, vol. 94, p. 255-294, 2015.

ARRETCHE, Marta. *Estado federativo e políticas sociais: Determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000.

BRASIL. Lei 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 mai. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm>. Acesso em: 30 agosto. 2017.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. Brasília/ São Paulo: Editora 34/ ENAP, 1998.





CARVALHO, M. Carmo A. A. *Participação social no Brasil hoje*. São Paulo: Pólis, 1998.

COUTO, Cláudio Gonçalves. A longa constituinte: reforma do Estado e fluidez institucional no Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol.41, nº1, 1998.

DRAIBE, Sonia. *A nova institucionalidade do Sistema Brasileiro de Políticas Sociais: Os Conselhos nacionais de políticas setoriais*. Campinas: NEEP/Unicamp, 1998.

IBGE. *Participação político-social 1988*. Rio de Janeiro, IBGE, 1990.

GOHN, Maria da Glória. *Participação Popular e Estado*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 1983.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos Populares e Participação Popular. *Serviço Social e Sociedade*, V. IX, nº26, p. 25 – 47, São Paulo, Cortez Editora, 1990.

GOHN, Maria da Glória. Orçamento público e participação popular. Balanço das Experiências de *Orçamento Participativo nos Governos Locais*. Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais, 1999.

GOHN, Maria da Glória. Pluralidade da representação na América Latina. *Revista Sociedade e Estado*. Universidade de Brasília- UnB, vol.29, n.1, p.73-90, 2014.

GOHN, Maria da Glória. Gestão pública e os conselhos: revisitando a participação na esfera institucional. Dossiê: Políticas Sociais na América Latina. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*. Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC. Universidade de Brasília- UnB. Vol10, n. 3, pp. 15-28, 2016.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 9 ed. São Paulo, Cortez Editora, 2016.

GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos Movimentos Sociais: Paradigmas Clássicos e Contemporâneos*. 12 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2017.

LAVALLE, A. GURZA. Participação: Valor, Utilidade, Efeitos e Causa. In: PIRES, Roberto





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

Rocha (org.), *Efetividade nas instituições participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Brasília: Ipea. p.33-43, 2011.

MARANHÃO, Tatiana A. e TEIXEIRA, Ana Claudia C. Participação no Brasil: dilemas e desafios contemporâneos. In: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. (Org.). *Participação popular em políticas públicas: espaços de construção da democracia brasileira*. São Paulo, Instituto Polis, 2006. p. 109-119.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *RAP-Revista de Administração Pública*. FGV. Rio de Janeiro 42(3):551-579, maio/jun. 2008.

SILVA, Jose Afonso. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOUTO, Anna Luiza Salles; PAZ, Rosangela Dias Oliveira da; MORONI, José Antonio (Org.), *Governança Democrática no Brasil Contemporâneo: Estado e Sociedade na Construção de Políticas Públicas: Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios*. Relatório de Pesquisa: Instituto Polis / Inesc, 2011. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/noticias/biblioteca/textos/relatorio-arquitetura-da-participacao-social-no-brasil>>. Acesso em: 28 agosto. 2017.

SOUZA, Rafael G. e SOUZA, Clóvis, A., Projeto/Pesquisa: ***Governança Democrática no Brasil Contemporâneo: Estado e Sociedade na Construção de Políticas Públicas: Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios***. RELATÓRIO FINAL, POLIS/ INESC, 2011.

VIEGAS, Weverson. Participação e cidadania. 2003. www.Jus.com.br. Publicado 09/2003. Acesso 28/08/2017.





CAPÍTULO 5

O Desafio do Planejamento Metropolitano no Pacto Federativo Brasileiro

ANACLAUDIA MARINHEIRO CENTENO ROSSBACH; CAROLINA HELDT D'ALMEIDA;
CID BLANCO JUNIOR; DANIELLE CAVALCANTI KLINTOWITZ; LUCIANA DE
OLIVEIRA ROYER; LUIZA DE OLIVEIRA SCHMIDT; MARGARETH MATIKO UEMURA

Introdução

Se a metrópole é na atualidade o espaço que melhor evidencia a crise urbana, rural e ambiental, marcada pela desigualdade socioterritorial, o planejamento metropolitano no Brasil encontra ainda desafios a respeito do esboço dos instrumentos metropolitanos e sobre a arquitetura institucional necessária diante do desenho do pacto federativo brasileiro.

O Estatuto da MetrÓpole recém-aprovado no Brasil como Lei Federal (Lei nº 13.089/2015) estabeleceu diretrizes para o desenvolvimento da política metropolitana mediante instrumentos de regulamentação urbanística, financeiros e de planejamento, especialmente os Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUIs), além de exigir a governança interfederativa com participação da sociedade civil para a implementação da política metropolitana. O ineditismo desses instrumentos e diretrizes por um lado e, por outro, a experiência brasileira sobre os processos participativos de elaboração da política urbana, baseada na plataforma da Reforma Urbana e materializada no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), bem como os desafios de implementação da plataforma da agenda urbana brasileira experienciados durante os últimos 16 anos, acenam para um conjunto de questões sobre o conteúdo e o pro-



cesso de desenvolvimento dos PDUIs. São questões pertinentes à elaboração e implementação da política metropolitana, em relação ao planejamento metropolitano, e que devem ser analisadas considerando a sua relação com desafios dos problemas especificamente metropolitanos: tanto os de natureza da governança interfederativa, quanto os relativos à definição do próprio território metropolitano, bem como da introdução de novos instrumentos urbanísticos para o desenvolvimento socioterritorial das metrópoles.

O presente texto reflete sobre essas questões como resultado de um processo de investigação, pesquisa e debate de um coletivo¹ que busca fomentar uma rede de articulação, produção e a disseminação do conhecimento sobre a agenda da política territorial metropolitana no momento da formulação dos PDUIs nas regiões metropolitanas do Brasil.

Tratando-se de um processo de planejamento territorial em desenvolvimento, e considerando os variados aspectos presentes nas questões em causa, a análise aqui exposta é organizada a partir das seguintes dimensões: (i) Metrópole como fato e metrópole como instituição, o dilema que enuncia o estágio atual dos desafios ao planejamento territorial no Brasil, considerando os problemas territoriais de caráter metropolitano e o pacto federativo brasileiro; (ii) Planejamento territorial e planejamento municipal a partir da Constituição Federal de 1988, o legado da legislação urbanística no marco regulatório brasileiro que denota a importância de o planejamento territorial se desenvolver considerando os vínculos necessários entre os instrumentos urbanísticos e financeiros articulados ao desenho da estrutura de governança interfederativa capaz de implementar a agenda da política metropolitana; (iv) Estatuto da Metrópole, PDUI e perspectivas de implementação do planejamento metropolitano, com relação às definições e indefinições sobre o escopo e alcance dos instrumentos

1. Trata-se de um conjunto de entidades: IABsp, Casa Fluminense, Cities Alliance, Instituto Polis e WRI-Brasil. O primeiro resultado das iniciativas elaboradas por esse coletivo foi a realização do Seminário Nacional e Oficina “Política Metropolitana: Governança, Instrumentos e Planejamento Metropolitanos” em 22 de setembro de 2017 (Disponível em: <http://www.iabsp.org.br/?noticias=seminario-e-oficina-politica-metropolitana-governanca-instrumentos-e-planejamento-metropolitanos>). O desenvolvimento das atividades de investigação, pesquisa e debate tem por finalidade fortalecer a rede de atores envolvidas na elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUIs) das Regiões Metropolitanas e Aglomerados Urbanos no Brasil e promover oportunidades de articulação, produção de inovações e disseminação do conhecimento.





metropolitanos, e as oportunidades que se acenam na possibilidade do PDUI representar um processo (e um instrumento) de planejamento servindo à construção real da governança interfederativa; (v) Desafios presentes e compromissos internacionais, desde a ressonância das agendas globais na política pública local em relação às reflexões derivadas da compreensão da natureza e caráter territorial dos problemas sociais das grandes cidades. Por fim, a Conclusão considera que, diante do atual estágio do problema metropolitano no Brasil, com os variados aspectos nele imbrincados, a hipótese do desenvolvimento de uma estrutura de governança interfederativa pautada nas Funções Públicas de Interesse Comum poderia significar um caminho plausível de concertação federativa para o pacto técnico político em função da realização da política metropolitana.

Metrópole como fato e metrópole como instituição

A urbanização brasileira é um fenômeno relativamente recente, que teve seu impulso principal a partir dos anos 40 do século XX. Entretanto, foi só na década de 70 que as cidades e metrópoles assumiram a feição que vemos hoje. Em 1940, o Brasil tinha 18,8 milhões de habitantes residindo em cidades, enquanto que em 2000 esse número era de 138 milhões e, em 2010, aproximadamente 160 milhões (IBGE, 2010).

A industrialização com baixos salários, forma da inserção do país na economia mundial no processo de substituição de importações, teve como ‘subproduto’ cidades ilegais e precárias, com a fragmentação do espaço urbano, um acelerado crescimento da mancha urbana, predação ao meio ambiente e exclusão socioterritorial da população de mais baixa renda (Maricato, 1996). Essa realidade exige uma compreensão multiescalar e uma atuação em todas as esferas envolvidas ao se defrontar com atividades de planejamento urbano e regional.

Nesse processo de produção do espaço urbano, o que era considerado cidade, município, metrópole foi se confundindo, especialmente a partir da década de 1970. A





mancha urbanizada e os territórios funcionais dos habitantes das principais cidades brasileiras suplantava os meros limites administrativos dos municípios, conformando um espaço territorial ocupado com um grande contingente populacional e com importante atividade econômica.

Até a Constituição Federal de 1988, quem declarava se um aglomerado de municípios poderia ou não ser denominado legalmente como região metropolitana era a União (Brasil, 1988). Entre 1973 e 1974 foram instituídas 09 regiões metropolitanas (Belo Horizonte, Belém, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador, São Paulo e Rio de Janeiro). A instituição de regiões metropolitanas nesse período criou também autarquias estaduais para estabelecer políticas de incentivo econômico e ordenamento territorial. Após 1988, a Constituição delegou aos Estados essa prerrogativa e, desde lá, muitas regiões metropolitanas foram formalmente criadas. Atualmente são 73 regiões metropolitanas, 4 aglomerações urbanas e 3 regiões integradas de desenvolvimento (RIDE), essas últimas instituídas por lei federal por integrarem mais de um Estado.

Mas nunca é demais ressaltar que o processo de metropolização, ou o ‘fenômeno metropolitano’ não pode ser confundido com a definição legal de região metropolitana. Não são todas as regiões metropolitanas do Brasil que se caracterizam como aglomerados metropolitanos no sentido fenomenológico (ver Moura e Cintra, 2013 e Firkowski, 2013). Para uma melhor compreensão do fenômeno metropolitano e das regiões metropolitanas é necessário, segundo Firkowski, compreender a metrópole do ponto de vista teórico-conceitual (“uma grande cidade que possui funções superiores de comando e gestão articulada à economia global”), do ponto de vista institucional das regiões metropolitanas (definida por força de leis estaduais) e do ponto de vista da compreensão oficial (dada pelos estudos do IBGE) (Firkowski, 2013).

Em relação aos desafios específicos das regiões metropolitanas no Brasil, sabe-se que os limites administrativos dos municípios, dado o pacto federativo vigente no país, impõem dificuldades para a gestão das principais questões metropolitanas, como o transporte público, a urbanização de assentamentos precários, enchentes e problemas de drenagem, equacionamento da demanda habitacional, entre outros





temas que não se resolvem nos perímetros municipais legais. Uma governança pautada por essas questões, ou como designa o Estatuto da Metrópole, com foco nas Funções Públicas de Interesse Comum, poderia ser um caminho a ser trilhado, ao menos na concertação federativa.

Planejamento territorial e planejamento municipal a partir da Constituição Federal de 1988

A partir da Constituição Federal de 1988, o município, como ente federativo, tornou-se o responsável pelo ordenamento do uso e ocupação do solo nos seus limites. O Estatuto da Cidade (lei federal 10.257/2001), estabelecendo “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (Art. 1º, Parágrafo único), colocou junto ao município a responsabilidade de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (Art. 2º) por meio da política urbana (Brasil, 2001). Para isso, seu principal instrumento será o Plano Diretor, de competência estritamente municipal.

O marco jurídico da política urbana brasileira se desenvolveu muito nos últimos dezesseis anos sob parâmetros, normativas, indicadores, instrumentos e práticas participativas balizadas no Estatuto da Cidade desde 2001. No entanto, ainda é importante avançar na correspondência entre as diretrizes expressas nas legislações urbanísticas e o vínculo efetivo entre os instrumentos e mecanismos do planejamento urbano atrelados à gestão da política urbana.

É preciso considerar ainda que a política urbana brasileira se desenvolveu sob a égide do protagonismo municipal local e, por consequência, as questões metropolitanas (dos problemas socioterritoriais aos desenhos institucionais dos instrumentos e da gestão pública) pouco ou nada foram tematizadas e elaboradas, muito menos im-





plementadas nas experiências do planejamento urbano brasileiro, ainda que o fato metropolitano denunciasse a evidência da natureza metropolitana de alguns dos problemas urbanos nas grandes cidades.

A Constituição Federal de 1988 reconhece e define regiões metropolitanas como “constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, com o objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (Brasil, 1988, art. 25, § 3º). Muito embora, mesmo com a alteração da competência na criação de regiões metropolitanas delegadas aos governos estaduais e com os avanços da agenda da política urbana brasileira expressos no marco regulatório da legislação urbanística, não houve mudanças no modus operandi da gestão, que permaneceu fundada nos paradigmas do planejamento tecnocrático e centralizador estruturado nas bases do regime militar (1964-1985). Os governos estaduais continuaram responsáveis técnica e financeiramente pelas instituições criadas para gerir as metrópoles, com pouca participação municipal. Agrega-se a isso o fato de muitas dessas funções terem sido desestimuladas ao longo das décadas de 1980 e 1990 por conta da crise fiscal dos estados da Federação. Assim, as regiões metropolitanas acabaram relegadas muitas vezes a um simples ajuntamento formal que não necessariamente contava com órgãos próprios de gestão. Ou ainda, com órgãos de gestão que foram sistematicamente enfraquecidos ao longo das décadas de 1990 e 2000.

A Constituição de 1988, de cunho municipalista em prol de uma política progressista de descentralização administrativa, não enfatizou, no entanto, a importância da gestão do território metropolitano, e de certa forma enfraqueceu o papel dos governos estaduais no planejamento regional, devido às novas atribuições assumidas pelos municípios e em razão de tratar do tema apenas superficialmente.

Importante ressaltar que a lei federal (Lei Complementar nº 14/1973) que criou as primeiras oito regiões metropolitanas, em 1973, estabeleceu uma mínima estrutura de gestão e uma definição de competências dessas regiões: um conselho deliberativo com cinco membros e um conselho consultivo. A representação formal dos municí-





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

pios, por meio de seus prefeitos, dava-se apenas no conselho consultivo (Consórcio Público Intermunicipal do Grande ABC, 2016).

A arquitetura institucional dos órgãos que compõem o arcabouço da gestão das regiões metropolitanas, via de regra, resultou numa estrutura muito pouco operativa para a viabilização de planejamento e implementação da agenda metropolitana, e muito menos para os processos participativos de sua formulação e de controle social de seu monitoramento.

Em retrospecto, passado quase meio século, pode-se afirmar que, a despeito da produção de pesquisas e diagnósticos sobre a caracterização socioterritorial das regiões metropolitanas, o aporte institucional implementado na estrutura de gestão para as regiões metropolitanas brasileiras pouco ou nada realizaram com vistas à formulação, implementação, gestão e monitoramento de políticas e programas de caráter metropolitanos e, ao mesmo tempo, a questão da participação dos municípios permaneceu como sendo meramente um problema de coordenação federativa.

Apesar do Estatuto da Cidade apresentar instrumentos legais para questões que devem ser vistas como metropolitanas, o primeiro instrumento de lei a estabelecer diretrizes para o planejamento e a governança interfederativa no âmbito do desenvolvimento urbano metropolitano foi o Estatuto da Metrópole (lei federal 13.089/2015), aprovado em 2015. De todo modo, a experiência institucional acumulada desde 2001 com a formulação e implementação dos Planos Diretores, auxilia na reflexão sobre as perspectivas e alcance do planejamento metropolitano proposto pelo Estatuto da Metrópole. O quadro legal brasileiro tem no Estatuto da Cidade e na lei de Parcelamento do Solo (Lei 6766/79) seus principais referenciais, além da legislação ambiental do Código Florestal (lei nº 4.771/1965) e Resoluções Conama (CONAMA, 1984-2017). Com o Estatuto da Metrópole, o planejamento e os instrumentos nessa escala metropolitana ganham um escopo mais específico, em que a governança metropolitana desempenha um papel fundamental. Pode-se reconhecer que a questão colocada pelo Estatuto da Metrópole não seria então se o planejamento territorial



(urbano e rural) metropolitano deve ser elaborado como um Plano Diretor para a metrópole ou se deve ser a reunião do conjunto de Planos Diretores dos municípios, mas sim a governança desse plano, quais são as funções de interesse comum eleitas e como elas serão abordadas.

Essas questões ‘provocativas’ denotam a oportunidade de um debate sobre como as experiências dos processos participativos de elaboração e implementação dos Planos Diretores podem refletir e alimentar o desenvolvimento da política metropolitana. O planejamento de áreas conurbadas e sua relação com os limites administrativos municipais são questões em aberto, que não foram ainda devidamente contempladas nos planos e projetos com base no Estatuto da Cidade. Dessa forma, é importante avaliar como o Estatuto da Cidade, com seus princípios e diretrizes – calcados em garantir a função social da cidade e da propriedade –, pode ser um importante referencial para determinar a finalidade dos instrumentos da política metropolitana e orientar os parâmetros necessários aos processos participativos de sua elaboração e implementação. Sobretudo, trata-se de reconhecer a necessidade de se enfrentarem os desafios relativos à implementação do planejamento territorial, alcançando os vínculos necessários entre os instrumentos e mecanismos do planejamento metropolitano articulados ao desenho da estrutura de governança interfederativa capaz de realizar a agenda da política metropolitana.

Estatuto da Metrópole, PDUI e perspectivas de implementação do planejamento metropolitano

A partir de janeiro de 2015 o Estatuto da Metrópole (Brasil, 2015) passa a exigir às regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões do país o desenvolvimento dos seus Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUIs), a gestão e a execução das Funções Públicas de Interesse Comum e outros instrumentos de governança interfederativa. Apresenta-se como uma lei nacional nova num quadro





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

consolidado de parâmetros da legislação urbanística do marco regulatório da política urbana brasileira. Possui caráter normativo geral, sem maiores detalhamentos sobre o método, conceitos e escopo aos instrumentos metropolitanos previstos (PDUI e Macrozoneamento, especialmente). E é preciso destacar que apresenta uma lacuna importante já que foi vetado o artigo referente ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado: permanece uma indefinição sobre os meios e viabilidade de financiamento das ações, programas e projetos metropolitanos.

Essa indefinição prejudica as intenções do Estatuto da MetrÓpole, já que a questão do financiamento de ações metropolitanas ainda carece de maior clareza institucional e jurídica. Ainda que o repasse de recursos não onerosos para consÓrcios pÓblicos já tenha um caminho trilhado (por meio de programas de aplicação de recursos da União com base na lei federal 11.107/2005), uma fonte estável de recursos fiscais e mesmo o financiamento com recursos onerosos ainda são lacunas legais e políticas. Quais são as garantias para concessão de financiamento aos entes metropolitanos? Qual sua capacidade de endividamento? Uma das possibilidades seria a retenção de parte dos recursos do Fundo de Participação dos MunicÍpios ou dos Estados como garantia de projetos e obras executadas por consÓrcios ou entes metropolitanos. Mas esse tema não foi aprovado no Senado Federal, permanecendo como uma importante questão a ser destravada.

Em um quadro de austeridade fiscal permanente para a gestão pÓblica brasileira, a definição do funding do desenvolvimento urbano integrado é primordial e desafia as boas intenções da lei do Estatuto da MetrÓpole. Como resolver o ponto cego do financiamento das ações metropolitanas que não são prioritÁrias para os prefeitos dos municÍpios, Às voltas com a insuficiÊncia de recursos prÓprios para os desafios locais, tampouco são prioritÁrias para os governadores dos estados e que precisam contar exclusivamente com as dotações consignadas no Orçamento Geral da União, sujeitas aos contingenciamentos usuais para a composição do superÁvit primÁrio?

Na última década, muitos recursos da União foram destinados Às cidades brasileiras sem planejamento metropolitano e com pouco planejamento local – mesmo com os Planos Diretores elaborados. Deve-se salientar que a questão do financiamento não





diz respeito apenas à disponibilidade de recursos, mas requer também a previsibilidade e a transparência da alocação dos recursos, e mecanismos de controle sobre o orçamento público, como dimensões importantes a serem igualmente consideradas no âmbito metropolitano.

Ao mesmo tempo em que o pacto federativo brasileiro garante autonomia aos municípios, na repartição dos recursos fiscais, estes recebem apenas cerca de 18% do orçamento público federal, enquanto a União fica com quase 60% e os estados, 25%. A oferta de serviço direto para o cidadão coloca a administração municipal no centro das disputas e conflitos urbanos e é com esse quadro fiscal que os municípios têm enfrentado os seus déficits. Soma-se a esse quadro de austeridade fiscal a Emenda Constitucional 95 (Brasil, 2016), aprovada em dezembro de 2016, que limitou por 20 anos os investimentos públicos no país.

Uma das respostas a essa questão estrutural da concertação federativa do país no quadro de restrição fiscal pode ser compreendida na própria lei do Estatuto da Metrópole, ao promover expressamente a ‘governança interfederativa’ (Brasil, 2015, art. 3º parágrafo único e art. 8º), com a sua estrutura básica de uma “instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil”, uma “instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas”, e “uma organização pública com funções técnico-consultivas”, além de um “sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas”. E ainda estabelece que a governança interfederativa deve considerar a participação de representantes da sociedade civil não apenas nos processos de planejamento e de tomada de decisão, mas também no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum, ou seja, deve instaurar um sistema de controle social de monitoramento da implementação do plano metropolitano (Brasil, 2015, art.7º).

Dessa feita, a estrutura básica que o Estatuto da Metrópole estabelece como necessária às regiões metropolitanas avança e aprimora os mecanismos e fóruns colegiados de participação social e interfederativa em relação ao que antes era considera-





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

do (e fora adotado na organização pública de empresas metropolitanas e agências em alguns estados) com conselho deliberativo com cinco membros e um conselho consultivo. A obrigação de haver instâncias executivas e colegiada deliberativa com representação da sociedade civil, além de sistema integrado de alocação de recursos e sistema de controle social para o monitoramento da política metropolitana, parece uma escolha acertada para implementar uma gestão metropolitana de fato. Essa estrutura de governança é inclusive considerada como requisito para a instituição de novas regiões metropolitanas. Ainda que passe a ser necessária, não há, obviamente, garantias de que essa estrutura institucional seja suficiente para que a governança metropolitana finalmente se complete, afinal a questão dos pactos políticos inter-federativos são fundamentais. E nesse sentido o instrumento do PDUI parece ter um papel relevante para o desenvolvimento da concertação política e constituição da arquitetura institucional proposta pelo Estatuto da Metrópole, já que pressupõe essa governança interfederativa.

O PDUI é proposto como um plano que contém não apenas diretrizes e objetivos, mas os instrumentos que requerem a estruturação dos meios para a implementação do desenvolvimento urbano integrado da metrópole. Por isso requer, como premissa, o estabelecimento de uma governança interfederativa, contemplando uma instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil e um sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas, além de um sistema de acompanhamento e controle de suas disposições (Brasil, 2015, art.12º). Assim, o PDUI se apresenta como uma nova peça do marco regulatório da política territorial brasileira com o objetivo de regulamentar instrumentos urbanísticos, de financiamento e gestão, além do macrozoneamento, fundamentais para a elaboração e implementação da política metropolitana.

A identificação dos interesses locais e do interesse metropolitano nesse sistema de planejamento parece ser a chave para conseguir a articulação necessária para a implementação das ações. O macrozoneamento metropolitano pode complementar sem se sobrepor aos zoneamentos municipais, como mostrou a experiência da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Programas e projetos municipais, mas de





interesse metropolitano, devem também compor os debates sobre quais deve ser feito o PDUI. Esses projetos e programas devem estar vinculados às Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) definidas e priorizadas para uma região metropolitana.

Há, no entanto uma conceituação ainda vaga para as FPICs, a saber: “[...] política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes” (Brasil, 2015, art.2º, inciso II). De todo modo, as FPICs são o eixo norteador do debate relativo a todas as dimensões em torno do PDUI: sobre os conteúdos do plano; os instrumentos e gestão da política metropolitana; a localização das ações metropolitanas; as contrapartidas envolvidas entre os agentes públicos e privados para a sua consecução; a definição do caráter, qualidade e prioridades de obras e serviços de interesse metropolitano; o ambiente de concertação e participação social na formulação, deliberação e controle da política metropolitana.

Se há, por um lado, uma indefinição sobre o significado das FPICs, que são o eixo norteador para orientar o processo de planejamento territorial metropolitano, por outro lado, é evidente a natureza metropolitana de alguns déficits de atendimento que se expressam territorialmente nas regiões metropolitanas. Não há como negar as evidências de que as regiões metropolitanas brasileiras são marcadas pelo caráter da desigualdade, derivado, em grande medida, em função da localização e distribuição dos bens e serviços da cidade no território metropolitano e das disputas travadas para o acesso a esses bens. Alguns desses problemas são, evidentemente, de natureza metropolitana: a segregação socioespacial; a expansão urbana em relação à proteção das reservas naturais; a vulnerabilidade social e ambiental nos territórios periféricos; a concentração de empregos e centralidades urbanas; a distribuição desigual dos fluxos metropolitanos da rede hídrica e da rede de transporte de alta e média capacidade, entre outros.

É importante reconhecer que as FPICs correspondem aos problemas estruturais de natureza metropolitana visando orientar o PDUI na direção de endereçar programas e projetos metropolitanos pertinentes às prioridades da política metropolitana. Des-





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

sa forma pode-se compreender que o princípio da Função Social da Cidade estaria sendo observado quando das definições das FPICs, já que essa definição não pode prescindir da participação ativa dos municípios e de seus munícipes frente às prioridades da política metropolitana.

Nesse sentido, entende-se a oportunidade de o PDUI servir para ações de concertação política entre agentes interfederativos, no âmbito de uma estrutura de governança interfederativa, para elaborar e implementar políticas públicas relativas especificamente às FPICs em comum acordo com todas as regiões que compõem a metrópole. Dessa forma, o interesse metropolitano não significa uma sobreposição ao interesse local. Ao contrário, o interesse local estaria necessariamente presente no âmbito metropolitano da governança interfederativa para definir as diretrizes e deliberar sobre as ações de interesse comum na metrópole. O interesse metropolitano, nesse sentido, reflete o interesse local no que tange às questões metropolitanas, ou seja, as Funções Públicas de Interesse Comum.

O PDUI pode, então, ser entendido como um instrumento de planejamento e concertação com a possibilidade de criar o ambiente interfederativo capaz de regular os procedimentos de ações cooperadas de articulação setorial e interfederativa necessários para viabilizar políticas e ações públicas de caráter metropolitano, promovendo o debate técnico e político referente à sua implantação: as prioridades sobre as agendas programáticas, sobre a sua localização correspondente, sobre a origem dos aportes de financiamento, etc. relativos aos planos e ações metropolitanos, oriundos dos três níveis de governo, reunidos numa mesma plataforma de debate no escopo de um planejamento territorial metropolitano. O PDUI constitui-se, dessa forma, como uma oportunidade de articulação das questões metropolitanas, ou seja, como sendo um processo (e um instrumento) de planejamento servindo à construção real da governança interfederativa.





Desafios presentes e compromissos internacionais

A complexidade da agenda metropolitana no Brasil representa um grande desafio para a implementação das agendas globais, principalmente os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (UN, 2015a), o Marco de Sendai (risco e desastres) (UN, 2015b), a Nova Agenda Urbana (UN Habitat, 2016) e sobretudo a urgente Agenda de Paris (UN, 2015c), considerando-se a relevância dos territórios e planejamento metropolitano para ações preventivas e de mitigação frente às mudanças climáticas.

A Nova Agenda Urbana (UN Habitat, 2016), aprovada durante a Conferência Habitat III em Quito, no Equador, evidencia a importância da governança metropolitana, para além de apresentar princípios e conceitos norteadores, como a necessidade de promover cooperação e parcerias, priorizar sistemas de cidade com seus patrimônios ambientais e vínculos urbano-rurais, estruturar marcos legais pilares de Políticas Urbanas Nacionais abrangentes e que reconheçam a função social da terra.

Na região da América Latina e Caribe algumas cidades alcançaram um grau de expansão e aglomeração urbana desafiando os sistemas e estruturas de governança atuais (ou ausentes). Em muitos países, tem sido uma importante área de preocupação o papel dos governos locais, estaduais e nacionais que não está claro, com várias lacunas e áreas sobrepostas. Outro movimento observado na região tem sido a expansão das cidades secundárias e intermediárias (em alguns casos incorporadas nas políticas de “regionalização”, como é o caso do Peru), ganhando importância econômica, alavancando investimentos e atraindo fluxos migratórios.

Muitos países, como o México e o Chile, avançaram com o debate sobre o tema metropolitano, mas um exemplo concreto de avanço a ser destacado na região é a Colômbia, bastante avançada no desenvolvimento de um arcabouço de política urbana que reconhece a função social da propriedade. Neste país o conceito de sistemas de cidades foi incorporado não só no desenho de política pública e processos de planejamento territorial, mas também em programas e mecanismos de investimen-





to em infraestrutura urbana; paralelamente emergiram vários processos associativos de natureza cooperativa e colaborativa entre municípios de regiões metropolitanas, como é o caso da Área Metropolitana de Bucaramanga, criando um lastro real para o planejamento e execução de investimentos relacionados.

No debate internacional, avança o reconhecimento de que as cidades estão inseridas em uma intrincada rede conectada a sistemas globais, seguindo a tese de Shlomo Angel em seu livro *Planeta de Cidades* (2012), situando-as com maior relevância nas análises sobre os fluxos econômicos internacionais, onde os sistemas de cidades são fundamentais para o crescimento da economia e da produtividade de um país. Igualmente, conceitos como o Direito à Cidade estão ganhando escala no debate internacional e cada vez mais sendo incorporados às políticas urbanas e marcos jurídicos nacionais, principalmente na América Latina, como é o caso do México e Equador.

O grande desafio para a implementação e localização das agendas globais consiste na compreensão da natureza e caráter territorial das grandes questões que pressionam a humanidade hoje, como a preservação do planeta, a superação da pobreza e desigualdades, e o desenvolvimento econômico. Nesta linha, será fundamental ampliar a consciência sobre os ativos oferecidos por sistemas de cidades e regiões metropolitanas além da incorporação das dimensões social, ambiental e econômica aos mecanismos clássicos de planejamento e desenvolvimento territorial e urbano, e garantir a efetivação do direito à cidade. Neste contexto, e com esta perspectiva de lastrear e fortalecer os compromissos globais, situa-se a agenda metropolitana no Brasil.

Conclusão

As metrópoles brasileiras há muito tempo revelam que os limites municipais não são suficientes como locus territorial das políticas públicas, pois o fato urbano é metropolitano e não municipal. Dessa forma, conflitos e problemas existentes nesse tecido urbano não têm como ser equacionados e resolvidos no âmbito municipal. O municí-





pio tem de ter, no entanto, um papel central na governança metropolitana e articulação das prioridades a serem enfrentadas conjuntamente no ambiente interfederativo da metrópole. A identificação e o reconhecimento dos interesses locais e do interesse metropolitano parece ser a chave para conseguir a articulação necessária visando a implementação das ações metropolitanas.

Os instrumentos trazidos pelo Estatuto da Metrópole, especialmente o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, o PDUI, podem ter um papel relevante para o desenvolvimento da concertação política e constituição da arquitetura institucional da gestão da metrópole, já que pressupõem o desenvolvimento da governança interfederativa para a formulação e implementação da política metropolitana. Nesse sentido, o PDUI pode ser o locus de articulação das questões metropolitanas, auxiliando os municípios para cooperarem e não competirem, na perspectiva de cumprimento dos compromissos e agendas globais.

A elaboração dos PDUIs pode superar as experiências tecnocráticas dos planos metropolitanos brasileiros, reconhecer e legitimar arranjos existentes, formais ou informais, e se alimentar dos paradigmas relativos aos conteúdos e aos processos participativos da agenda da Reforma Urbana, para suscitar o reconhecimento das Funções Públicas de Interesse Comum e dos problemas comuns de natureza metropolitana. Para isso, o escopo da política metropolitana, para além de significar um plano, deveria materializar uma plataforma de pautas e agendas da política urbana, articulando os projetos multissetoriais e multiescalares de interesse metropolitano, e instrumentalizando o debate e a decisão pública sobre as prioridades, estratégias e finalidade dos grandes projetos urbanos e obras de infraestrutura.

A identificação das Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) deveria ser então o eixo central dos PDUIs, na medida em que podem virtualmente traduzir, no processo de formulação e debate do planejamento territorial, os impactos das ações da política metropolitana na dinâmica urbana da metrópole. Dessa forma, a hipótese do desenvolvimento de uma estrutura de governança interfederativa pautada nas Fun-





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

ções Públicas de Interesse Comum poderia significar um caminho plausível de concertação federativa para o pacto técnico-político em função da realização da política metropolitana. O ponto central então a ser debatido no presente momento seria a definição da governança interfederativa visando a implantação das FIPCs.

Ana Claudia Marinheiro Centeno Rossbach

Assessora regional para a América Latina e o Caribe da Aliança de Cidades (UNOPS)

Carolina Heldt D’Almeida

Doutoranda IAU USP e representante pelo IAB SP no Comitê Executivo do PDUI da RMSP

Cid Blanco Junior

Diretor de projeto do PDUI da RMRJ pelo Consórcio Quanta Lerner e coordenador do Observatório Metropolitano ODS (METRODS) pela Casa Fluminense

Danielle Cavalcanti Klintowitz

Coordenadora de urbanismo no Instituto Polis e coordenadora do Observatório Litoral Sustentável SP

Luciana de Oliveira Royer

Professora da FAU USP e vice-presidente do IAB SP

Luiza de Oliveira Schmidt

Coordenadora de cidades no WRI Brasil

Margareth Matiko Uemura

Coordenadora de urbanismo do Instituto Polis e representante pelo Instituto Polis na Comissão Técnica do PDUI da RMSP.



Referências

ANGEL, Shlomo. *Planet of Cities*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 dez. 2017.

_____. EMENDA CONSTITUCIONAL nº 95/2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 2 dez. 2017.

_____. LEI nº 13.089/2015. Estatuto da Metrópole. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. Acesso em: 30 de outubro de 2017.

_____. LEI nº 10.257/2001. Estatuto da Cidade. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 30 de outubro de 2017.

_____. LEI nº 11.107/ 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm. Acesso em: 2 dez. 2017.

_____. LEI nº 6.766/1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm. Acesso em: 2 dez. 2017.

_____. LEI nº 4.771/1965. Código Florestal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4771.htm. Acesso em: 2 dez. 2017.

_____. LEI COMPLEMENTAR nº 14/1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp14.htm. Acesso em: 2 dez. 2017.





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

CASA FLUMINENSE, CITIES ALLIANCE, INSTITUTO DOS ARQUITETOS DO BRASIL – SÃO PAULO, INSTITUTO PÓLIS E WRI-BRASIL. Seminário Nacional e Oficina Política Metropolitana: Governança, Instrumentos e Planejamento Metropolitanos. 2017. Disponível em: <http://www.iabsp.org.br/?noticias=seminario-e-oficina-politica-metropolitana-governanca-instrumentos-e-planejamento-metropolitanos>. Acesso em: 2 dez. 2017.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA. Relatórios Resolução Conama: 1984-2017. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiano.cfm?codlegitipo=3>. Acesso em: 2 dez. 2017.

CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC. Relatórios do Plano de Desenvolvimento Regional do Grande ABC. São Bernardo do Campo: UFABC, 2016. Relatórios 1-4.

FIRKOWSKI, Olga L. C. F. Metrôpoles e Regiões Metropolitanas no Brasil: Conciliação ou Divórcio? In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C.B. (Eds.), *Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano*. Brasília: Ipea, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). XII Censo Demográfico. 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>. Acesso em: 2 dez. 2017.

MARICATO, Ermínia T. M. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec, 1996.

MOURA, Rosa. Configurações espaciais na metropolização brasileira. *Revista E-metropolis*, nº 13, ano 4, junho de 2013. Disponível em: http://www.emetropolis.net/download/edicoes/emetropolis_n13-3.pdf

MOURA, Rosa; CINTRA, Anael. Dinâmicas Territoriais da População: Primeiros Resultados do Censo 2010. In: IPARDES. *Nota Técnica IparDES*, Curitiba, n.24, fev. 2013. Disponível em: www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/NT_22_Primeiros_Resultados_Censo_2010.pdf. Acesso em: 2 dez. 2017.





ROYER, Luciana O. O Estatuto da Metrópole e seu financiamento. *ObservaSP*. São Paulo: Observa SP, 2015. Disponível em: <https://observasp.wordpress.com/2015/03/24/o-estatuto-da-metropole-e-seu-financiamento/>. Acesso em: 2 dez. 2017.

_____. Governança urbana: é preciso (re)conhecer os limites da gestão da cidade. NEXO. São Paulo: NEXO, 31/01/2017. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2017/Governan%C3%A7a-urbana-%C3%A9-preciso-reconhecer-os-limites-da-gest%C3%A3o-da-cidade>. Acesso em: 2 dez. 2017.

UNITED NATIONS. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. 2015s. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 2 dez. 2017.

UNITED NATIONS. Marco de Sendai (risco e desastres). 2015b. Disponível em: http://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf. Acesso em: 2 dez. 2017.

UNITED NATIONS. Acordo de Paris. 2015c. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2016/04/Acordo-de-Paris.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2017.

UNITED NATIONS. UN Habitat III. Disponível em: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=55360#.WiMRqDBrwdV>. Acesso em: 2 dez. 2017.



CAPÍTULO 6

Parâmetros para Análises Comparativas de Experiências Internacionais de Governança Metropolitana

KLAUS FREY & ZANEI BARCELLOS

Na década de 1990 a consolidação do neoliberalismo e a concomitante globalização da economia exacerbaram problemas nos grandes conglomerados urbanos, notadamente dos países emergentes. Esta nova realidade acentuou as discussões sobre as questões metropolitana e urbano-regional, quando o foco dos estudos acadêmicos migrou das estruturas governamentais para a governança, tanto em nível metropolitano (Blatter, 2006) como de cidade-região (Harrison, 2014; Frey, 2018, no prelo). Os conflitos, de acordo com Blatter (2006), que até o início dos anos 1990 davam-se entre os regionalistas e os localistas, e entre os defensores da centralização/consolidação e os da descentralização/fragmentação, passaram a enfocar novas tendências de reescalonamento da regulação política e da governança ou rumando a níveis institucionais superiores (como no caso do aumento dos poderes por parte da União Europeia ou da promoção da cidade-região) ou produzindo novas tendências simultaneamente centralizadoras e descentralizadoras, ganhando importância as discussões sobre a governança multinível ou multilevel governance e as estratégias de reescalonamento (Harrison, 2014; Brenner, 2003 e 2009; Benz, 2007; Hooghe & Marks, 2003). Consequentemente, à medida que a governança multinível demanda a mobilização de atores regionais e, ao mesmo tempo, mecanismos de chegar a decisões coletivas de caráter vinculativo, “o desenho institucional das relações de governança multinível é crucial para o sucesso da governança metropolitana” (Zimmermann, 2018, no prelo).

No entanto, considerando que os recentes debates conceituais sobre governança





regional têm sido desenvolvidos no contexto de países desenvolvidos, com ênfase primordial nas potencialidades econômicas no capitalismo globalizado (Frey, 2018, no prelo), e, no caso da Europa, influenciados pelo novo regionalismo, pela ideia da Europa das regiões, torna-se necessária uma análise da pertinência de tais conceitos e abordagens analíticas em face das particularidades da América Latina, especialmente de suas estruturas institucionais frágeis em nível metropolitano e uma cultura política pouco democrática e cooperativa. Peculiaridades latino-americanas e dos demais países em desenvolvimento merecem cuidado especial quando analisadas sob os parâmetros adequados às metrópoles dos países desenvolvidos.

Neste capítulo, serão apresentadas algumas tendências contemporâneas da pesquisa em governança metropolitana elaboradas por autores cujos estudos tiveram como cenário metrópoles europeias ou norte-americanas, justapondo-os a estudos mais focados na realidade latino-americana, para se estabelecerem parâmetros para a análise comparativa de experiências de governança metropolitana internacional envolvendo metrópoles da América Latina. A primeira abordagem está focada nas mudanças da governança metropolitana em termos de escalas geográficas e escopo funcional decorrentes das transformações econômicas oriundas do processo de globalização. A segunda vertente frisa o processo de transformação institucional em si, sobretudo baseado no princípio do path dependency ou trajetória dependente como variável central de explicação de mudança institucional. A terceira contribuição se refere à Ação Coletiva Institucional (ACI) aplicada aos dilemas da ação coletiva em processos de governança interinstitucional. Na quarta seção, um conjunto de reflexões aprofunda inter-relações entre arquitetura, estrutura e processos de governança. Finalizamos, na Conclusão do capítulo, com algumas reflexões sobre a aplicabilidade dessas concepções e suas contribuições para o estudo de experiências de governança metropolitana na América Latina.





Globalização, escala geográfica e escopo funcional

Um primeiro fator relevante capaz de diferenciar abordagens de governança metropolitana, conforme revelado pelos estudos relacionados à arquitetura da governança metropolitana desencadeados a partir do início da década de 1990 na Europa, é o grau de imbricação das regiões no processo de globalização econômica. Quanto mais intensa a inserção das regiões no processo de globalização econômica, mais os regimes de governança tendem a privilegiar uma forma mais desterritorializada de governança metropolitana com instituições mais fracas caracterizadas por grandes escalas geográficas e especialização funcional (Blatter, 2006:121). Os questionamentos referentes à escala geográfica e ao escopo funcional da governança metropolitana podem, portanto, ser enfocados sob várias perspectivas.

Na América Latina, as preocupações foram tradicionalmente dirigidas para as possibilidades de um planejamento físico-territorial mais integrado, favorecendo estruturas governamentais hierarquizadas. Porém, à medida que a dimensão econômica tem ganhado destaque nas últimas décadas de globalização econômica, houve impactos significativas nas regiões metropolitanas da América Latina, segundo Rojas, Cuadrado-Roura e Güel (2005), nas dimensões institucional, social e espacial. Institucionalmente, obrigou os países à adoção de políticas liberais de desregulação e descentralização. Socialmente, a reestruturação da relação capital-trabalho implicou o agravamento da pobreza e das desigualdades, resultando, espacialmente, em uma “cidade dual, marcada pela segregação residencial, delinquência e conflito social” (Rojas, Cuadrado-Roura; Güel, 2005:92). Considerando as amplas externalidades negativas desse modelo de economia metropolitana altamente terceirizada e configurada em rede, impulsionada pela especulação imobiliária e o mercado financeiro, baseada na difusão do automóvel e das novas tecnologias comunicacionais, Rojas, Cuadrado-Roura e Güel (2005:110-118) distinguem três modelos básicos para assegurar a governabilidade econômica metropolitana no contexto da economia global: o modelo público centralizado, de caráter estatocêntrico e dirigista, o modelo público



fragmentado/setorizado, mais flexível, com atuação setorizada, exigindo muito esforço de negociação, e, finalmente, o modelo de colaboração público-privada, marcado pelo compartilhamento de responsabilidades e de esforços, inclusive financeiros. Os autores postulam que a escolha de um modelo deve levar em conta as capacidades locais e as realidades metropolitanas, ou seja, não deve seguir um padrão homogêneo. Defendem que a governabilidade deve estabelecer-se de baixo para cima e a competitividade resultar em melhor qualidade de vida e mais oportunidades econômicas e sociais para seus cidadãos. E, de fato, em muitos países, como no caso da Alemanha e de outros estados federais, observa-se uma grande pluralidade de soluções institucionais para se lidar com a questão metropolitana e urbano-regional (Zimmermann, 2014 e 2018, no prelo).

Na visão de Blatter (2006) e Brenner (2003, 2009), o reescalamento da governança evoca as perspectivas dos antigos debates dos regionalistas, porém agora o foco está na competitividade territorial e na atração de investimentos externos, favorecendo propostas de soluções menos exigentes em termos de mudanças estruturais e de criação de instituições formais em nível regional. Nessa perspectiva, cidades centrais e seus subúrbios se tornam interdependentes e formam um espaço econômico funcional e com isso uma força generativa no capitalismo globalizado contemporâneo (Frey, 2018, no prelo).

Entretanto, em função das externalidades negativas causadas pelo próprio crescimento econômico, relacionadas com o aumento das disparidades, da polarização social, da degradação ambiental e da forte dependência do modelo do sistema financeiro internacional (Fainstein, 2001; Krätke, 2014), contrapõe-se a esta dominante perspectiva economicista da governança urbana (Davoudi, 2008:58), segundo Blatter (2006), uma corrente discursiva contrária enfatizando a necessidade de adoção de escalas menores, na qual o fortalecimento regional e a emergência de uma escala de governança entre a cidade e o estado seria consequência de um processo de descentralização e de simultâneo enfraquecimento relativo do Estado supramunicipal. Dentro dessa corrente, a regionalização é defendida como forma de fortalecer a participação democrática, uma vez que as decisões podem ser melhor legitimadas se





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

tomadas em nível mais próximo ao cidadão, porém uma preocupação fortemente negligenciada na vertente predominante de governança metropolitana e regional (Zimmermann, 2014).

Apesar das tendências para escalas maiores ou menores, há consenso na literatura quanto à permanência das instituições clássicas de governança, porém supõe-se uma “relativização de escalas, o que significa uma proliferação de capacidades governamentais ao longo de uma variedade de escalas espaciais: vizinhança, municipalidade, metropolitana, regional, nacional, supranacional, continental e global” (Blatter, 2006:124). Dentro desta visão, há uma corrente que preconiza uma governança multinível, reterritorializada em busca de novos parâmetros de espacialidade e de processos de reterritorialização em nível regional em escalas supra e subnacional que se opõe, segundo Blatter (2006), aos defensores da desterritorialização como Manoel Castells que aponta uma transformação fundamental na virada do milênio, qual seja, a multiplicidade dos espaços de lugares nacionais/locais sendo substituída por um único espaço de fluxos caracterizado por fluxos de informação através de modernas tecnologias telecomunicacionais.

Após delinear essas tendências na pesquisa contemporânea relacionadas à governança metropolitana, Blatter (2006) apresenta duas questões que nortearam suas próprias pesquisas sobre escala geográfica e escopo funcional na reforma da governança metropolitana na Alemanha. Essas questões, enumeradas a seguir, podem servir de base a novos estudos sobre processos de governança de regiões metropolitanas; e, se utilizadas como parâmetros de análise, possibilitam estudos comparativos entre os resultados obtidos por Blatter com os já obtidos por outros pesquisadores ou com os resultados de estudos futuros.

- 1) Podemos encontrar escalas ampliadas de governança tanto sob a forma de expansão geográfica de instituições de governança quanto sob a forma de deslocamento das capacidades de governo para níveis mais elevados ou será que a multiplicação de escalas/níveis é a forma mais adequada de descrever as transformações em curso?
- 2) Estamos testemunhando um processo de “desterritorialização” no qual o sistema





de governo multifuncional abrangente está sendo substituído por um sistema funcionalmente diferenciado de unidades especializadas de governança, ou as novas escalas de governança são, da mesma maneira, caracterizadas pela lógica multifuncional e territorial de espaços de lugar? (Blatter, 2006, p.125).

Trajetória institucional e o contexto político-administrativo

Enquanto as abordagens anteriores percebem as mudanças na governança metropolitana em função das transformações no âmbito econômico, as quais, por sua vez, levam a ajustes funcionais em consonância com projetos políticos diferenciados; outras abordagens, apresentadas a seguir, enfocam a dinâmica do processo de transformação institucional, considerando tanto a herança institucional existente quanto o contexto político-ideológico e administrativo que acabam por condicionar as possibilidades de mudança institucional, assim como seus limites.

Recorremos em trabalho anterior (Frey, 2009) à ideia de trajetória dependente de North (1993) para ressaltar que as escolhas institucionais do presente em diferentes países e regiões são necessariamente diferenciadas em função da influência que a herança institucional histórica, em parte compartilhada, em parte distinta, exerce sobre elas.

Aplicada à governança metropolitana na América Latina, esta abordagem parte da percepção de que, apesar das graves transformações sofridas pelas cidades do continente nas últimas décadas e das dificuldades gerenciais e políticas relacionadas ao transbordamento de problemas relativos às fronteiras político-administrativas, houve apenas evoluções paulatinas no que concerne aos arranjos institucionais em nível metropolitano. Além do mais, a efetividade dos arranjos institucionais e das práticas de gestão têm se revelado muito aquém das necessidades de coordenação que tais fenômenos intermunicipais e setoriais demandam. Questionamos o porquê dessa inércia na busca de arranjos institucionais funcionais e eficientes para enfrentar ade-





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

quadamente os desafios identificados e claramente reconhecidos. Para North (1993), path dependency – ou trajetória dependente – significa que a história é importante para entender as escolhas no presente. Sendo assim, “a mudança se dará como resultado de adaptações marginais, e as margens afetadas serão aquelas em que os problemas imediatos requeiram solução, a qual será determinada pelo poder relativo de negociação dos participantes” (p. 132). Consequentemente, é o processo pelo qual chegamos às instituições atuais que condiciona as nossas escolhas futuras (p. 122).

Correspondentemente, North (1993) responsabiliza “um conjunto alheio de normas sobre uma herança muito antiga de controles burocráticos centralizados e de percepções ideológicas correspondentes” (p. 134) pelo fracasso dos esquemas federalistas e dos esforços de descentralização do Estado na América Latina. Seguindo esta lógica do conceito da trajetória dependente, as reformas democráticas implementadas nos países latino-americanos, que passaram por regimes militares na segunda metade do século XX, continuam sob a influência desta herança burocrático-institucional e de uma cultura político-administrativa com fortes tendências patrimonialistas e clientelistas.

Um olhar sobre a evolução da questão metropolitana no Brasil pode demonstrar como a herança burocrático-institucional se faz presente. A rápida urbanização e o crescimento desordenado das metrópoles brasileiras a partir da segunda metade do século XX levou o regime militar a incluir as regiões metropolitanas na Constituição Federal em 1967 e, em 1973, a editar a Lei Complementar 14-73, criando nove delas, com a intenção de levar os municípios integrantes de cada uma a planejar e prestar serviços de forma conjunta. Na prática, houve mobilização de recursos significativos dos organismos de planejamento e financiamento para a construção de moradias e desenvolvimento. Porém a estagnação econômica da década de 1980 derrubou a arrecadação e, consequentemente, os repasses ao desenvolvimento urbano das regiões metropolitanas.

Souza (2003) se vale justamente do conceito de path dependency para explicar a ausência da Constituinte em legislar sobre a questão metropolitana, fato que, a seu ver,





foi uma forma de reação ao autoritarismo com que aquela Lei Complementar, que atribuía aos Estados o comando e à União o financiamento de ações em instâncias metropolitanas, foi imposto. A Constituição de 1988, além da abstenção em relação à questão metropolitana, garantiu maior autonomia aos municípios, o que levou ao arrefecimento dos assuntos metropolitanos na década de 1990 (Souza, 2007; Frey, 2012). O tema, entretanto, ressurgiu no Brasil na primeira década do Século XXI, porém restrito aos ambientes técnicos e acadêmicos, uma vez que, embora as legislações pareçam avançar no sentido da descentralização, as práticas ainda estão de acordo com as tradições clientelísticas e de controle centralizado e burocrático, como sucede em outros países latino-americanos.

Considerando o conceito de *path dependency*, buscamos em trabalho anterior (Frey, 2009) explicações pelas dificuldades de reforma institucional para o enfrentamento de problemas metropolitanos no Brasil, não obstante uma crescente consciência da calamidade da situação nas regiões metropolitanas e a necessidade urgente de rearranjos institucionais capazes de lidar com os problemas complexos de ordem regional.

Tendo como referência o estudo de Blatter (2006) sobre a governança metropolitana na Alemanha, identificamos três abordagens de governança: (1) de caráter econômico-gerencial, orientada pelo princípio da escolha racional, detectada em Frankfurt e Munique; (2) de orientação *político-democrática*, com órgãos representativos eleitos, como em Stuttgart e Hannover; e (3) de redes de instituições baseadas em interações livres, atuantes em diferentes escalas, no caso de Bremen e Hamburgo. O exemplo da Alemanha evidencia a importância de considerar, para além das trajetórias institucionais, as concepções político-ideológicas presentes, que constitui uma variável explicativa adicional importante para entender as variações significativas que tais arranjos institucionais apresentam no caso brasileiro (Frey, 2012). Neste caso, uma visão conjunta de aspectos de herança institucional e das condições diferenciadas de cultura político-administrativa em cada cidade melhor explica as diferenças no que tange às soluções institucionais implementadas para enfrentar os desafios em âmbito regional/metropolitano.





Autoridade e grau de individualidade ou de coletividade

A abordagem proposta por Feiock (2009) para estudar os arranjos de governança metropolitana enfatiza os dilemas da ação coletiva típicos em regiões metropolitanas, e se apoia no esquema referencial de Ação Coletiva Institucional (ACI). A ACI parte dos referenciais da análise centrada em atores (Scharpf), e da análise institucional aplicada ao desenvolvimento (Ostrom). Mais recentemente, segundo Feiock (2009), esta abordagem recebeu influências das teorias de redes sociais e de agência, estendendo sua aplicação a processos decisórios em diferentes áreas como a prestação de serviços urbanos ou o gerenciamento regional de recursos naturais.

Sendo assim, os problemas da ACI nascem diretamente da delegação de serviços a uma multiplicidade de governos locais e de autoridades, fenômeno que ocorreu em grande parte da América Latina na onda de redemocratização e descentralização administrativa a partir dos anos 1980. Instituições como o Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Fundo Monetário Internacional prescreveram a descentralização como parte dos ajustes estruturais necessários para a restauração dos mercados, para criar e fortalecer a democracia e promover a boa governança (Cheema; Rondinelli, 2007).

No entanto, as políticas neoliberais também acarretaram em fragmentação do Estado e da condução de políticas públicas. Falta de economia de escala, externalidades tanto positivas quanto negativas, bem como problemas decorrentes da posse comum de recursos são características de estruturas descentralizadas de poder público, de difícil enfrentamento. Respostas colaborativas a tais condições são imprescindíveis e resultariam, a princípio, em ganhos coletivos, porém tais expectativas positivas não são necessariamente suficientes para motivar os atores a criar mecanismos capazes de gerar tais ganhos, estimulando a ACI.

Segundo Feiock (2009), as instituições surgidas para mitigar os problemas da ACI em escala regional podem ser melhor compreendidas conforme, primeiro, o grau de au-





tonomia que conferem aos atores locais, e segundo, o foco específico dado pelos arranjos institucionais: ou nas relações multilaterais coletivas ou nas trocas bilaterais em rede.

A Figura 1 mostra seis categorias de mecanismos considerando os parâmetros de escolha individual ou coletiva, de um lado, e o grau de autonomia das unidades individuais em entrar ou sair de relacionamentos, de outro. A parte superior da dimensão vertical se refere a relacionamentos de caráter multilateral em que decisões são tomadas de forma coletiva. A parte inferior reflete relacionamentos de redes de escolhas individuais feitas por unidades locais visando à entrada em trocas bilaterais.

FIGURA 1 – MECANISMOS DE GOVERNANÇA REGIONAL

TOMADA DE DECISÃO	Coletiva (multilateral)	Autoridades regionais	Organizações regionais	Conselhos e grupos colaborativos
	Individual (bilateral)	Rede gerenciada	Redes baseadas em contrato	Rede de políticas públicas
		Mecanismo externo ou prescrito por terceiros	Acordos delegados baseados em compromissos mútuos	Imbricação social (<i>embeddedness</i>)
		AUTONOMIA (FACILIDADE DE SAIR)		

FONTE: Adaptado e traduzido de Feiock (2009, p. 360)





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

A dimensão horizontal evidencia a natureza do mecanismo de coordenação regional. Nos mecanismos do lado mais de esquerda existe uma dependência de recursos externos e de autoridades de graus superiores de governo ou até de organizações exógenas. No meio estão casos em que unidades locais delegam algum grau de autoridade entrando de forma voluntária em organizações ou arranjos contratuais que criam interdependências, tendo como premissa o alcance de um consenso mútuo. Finalmente, no lado direito, estão os relacionamentos com maior grau de informalidade; nestes casos a coordenação é antes viabilizada pela mera força dos relacionamentos sociais, econômicos e políticos, dispensando a necessidade de uma autoridade formal reguladora.

Como se observa na figura, os tipos de mecanismos para a governança regional variam da existência de uma autoridade regional formal (quadrante superior esquerdo), muitas vezes imposta por uma instância superior ou externa e que centraliza a autoridade decisória, à informalidade das redes de políticas públicas (quadrante inferior direito) que se valem exclusivamente do envolvimento voluntário para coordenar decisões, respeitando a autonomia dos atores envolvidos. A seguir estão apresentados cada um destes mecanismos estabelecidos por Feiock (2009) e resumidamente suas características principais:

- a) **Autoridades regionais** – é o caso de sistemas de caráter federalista, em que instituições de níveis hierarquicamente mais elevadas dispõem de competências para alterar jurisdições geográficas ou funcionais ou de criar instituições de coordenação visando a internalização de externalidades e a promoção de ações coletivas na resolução de problemas comuns de municípios de uma dada região metropolitana.
- b) **Redes coordenadas ou gerenciadas** – trata-se de mecanismos planejados e implantados por terceiros, como governos federais e estaduais, que envolvem organizações sem fins lucrativos ou produtores privados de bens públicos, que geralmente assumem feições de redes de serviços gerenciadas ou planejadas nas quais uma entidade governamental de alto nível provê fundos e proporciona a formação de redes colaborativas entre atores de governos locais ou designa uma agência ou outro tipo de organização para gerenciar ou coordenar o fornecimento do serviço intergovernamental.





c) **Organizações regionais** – tendo um foco coletivo e multilateral, tais organizações são normalmente regidas por legislação estadual ou federal, podem assumir formas variadas, como agências públicas, semipúblicas ou organizações sem fins lucrativos. Estas organizações são facilitadoras na solução de problemas regionais que atingem várias jurisdições, em geral com uma finalidade específica. A princípio, abertas à participação irrestrita de seus membros, submetem suas atividades à aprovação de um conselho administrativo constituído em geral pelos próprios prefeitos, como no caso dos consórcios municipais.

d) **Redes baseadas em contrato** – trata-se de uma cooperação entre organizações individuais por meio de joint ventures, estabelecendo acordos entre governos locais e contratos de serviços que requerem a aprovação dos envolvidos. Preservam igualmente a autonomia dos atores locais ao oferecer um mecanismo formal para resolver externalidades que dizem respeito aos envolvidos, e assim favorecem a integração regional.

e) **Conselhos e grupos colaborativos** – são associações ou acordos multilaterais de caráter informal entre atores locais que criam mecanismos para facilitar a troca de informações, coordenar programas, projetos e ações conjuntas. Podem também assumir a forma de interações mais rotineiras entre associações profissionais ou assembleias comunitárias.

f) **Redes de políticas públicas** – trata-se de articulações entre atores e instituições em torno de políticas públicas específicas. Redes de políticas públicas atuam baseadas em normas de confiança e reciprocidade, minimizando desta maneira os custos da governança. Funcionam muitas vezes como reforço ou complemento para outros mecanismos mais formalizados, justamente porque a informalidade nas relações entre os atores pode interferir em decisões nas esferas mais formalizadas.

Essa categorização de mecanismos de governança regional e metropolitana representa um esquema referencial interessante à compreensão das variadas estruturas e práticas de governança metropolitana, de caráter formal e informal, que vêm se formando para facilitar a gestão de regiões metropolitanas em contextos de fragilidade institucional que encontramos em grande parte dos países da América Latina.





Arquitetura, estruturas e processos

Lefèvre (2005) distingue dois tipos de arranjos institucionais para a governabilidade metropolitana: os *supramunicipais* e os intermunicipais. O primeiro tipo prevê um governo metropolitano, um novo escalão governamental independente dos governos locais. Tais modelos unitários são raros e enfrentam resistências dos governos locais por contestar a autonomia municipal (Sharpe, 1995). O segundo tipo não cria um novo nível de governo e depende de entidades locais para seu financiamento, mas é justamente mais popular porque “permite que as autoridades periféricas possam sobreviver de alguma forma” (Sharpe, 1995:18). Prevê a criação de autoridades conjuntas intermunicipais com o intuito de fomentar a cooperação voluntária ou obrigatória entre as municipalidades metropolitanas. Lefèvre (2005) diferencia entre modelos de governabilidade metropolitana forte e fraco. E embora Blatter (2006) note um arrefecimento na discussão entre regionalistas e localistas nas últimas duas décadas, o assunto continua na pauta atual dos países latino-americanos.

Oakerson (2004) constata uma maior aceitação de que a governança metropolitana “pode e deve acontecer sem um governo metropolitano” (p. 17), mesmo quando se trata de áreas fragmentadas em numerosos e pequenos municípios, o que se contrapõe às tendências dominantes do debate norte-americano até a década de 1970, que defendia majoritariamente a consolidação de governos metropolitanos. Com base na teoria da escolha pública, a partir dos anos 1970, os partidários da fragmentação dominaram a discussão, apoiados principalmente na concepção do federalismo fiscal de Tiebout’s (1956), que alegava que uma estrutura fragmentada estimularia a boa governança porque o “consumidor-eleitor muda para aquela comunidade cujo governo local melhor satisfaz o seu conjunto de preferências”, ou seja, ele votaria com os seus pés. Porém, a partir da segunda metade da década de 1990, opositores à teoria da escolha pública vêm questionando a suposta relação direta entre fragmentação e eficiência, destacando de um lado as vantagens do modelo de governança metropolitana quanto à economia de escala e, de outro, que a fragmentação não ga-



rante a equidade em situações tais como comunidades com pouca arrecadação obrigando-se a cobrar tributos mais altos para financiar os mesmos serviços (Klink, 2005).

Neste contexto ainda não resolvido entre expectativas quanto ao fortalecimento institucional do nível metropolitano para aumentar a efetividade em lidar com os problemas regionais, de um lado, e as defesas da autonomia municipal, apoiadas por argumentos tanto economicistas – aumentando eficiência por meio da competição entre jurisdições locais –, como democratizantes – aproximando o cidadão aos processos de tomada de decisão –, de outro, ganharam importância estratégias de promoção de uma governabilidade não institucional. De acordo com Lefèvre (2005:212), baseada em “acordos tendentes a uma melhor coordenação de políticas em distintos setores e com um sentido local”, busca-se assim reconciliar as duas posições antagônicas, porém no âmbito de um modelo de cooperação e não de competitividade, seguindo o modelo da governança em rede (Frey, 2012).

As pesquisas de Oakerson (2004) também podem ser bastante úteis no sentido de relacionar as estruturas de governança com os processos que nelas se desenrolam. A partir da observação de experiências de governança em regiões metropolitanas altamente fragmentadas ele chega a identificar dois modelos de governança distintos: o *policêntrico* e o *monocêntrico*. No primeiro, o processo ocorre pela interação entre múltiplos e independentes atores que interagem e chegam a decisões necessariamente valorizadas por todos os envolvidos; o que contrasta com o modelo *monocêntrico*, no qual um único ator (ou um grupo coeso de atores) tende a dominar o processo político direcionando os demais atores. O modelo *monocêntrico* se diferencia do *policêntrico* pelo fato de haver um centro de autoridade com poder de dominação sobre os demais atores. O modelo *policêntrico*, conforme Oakerson (2004), acarreta em estrutura de governança mais flexível, criando um “espaço cívico” para a atuação de múltiplos atores, inclusive não governamentais, em benefício da comunidade. A existência deste modelo, entretanto, depende da existência de múltiplos centros de autoridade independentes.

Para realizar uma análise da atuação das instituições de governança metropolitana,





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

Oakerson (2004) parte de duas variáveis básicas: a arquitetura institucional das organizações governamentais e as *estruturas de governança* que emergem internamente na estrutura governamental formal prevista pela arquitetura institucional.

Quanto à *arquitetura institucional*, nos Estados Unidos, ambiente dos estudos de Oakerson (2004), a maioria das regiões metropolitanas é formada por municipalidades com menos de 20 mil habitantes e raramente superam os 50 mil. Estas municipalidades gozam, dentro dos limites legais, de autonomia e têm autoridade suficiente para exercer poderes de governo sem serem subordinadas a instâncias hierarquicamente superiores, com exceção dos pequenos municípios, distritos ou distritos com propósitos especiais, que não dispõem de instituições públicas garantidoras de autonomia governamental. O autogoverno dos municípios, porém, não significa soberania, e a falta de instituições governamentais nos pequenos também não significa falta de autoridade, que lhes é garantida por uma combinação de leis em diversos níveis.

A arquitetura institucional do governo está baseada em uma estrutura de governança alicerçada no engajamento da sociedade civil por meio do voluntariado e de associações cívicas, e pelo relacionamento entre governos municipais, realizado no âmbito de associações intergovernamentais. Sendo assim, a governança em regiões metropolitanas é definida e formatada pelo seu relacionamento com a sociedade civil, e ocorre tanto por meio da sociedade civil quanto pelo governo. De acordo com Oakerson “governança é o trabalho de pessoas de dentro e de fora dos governos”, ou são inclusive antes consequência da força da sociedade civil e menos produto de atos de vontades governamentais (2004:20).

O autor evidencia a relação ou interdependência entre as estruturas de governança, os arranjos governamentais e os processos de governança.

Assim como os diferentes arranjos governamentais acarretam diferentes estruturas de governança, também estruturas diferenciadas de governança acarretam diferentes processos de governança, enquanto avaliados em múltiplas dimensões. (Oakerson, 2004:30)

Desta forma, o tipo de estrutura de governança que tende a ser encontrado em uma metrópole policêntrica está associado a certos processos de governança que lhe são





característicos. Destarte, em metrópoles policêntricas costuma prevalecer um grau relativamente alto de participação popular, um estilo político mais orientado para o consenso, alta representatividade dos diferentes setores sociais, altos níveis de empreendedorismo público, diferenciação social entre comunidades, além de práticas de fiscalização e controle social que favorecem ao cidadão exercer a “autogovernança” (Oakerson, 2004).

Sobre a participação dos cidadãos no processo de governança, Oakerson (2004) parte das constatações de Tocqueville de que esta se dá de forma inversamente proporcional à população do município e confirma este princípio com estudos de Oliver (2001), mesmo quando se trata de cidades inseridas em regiões metropolitanas. Oliver considerou em seus estudos aspectos como o contato do cidadão com governantes locais, participação em reuniões de conselhos, participação em encontros de organizações, engajamento em atividades cívicas informais e voto nas eleições municipais, e concluiu que os pequenos municípios tornam a participação mais fácil, fazem os cidadãos sentirem-se mais “empoderados” (Oakerson, 2004:31) e interessados nas suas comunidades, favorecendo a união de vizinhança.

Referindo-se aos diferentes processos de governança em regiões metropolitanas policêntricas, Oakerson (2004:35) nota: “Uma representação forte, aliada a uma sociedade civil fortemente organizada e atuando em múltiplos níveis, proporciona um conjunto de pressões em prol de uma conduta de empreendedorismo público”. Um associativismo intenso é o solo fértil de que emergem “empreendedores públicos” capazes de detectar problemas públicos, apontar soluções, discutir e negociá-las nas arenas públicas, buscando consensos, ao passo que a pluralidade e a independência legal das instituições públicas e de seus representantes garantam o dinamismo político em regiões metropolitanas policêntricas.

Oakerson (2004) conclui que a fragmentação das regiões metropolitanas policêntricas e a ausência de governo metropolitano contrastam com a robustez dos processos de governança, o que fortalece a sociedade civil e as instituições por ela criadas; e, inversamente, que governos metropolitanos em larga escala, de tipo monocêntrico,





restringem a participação popular, predominando um estilo de política preponderantemente de oposição/conflito; os níveis de representatividade tendem a ser baixos, os níveis de empreendedorismo público reduzidos e os processos de fiscalização pública e de prestação de contas débeis.

Conclusão, ou: sobre a aplicabilidade dos parâmetros às metrópoles latino-americanas

Ao se buscarem padrões para a análise comparativa de processos de governança metropolitana, fica evidente que alguns estudos baseados em realidades europeias ou norte-americanas resultam em parâmetros que não podem ser aplicados, ou, pelo menos, não sem cuidadosa ponderação, às metrópoles dos países emergentes, cujas características socioculturais, econômicas e político-institucionais são bem diferenciadas, tanto devido aos processos tardios de industrialização e democratização, quanto pelos efeitos contemporâneos do neoliberalismo, que atingiram de forma particular e mais intensa as regiões metropolitanas do hemisfério Sul.

Da mesma forma, os arranjos institucionais, cujos efeitos, segundo Oakerson (2004), determinam as estruturas de governança metropolitana, diferem entre os países e podem até se revelar enganosos quando se estudam as realidades dos países emergentes. Se nas metrópoles norte-americanas a característica dominante é o policentrismo com pequenos municípios homogêneos, nas latino-americanas a arquitetura institucional tende a ser semelhantemente policêntrica, porém os arranjos institucionais concretos as tornam efetivamente monocêntricos devido à hegemonia econômica, cultural e política de um grande centro, que acaba por determinar os rumos dos demais, apesar da autonomia garantida, até constitucionalmente, aos municípios, como no caso brasileiro. Este fato interfere na formatação das estruturas de governança e, da mesma forma, nos processos de governança. Sendo assim, se, de acordo com Blatter (2006), a discussão acadêmica mundial migrou temporariamente para





outros focos, na América Latina a discussão entre centralização e descentralização/ fragmentação parece bastante pertinente, pois as arquiteturas institucionais de algumas das suas metrópoles significativas estão formatadas de forma centralizadora, enquanto na maioria a formatação é fragmentada. Esta preferência dada à centralização institucional nas grandes metrópoles se deve, pelo menos em parte, a um discurso dominante, no âmbito do planejamento urbano e regional, que argumenta em favor de sua suposta superioridade em termos de racionalidade técnica e funcional em detrimento dos argumentos em favor da autonomia municipal e da descentralização (Frey, 2012). Este discurso tecnocrático, aliás, também predomina em outros países desenvolvidos, como no caso alemão, onde as discussões em torno das melhores soluções institucionais privilegiam questões relacionadas à eficiência e à efetividade dos processos decisórios, em detrimento da legitimidade democrática das estruturas e práticas (Zimmermann, 2014).

Este diferencial abre um campo fértil para pesquisas em perspectiva comparada, cujos resultados poderiam ser reveladores sobre aspectos próprios da governança latino-americana¹. Em período coincidente com a expansão mundial neoliberal e com a mudança no foco das discussões acadêmicas internacionais de estruturas governamentais para governança metropolitana e regional, a América Latina passava por processo de redemocratização e avançava na sua industrialização, porém com perfil fabril já não bem-vindo nas sociedades desenvolvidas, que agora atentam à sustentabilidade e migram para a prestação de serviços. No mais das vezes, a nova indústria foca o mercado internacional. A estabilidade democrática, como seus evidentes benefícios à sociedade, também beneficiou a expansão neoliberal. Sendo assim, ao mesmo tempo em que as tendências nas pesquisas apontadas por Blatter (2006) são mais fidedignas às realidades das metrópoles do hemisfério Norte, podem servir como parâmetros básicos para a análise de experiências de governança metropolitana também em países em desenvolvimento, porém com as devidas ponderações em função de fatores relacionados às realidades regionais. No caso da América Latina, a análise não pode desconsiderar vícios históricos, como a monopolização do

1. Ver aplicação do modelo no caso do transporte público nas regiões metropolitanas de Curitiba e Bogotá em Barcellos (2013).





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

poder nas mãos de grupos políticos e econômicos restritos, o autoritarismo e o clientelismo, conforme apontados previamente por Frey (2012), ou peculiaridades pós-redemocratização, como as tendências legais de horizontalização, que podem estar servindo antes à legitimação da economia globalizada do que significar progresso referente à participação cidadã nos processos de tomada de decisão.

Da mesma forma, os mecanismos institucionais de governança regional delineados por Feiock (2009), em primeiro momento, parecem aplicáveis em qualquer regime democrático, como no brasileiro, no qual a própria Constituição federal garante uma ampla autonomia aos municípios e, portanto, em tese, possibilidades de experimentar com variadas formas de cooperação regional; no entanto, na prática, estas encontram-se "prejudicado(s) pelo municipalismo autárquico, visão que prega a ideia de que os governos locais poderiam sozinhos resolver todos os dilemas de ação coletiva colocados às suas populações" (Abrúcio, 2005:48). À medida que "cada qual defende seu município como uma unidade legítima e separada das demais" (ibid.), os municípios se fecham da possibilidade de associação voluntária em consórcios e até de redes colaborativas mais informais para enfrentar desafios comuns de forma coletiva. Até mesmo experiências de cooperação consideradas bem-sucedidas e elogiadas na literatura pela abordagem inovadora, a exemplo do caso do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC (Frey, 2012; Klink, 2005), encontram-se atualmente em uma situação difícil e sob questionamento; sendo este consórcio, por um lado, afetado por fortes cortes de gastos por parte dos municípios e, por outro, enfrentando uma grave crise de legitimidade com a saída do município de Diadema em 2017. Ou seja, mesmo associações territoriais com comprometimentos significativos assumidos pelos municípios associados não são imunes a retrocessos institucionais em situações de crise, quando no fundo tais arranjos institucionais seriam ainda mais necessários para viabilizar Ações Coletivas Institucionais.

Resumindo, podemos afirmar que somente é possível alcançar uma compreensão mais consistente e abrangente das transformações da governança metropolitana na região se levadas em consideração as respostas institucionais às influências do processo de globalização econômica em termos de reescalonamento das estruturas e





processos de governança, conforme proposto por Blatter (2006) e Brenner (2003 e 2009), sem esquecer dos elementos limitantes da herança institucional e dos valores e conceitos historicamente evoluídos, segundo as preocupações de North (1993). A compreensão se torna ainda mais completa se analisados os padrões de governança interinstitucional relacionados ao enfrentamento de dilemas coletivos em conformidade com a concepção de Ação Coletiva Institucional (ACI) e os diferentes mecanismos de governança identificados no esquema proposto por Feiock (2009). Finalmente, torna-se crucial considerar os diferentes modelos de governabilidade institucional metropolitana introduzidos por Lefèvre (2005) e Oakerson (2004) na busca de uma melhor compreensão das inter-relações entre as diferentes arquiteturas institucionais existentes na América Latina e as estruturas e processos de governança por elas geradas.

Apesar das ressalvas em relação à validade dos parâmetros para a realidade latino-americana, as abordagens apresentadas trazem elementos e perspectivas investigativas promissoras para estudos comparativos entre experiências de governança de metrópoles da América Latina, bem como entre elas e as metrópoles de outros continentes. Entende-se que seria bastante pertinente a realização de estudos mais sistemáticos sobre estruturas institucionais e processos sociopolíticos de governança metropolitana latino-americana em perspectiva comparada, recorrendo às potencialidades heurísticas inerentes às perspectivas teóricas apresentadas. Neste sentido, espera-se também contribuições importantes para aprendizagens a partir de estudos comparativos com outros países e continentes, a exemplo de recente estudo de Zimmermann (1918, no prelo) sobre experiências de governança metropolitana na Alemanha, Brasil e Canadá. Apesar do inegável peso do contexto específico de cada país e até de cada cidade ou região, tais estudos comparativos nos ajudam a não apenas aprender dos outros, mas, ao mesmo tempo, melhor conhecer nossas próprias experiências, suas potencialidades e entraves, auxiliando em possíveis reformas.



Klaus Frey

É “Diplom-Verwaltungswissenschaftler” - mestre em Ciências da Administração (1989) - e Doutor em Ciências Sociais (1997), ambos pela Universität Konstanz/Alemanha. Fez pós-doutorado no Instituto de Planejamento Urbano e Regional da Universidade Tecnológica de Berlin, Alemanha (fevereiro 2007 - fevereiro 2008). Foi professor titular da Pontifícia Universidade Católica do Paraná de 2000 até março de 2011, quando assumiu o cargo de Professor Titular em Políticas Públicas na Universidade Federal do ABC (UFABC), onde é professor permanente dos Programas de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território e em Políticas Públicas, programa que está coordenado desde 01/2014. Foi Professor Visitante na Universidade Piloto da Colômbia no mestrado de Gestão Urbana em 2012 e na Universidade Milano-Bicocca no Programa de Pós-Graduação em Programmazione e Gestione delle Politiche e dei Servizi Sociali (PROGREST) em 2015 e 2016. Foi membro do Comitê Científico do IV World Planning Schools Congress (WPSC), realizado entre 3 e 8.7.2016 na UFRJ/Rio de Janeiro. É Pesquisador CNPq e tem experiência nas áreas de Ciência Política e Planejamento Urbano e Regional, com ênfase em gestão urbana e políticas públicas, atuando principalmente nos seguintes temas: Governança pública; análise institucional; relações intergovernamentais; redes de políticas públicas; democracia e participação; políticas públicas e sua análise, desenvolvimento sustentável.

Zanei Barcellos

Professor adjunto de Jornalismo Digital no Departamento de Jornalismo da Faculdade de Comunicação (FAC) da Universidade de Brasília (UnB). Doutor em Gestão Urbana pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR) com pesquisa na Universidad Piloto de Colômbia (Unipiloto). Mestre em Administração Estratégica (PUCPR). Especialista em Marketing (PUCPR). Pós-graduado em Gerenciamento de Redações no Jornalismo Regional Espanhol pela Universidad de Navarra (Unav). Graduado em Comunicação Social - Jornalismo pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).





Referências

ABRÚCIO, F. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista Sociologia e Política*, 24:41-67, 2005.

BARCELLOS, Z. *Governança metropolitana: Integração do transporte coletivo nas regiões de Curitiba e Bogotá*. Tese de doutorado. Curitiba: PUCPR (Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana), 2013. Disponível em:

http://www.biblioteca.pucpr.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2573 (último acesso: 02/05/2018).

BENZ, A. Multilevel governance. In: A. BENZ, S. LÜTZ, U. SCHIMANK & G. SIMONIS (Eds.). *Handbuch Governance*. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2007. p. 297-310.

BLATTER, J. K. Geographic scale and functional scope in metropolitan governance reform: theory and evidence from Germany. *Journal of Urban Affairs*, 28(2), 121-150, 2006.

BRENNER, N. Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary Western Europe. *European Urban and Regional Studies*, 10(4): 297-324, 2003.

BRENNER, N. Open questions on state rescaling. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2, 123-139, 2009.

CHEEMA, G. S., & RONDINELLI, D. A. From government decentralization to decentralized governance. In: G. S. Cheema & D. A. Rondinelli (Eds.), *Decentralizing governance*. Emerging concepts and practices. Washington D.C.: Brooking Institution Press, 2007. p. 1-20

DAVOUDI, S. Conceptions of the city-region: a critical review. *Urban Design and Planning*, vol. 161, n. DP2, 51-60, 2008.





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

FAINSTEIN, S. Inequality in global city-regions. In: A.J. Scott (ed.) *Global City-Regions: Trends, theory, policy*, Oxford: Oxford University Press, 2001. 285-298.

FEIOCK, R. C. Metropolitan Governance and Institutional Collective Action. *Urban Affairs Review*, 44(3), 356-377, 2009.

FREY, K. Arranjos de governança metropolitana e a questão social. Paper presented at the 33º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2009. Retrieved 12/04/2010, from: <http://sec.adevento.com.br/anpocs/inscricao/resumos/0001/TC0467-1.pdf>

FREY, K. Abordagens de governança em áreas metropolitanas na América Latina: avanços e entraves. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 4(1), 87-102, 2012.

FREY, K. City-regions. In: Orum, T. (ed.) *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies*, 2018 (no prelo).

HOOGHE, L., H., & MARKS, G. Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233-243, 2003.

KLINK, J. Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad. In: ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA J. R.; GÜELL J. M. F. *Gobernar las metrópolis*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005. p. 63-125.

KRÄTKE, S. Cities in Contemporary Capitalism. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 38.5, 1660-77, 2014.

LEFÈVRE, C. Governabilidad democrática de las áreas metropolitanas. In: E. ROJAS, J. R. CUADRADO-ROURA & J. M. F. GÜELL (Eds.), *Gobernar ls metrópolis*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Universidad de Alcalá de Henares, 2005. p. 195-261.

MILLER, H. T. Post-progressive public administration: Lessons from policy networks. *Public Administration Review*, 54(4), 378-386, 1994.

MITCHELL-WEAVER, C., MILLER, D., & DEAL, R. J. R. Multilevel Governance and Metropolitan Regionalism in the USA. *Urban Studies*, 37(5-6), 851-876, 2000.





NORTH, D. C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

OAKERSON, R. J. (2004). The study of metropolitan governance. In: R. C. Feiock (Ed.), *Metropolitan governance: conflict, competition, and cooperation*. Washington D.C.: Georgetown University Press, 2004. p. 17-45.

OLIVER, J. E. *Democracy in suburbia*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2001.

ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J. R. & GÜELL, J. M. F. (Eds.), *Gobernar ls metrópolis*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Universidad de Alcalá de Henares, 2005. SHARPE, L. J. *The government of world cities: the future of the metro model*. Chichester: Wiley, 1995.

SOUZA, C. Regiões Metropolitanas: Condicionantes do regime político. *Lua Nova*, n.59 São Paulo, 137-158, 2003.

SOUZA, C. Regiões metropolitanas: reforma do regime político e vazio de governança. In: E. DINIZ (Ed.), *Globalização, Estado e desenvolvimento. Dilemas do Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 235-261.

TIEBOUT, C.M. A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424, 1956.

ZIMMERMANN, K. Democratic metropolitan governance: experiences in five German metropolitan regions. *Urban Research & Practice*, 7 (2), 182-199, 2014.

ZIMMERMANN, K. Politicising the Regional Scale? The Politics of Metropolitan Governance in Germany, Canada and Brazil. In: A. Eraydin & K. Frey (eds.) *Politics and conflict in governance and planning*. New York: Routledge, 2018 (no prelo). Chapter 9.





Parte II

O município e a região: o desafio da cooperação intermunicipal nas regiões metropolitanas





CAPÍTULO 7

O Conceito de Interesse Local na Federação Brasileira

GILBERTO M. A. RODRIGUES

No debate contemporâneo sobre governança multinível há um tema essencial que tem despertado pouca análise e escassa categorização. É o tema do *interesse local*. Nas federações, o interesse local é muitas vezes tratado como algo óbvio, como uma realidade fática e autodemonstrável. Entretanto, a questão não é tão simples.

Definir o interesse local não é trivial, por algumas razões: primeiro porque pode haver conflito legal ou político entre interesse local, regional e nacional; segundo, porque o sentido de local pode englobar territórios mais amplos do que o município; e terceiro, porque o local, enquanto municipal, vem ampliando seu escopo de atuação, dado o crescente protagonismo das cidades, inclusive nas relações internacionais.

Há, portanto, uma pergunta a ser feita, de forma mais geral, a saber: o que se entende, ou se pode entender, por interesse local?

Além disso, na Federação brasileira, o interesse local tem uma especificidade legal. A Constituição Federal de 1988 define que os municípios poderão legislar no âmbito de seu interesse local. Ou seja, ao definir o seu interesse local, os municípios poderão exercer a competência legislativa para regular essas matérias – com prevalência sobre a legislação federal e a estadual.

Há, desta forma, outra pergunta mais específica, relacionada ao federalismo brasileiro, a saber: o que se entende, ou se pode entender, por interesse local na federação brasileira?

O autor trata de responder, neste artigo, a ambas as perguntas, partindo do geral para o particular. E conclui com uma breve análise sobre o interesse local e a governança multinível¹.

1. Agradeço a Paula Losada, Marco Aurélio Costa e José Blanes Sala pelos valiosos comentários feitos à primeira versão do texto, permanecendo o autor plenamente responsável pela versão final aqui apresentada.





1. O poder local no federalismo

Alexis de Toqueville, em a *Democracia na América*, exalta as virtudes do governo local na Federação estadunidense, considerando que o poder local constitui a verdadeira força do modelo federativo nos EUA. Segundo Toqueville, “(...) é na comuna que reside a força dos povos livres” (1987:54)². Não obstante essa elegia à vida local, o município ou mesmo o condado (*county*) não é constituinte na Federação estadunidense.

O federalismo se desenvolveu, sobretudo a partir dos EUA e dos países de cultura política e jurídica anglo-saxã, como um sistema binário, formado pela União e pelos estados ou províncias constituintes da Federação. Nesse modelo, os estados/províncias se reuniram e delegaram à União um conjunto de atribuições e competências (Anderson, 2009). Na Europa, a Suíça surgiu no século XII com um sistema confederado *sui generis*, congregando cantões, que se materializa em sistema federal no século XIX; Alemanha e Áustria, por meio de seus *lander*, constituem repúblicas federais no século XX.

Cabe aos poderes estaduais/provinciais administrar as questões sobre interesse local das cidades e dos *counties*. Mas ainda hoje, as cidades nos EUA e no Canadá, para citar dois exemplos, tentam obter mais garantias e direitos em relação à esfera estadual/provincial e ao âmbito federal. Na experiência europeia, as cidades guardam autonomia, mas não são constituintes da Federação. Algumas cidades têm estatuto especial, como Hamburgo, mas são exceções.

Na América Latina, o poder local tem tido grande importância, desde o período colonial e na transição da independência. O historiador argentino Jose Carlos Chiaramonte sublinha a importância dos *ayuntamientos* (aglomerados urbanos nas capitais) como base para o desenvolvimento político pós-independência na América Hispanica (2016:188-191)³. Não obstante, essa importância não se traduziu em autonomia plena dos municípios, salvo das capitais que, a exemplo da própria Argentina e do México, aumentaram sua autonomia federativa ao longo dos séculos.

2. Asegundo o texto original: “(...) C'est portant dans la commune que reside la force des peuples libres” (1986, V. I:112).





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

Dado o caráter constitucional da grande maioria das federações, há uma divisão e uma repartição de competências exclusivas entre cada ente (União e estados/províncias), e há a categoria das competências residuais (ou seja, tudo o que não estiver expressamente na competência da União ou dos estados/províncias, o outro ente pode exercer). Há, também, as competências concorrentes, que podem ser exercidas por qualquer dos entes federados, prevalecendo, como regra geral, a diretriz federal, quando existente (Steitler, 2017).

Mais recentemente, na segunda metade do século XX, a ideia de competências comuns e compartilhadas ganhou força, e passou a incluir também o poder local e o consequente interesse local, como parte de um emergente federalismo cooperativo. A cooperação federativa é, aliás, um princípio e uma prática essenciais para a governança multinível.

Mas, além disso, o poder local, representado nas cidades, vem se fortalecendo e ganhando maior estatura política e jurídica tanto em países democráticos ocidentais quanto em países de modelo democrático não ocidental, que atuam com base na descentralização (caso da China).

A par do histórico de autonomia local dos municípios, uma das razões pelas quais, no Brasil, o fenômeno local contemporâneo ganhou força a partir dos anos de 1990 deriva do enfraquecimento dos estados gerado pela profunda crise fiscal e de endividamento, que amarrou os estados a compromissos de ajustes estruturais modelados no FMI e implementados pela União e pelos próprios estados (Patu, 2013). Nesse quadro econômico e político, os municípios ascenderam como as “novas estrelas da Federação”, pois passaram a contar com um orçamento reforçado pelo caixa da União, por meio de transferências diretas da União⁴.

Nesse sentido, o governo do presidente Lula (2003-2010) e da presidenta Dilma Rousseff (2011-2016) privilegiaram o relacionamento federativo com os municípios, por

3. *A propósito, o autor, notável especialista argentino em federalismo, lamenta que os estudos sobre o auto-governo dos poderes locais esteja atualmente abandonado.*

4. *A crise econômica que abate o país, sobretudo a partir de 2015, altera esse quadro, diminuindo a margem de recursos aos municípios, mas também agrava a situação dos próprios estados.*





meio do Ministério das Cidades (criado no governo Lula, em 2003), do Conselho Nacional das Cidades-ConCidades (a partir da criação do Ministério das Cidades) e por instrumentos e ações da Secretaria de Relações Institucionais e Federativas (Subchefia de Assuntos Federativos-SAF) da Presidência da República, como o Comitê de Articulação Federativa (CAF), criando mecanismos de governança federativa entre a União e os municípios, estes sobretudo pela representação das associações nacionais de municípios.

Devido ao significativo aumento da concentração populacional nas cidades, tanto em países desenvolvidos quanto em países em desenvolvimento, as cidades passaram a ganhar um destaque maior. Governar uma cidade, em alguns casos, pode se equiparar a governar um país.

Embora como regra o município não seja reconhecido como ente federativo na grande maioria dos países federais, é notório que o debate e a prática sobre governança multinível incorpora cada vez mais a esfera municipal com um ator e um sujeito essencial e estruturante.

Organizações internacionais que se dedicam a pesquisar e promover o federalismo no mundo assim o atestam, por meio de seus estudos e atividades, tais como o Fórum das Federações (*Forum of Federations-FoF*), com sede em Ottawa, no Canadá; e a Associação Internacional de Centros de Estudos sobre Federalismo (*International Association of Centers of Federal Studies-IACFS*).





2. Poder local e interesse local no federalismo brasileiro

2.1 Como os juristas de posicionam sobre o tema

O tratamento dado à autonomia municipal pela Constituição Federal de 1988, segundo o constitucionalista Paulo Bonavides (2012:356) – um dos juristas brasileiros contemporâneos que melhor aborda a temática do federalismo – configura “(...) indubitavelmente o mais considerável avanço de proteção e abrangência já recebido por esse instituto em todas as épocas constitucionais de nossa história”. O fato de os municípios serem reconhecidos como entes federativos no Brasil, a partir da Constituição de 1988, coloca o tema do interesse local num patamar mais elevado na perspectiva política e jurídica⁵. Enquanto ente federativo autônomo, o município tem preservada e garantida sua margem de autonomia em suas competências legislativas e executivas e pode preencher a regulação normativa e o conteúdo de seu interesse local, com suas próprias iniciativas legais e de políticas públicas.

A Constituição Federal de 1988 prevê a competência dos municípios para legislar sobre interesse local. O artigo 30 dispõe: “Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local”. Entretanto, não existe uma definição legal, precisa, sobre o que vem a ser interesse local. Até mesmo na literatura jurídica (Direito Constitucional, Direito Administrativo e Direito Urbanístico) é difícil encontrar quem tenha entrado nos meandros desse tema.

Um dos juristas referenciais no campo, Hely Lopes Meirelles, em sua obra *Direito Municipal Brasileiro* (2013), propõe uma interpretação de interesse local com base no interesse dos estados e da União. Com efeito, Meirelles considera que o critério para definir o que é o interesse local do município está sempre relacionado aos interesses dos demais entes federativos – estados e União.

5. José Nilo de Castro (*Direito Municipal Positivo*, 2006) entende que os municípios não são entes federativos, entre outras razões, porque não são constitutivos da União, como são os estados. Da mesma forma, o constitucionalista José Afonso da Silva, rechaça a ideia de que municípios sejam entes constituintes da Federação brasileira. Para uma discussão internacional recente sobre esse tema ver: Rodrigues (2018).





José Nilo de Castro, em sua obra *Direito Municipal Positivo* (2006:24), afirma que o interesse local “(...) traduz-se em todos os assuntos do município, mesmo que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal”. O professor Vladimir França, da Faculdade de Direito da UFRN (2016), indica um critério com base nas pessoas que residem ou operam no município, entendendo que o interesse local “(...) consiste no interesse público local, aquele que diz predominantemente respeito aos indivíduos que residem nos limites do Município ou que neles tem negócios jurídicos (...)”.

O constitucionalista Celso Bastos, que foi um dos principais expoentes da Faculdade Paulista de Direito da PUC-SP, em seu *Curso de Direito Constitucional* (2002:512-513) afirma que “(...) O conceito-chave utilizado pela Constituição para definir a área de atuação do Município é o do interesse local”. Bastos relativiza a “exclusividade” do interesse local, pois considera que o interesse local repercute, de alguma maneira, no interesse nacional. Ele chega a afirmar, de maneira categórica, que “(...) interesse exclusivamente local é inconcebível”, uma vez que os interesses local e nacional sempre se afetariam reciprocamente⁶. Por fim, sobre a imprecisão do conceito de interesse local, Bastos a vê com bons olhos, ressaltando que ela (...) oferece uma elasticidade que permite uma evolução da compreensão do texto Constitucional, diante da mutação por que passam certas atividades e serviços.

2.2 As normas constitucionais e infraconstitucionais fundantes do interesse local

Além da Constituição Federal, que indica a competência do município para delimitar o interesse local, os municípios regulam uma série de interesses locais em suas leis orgânicas municipais e em legislação municipal diversa.

A política urbana que se traduz concretamente no plano diretor municipal, cabível em municípios de 20 mil habitantes ou mais, amparado, desde 2001, no Estatuto da

6.A opinião de Bastos, nesse ponto, em relação a uma suposta não exclusividade do interesse local, não se sustenta, diante da evolução do conceito de interesse local e da própria jurisprudência do STF.





Cidade, permite que cada município possa moldar, por meio de suas instituições legislativas, participativas e executivas, a cidade a partir de suas peculiaridades e necessidades próprias. Nesse sentido, “O Município, com base no artigo 182 e no princípio da preponderância do interesse, é o principal ente federativo responsável em promover a política urbana de modo a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade” (Estatuto da Cidade, 2001:28).

3. O Supremo Tribunal Federal (STF) e a judicialização do interesse local

Se os cientistas e pensadores do direito não avançaram muito – ou alguns mesmo acham desnecessário avançar – no detalhamento do conceito de interesse local no federalismo, coube ao Judiciário traçar algumas balizas nesse campo.

Há uma Súmula vinculante sobre o tema. E há julgados diversos indicando o entendimento do STF sobre o conceito de interesse local. A seguir, indico e analiso essas decisões, a partir de uma seleção do próprio STF, relacionada especificamente à aplicação do Artigo 30, I (Compete aos Municípios: I – Legislar sobre assuntos de interesses local)⁷.

3.1 Súmula Vinculante n. 38 e interesse local

Uma das poucas questões discutidas e julgadas há bastante tempo envolvendo a definição de interesse local, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), é o horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais. Antes mesmo do advento da Constituição de 1988, o STF uniformizou seu entendimento por meio da Súmula 419, de 01/06/1964, nos termos seguintes: “Os municípios têm competência para regular o

7. De acordo com a seleção de casos disponibilizada pela Secretaria do STF, na página do tribunal: Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBD.asp?item=446> (Acesso: 01.02.2018).





horário do comércio local, desde que não infrinjam leis estaduais ou federais válidas”.

Após a vigência da Constituição Federal de 1988, o tema seguiu suscitando divergências, resultando na Súmula 645, de 24/09/2003, que passou a dispor: “É competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial”. Aqui já se observa que a prevalência do interesse local do município sobre esse tema se impôs, indicando que nem estados nem a União poderiam se sobrepor nesse assunto.

A divergência federativa subjacente ao tema era o questionamento de comerciantes atingidos por esse entendimento (e insatisfeitos com a forma de regulação da matéria por municípios) sobre a suposta competência exclusiva da união, por envolver Direito Comercial e Direito do Trabalho – ambas as áreas expressamente reservadas à competência legislativa da União (Art.22, I, CF-88).

Mas o STF não apenas manteve seu entendimento, como conferiu a ele natureza obrigatória. Com a criação da súmula vinculante, pela Emenda Constitucional n. 45/2004, algumas súmulas anteriores (não vinculantes) foram transformadas em vinculantes (quer dizer, obrigatórias para todos os casos semelhantes que tramitem em instâncias inferiores, estaduais ou federais). Assim, a Súmula Vinculante n. 38, aprovada em 11/03/2015, incorpora o mesmo enunciado da Súmula 645/2003: “É competente o município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial.”

Uma exceção importante à definição do horário comercial como interesse local é o horário dos bancos. Por que o horário de funcionamento dos bancos – entidades comerciais – não é considerado interesse local? Porque a atividade bancária implica em transações que extrapolam o território local, com conexões para além do município, em nível nacional e internacional. Nesse caso, a competência da união para definir os horários das instituições financeiras é imperativa.





3.2 Outras questões sobre interesse local, julgadas pelo STF

Além da Súmula Vinculante n. 38, há outros julgados importantes do STF sobre diferentes matérias que balizam a seara do interesse local, quer utilizando aquele critério apontado por Hely Lopes Meirelles – da relação necessária com o interesse estadual e federal – quer indicando um interesse local como espaço peculiar de potencial competência legislativa do município.

Observa-se que as matérias tratadas nesses julgados têm algumas características que podem indicar, a partir de uma análise sob a perspectiva do federalismo, uma tendência do STF em seu trabalho de definir o interesse local⁸.

Uma característica que se repete, com variações, em alguns julgados é o reconhecimento da competência municipal para regulação de procedimentos de serviços bancários que afetam a qualidade de vida das pessoas no município. É interessante notar que nesse campo, embora as instituições financeiras sejam reguladas por normas federais, o atendimento bancário, que afeta o interesse local, entra na competência do município – assim o STF vem reconhecendo.

8.O leitor poderá acompanhar os detalhes das decisões no Quadro – O Interesse local na interpretação do STF.





Quadro: O Interesse local na interpretação do STF

NATUREZA DA AÇÃO	INTERESSE LOCAL	ORIGEM DO CONFLITO	ATORES EM DISPUTA	FONTE	DATA
Súmula Vinculante n. 38	Fixação de horário de estabelecimento comercial	Municípios fixam horário de funcionamento de lojas	Entidades privadas vs. municípios	Constituição Federal de 1988, art. 30, I. Súmula 645 do STF.	2015
Controle concentrado de constitucionalidade	Competência municipal para fixação de data de pagamento de servidores municipais	Estado do Rio Grande do Norte editou lei fixando data de pagamento de servidores municipais	Estado vs. municípios	[ADI 144, voto do rel. min. Gilmar Mendes, j.19-2-2014, P, DJE de 3-4-2014.]	2014
Controle concentrado de constitucionalidade	Competência municipal territorial	Constituição estadual	Estado vs. municípios	[ADI 2.077 MC, rel. p/o ac. min. Joaquim Barbosa, j. 6-3-2013, P, DJE de 9-10-2014.]	2014
Controle concentrado de constitucionalidade	Competência municipal para definir sucessão de prefeito e vice-prefeito	Constituição do Estado de Goiás violou competência privativa do município	Estado de Goiás vs. Municípios	[ADI 3.549, rel. min. Cármen Lúcia, j. 17-9-2007, P, DJ de 31-10-2007.]	2007
Repercussão geral reconhecida com mérito julgado	Legislar sobre meio ambiente (competência comum)	Competência municipal sobre meio ambiente limitada ao interesse local	União e estados vs. municípios	[RE 586.224, rel. min. Luiz Fux, j. 5-3-2015, P, DJE de 8-5-2015, Tema 145.]	2015





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

Repercussão geral reconhecida com mérito julgado	Competência exclusiva da União para legislar sobre trânsito e transporte	Município quer impor penas mais gravosas que as previstas no Código de Trânsito Brasileiro (CTB)	União vs. municípios	[ARE 639.496 RG, voto do rel. min. Cezar Peluso, j. 16-6-2011, P, DJE de 31-8-2011, tema 430.]	2011
Repercussão geral reconhecida com mérito julgado	Competência municipal para legislar sobre atendimento bancário aos clientes	Município define tempo máximo de espera de clientes em bancos	Municípios vs. Instituições financeiras	[RE 610.221 RG, rel. min. Ellen Gracie, j. 29-4-2010, P, DJE de 20-8-2010, tema 272.]	2010
Precedentes não vinculantes	Competência municipal mais restritiva em matéria ambiental, desde que devidamente motivada	Competência comum em matéria ambiental	Municípios vs. estados e União	[ARE 748.206 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 14-3-2017, 2ª T, Informativo 857	2017
Precedentes não vinculantes	Competência municipal para legislar sobre terminais de autoatendimento bancário	Município define normas que regulam terminais de atendimento a clientes	Municípios vs. bancos	[ARE 784.981 AgR, rel. min. Rosa Weber, j. 17-3-2015, 1ª T, DJE de 7-4-2015.]	2015
Precedentes não vinculantes	Competência municipal de ordenação do espaço urbano com vistas a evitar a poluição visual	Lei Municipal (São Paulo) – “Cidade Limpa”.	Município de São Paulo vs. setor privado	[AI 799.690 AgR, rel. min. Rosa Weber, j. 10-12-2013, 1ª T, DJE de 3-2-2014.]	2014





Precedentes não vinculantes	Competência municipal para legislar sobre distância mínima entre postos de revenda de combustíveis	Lei Municipal que regula a distância entre postos de revenda de combustíveis	Município vs. setor privado	[RE 566.836 ED, voto da rel. min. Cármen Lúcia, j. 30-6-2009, 1ª T, DJE de 14-8-2009.]	2009
Precedentes não vinculantes	Competência municipal para regular o tempo de atendimento ao usuário em cartórios	Lei distrital regula o tempo de espera razoável dos usuários para serviços dos cartórios	Capital Federal vs. União	[RE 397.094, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 29-8-2006, 1ª T, DJ de 27-10-2006.]	2006
Precedentes não vinculantes	Competência municipal para legislar sobre edificações e construções dentro de seu território	Normas relacionadas a edificações e construções e respectivas normas de segurança	Município vs. setor privado	[AI 491.420 AgR, rel. min. Cezar Peluso, j. 21-2-2006, 1ª T, DJ de 24-3-2006.]	2006
Precedentes não vinculantes	Competência municipal para legislar sobre atendimento bancário no território do município	Normas relacionadas a segurança e conforto dos usuários de bancos	Município vs. bancos	[AI 347.717 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 31-5-2005, 2ª T, DJ de 5-8-2005.]	2005
Precedentes não vinculantes	Competência municipal não reconhecida para fixar distância mínima para instalação de farmácias	Lei do Município de Joinville que fixou 500 m como mínimo separando uma farmácia de outra	Município vs. setor privado	[RE 203.909, rel. min. Ilmar Galvão, j. 14-10-1997, 1ª T, DJ de 6-2-1998.]	1998

Fonte: Elaboração e classificação do autor, com base no portal do STF.





Outros temas não aparecem na lista de precedentes do STF, mas ajudam a entender a materialização do interesse local. Vale citar dois exemplos do Município de São Paulo: o rodízio municipal de veículos, que controla a circulação de veículos em determinados dias úteis da semana, a partir da numeração de suas placas; e o Programa de Silêncio Urbano (PSIU), um desdobramento do Plano Diretor da Prefeitura de São Paulo (2016), para regular a poluição sonora na cidade. Ambos os temas se encaixam no âmbito do interesse local definido pelo município.

A definição de interesses locais *vis-a-vis* dos interesses estaduais e federais é onde reside a grande arena de conflitos intrafederativos, sobre os quais o STF tem sido chamado a atuar como árbitro constitucional. Se as disputas entre União e estados federados em torno a temas de sua competência são parte inerente da vida da Federação, disputas envolvendo municípios nesse campo têm advindo, nos últimos 30 anos, das mencionadas garantias constitucionais à autonomia municipal, por um lado, e da complexidade da gestão pública e da governança multinível, por outro.

A tendência do STF em sua atuação como árbitro federativo tem sido a de conferir prevalência aos interesses da União, reforçando a centralização de políticas, em detrimento dos interesses dos estados e municípios, em diferentes temas federativos em que a União se opõe aos outros entes federados. Isso tem ocorrido, em grande medida, por uma interpretação do STF em prol do princípio democrático, em sacrifício da autonomia federativa (Rodrigues et al, 2017).

4. O interesse local nas relações internacionais

Durante séculos, as cidades tiveram relativa autonomia como entes políticos. Há exemplos na Antiguidade, como as cidades-Estado gregas, e há exemplos na Idade Média, em que as cidades tinham governo e interesses próprios. A Liga Hanseática congregou dezenas de cidades no norte da Europa e foi responsável por grandes fluxos de relações comerciais internacionais naquele período. As cidades italianas da





Renascença ilustram bem essa exuberante vida local. Durante a maior parte da história humana os principais entes governamentais eram as cidades.

Na transição da Idade Média para a Idade Moderna, o sistema internacional, conhecido como sistema de Vestfália (1648) impôs-se pela emergência do Estado-nação soberano no século XVII. Até o fim da Segunda Guerra Mundial, as relações internacionais eram entendidas como um campo estrito dos Estados nacionais, considerados como únicos atores do sistema. Com o desenvolvimento das relações internacionais no pós-Segunda Guerra, as cidades vão assumindo um papel internacional cada vez mais forte e diverso, deixando e estar à sombra dos Estados nacionais para ingressar no campo internacional em cooperação com seus próprios Estados, ou mesmo de forma direta, sem mediação do Estado-nacional, mas amparado por atores governamentais, como as organizações internacionais.

O fenômeno da paradiplomacia – as relações internacionais de entidades subnacionais – se fortalece e ganha reconhecimento cada vez mais amplo, como um fenômeno político, econômico, social e jurídico, e que se vincula à autonomia e ao interesse local, que se projetam para além do Estado nacional (Rodrigues, 2009; Sala, 2009; Tavares, 2016).

A globalização e os processos de regionalização favoreceram essa tendência, bem como o reconhecimento da legitimidade dos entes subnacionais como agentes da cooperação internacional e de implementação de políticas públicas internacionais. Esses mesmos fenômenos desnudam a interdependência entre o local e o global, em que o capital internacional pode gerar desequilíbrios graves para a vida da cidade e comprometer sua qualidade de vida (Rolnik, 2015).

Dessa atuação internacional das cidades, emerge o conceito de interesse local nas relações internacionais. Assim como o conceito de interesse nacional tornou-se uma categoria fundante para atuação dos Estados-nação, constituindo um dos pilares que embasam os fundamentos de diversas teorias de relações internacionais, com destaque para o realismo político.





4.1 O interesse local no sistema da ONU

O sistema ONU vem acolhendo a temática local em diversas agências, programas e organizações especializadas. O poder local vem assumindo protagonismo enorme e as questões locais vêm sendo introduzidas na agenda da organização.

O Programa Habitat constitui a principal plataforma de atuação para as cidades, (governos subnacionais na terminologia das agências das organizações internacionais). Os estados democráticos vêm reconhecendo essa atuação, sem reivindicar o monopólio das relações internacionais para o estado nacional, como faz o Relatório Brasileiro para a Habitat III (2016:74), ao afirmar: “Os municípios respondem de forma autônoma pelos assuntos de interesse local (...) os temas tratados na conferência são também competências municipais (...)”. Nessa plataforma, as cidades, mas sobretudo as redes de cidades, vêm atuando com cada vez mais força e maior influência, embora ainda haja um campo largo a ser percorrido para melhor inserir as cidades no mundo (Rodrigues, 2016).

Na temática ambiental e da sustentabilidade, pela qual as cidades e poderes locais atuam sob a esfera das competências comuns e concorrentes, na maior parte das federações democráticas, o interesse local tem sido reconhecido e valorizado, em agendas tão variadas como a dos objetivos do desenvolvimento sustentável e dos acordos e políticas sobre mudança climática. Esses temas – como outros – têm levado as agências de financiamento para o desenvolvimento, como o Banco Mundial, a dedicar uma parte razoável de seus projetos e recursos ao desenvolvimento local.

4.2 O interesse local nos âmbitos regional e sub-regional

Os âmbitos regionais, como a União Europeia e o Mercosul, vêm constituindo, desde os anos de 1990, espaços importantes de afirmação do interesse local nas agendas regionais. Tanto em níveis institucionais – o Comitê das Regiões da UE e o FCCR no





Mercosul, constituem conquistas importantes para a vocalização de interesses, ainda que sua efetividade seja sempre questionada.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da mesma forma que o Banco Mundial no Sistema ONU, vem direcionando muitos recursos e projetos para o âmbito local, e hoje uma parte considerável dos investimentos abarca questões locais.

5. A questão do interesse local diante da governança multinível

Em diversos casos, essas grandes concentrações urbanas levaram ao surgimento e desenvolvimento acelerado de metrópoles. Este é um novo desafio para as federações e para a governança multinível. Situada entre o nacional, o regional e local, a esfera metropolitana demanda arranjos novos e de corte cooperativo. Quando o interesse é local? Quando o interesse é metropolitano?

Um dos temas interessantes para se avaliar o grau de relativismo ao qual o interesse local pode atingir é o da lei seca municipal. O caso de Diadema, na região do ABC, é emblemático: a iniciativa do Município de Diadema de restringir a venda de bebida alcoólica em estabelecimentos comerciais tornou-se um caso de sucesso no âmbito de políticas para diminuição da violência. Ao mesmo tempo, criou demanda de venda do mesmo produto em municípios vizinhos, como São Paulo e São Bernardo. O assunto é da órbita do interesse local, mas seu impacto gera consequências metropolitanas.

No campo da cidadania e direitos humanos, a aprovação de leis locais ampliando o direito de participação de estrangeiros em assuntos locais é outro caso muito interessante (caso em que o Município de São Paulo é o melhor exemplo)⁹.

9. A questão do saneamento, tantas vezes discutida, e objeto de disputa entre municípios e estados no STF, não se enquadra na discussão da definição do interesse local, uma vez que não decorre da competência legislativa, mas sim da execução do serviço, no âmbito das competências comuns (Art. 23, IX, CF).





Na área ambiental, em que a competência é comum, o interesse local pode ter um papel crucial ao definir uma política local para regular esse campo. Medidas de mitigação do impacto da mudança climática, por exemplo, poderão aumentar iniciativas de definição legislativa do interesse local na seara ambiental. Entretanto, nas regiões metropolitanas, esse tema pode ganhar novas interpretações. Por exemplo, nas cidades litorâneas da Região Metropolitana da Baixada Santista, o impacto que alterações na geografia do litoral de uma parte da costa pode causar no fluxo das marés de outras costas litorâneas contíguas (diminuindo ou aumentando a faixa de areia da praia, por exemplo).

O interesse local, quando impacta cidades vizinhas, torna-se um assunto metropolitano, e deve ser debatido à luz do Estatuto da Metrópole (2015).

Conclusões

É inegável que os municípios dispõem de uma esfera de competência própria, exclusiva para legislar sobre temas de interesse local. Embora a Constituição federal não indique claramente o que vem a ser o interesse local, e a literatura jurídica brasileira não tenha avançado para materializar e detalhar o conceito, o STF tem se manifestado sobre diversos casos em que o interesse local é reconhecido e delimitado.

No âmbito internacional, seja global seja regional, o interesse local tem sido cada vez mais reconhecido, e as cidades vêm atuando por meio da paradiplomacia, assim como a ONU e as organizações regionais vêm se abrindo para uma atuação “glocalizada”, onde é visível a interdependência entre o local e o global.

Mesmo estando circunscrito a um território e às pessoas que nele residem ou tenham atividades, o interesse local pode ser objeto de conflito e demandar ações voltadas à governança multinível, quando a aplicação deste interesse produz consequências para além do território municipal, como é o caso da chamada “lei seca” sobre restrições à venda de bebidas alcoólicas.





Gilberto M. A. Rodrigues

Experiência acadêmica (Direito e Relações Internacionais) de cerca de 22 anos.

Professor adjunto III do Bacharelado em Relações Internacionais (BRI) da Universidade Federal do ABC (UFABC), desde fevereiro de 2013, Ingresso por concurso público (primeiro colocado, vaga de Organizações Internacionais). Credenciado no Programa de Mestrado e Doutorado em Ciências Humanas e Sociais (2013-). Membro da Cátedra Sergio Vieira de Mello da UFABC (2014-). Membro do Conselho de Ensino Pesquisa e Extensão (CONSEPE, 2017-2019), eleito pelos pares. Prêmio Excelência Acadêmica da UFABC - Área de Ciências Humanas e Sociais (2017). Visiting Research Fellow no Center for Latin American and Latino Studies (CLALS) da American University, Washington, DC (Jan-Jun/2017). Visiting Scholar (Fulbright) na Universidade de Notre Dame, EUA (2010). Pesquisador Produtividade (2) do CNPQ, desde 2016.

Experiência em Programa de Mestrado em Direito (2005-2013) e Doutorado em Direito (2012-2013). Coordenador da Cátedra Sergio Vieira de Mello, em parceria com o ACNUR (2007-2013), experiência de gestão acadêmica no campo editorial - Revista Leopoldinaum - Periódico científico (2004-2013) e no Setor de Relações Internacionais (2010-2013), desenvolvidas na Universidade Católica de Santos (UniSantos). Professor (2005-2012) e Coordenador (interino, 2009) do Curso de Relações Internacionais da Faculdade Santa Marcelina, em São Paulo.

Especializações: Relações Internacionais, Organizações Internacionais, Direitos Humanos, Direito Internacional, Direito dos Refugiados, ONU, Federalismo, Paradiplomacia, Política Externa.





Referências

ANDERSON, George. *Federalismo*. Uma Introdução. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

BASTOS, Celso R. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Ed., 2002.

BRASIL. Estatuto da Cidade. *Guia para implementação pelo município e cidadãos*. São Paulo: Instituto Polis, 2001.

BRASIL. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

BRASIL. *Relatório Brasileiro para a Habitat III*. Brasília, DF: IPEA, 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Julgados sobre interesse local). Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBD.asp?item=446> (Acesso: 30.01.2018)

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. 6 ed. revista e atualizada. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CHIARAMONTE, José Carlos. *Raíces Históricas del Federalismo Latinoamericano*. Buenos Aires: Sudamericana, 2016.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Notas sobre o conceito de interesse local no federalismo brasileiro. *Direito do Estado*. Ano 2016, Num 313. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/vladimir-da-rocha-franca/notas-sobre-o-conceito-de-interesse-local-no-federalismo-brasileiro> (Aceso: 30.01.2018)

MEIRELLES, Hely L. *Direito Municipal Brasileiro*. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

PATÚ, Gustavo. “Municípios são novas estrelas da federação”. *Folha de São Paulo*, Ilustríssima: 5, 10.11.2013.

RODRIGUES, Gilberto M. A. Are Cities Constituent Units in Brazil’s Federalism? *50 Shades of Federalism*, London: Caterbury Christ Church University, 2018. Disponível em: <http://50shadesoffederalism.com/>





RODRIGUES, Gilberto M. A et al (Org). *Cidades em Relações Internacionais*. Análises e Experiências Brasileiras. São Paulo: Desatino, 2009.

RODRIGUES, Gilberto M. A.; LORENCINI, Marco Antonio G. L; ZIMMERMANN, Augusto. The Supreme Federal Court of Brazil: Protecting Democracy abd Centralized Power. In: ARONEY, N.; KINCAID, J. (Ed). *Courts in Federal Countries*. Federalists or Unitarists? Toronto: University of Toronto Press, 2017. p. 103-134.

RODRIGUES, Gilberto M. A. (Coord.). *Estudo Exploratório sobre o lugar, o papel a viabilidade de criação de uma entidade internacional de cidades no âmbito do sistema das Nações Unidas*. São Bernardo do Campo: UFABC, 2016. 86 p.. Disponível em: https://www.academia.edu/29784613/Estudo_explorat%C3%B3rio_sobre_o_lugar_o_papel_e_a_viabilidade_de_cria%C3%A7%C3%A3o_de_uma_entidade_internacional_de_cidades_no_%C3%A2mbito_do_Sistema_das_Na%C3%A7%C3%B5es_Unidas
RODRIGUES_Gilberto._Coord._Universidade_Federal_do_ABC_S%C3%A3o_Bernardo_do_Campo_2016_83_p._

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos Lugares*. A colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

SALA, José Blanes. (Org). *O Município e as Relações Internacionais*. Aspectos Jurídicos. São Paulo: EDUC, 2009.

STEITLER, Nico (Ed.). *Concurrent Powers in Federal Systems*. Meaning, Making, Managing. Leiden/Boston: Brill-Nijhoff, 2017.

TAVARES, Rodrigo. *Paradiplomacy*. Cities and States as Global Players. Oxford University Press, 2016.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América*. 2 ed. Tradução de Neil Ribeiro da Silva. Belo Horizonte: Itatiaia/São Paulo: EDUSP, 1987.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *De la démocratie em Amerique I*. Paris: Gallimard, 1986 (Collection Folio Histoire).





CAPÍTULO 8

Autonomia Municipal na Alemanha¹

JOSÉ MARIO BRASILIENSE CARNEIRO

Introdução

A estrutura de Estado que um país adota é, em grande medida, a expressão de aspectos culturais e históricos presentes na sua formação, e transformação, ao longo do tempo. É o que acontece com o Estado alemão cuja história está indissociavelmente marcada pela cultura tribal que está nas suas origens. A complexa sociedade germânica aos poucos foi se organizando e se consolidando como um povo unido no centro da Europa. Os valores e dialetos das comunidades locais que se fixaram no território que vai do Mar do Norte aos pés dos Alpes constituem sua identidade. Os grupos étnicos que se instalaram ao longo da bacia hidrográfica do rio Reno, com seus grandes afluentes (Meno, Mosel, Neckar e Ruhr), têm características muito próprias. O mesmo acontece com os povos das regiões banhadas pelos rios Elba, Danúbio, Spree etc. Podemos dizer que os vales destes vastos corpos de água nuclearam a arquitetura política alemã e os costumes locais que persistem até os dias de hoje. O Estado alemão possui, por isso, uma forma requintada que busca harmonizar a horizontalidade das relações locais e regionais com as forças verticais da experiência histórica dos impérios que governaram o território.

Este artigo não pretende ser exaustivo enquanto investigação no campo da teoria do Estado e nem dar conta da longa história alemã. Nosso objetivo é colocar em evidência aspectos essenciais da Federação alemã, muito descentralizada, e apontar diferenças com arranjos centralizadores de outros países, inclusive o Brasil, que se es-

1. Este artigo foi produzido graças à preciosa colaboração de Victoria Scalli e Luisa Giannini, respectivamente, ex-aluna e aluna do curso de gestão pública da EAESP-FGV que integram a equipe da Oficina Municipal.





truturaram sob a hegemonia do espírito imperial. Afinal, o tema dos múltiplos níveis de governança (*mutilevel governance*) trata exatamente da questão das hierarquias verticais e tensões horizontais do poder estatal. Nos tempos atuais esta problemática é de grande importância para as chamadas cidades globais e para as megacidades. Os grandes aglomerados urbanos, em geral, escondem os traços naturais dos rios e biomas sobre os quais repousam. Da mesma forma as culturas autóctones tendem a desaparecer dando lugar a uma aldeia única e uniforme cada vez mais globalizada. Este mergulho na busca das raízes históricas da autonomia municipal alemã pretende lançar luzes sobre o problema e colaborar com a busca de modelos de governança robustos para dar conta dos complexos sociais, em especial, as capitais brasileiras. O artigo está dividido em três partes: 1. Aspectos culturais e históricos da formação do Estado alemão: a origem tribal, a valorização da comunidade local e a identidade nacional; 2. O conceito de comunidade segundo a fenomenologia: uma corrente filosófica crítica ao positivismo. 3. A autonomia municipal Alemanha segundo a Lei Fundamental de 1949: o princípio e a prática da subsidiariedade.

1. Aspectos culturais e históricos da formação do Estado alemão: a origem tribal, a valorização da comunidade local e a identidade nacional

Como sabemos, a história da consolidação da Alemanha enquanto país se desenvolve numa profunda relação de vizinhança, contraste, tensão e superposição com o Império Romano. Os espíritos tribais germânicos e as forças militares imperiais se entrelaçam em um jogo de distribuição de forças entre os diferentes povos que ocuparam e ocupam o espaço entre o Mediterrâneo e o Mar do Norte. Neste sentido, podemos dizer que a cultura e a história da Alemanha se desenvolvem numa tensão dialética entre a força e a autonomia das comunidades locais vis-a-vis à busca de uma identidade nacional do povo alemão. Nesta dinâmica as esferas de governo e as





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

instituições do Estado surgem como sustentadoras de arranjos que vão amadurecendo ao longo do tempo até a configuração atual do país, conforme o que veremos nas páginas que se seguem.

A gênese tribal da Alemanha teve início na fixação no território dos chamados povos germânicos. Estes povos constituíram um grupo etno-linguístico indo-europeu que surge na Europa, aproximadamente, no ano de 1.800 a.C. Seu surgimento se dá a partir da cultura da cerâmica cordada na planície norte-alemã que posteriormente foi expandida para o sul da Escandinávia e para o rio Vístula durante a Idade do Bronze Nórdica, atingindo o baixo Danúbio por volta de 200 a.C. A origem etno-linguística indo-europeia constituiu-se a partir da expansão da cultura Ymma, no Danúbio, que se espalhou pelas regiões da Grécia e do norte europeu, atriculando-se com grupos que falavam línguas precedentes do proto-indo-iraniano, proto-grego, proto-itálico, proto-celta, proto-germânico e proto-balto-eslavo. Os linguistas usualmente designam estes povos especificamente como anatólios, tocarianos, arianos (iranianos, indo-arianos), gregos, samnitas, celtas, itálicos, germânicos, bálticos, eslávicos, armênios, albaneses ou subdivisões destes grupos.

A expansão das tribos germânicas durante o período de 50-100 d.C. acabou por esbarrar nos limites do Império Romano do Reno, entrando em sua fase de confrontos com Roma no século II a.C. Este período foi caracterizado pela consolidação dos povos no território europeu, onde aos poucos se espalhou o berço do que viria a ser a cultura política ancestral dos germânicos. As culturas tribais eram fortes e fundadas em crenças importantes para vida comunitária que, por sua vez, resultaram em sistemas políticos bastante sofisticados. Foram os valores de cunho gregário e de correção – tais como o acolhimento ao estrangeiro e a promoção da paz com auxílio de tribunais – que tornaram possível a garantia de uma convivência comunitária.

Um dos princípios primordiais era de que a lei deveria ter origem no povo e, portanto, diferentemente do Direito Romano, não era escrita e foi transmitida oralmente de geração à geração pelos costumes, um dos embriões da chamada common law. Após a fixação dos povos germânicos e a cristianização da Germânia, a conversão de Carlos Magno e a divisão do Império Carolíngio foram fatores determinantes para a incorpo-





ração de quase todos os territórios correspondentes à Alemanha de hoje. O Império comandado por Carlos Magno foi um marco fundamental da estruturação da Europa. Sua dissolução, por outro lado, foi o que permitiu a delimitação dos territórios que viriam a ser a Alemanha e a França. O rompimento com o Franco Império, em 843, fez com que o território germânico surgisse pela primeira vez como um reinado autônomo, tendo sua formalização após o Tratado de Verdun (845) quando passa a existir o Reino da Germânia Independente como uma monarquia eletiva.

O próximo grande marco territorial se deu em 936, quando o imperador germânico Otto I, o Grande, conquistou regiões da Itália, aumentando sua influência junto ao Estado papal. A fusão destes poderes deu início ao Sacro Império Romano-Germânico, com base na Alemanha, dando vida ao primeiro Reich. A autoridade dos imperadores germânicos durante o período do Sacro Império foi de forte teor simbólico, uma vez que na região ainda prevalecia a força e o comando dos senhores feudais, de forma descentralizada. Este movimento dialético entre principados e império explicita o característico contrapeso dos poderes locais frente ao poder central presente em toda história da Alemanha, onde o nível micro sempre ocupou um lugar definidor de ações políticas, jurídicas e econômicas.

Porém, foi apenas em 1250, com a morte do imperador Frederick II Hohenstaufen que o Império reviu seu funcionamento em favor de principados independentes. O constante embate com a Igreja de Roma conduziu à criação de um novo sistema de escolha do imperador. Criou-se então o “conselho dos sete príncipes-eleitores”, cuja função cabia eleger o comandante do Sacro Império, reiterando a soberania das unidades. Em 1438 a eleição de Albert I marca o início da dinastia Habsburgo, que teve seu período de hegemonia sediado no principado austríaco. A expansão da reforma protestante pelos principados germânicos, após 1515, levou o luteranismo a tornar-se a religião oficial de muitos estados alemães que, por sua vez, resultaram em conflitos religiosos que culminaram com a chamada Guerra dos Trinta Anos (1618-1648). O fracasso da tentativa dos Imperadores Habsburgos de restaurar a dominação católica e a autoridade imperial contra os príncipes protestantes levou à formalização do Tratado de Westfália (1648) confirmando a independência dos territórios.





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

Interessante notar que foi exatamente a dispersão territorial do poder na Alemanha de então que deu origem aos Länders, unidades menores de administração territorial, enquanto se consolidava as fronteiras unitárias da Áustria. Porém, foi somente em 1806 que o Imperium de fato se dissolveu como resultado das Guerras Napoleônicas. A derrota de Napoleão na Batalha de Leipzig, seguida do Congresso de Viena, marcou formalização da Liga Alemã (Deutscher Bund), que se caracterizou por um arranjo com uma União fraca, composta de 39 estados (35 príncipes reinantes e 4 cidades livres), sob a liderança da Áustria. Interessante notar que o parlamento federal, o chamado Bundestag, ficou sediado em Frankfurt em Main, bastante distante de Viena.

O descontentamento com a ordem política imposta no Congresso de Viena levou à eclosão da primeira tentativa de estabelecer uma união propriamente alemã em 1848. Apesar do fracasso da tentativa inicial, o processo que visava a Zollverein (união aduaneira) entre a Prússia e a maior parte dos demais estados alemães, com exclusão da Áustria, fortaleceu a formação de uma nova identidade nacional. A unificação delimitada desses territórios que hoje dão o contorno à Alemanha só veio a acontecer em 1871, sob a liderança da Prússia, comandada pelas habilidades políticas e militares do Chanceler Otto von Bismarck. Neste período, concomitante ao início da era industrial, Bismarck buscou limitar a influência católica com a retenção de seu braço político, o Partido do Centro Católico. Buscou ainda conter o desenvolvimento do Partido dos Trabalhadores Socialistas que mais tarde viria a ser o Partido Social-Democrata da Alemanha. Acima de tudo, Bismarck caracterizou-se por ser um líder centralizador e grande articulador político. Sua política de alianças procurou conter as crises da Alemanha e fortalecer a assistência militar diante das ameaças de invasão da Rússia e da França, decorrente da perda dos territórios de Alsácia e Lorena. Esta busca por pactos de segurança foi fator fundamental para o surgimento da chamada Dúplice Aliança, um acordo de segurança mútua com o território da Áustria-Hungria que, em 1882, teve também a adesão da Itália, tornando-se a Tríplice Aliança, e constituindo um dos arranjos militares fundantes da Primeira Guerra Mundial.

Com a morte do Kaiser Guilherme I, em 1888, a sucessão de seu filho, Frederico III e, finalmente, a subida ao trono de Guilherme II, se acirram as divergências com a





Chancelaria que levaram à renúncia de Bismarck, em 1890. Guilherme II foi com isso o grande líder do Império alemão no confronto bélico que levou à eclosão da I Grande Guerra em 1914. A guerra, que se encerrou com a traumática derrota da Alemanha, fez com que o imperador abdicasse de seu trono no dia 9/11/1918, levando à instalação de um governo republicano de coalizão entre o Partido Social Democrata da Alemanha (SPD) e o Partido Social Democrata Independente da Alemanha (USPD). Exatamente nessa data o novo governo firmou o armistício com os aliados que teve como uma de suas consequências o nascimento da contraditória República de Weimar.

Além disso, o Tratado de Versalhes, também firmado no fim da guerra, responsabilizou a Alemanha pelos prejuízos causados pelo conflito, imputando à nação derrotada pesadas consequências econômicas. O Tratado fez ainda com que a Alemanha perdesse colônias e terras para seus vizinhos, com grandes impactos para conformação territorial do Estado. Além disso o país foi intimado a pagar reparações em grande escala, especialmente à França, por longos anos. Essas medidas desproporcionais causaram grande dano à população alemã, que se sentiu ultrajada pelas nações vencedoras que impuseram condições duríssimas ao país. O início da República de Weimar, com base em uma nova Constituição, foi marcado por alto desemprego e inflação desenfreada.

A crescente tensão com a França, que alegava a necessidade de garantir o pagamento das indenizações, fez com que a Alemanha, claramente ameaçada por uma dramática situação econômica, fosse militarmente ocupada pelos franceses no Vale do Ruhr. Em 1922 o novo governo, chefiado pelo chanceler conservador Wilhelm Cuno, decretou uma medida de “resistência passiva”, que implicou grandes greves operárias nas regiões ocupadas. A esta afronta os franceses responderam com uma declaração de estado de sítio e dura repressão, matando dezenas de pessoas. Estes vários fatores de tensão decorrentes dos acordos pós-guerra conduziram a uma profunda indignação que acabou por explodir em uma onda de protestos nacionalistas. A crescente radicalização política e o movimento fascista passou a ganhar adeptos, apontando como culpados pela crise a república e o sistema parlamentar. Logo o governo de





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

Cuno seria derrubado em função da crise social e um novo governo de coalizão viria a se formar.

Enquanto isso, os dirigentes do Partido Comunista da Alemanha (KPD) que, por sua vez, esperavam encontrar maciço apoio popular, acabaram por avaliar erroneamente a capacidade de articulação política do chanceler Gustav Stresemann que, juntamente com Partido Popular Alemão (DVP), foi capaz de esvaziar e enfraquecer o movimento comunista. Este fato, somado a desunião dos setores de esquerda, que enxergavam as outras tendências políticas como inimigos a serem combatidos, abriu espaço para a ascensão nazi-fascista.

Logo em 1923 Adolf Hitler, chefe do Partido Nacionalista Socialista dos Trabalhadores Alemães (Nazista), tenta um golpe que foi abortado por um levante ocorrido em uma cervejaria de Munique. Concomitantemente, a França e a Bélgica ocuparam o vale do Ruhr em função do não pagamento das reparações de guerra. As dívidas nacionais e as destruições do pós-guerra levaram à hiperinflação e ao colapso econômico. As mazelas da crise da bolsa de Nova York, em 1929, chegam à Europa levando a um contexto de depressão global e desemprego em massa.

Em 1933 Hitler torna-se chanceler pela via democrática e a República de Weimar dá lugar a um Estado de partido único, levando o pêndulo da centralização à extrema direita. A perseguição sistemática dos judeus alemães aumenta até que Hitler proclama o Terceiro Reich, em 1934, marcando um período de expansão militar. O regime socialista na URSS, somado ao imperialismo japonês que, no extremo oriente, disputava regiões tais como a Manchúria, também contribuíram para a instalação de um cenário explosivo. Finalmente a invasão da Polônia serviu como estopim e desencadeou a Segunda Guerra Mundial. Todo este período histórico revela as tensões políticas e territoriais que, no fundo, marcam a gênese e a história do povo germânico.

Figuras ditatoriais com personalidade carismática surgem como líderes das potências da Europa formando uma sociedade de massas disciplinada e militarizada. Na Alemanha, Adolf Hitler soube canalizar o ressentimento que a população alemã nutria desde o fim da Primeira Guerra contra as nações vencedoras e transformou o país





em uma máquina de guerra. De 1937 a 1939, os nazistas passaram a ocupar e a pressionar vários países e, com isso, a expansão militar passa a colaborar efetivamente com a recuperação econômica da Alemanha. Simultaneamente a ideologia fascista se espalhava, silenciando e condenando minorias. Na verdade não somente as minorias sofreram com o regime mas toda a sociedade se viu abalada na sua dignidade. Os limites impostos sobre a liberdade de expressão e de religião atingiram as entidades associativas de caráter comunitário e os grupos intermediários da sociedade civil. Foi nesse cenário de opressão generalizada que milhões de pessoas, na sua maioria judeus, ao lado de um grande número de ciganos, eslavos e outras minorias étnicas, bem como deficientes, homossexuais e dissidentes religiosos, morreram nos campos de extermínio da Europa Oriental.

Ao final da II Guerra, em 1945, com a Alemanha derrotada, Hitler comete suicídio. O conflito mundial sediado na Europa central resultou na destruição da infraestrutura política e econômica alemã. A divisão de seu território em zonas de ocupação dos aliados, EUA e URSS divide a Europa Ocidental e Oriental de forma humilhante. Em 1945-1946 o julgamento de crimes de guerra de Nuremberg expõe as mazelas do regime fascista resultando em execuções e prisões de ex-militares. Com a Alemanha arrasada, as zonas americanas, francesas e britânicas constituem no Oeste a República Federal da Alemanha enquanto que a zona soviética no Leste comunista torna-se a República Democrática Alemã. A organização do território expressava as tensões de caráter político e econômico que iriam marcar a identidade cultural e histórica do povo ao longo de todo século XX, e até os dias de hoje.

O cenário de destruição moral e física do pós-guerra foi a herança deixada para os líderes que assumiram a reconstrução do país. A figura de Konrad Adenauer logo se destaca tendo sido ele um dos mais aguerridos opositores do regime nazista e fundador do partido da União Demócrata-Cristã (CDU), que assume a presidência da Liga na zona de ocupação britânica. Com o estabelecimento da República Federativa da Alemanha (RFA) na face ocidental do país, Konrad Adenauer, aos 73 anos, assume o cargo de primeiro Chanceler, enquanto que a Alemanha Oriental era liderada por Walter Ulbricht. Interessante recordar que, quando prefeito de Colônia, Adenauer havia





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

sido deposto por Adolf Hitler que suprimiu os poderes das esferas subnacionais de governo. Passada a guerra, Adenauer assume a presidência da Assembleia Constituinte que promulgou a Lei Fundamental de 1949 que concede poderes e autonomia aos municípios (Gemeinde) e estados (Länder) como nunca antes se viu na história do país.

No exercício de sua função de chanceler da Alemanha, Konrad Adenauer teve como objetivo primordial conduzir o povo alemão para uma situação de paz e autêntica liberdade. A ideia de formar uma comunidade pacifista de Estados livres e incentivar a integração europeia junto a líderes da França e da Itália permearam todo o seu governo. Adenauer conduziu definitivamente a Alemanha para democracia e promoveu o que viria a ser conhecido como “milagre alemão” com desenvolvimento econômico, bem-estar e equilíbrio social fundados na “economia social de mercado”.

Observe-se que, no período histórico entre 1871 e 1989, pouco mais de cem anos, houve uma permanente tensão entre concepções políticas federalistas descentralizadoras, com protagonismo do poder local e estadual, vis-a-vis às tendências centralizadoras ligadas ao espírito nacionalista. O Império Prussiano-Alemão (1871-1918) e o Terceiro Reich caracterizaram-se pela centralização, ao passo que a República de Weimar (1919-1933) e a ocupação e divisão do território durante a Guerra Fria foram marcados pela descentralização. Note-se ainda que entre a promulgação da Lei Fundamental, em 1949, e a queda do muro de Berlim, em 1989, se passaram 40 anos, período necessário para que se realizasse o sonho alemão da unidade dos 16 estados alemães. Nesse período se consolidou o Estado Democrático de Direito com caráter federativo e subsidiário, baseado numa concepção humanista e cristã proposta pela CDU de Konrad Adenauer.



2. O conceito de *comunidade* segundo a fenomenologia: uma corrente filosófica crítica ao positivismo

A esta altura nos parece importante aprofundar a concepção de município na Alemanha, evocando a ideia de comunidade tendo em vista ser esta a tradução literal da palavra *Gemeinde* usada para definir a esfera local de governo na federação alemã. Os municípios (*Gemeinde*) gozam de uma enorme autonomia em face aos estados e à União. Essa autonomia é protegida pela Lei Fundamental de 1949 e leva o nome de *Gemeindeselbstverwaltung*: administração (*Verwaltung*), própria ou autônoma (*selbst*) da comunidade (*Gemeinde*). Para falar da autonomia municipal na Alemanha devemos tratar, ainda que brevemente, da concepção de comunidade e de Estado que tomaremos como referência. Poderiam ser muitas as perspectivas para abordar o tema: Antropologia, Sociologia, Direito (na perspectiva contratualista), Filosofia etc. Iremos eleger a perspectiva da Filosofia e dentro de suas inúmeras correntes iremos tratar da fenomenologia.

A fenomenologia surge na virada do século XIX para oferecer uma alternativa ao método positivista, hegemônico à época. Enquanto o cientificismo positivista colocava em relevo o objeto e os modelos científicos para conhecê-lo, a fenomenologia coloca em evidência o sujeito e suas vivências diante da realidade que se apresenta a ele sem mediações. O objetivo da fenomenologia é aproximar-se do fenômeno de mãos vazias, sem preconceitos, ideologias ou modelos. O fenômeno e a forma como ele se apresenta ao sujeito dependem da experiência consciente que, estudada em sua essência, busca restaurar uma lógica fundamental, ou essência, livre de empirismos transitórios.

Iremos, portanto, abordar o conceito de comunidade de acordo com a fenomenologia, uma corrente filosófica de origem alemã fundada pelo matemático e filósofo Edmund Husserl (1859-1938), nascido na Morávia, atual República Checa. Vale notar que a fenomenologia surge na Alemanha contemporaneamente ao nascimento do





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

fenômeno político nacional-socialista e faz um contraponto à sua ideologia totalitária, fortemente baseada em teses científicas frias e distantes da realidade humana. Dentre os mais conhecidos fenomenólogos alemães que trabalharam ao lado de E. Husserl em favor da humanização das ciências, em especial, da Psicologia e da Sociologia, encontramos, por exemplo, Max Scheler e Martin Heidegger.

Nesse ambiente de grandes filósofos surge uma jovem filósofa judia, Edith Stein, primeira mulher a integrar o círculo de Gottingen. As primeiras três obras de Stein irão versar sobre O Problema da Empatia (1916), que foi sua tese de Doutorado, Psicologia e Ciências do Espírito - Contribuições para uma fundamentação filosófica (1922) e Uma pesquisa sobre o Estado (1925), todas elas fundadas no método husserliano da redução à essência das coisas. Iremos aqui nos apoiar na terceira obra, sobre o Estado, da discípula e assistente de Husserl. Stein defende que é necessário, em primeiro lugar, conhecer a dimensão mais profunda do ser humano (psicologia), sua lógica (lógica da razão) para então entender as estruturas do Estado como um fenômeno criado pelo ser humano. Dito em outras palavras, de maneira muito resumida, a autora parte do fenômeno da pessoa como sujeito de relações interpessoais para tipificar as relações comunitárias, societárias e de massa, necessárias para compreensão do fenômeno do Estado. As primeiras obras de Edith Stein obviamente dialogavam a partir de um ponto de vista crítico, não ideológico, mas filosófico, a gênese do nacional socialismo.

Parece-nos importante tratar, ainda que brevemente, dos três tipos de agrupamentos humanos fundamentais para se compreender a estrutura de estado da Alemanha. Começemos pelo conceito de massa, definido por Stein como um aglomerado de pessoas indistintas que se relacionam por contágio psíquico, sem que esteja implicada a dimensão espiritual – que compreende o intelecto e a vontade – e que distinguem o ser humano como animal racional. Na massa o nível de consciência é baixo e a escolha do bem, do belo e do verdadeiro cede ao contágio externo, com o risco político de manipulação. A Sociedade, por sua vez, se distingue da massa por se tratar de um aglomerado onde as pessoas se unem para lograr um objetivo específico, comum e externo (ter, fazer, produzir, vencer). A sociedade, nesse sentido, tem começo, meio





e fim e nela as pessoas podem ser substituídas por outras (utilidade finita) sem que a sociedade deixe de existir. O que mantém o vínculo entre as pessoas é o contrato e a finalidade da sociedade, portanto, não as pessoas em si. A sociedade serve à vida comunitária como estrutura que garante estabilidade porque os seres humanos falham nas relações solidárias e o contrato garante a continuidade.

E finalmente, a comunidade (*Gemeinschaft*), que mais nos interessa, é vista como um organismo vivo em que cada membro que dela faz parte é insubstituível, assim como cada órgão do corpo que ocupa um lugar único e imprescindível. Na comunidade a pessoa é acolhida na sua integridade, ou seja, de corpo e alma. Na medida em que cada um possa viver sua singularidade, a comunidade torna-se um terreno fértil para o desenvolvimento integral de seus membros. A vivência comunitária é compreendida como “ser-com-o-outro”. E esta experiência do “nós”, por sua vez, só é possível devido a uma ligação profunda entre as pessoas. O vínculo interpessoal é de caráter interior e se dá no íntimo das almas. Por isso podemos dizer que em toda comunidade há um “núcleo de sentido comum” que toca cada pessoa e é abraçado, simultaneamente, por todos. Em uma comunidade familiar este núcleo passa pelos vínculos de sangue, de parentesco e de história comum. Em um grupo de amigos a vinculação é de caráter afetivo e também histórico. Finalmente, em uma comunidade religiosa, vista por Stein como o mais perfeito agrupamento humano, o vínculo decorre de uma fé comum e da existência de um Deus que é objeto desta fé e funda a experiência de fraternidade. Feitos estes esclarecimentos sobre o conceito de comunidade na perspectiva da corrente filosófica da fenomenologia, podemos avançar para tratar da questão da autonomia da comunidade municipal na Alemanha, recordando que o termo município, em alemão, é um sinônimo de comunidade (*Gemeinde*).



3. A autonomia municipal na Alemanha segundo a Lei Fundamental de 1949: o princípio e a prática da subsidiariedade

Na Alemanha a autonomia política e administrativa municipal tem uma longa tradição. Considera-se que tenha surgido com a chamada Lei Orgânica de Stein, de 1808, que visava uma reforma administrativa com o objetivo de criar vínculos mais estreitos entre as municipalidades e o Estado nacional após a derrota da Prússia para o exército francês comandado por Napoleão (Dill, 2016:1). A autonomia administrativa municipal (*Gemeindeselbstverwaltung*) significa, como conceito jurídico, o direito dos municípios regulamentarem e gerirem todos os assuntos da comunidade local, respeitando as leis, de acordo com a sua própria apreciação. Para tanto os municípios devem gozar de recursos próprios e contar com a participação efetiva de representantes da sociedade democraticamente eleitos pela comunidade (Kanitz, 1995:237).

A opção pela tomada de decisões políticas e administrativas de forma descentralizada é norteadada pelo princípio da subsidiariedade que privilegia o nível democrático do Estado que está mais próximo da vida cotidiana do cidadão. De acordo com este princípio, tudo o que pode ser feito pelos municípios de maneira autônoma e responsável não pode ser assumido pelo estado ou pela união. Este princípio e a autonomia municipal na Alemanha estão assegurados institucionalmente como cláusula pétrea constitucional pela Lei Fundamental de 1949 (Kanitz, 1995:237):

Artigo 28, 2 da Lei Fundamental: Aos municípios deve ser assegurado o direito de regulamentar todos os assuntos da comunidade local no âmbito das leis e sob responsabilidade própria.

Importante notar que o nível regional de governo que decorre da associações de vários municípios em um determinado território, chamado de *Landkreis*, ou simplesmente, *Kreis*, também tem o direito de autonomia administrativa, conforme a lei, no âmbito de suas tarefas legais (Kanitz, 1995:237). Este nível de governo, dotado de poder executivo e legislativo, se coloca entre as esferas municipal e estadual. Ao cuidar





da agenda inter-municipal, o *Landkreis* pode assumir tarefas que os municípios não têm condições de executar de forma isolada. Financiados quase que inteiramente pelos próprios municípios, os *Landkreis* encarregam-se por exemplo, da gestão de resíduos sólidos e dos equipamentos sociais e educacionais de alcance regional.

Para que o princípio da subsidiariedade possa ser colocado na prática é fundamental que os limites das competências da União, dos Estados, dos *Landkreis* e dos Municípios sejam delimitados de forma muito clara. Pode-se afirmar que boa parte da vida política da Alemanha se dá no âmbito das relações interfederativas. Os entes da Federação vivem um dinamismo de pactuação e repactuação permanente em torno das políticas públicas tendo o princípio da subsidiariedade como eixo das relações de modo a evitar todo e qualquer tipo de dependência ou clientelismo entre as esferas. Nenhum dos entes superiores tem o direito de subtrair ao município o direito de autonomia administrativa ou interferir nas tarefas próprias sob o risco de tolher as forças e indústrias criativas das comunidades locais. A autonomia municipal é também protegida pelas constituições dos estados e pelos códigos municipais como um elemento essencial da democracia.

Do ponto de vista histórico os analistas apontam que as experiências de centralização do poder decisório foram negativas pois acabaram por inchar os órgãos públicos do governo federal. O peso da máquina pública central em alguns setores praticamente não permite mudanças ágeis na orientação de determinadas políticas e muito menos uma coordenação entre políticas. Além disso, as decisões centrais afetam de imediato todas as pessoas em todos os lugares, porém, nem sempre, são as mais adequadas para cada uma das regiões que possuem suas particularidades (Kanitz, 1995:238). Por conseguinte, historicamente, pode-se observar os benefícios da descentralização como uma forma de se incentivar a efetividade das políticas e a inovação. Os governos municipais autônomos, ao se depararem com realidades locais mutantes, precisam se reinventar a fim de adaptar o conceito de suas políticas públicas à sua prática. Ademais, a política produzida em pequena escala faz com que possíveis erros possam ser corrigidos mais rapidamente e que suas consequências sejam menos prejudiciais. Ou seja, as imprecisões produzem efeitos restritos na esfe-





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

ra local que podem, quase sempre, ser aperfeiçoadas com relativa agilidade (Kanitz, 1995:239).

Costuma-se afirmar que o desenvolvimento da estrutura federativa da República Federal da Alemanha se deu em duas fases. A primeira fase, que tem como marco inicial o ano de 1871, se refere à unificação da Alemanha, em 16 estados federados, sob hegemonia da Prússia de Otto v. Bismarck. A segunda fase está ligada ao arranjo federativo de 1991, após a queda do Muro de Berlim em 1989. Este arranjo decorreu da reunificação dos estados da Alemanha que estiveram sob o jugo do regime comunista da antiga DDR. No atual formato cinco Estados e uma Cidade-Estado (Berlim) do leste foram anexados ao território ocidental da RFA. Importante afirmar que a atual estrutura federativa consolidada da Alemanha apoia-se em uma vasta rede de 12 mil municípios espalhados por todo território. Na sua maior parte são municípios pequenos e médios que, como já dissemos, contam com estruturas regionais de governo e gestão, os Landkreis. Importante recordar também que, ao lado dos Kreis, de forma suplementar, os municípios podem constituir consórcios intermunicipais (Zweckverband) que assumem tarefas específicas e limitadas a um determinado grupo de municípios contratantes de seus serviços, por exemplo, de gestão de resíduos sólidos e produção de energia.

Como na Federação brasileira, o nível superior de governo da Alemanha é a União (Bund), responsável pelos assuntos de cunho nacional tais como segurança pública, desenvolvimento sustentável e política externa. Em um segundo plano estão os 16 Estados Federados (Länder) sendo que 3 deles são na verdade Cidades-Estado: a capital Berlim, fundada em 1237, hoje com 3,4 milhões de habitantes e duas cidades da antiga Liga Hanseática, Hamburgo, fundada em 810, hoje com 1,75 milhões de habitantes, e Bremen, fundada em 780, hoje com 650 mil habitantes. Interessante notar que o grau de autonomia dos estados federados é tão grande que todos eles possuem “embaixadas” na capital federal para representar seus interesses e negociar diretamente com a União.

Em um terceiro plano estão as chamadas *Regierungsbezirke* (Regiões de Governo),





que consistem em regiões administrativas usadas para agregar um certo número de Estados Federados em torno de temas de interesse interestadual como, por exemplo, a ampliação do aeroporto de Frankfurt que trouxe impactos para uma ampla região do país. As regiões de governo também acolhem as demandas dos *Landkreise* que delas fazem parte. As *Regierungsbezirke* também são integradas pelas Grandes Cidades ou Cidades Livres (*kreisfreie Städte*), ou seja, cidades que não fazem parte de um *Landkreis* exatamente por seu tamanho e população. A Alemanha tem cerca de 70 Cidades Livres, com mais de 100 habitantes, que funcionam como polos regionais e podem negociar seus interesses diretamente com o governo do estado.

Retomando o tema dos *Landkreise*, colocados entre o nível municipal e o estadual, vale destacar que eles constituem unidades formais de cooperação intermunicipal. Em média, um *Landkreis* é formado por cerca de 20 a 30 municípios e possui uma estrutura de governo complexa de caráter intergovernamental. Como vimos, essa estrutura de cooperação tem por objetivo auxiliar, de forma regional, na prestação de serviços que os próprios municípios não têm aparato administrativo para executar satisfatoriamente. Neste sentido, as competências dos *Landkreise* estão fundadas no já referido princípio da subsidiariedade: a entidade maior, ou superior, só deve agir caso a comunidade menor não tenha condição de cumprir com determinada tarefa. Em outras palavras, o *Landkreis* não pode se impor sobre os municípios que dele fazem parte. Ao contrário, as competências se distribuem de forma ascendente (de baixo para cima). O que garante a harmonia das esferas de governo é uma perspectiva do todo e da união entre municípios, regiões e estados (*Bund*). Pode-se observar como a Alemanha valoriza na prática as forças criativas locais e regionais pondo em prática o princípio da subsidiariedade, no âmbito das relações intergovernamentais verticais, e o princípio da solidariedade horizontal entre municípios ou entre estados, buscando um equilíbrio de recursos e competências.

É importante pontuar ainda que os *Landkreise* cumprem um papel duplo: representa a microrregião intermunicipal frente ao governo do Estado, bem como garante a unidade de interesses de uma determinada região aproximando os municípios e exercendo uma função de mediação de interesses com vistas ao bem comum. O plano mais baixo





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

da Federação é ocupado pelos municípios (*Gemeinde*), com menos de 100 habitantes. Há uma segunda forma de agregação dos municípios que são as chamadas *Gemeindeverbände*, ou Associações de Municípios. Em geral estas associações são menores que os *Landkreise* mas também visam à cooperação intermunicipal. Em suma, diante de todo este complexo de estruturas é possível afirmar que a cooperação regional, no fundo, é uma garantia para que se exerça a autonomia municipal. Unidos os municípios são mais fortes e mais autônomos. Este tipo de pacto federativo cooperativo, que contempla diferentes tipos e esferas de poder, quer tornar as estruturas de Estado mais leves e mais próximas do cidadão. As competências de cada uma das esferas são condizentes com as suas capacidades de execução. E os governos locais são finalmente a garantia permanente de um maior senso de comunidade, cidadania e democracia. Segundo Kanitz, “a multiplicidade de centros de decisão e de ação investidos do direito da autonomia administrativa municipal ajuda a assegurar o espaço de liberdade para o cidadão. Aqui ele pode compreender: o município somos nós mesmos, a comunidade dos cidadãos. Isso promove a identificação do cidadão com a sua comunidade e contribui destarte para criar um sentimento pátrio” (Kanitz, 1995:239).

Os arranjos constituídos e institucionalizados com a função de facilitar a cooperação, além de organizarem de forma mais equânime o território, são também promotores e difusores de boas práticas. A multiplicidade das instâncias locais que cooperam lado a lado, em um regime de responsabilidade própria (*Selbstverwaltung*), produz também novas ideias. Surgem assim as soluções bem-sucedidas que multiplicam seus benefícios por meio do exemplo que elas representam diante de outros (Kanitz, 1995:239). No âmbito jurídico, diferentemente da situação jurídica brasileira, na Alemanha, a União e os Estados legislam, em conjunto, sobre serviços públicos de alta relevância. Por isso resta muito pouco para a regulamentação própria dos municípios, aos quais, no entanto, cabe a execução da maior parte das tarefas, entre elas, por exemplo, a emissão de passaportes. Estima-se que os entes locais sejam responsáveis por cerca de 80% da execução de todas as leis federais e estaduais (Krell, 2003). Em outras palavras, os municípios formam o âmbito mais importante da administração estadual, como se fossem órgãos da administração indireta, porém, com autonomia política.





As atribuições municipais na Alemanha perpassam então as mais diversas áreas, tais como: administração geral, inclusive reformas administrativas; direito, segurança e ordem pública, em que se inserem, por exemplo, o registro de dados dos cidadãos, serviço de registro civil, inspeção do trabalho, meio ambiente e direitos do consumidor, proteção contra incêndios, serviços de emergência e primeiros socorros; Escolas, educação e cultura, por exemplo, a construção e manutenção de prédios escolares, construção e preservação de bibliotecas, instalações para ensino de adultos, museus e teatros; Lazer e esporte, por exemplo, por meio da construção e manutenção de equipamentos esportivos, quadras infantis, piscinas e áreas verdes; Setor de ação social, sobretudo subsídios sociais, mas também serviços de assistência social, tais como assistência familiar, serviços de cuidadores para enfermos e idosos; Políticas públicas para adolescentes e jovens e crianças, inclusive programas sociais com ofertas de lazer, recreação, educação, intercâmbio, instalação e manutenção de creches e pré-escolas; Hospitais, sobretudo a garantia de assistência hospitalar através da participação nos investimentos no setor; Desenvolvimento urbano, passando pela construção, moradia e mobilidade urbana, ressaltando-se o controle e a coordenação do uso do solo, da construção civil, do setor de trânsito e do pagamento de auxílio-moradia; Abastecimento e eliminação de resíduos, incluindo o abastecimento d'água e o fornecimento de energia; Fomento ao setor empresarial, principalmente a preservação das unidades já existentes até o assessoramento de empresas e a promoção de áreas empresariais (Dill, 2016:164/165).

Reiteramos com estes exemplos que o percentual das atribuições locais é realmente muito elevado, reafirmando que cerca de 80% da execução de todas as leis federais e estaduais se dão no plano municipal. Além do que os municípios se encarregam de cerca de 2/3 de todos os investimentos públicos com extrema eficiência e proximidade dos beneficiários finais. Finalmente, cerca de 25%, ou 1/4, de todas as tarefas públicas dos estados federados são também executadas pelos municípios (Kanitz, 1995:256). Por isso a Alemanha é considerada uma das federações mais descentralizadas do mundo e aponta para o potencial dos municípios e regiões como esferas de governo fundamentais para o desenvolvimento social e econômico apoiado nas comunidades.





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

É claro que as fontes de recursos destinadas aos entes municipais são proporcionais às inúmeras tarefas pelas quais são responsáveis. No sentido de garantir uma efetiva autonomia municipal, estima-se que 2/3 das receitas sejam próprias e apenas 1/3 advinha de transferências dos estados ou subsidiariamente, da União. Os municípios contam com impostos importantes que são de competência própria, principalmente, o imposto sobre funcionamento de empresas e o imposto territorial, equivalente ao IPTU brasileiro. Os tributos exclusivos municipais são, obviamente, destinados ao âmbito municipal ou regional. De modo a complementar a receita própria, os municípios contam com 15% do imposto de renda sobre pessoa física, semelhante ao IR no Brasil, e uma parcela do Imposto sobre o Valor Agregado – IVA, que é também arrecadado pelo governo central. Somam-se às fontes tributárias federais, as receitas advindas de taxas pela prestação de serviços específicos, por exemplo, a coleta do lixo; a limpeza urbana e as contribuições de melhoria. Somam-se a isso as transferências financeiras sob a forma de subsídios gerais e especiais, tanto do governo federal como estadual. Por fim, existem receitas decorrentes de atividades empresariais realizadas pelos municípios e proventos oriundos de alienações e da obtenção de empréstimos.

Para concluir, é importante notar que a população alemã, desde a segunda-guerra, busca construir e conservar uma cultura de participação democrática fundada na formação cívica e política. Este é o papel central das fundações políticas tais como a Fundação Konrad Adenauer, ligada à Democracia Cristã, a Fundação Friedrich Ebert, ligada à Social Democracia e a Fundação Heinrich Boll, ligada ao Partido Verde, entre outras. Todas as fundações políticas ensinam que o engajamento efetivo da população é prioritário para a construção do bem comum por meio da formação da vontade pública. Nesse dinamismo democrático a Alemanha sempre priorizou a esfera local de governo enquanto uma escola natural de democracia e gestão pública. Graças a estes dois ingredientes – a formação política e a participação cívica – é possível que exista uma permanente revitalização da democracia municipal, estadual e federal. A prestação de serviços públicos e o planejamento municipal só podem se dar quando as redes de apoio aos cidadãos desempenham o seu papel. No fundo, a tese que defendemos é de que os gestores responsáveis pelos orçamentos municipais, pela





implementação de políticas e pelo suporte ao cumprimento das metas dos governos locais buscam resultados em função das demandas reais da sociedade.

Acreditamos que o exemplo da Alemanha possa ser inspirador para o processo de reformas em curso no Brasil no sentido de uma maior descentralização do Estado. A famosa administração pública alemã se sustenta no equilíbrio da estrutura federativa. O sistema político e partidário acompanha a mesma lógica subsidiária garantindo representatividade e legitimidade aos partidos e aos seus líderes. Com tudo isso se promove o fortalecimento político em nível municipal e intermunicipal. Talvez o Brasil pudesse dar uma maior importância à sua cultura tribal autóctone que aponta para a horizontalidade da governança. Inspirado ou não nas nossas origens, o movimento de descentralização e o fortalecimento da participação democrática estão em curso no Brasil. Que este dinamismo possa ser melhor apropriado pelos programas dos partidos e pelas instituições públicas enquanto um projeto de nação que tem como foco a dignidade da pessoa humana e seu desenvolvimento no contexto das comunidades locais.

José Mario Brasiliense Carneiro

Possui graduação em Direito pela Universidade de São Paulo (1984), mestrado em Administração Pública pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo - Fundação Getulio Vargas (1992) e doutorado em Administração de Empresas pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo - Fundação Getulio Vargas (2002). Realizou o Program of International Management - PIM na Universidade de Economia e Administração de Viena (Wirtschaftsuniversität Wien - 1990) e o Master em Teologia na Pontificina Universidade Lateranense (Roma 2002-2003). Foi Senior Trainee da United Nations for Industry Development - UNIDO (Viena) na Área de Meio Ambiente. Atuou em alguns órgãos do Governo do Estado de São Paulo entre 1984 e 1992, sempre com políticas ligadas ao Desenvolvimento Territorial, Recursos Hídricos e Meio Ambiente (Secretaria de Planejamento, Secretaria de Transportes e FUNDAP). Foi Coordenador de Projetos da Fundação Konrad Adenauer no Brasil entre 1992 e 2002 responsável pelas áreas de





Política Local, Estado de Direito, Meio Ambiente e Relações Internacionais. Em 2002 fundou a Oficina Municipal, uma Escola de Cidadania e Gestão Pública sem fins lucrativos (OSCIP) que trabalha em parceria com a Fundação Konrad Adenauer nos campos da Política e Administração Pública Municipal e com a Fundação Itaú Social no campo da Gestão da Educação Municipal e dos Consórcios Intermunicipais de Educação.

Referências

BOTHE, M. et alii. *O Federalismo na Alemanha*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, Série Traduções 07/1995.

CARNEIRO, J.M.B. e DILL, G. “Arranjos federativos regionais na Alemanha e o papel articulador dos Landkreise” in: *Cadernos Adenauer* 4/2011. Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2011.

DILL, G. “Política Municipal na Alemanha” in: *Cadernos Adenauer* 3/2016. Política Local e Eleições 2016. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

HERDEGEN, M. e VOGEL, B. *Federalismo e Estado de Direito*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Papers no. 3, 1993.

HOFMEISTER, W. e CARNEIRO, J.M.B. Orgs. *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates no. 22, Vol. I, abril 2001.

KANITZ, H. “A autonomia administrativa municipal: a administração pública ao alcance do cidadão”. In: *O Federalismo na Alemanha*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, Série Traduções 07/1995.

KRELL, A. J. *O Município no Brasil e na Alemanha*. São Paulo: Oficina Municipal e Fundação Konrad Adenauer, 2003.

LEI FUNDAMENTAL DA REPÚBLICA FEDERAL DA ALEMANHA. Coimbra: Coimbra Editora 1996.







CAPITULO 9

Descentralização e regionalização: projetos convergentes?¹

VERA SCHATTAN P COELHO

MARIA IZABEL SANCHES COSTA

LAÍS SCHALCH

O processo de regionalização do Sistema Único de Saúde (SUS) envolve complexos arranjos colaborativos entre atores governamentais – municipais, estaduais e federais –, prestadores de serviços e a sociedade civil, que têm se mostrado difíceis de implementar. O artigo analisa como os processos de descentralização e regionalização engendraram arranjos institucionais e interesses que têm contribuído para estas dificuldades e discute estratégias que possam mitigá-las.

Tendo como pano de fundo o fortalecimento das instituições democráticas do país, a Constituição de 1988 aumentou significativamente o poder dos estados e dos municípios em um claro processo de descentralização político-administrativa. Novas competências foram estabelecidas em assuntos de interesse local como políticas sociais, tributação e organização do território, as quais condicionaram processos de mudanças na política e nas políticas públicas (Arretche, 1997).

No caso da saúde, com o avanço da descentralização tornou-se evidente que, para uma expressiva proporção de municípios, a oferta de serviços mais complexos só se

1. O artigo foi elaborado a partir de material colhido e analisado nas pesquisas “Contratação de Serviços e Gestão Regional”, que integrou o programa “Gestão Regional e Redes – Estratégias para a saúde em São Paulo” coordenado por Nelson Ibañez e Ana Luiza Viana, CEALAG (Projeto de Fortalecimento da Gestão Estadual da Saúde, Secretaria do Estado da Saúde de São Paulo/BID); “Equidade e Contratação de Serviços no SUS” realizado no âmbito do Núcleo de Cidadania, Saúde e Desenvolvimento do CEBRAP e do Centro de Estudos da Metrópole (CEM), financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp - processo 2013/07616-7); e “Regionalização e Contratação de Serviços” desenvolvido no âmbito do PPG em Políticas Públicas da UFABC, com financiamento da CAPES, 2015/17. As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas são de responsabilidade das autoras.





tornaria viável a partir de arranjos regionais, os quais demandam planejamento regional, compartilhamento de responsabilidades, cooperação e coordenação federativa, tanto em sentido vertical, articulando as três esferas de governo, como também, em sentido horizontal, estruturando arranjos de cooperação entre as esferas do mesmo nível (Rocha & Soares, 2016; Abrucio et al., 2010). Esses arranjos devem imprimir “ganhos de racionalidade e melhoria na oferta assistencial” (Viana, 2017:15).

A formação desses arranjos cooperativos não tem, no entanto, se mostrado fácil, uma vez que “implica uma coordenação eficiente entre as diferentes instâncias governamentais, enfrentando o problema de coordenação das ações de níveis de governos autônomos” (Menicucci, 2014:7). Outra dificuldade é a coordenação entre os prestadores, os quais dispõem de grande autonomia e são responsáveis pelos diferentes níveis de atenção à saúde – primária, média e alta complexidade (Cealag, 2016). E há, ainda, o desafio de coordenar a relação entre essas esferas (Coelho et al, 2017). Nesta linha Erny-Albrecht (2016) chama a atenção para o desencontro entre, por um lado, as necessidades de coordenação entre entes federados, políticos, gestores e prestadores para estreitar tanto a integração, quanto os ganhos de escala e, por outro, a falta de um “principal”² que tenha autoridade para controlar o orçamento, alocar recursos e introduzir uma punição crível caso um dos membros decida agir em detrimento da parceria.

Neste artigo exploramos a relação entre os arranjos institucionais constituídos nos processos de descentralização e regionalização e estes problemas de coordenação³. Esta discussão é feita a partir de material colhido, em 2016 e 2017, em cinco regiões de saúde do Estado de São Paulo selecionadas pelo projeto de Fortalecimento da Gestão Estadual da Saúde, a saber: Itapeva, Vale do Ribeira, Vale do Jurumirim, Litoral Norte e Região Metropolitana de Campinas.

O artigo está dividido em cinco seções, incluindo esta Introdução. Na segunda seção

2. O principal é aquele que contrata um agente para implementar ações que levem à consecução dos interesses do principal.

3. Pires e Gomide (2014:14) compreendem os arranjos institucionais como “as regras específicas que os agentes estabelecem para si nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas e sociais particulares”. Desta maneira, tais arranjos instituem as normas das relações, objetivos e atores que participarão do processo.





apresenta-se de forma breve o processo de descentralização da atenção primária à saúde e os principais arranjos – políticos e clínicos – implementados para fomentar a regionalização. Na terceira seção é apresentada a metodologia da pesquisa. Na quarta seção são apresentados os arranjos regionais identificados pela pesquisa. Na quinta seção discute-se a relação entre os incentivos oferecidos aos atores que participam destes arranjos e as dificuldades de coordenação identificadas. Sugestões são apresentadas para mitigar essas dificuldades. Na sexta seção apresentam-se as conclusões do estudo.

2. A regionalização entra em cena

O processo descentralização do SUS, que ocorreu no início dos anos 1990 está intrinsecamente vinculado à estratégia de regionalização que se seguiu. No Brasil a divisão de poderes entre os níveis de governo trouxe destaque aos municípios no que tange à descentralização política, financeira e administrativa e novas atribuições à esfera estadual e federal (Arretche, 1990; 1997). No caso da saúde, além da cooperação técnica e financeira esperada entre os três entes para a implementação do SUS, cabem à esfera federal a coordenação e a elaboração de diretrizes da política e, às esferas estaduais e municipais, a sua execução.

Antes de proceder à análise dos arranjos que sustentam esta cooperação é importante recuperar a estrutura dos serviços de saúde. O sistema de saúde está estruturado em três níveis de atenção à saúde. A Atenção Primária à Saúde (APS) é considerada a porta de entrada para o SUS, aí são marcadas consultas, exames e procedimentos básicos, sendo o município responsável por sua execução. AAPS conta com uma rede de especialidades de baixa complexidade como: clínica geral, pediatria, obstetrícia e ginecologia e deve ser capaz de resolver 80% das necessidades e problemas de saúde. Na média complexidade estão os hospitais, os centros de diagnóstico e outras unidades de atendimento especializado – este nível é de responsabilidade da esfera estadual e, em casos de capacidade técnica e financeira, de responsabilidade do município. Por fim, na alta complexidade estão os hospitais de grande porte que,





tal como o nível anterior, são de responsabilidade da esfera estadual e, em casos de capacidade técnica e financeira, de responsabilidade do município. Este conjunto de serviços é cofinanciado pelos governos federal, estaduais e municipais. As transferências para os últimos se dividem em automáticas e condicionadas à implantação de estratégias e programas considerados prioritários.

Ao longo dos anos 1990, ficou claro que a maior parte dos municípios brasileiros não dispunha desta rede de serviços nem, tampouco, de capacidade financeira e administrativa para sustentá-la. Com isso, foi se evidenciando a necessidade de maior coordenação federativa e planejamento regional.

A partir dos anos 2000, para impulsionar a produção de relações mais articuladas e cooperativas entre os entes federados foram propostos o Plano Diretor de Regionalização (PDR), o Plano Diretor de Investimentos (PDI) e a PPI (Programação Pactuada Integrada). A PPI é um instrumento onde são definidos os serviços e os recursos para a população própria de cada município e para a população referenciada, devendo explicitar os compromissos assumidos pelos e entre os municípios, tanto no Plano Estadual, quanto nos Planos Municipais de Saúde. A PPI também define a transferência dos recursos acordados do Fundo Nacional de Saúde para os Fundos Municipais de Saúde. Enfim, trata-se de um instrumento de planejamento dos serviços regionais, pelo qual os municípios estabelecem um pacto para transferirem recursos, de modo que um município “paga” ao outro pela prestação de uma certa quantidade de serviços. Esses planos e programações deveriam ser acordados nas Comissões Intergestores Bi e Tripartite.

Em 2006, com a publicação do Pacto Pela Saúde, ganhou força o processo de construção descentralizada do Plano Estadual de Saúde 2008-2011.

Em 2011, o Decreto 7.508 instituiu a Comissão Intergestores Regional (CIR), que passou a ser responsável pela governança regional e pelo Contrato Organizativo de Ação Pública (COAP). Com esse contrato esperava-se delimitar com clareza as responsabilidades de cada ente da Federação na integração de ações e serviços de saúde nas regiões de saúde e, ainda, definir indicadores, metas de saúde, critérios de avaliação de desempe-





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

nho e formas de controle e fiscalização que balizasse o repasse de recursos entre esses entes. Naquele momento também definiram-se as Redes de Atenção à Saúde (RAS) que estabelecem diretrizes para a organização dos serviços de saúde e sua integração, bem como as redes temáticas⁴. Essas redes deveriam ser planejadas e implementadas a partir das características da população, do território e da rede de serviços existentes (serviços e sistemas de apoio e logístico). A adesão ao COAP por parte dos municípios foi, no entanto, irrisória (Ouverney et al., 2017)⁵. Naquele ano implementou-se, ainda, o Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMA-Q-AB) com o objetivo de incentivar os gestores municipais e as equipes a melhorar a qualidade dos serviços de saúde oferecidos aos seus cidadãos. Para tanto, o programa propunha um conjunto de incentivos financeiros vinculados a estratégias de qualificação, acompanhamento e avaliação do trabalho das equipes de ESF.

Este arcabouço institucional foi promulgado tendo em vista reunir governos – municipais, estadual e federal – de forma a criar uma rede de serviço hierarquizada, com comando único e fluxos que evitassem duplicidade e concorrências entre os serviços. Esperava-se integrar os três níveis de governo e de serviços de forma a atender o cidadão, independentemente de quem fosse o prestador, o financiador ou o gestor. Tal como se pode imaginar, tal empreita demanda coordenação política, entre entes federativos; coordenação clínica, entre prestadores de serviços autônomos e, ainda, coordenação entre estes dois eixos, isto é, o político e o clínico ou, em outras palavras, demanda arranjos complexos entre diferentes categorias de atores envolvidos com o SUS.

Neste artigo indaga-se sobre os incentivos e constrangimentos que esses arcabouços – legal e institucional – vêm colocando a este conjunto de atores para que atuem em prol da regionalização. Na próxima seção são descritos os procedimentos metodológicos utilizados para tanto.

4. Ministério da Saúde. Portaria n. 4.279, de 30 de dezembro de 2010. *Diário Oficial da União, Brasília (DF), Seção 1:89, 2010, 31 dez.*

5. RAS: Atenção Primária em Saúde APS, Urgência e Emergência RUE, atenção Psicossocial, ambulatorial especializada e hospitalar e Vigilância Sanitária; Redes Temáticas de Atenção à Saúde: Cegonha, Atenção Psicossocial, Rede de Urgência e Emergência, Atenção às Doenças e Condições Crônicas, Cuidado com a Pessoa com Deficiências.





3. Metodologia

A pesquisa que embasou este artigo foi realizada nas cinco regiões selecionadas pelo Projeto de Fortalecimento da Gestão Estadual da Saúde: Itapeva (onde foram visitados os municípios de Itapeva e Itararé), Vale do Ribeira (onde foram visitados os municípios de Registro, Cajati, Juquiá e Pariquera-Açu), Vale do Jurumirim (onde foram visitados os municípios de Avaré, Piraju, Itaporanga), Litoral Norte (onde foram visitados os municípios de Caraguatatuba, Ubatuba, Ilhabela e São Sebastião) e Região Metropolitana de Campinas (onde foram visitados os municípios de Campinas, Itatiba e Santa Bárbara d' Oeste, Sumaré e Holambra), perfazendo um total de 18 municípios. A Tabela 1 apresenta dados gerais sobre as cinco regiões pesquisadas.

Tabela 1 – Características das 5 regiões de saúde pesquisadas (2013-2014)

REGIÕES DE SAÚDE	Nº MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO 2014 (TCU)	PIB PER CAPITA (R\$ 1.000) 2013	Nº UNIDADES QUE ATENDEM MÉDIA COMPLEX	Nº MÉDICOS POR 1000 HAB.	% DE MÉDICOS NO SUS NO TOTAL	Nº MÉDICOS NO SUS POR 1000 USUÁRIOS DO SUS	TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL
Itapeva	15	281.998	17,8	28	0,9	92,0	1	19,1
Vale do Ribeira	15	283.588	31,0	22	1,0	86,1	1	17,7
Vale do Jurumirim	17	294.002	18,5	14	0,9	92,0	1	12,5
Litoral Norte	4	310.240	42,3	23	1,3	83,3	1	9,8
Reg. Metrop. Campinas	19	3.037.843	47,3	146	3,5	56,5	2	9,6

Fonte: CNES: DATASUS, TCU, IDSUS, Banco de Indicadores Regiões e Redes, SIM, SINASC.
Elaboração: NSCD/CEM/CEBRAP





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

As primeiras três regiões estão entre aquelas com os piores indicadores socioeconômicos e de saúde do Estado, a quarta é uma região intermediária, enquanto a última é uma região metropolitana que vem avançando na definição de políticas regionais, apresenta bons indicadores socioeconômicos e de saúde e oferta serviços de alta complexidade para as regiões que contam com menos recursos. Esse conjunto de casos representa, portanto, uma boa amostra intencional de diferentes realidades regionais presentes no Estado de São Paulo. As visitas às cinco regiões foram realizadas entre agosto de 2016 e janeiro de 2017.

A pesquisa foi essencialmente qualitativa e centrada em obter informações a partir de entrevistas com atores envolvidos no processo de regionalização do SUS, de observações da equipe em campo e de documentos coletados – artigos científicos, legislação e documentos administrativos. A pesquisa foi estruturada em três etapas.

Em uma primeira etapa buscou-se descrever o perfil dos sistemas municipais e regionais. Para viabilizar esse levantamento foram desenvolvidos quatro questionários: um para ser aplicado aos gestores da Secretaria Estadual de Saúde (SES), um para ser aplicado aos gestores municipais, um para ser aplicado aos gerentes de unidade de saúde e um para ser aplicado aos usuários. Foram realizadas cento e vinte e duas entrevistas com esses atores, as quais foram transcritas.

Em uma segunda etapa iniciou-se a análise do material colhido. Os dados foram sistematizados por região a partir de três eixos analíticos: 1) Identificação das instituições que operam na saúde na região com suas regras e a forma como estruturam as ações dos atores envolvidos na rede regional de serviços; 2) Identificação das redes formais e informais de relações que existem entre esses atores; e 3) Identificação dos interesses e posições desses atores em relação à regionalização. Nesta etapa consolidamos o material analisado buscando caracterizar, em cada uma das cinco regiões, tanto os atores, quanto os contornos do arranjo institucional que se formaram para garantir a descentralização e a regionalização dos serviços públicos de saúde.

Em uma terceira etapa, indagamos sobre os incentivos e constrangimentos que estes



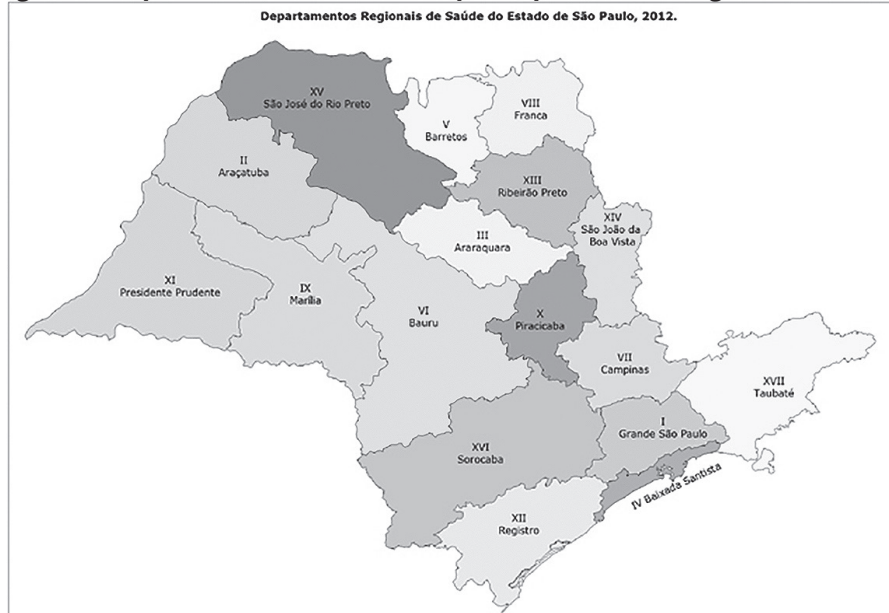


arcabouços – legal e institucional – vêm apresentando aos atores envolvidos com o SUS tendo em vista sua atuação no sentido de colaborar com a regionalização.

4. A regionalização nas cinco regiões pesquisadas

No Estado de São Paulo, a regionalização é um tema antigo. Em 1986, foram criados 62 Escritórios Regionais de Saúde (ERSA), tendo em vista a integração das ações de saúde dos respectivos territórios e, ainda, as comissões interinstitucionais de gestão, encarregadas de gerenciar os serviços de saúde desses territórios. Nos primeiros anos de implementação do SUS, extinguíram-se os ERSAs e criaram-se 24 Diretorias Regionais de Saúde (DIRs), as quais em 2008 deram lugar a 17 Departamentos Regionais de Saúde (DRS).

Figura1 – Mapa do Estado de São Paulo por Departamento Regional de Saúde



Disponível em: <http://www.saude.sp.gov.br/ses/institucional/departamentos-regionais-de-saude/regionais-de-saude>





A cena regional

Cada uma das 17 regiões de saúde congrega um conjunto de municípios em torno de, ao menos, dois centros de prestação de serviços: os municípios-polo, que atendem a demanda dos municípios vizinhos por serviços mais complexos, e os municípios-sede, onde são prestados serviços de maior complexidade para todos os municípios da região e onde fica sediado o Departamento Regional de Saúde (DRS).

Os acordos que sustentam a gestão regional são formulados a partir de cinco instâncias principais: 1) As secretarias municipais de saúde; 2) A Comissão Intergestores Regional (CIR), que congrega secretários de saúde municipais e gestores estaduais ligados ao Departamento Regional de Saúde (DRS) da Secretaria de Estado da Saúde; 3) A Secretaria Estadual de Saúde (SES); 4) Os consórcios intermunicipais de saúde (CIS); e o 5) O Ministério da Saúde, que define diretrizes para o funcionamento dos serviços e programas.

O DRS e a CIR são, por excelência, as instâncias de planejamento e de negociação regional. São eles que promovem o projeto regional e investem na aproximação entre os prestadores, os municípios e as várias instâncias da SES que atuam na região. A relação entre entes federativos é regulada, sobretudo, pela Programação Pactuada e Integrada (PPI) que, após 2008, quando seus termos foram acordados pelo DRS e CIR, nunca mais foi revista.

Outro ator importante na dinâmica regional é a Central de Regulação de Oferta de Serviços de Saúde (CROSS), um serviço estadual que responde pela regulação da oferta dos procedimentos “negociados” através da PPI. Ela opera a partir das: a) demandas por procedimentos médicos encaminhadas pelos municípios; b) definições informadas pelo DRS sobre a distribuição das vagas regionais; e c) vagas disponibilizadas pelos serviços de saúde ⁶.

A oferta adequada de serviços regionais depende tanto da integração entre estes vá-

6. Cabe lembrar que na região de Campinas o complexo de serviços da UNICAMP não aderiu ao sistema CROSS e, ainda, que vários outros serviços da região utilizam dois sistemas para regular o acesso regional, o CROSS e o SOL, um sistema municipal.





rios entes gestores como, também, do desempenho e da integração entre os vários prestadores.

Atenção primária à saúde (APS)

A oferta de serviços básicos, que deve resolver 80% das necessidades e problemas de saúde, é crucial para o funcionamento satisfatório dos sistemas regionais. Entre os entrevistados há, no entanto, consenso quanto às dificuldades de atingir este ideal, sendo a atração e fixação de profissionais de saúde, sobretudo médicos, e falta de capacitação dos gestores municipais fatores identificados como responsáveis importantes pela baixa resolutividade deste nível de atenção.

Nas regiões pesquisadas encontramos diversidade na forma de buscar fixar os médicos e, também, de gerir a APS. Em quase todos os casos é feita contratação indireta de médicos, seja através de OSS ou de credenciamento, mas são poucos os casos como, por exemplo, as Secretarias Municipais de Caraguatatuba, Itatiba e Registro onde é feita contratação de OSS para gestão dos serviços. Nestes casos são estabelecidas metas quantitativas, indicadores quantitativos e qualitativos e monitoramento trimestral para o desempenho, seja de Unidades de Pronto Atendimento (UPA), seja de Unidades Básicas de Saúde (UBS). Alguns dos serviços visitados tinham recebido a visita do PMAq, havendo grande variação no uso feito pelas SMS das avaliações, assim como dos recursos distribuídos pelo programa.

Diferenças importantes entre os municípios também apareceram no quesito informatização. Enquanto alguns municípios, sobretudo na região de Campinas, contam com sistemas mais complexos em operação, no geral a informatização da atenção primária é precária, uma vez que não há redes que permitam acompanhar em tempo real não só o que é produzido nesse nível de atenção, como as patologias identificadas, quem está atendendo, que medicação está disponível, informações estas que permitiriam um monitoramento e avaliação mais adequados sobre o desempenho da atenção municipal. A precariedade desses sistemas aliada à carência, nos municípios, de recursos humanos capacitados contribui, ainda, para fragilizar o sistema de regulação, uma vez que são os funcionários municipais aqueles que referenciam os





pacientes para a Central de Regulação de Oferta de Serviços de Saúde (CROSS).

Enfim, atuam na APS: médicos e outros profissionais de saúde contratados diretamente pelos municípios; médicos credenciados pelas SMS; OSS que ofertam profissionais para atuarem nos serviços e OSS que gerem equipamentos.

Média Complexidade

Quanto à média complexidade, seus serviços são oferecidos, nas cinco regiões pesquisadas, por um mix de prestadores. As Santas Casas, além de oferecerem serviços para a população local, mantêm convênios com as esferas estadual e municipal para oferecerem serviços para a região. Esses serviços são oferecidos através de convênios firmados tanto pelas prefeituras, quanto pela SES. Os recursos que sustentam esses convênios provêm do governo federal, estadual e dos próprios municípios da região⁷. O teor destes convênios é definido, em grande parte, pelo DRS e formalizado na CIR. Quando o contratante é o município onde a Santa Casa atende, o monitoramento é feito por uma comissão de acompanhamento formada por gestores, prestador e por vezes representantes dos usuários. Quando o contratante é a SES o monitoramento é feito pela Coordenadoria de Gestão Orçamentária e Financeira (CGOF) da SES. No Vale do Ribeira, o hospital São José, hoje gerido pela Apamir, parece ter desempenhado e, ainda, seguir desempenhando, um papel próximo ao da Santa Casa na cena regional.

Outra situação que nos remete à história é a do Vale do Jurumirim, onde persiste o modelo regional praticado pela SES nos anos 1980; lá parte importante dos serviços regionais são oferecidos pelas Santas Casas e pela policlínica, hoje municipalizada e em situação um tanto precária. Já em outras regiões como Itapeva, certas inovações, que podem alimentar novos arranjos institucionais, vão se delineando, como, por exemplo, a Santa Casa ter se qualificado como OSS para gerir o AME da região e, com isso, o hospital e o ambulatório regional terem ficado sob a gestão de um mesmo prestador.

Além das Santas Casas, há forte presença de OSS contratadas pelo governo do Esta-

7. Os convênios com a SES são associados aos programas Santa Casa Sustentável e Pró-Santa Casa.





do. O teor destes contratos e a forma como são monitorados são definidos pela Coordenadoria de Gestão de Contratos de Serviços de Saúde (CGCSS) com a participação do DRS, ambos da SES. Os contratos se referem à gestão de Ambulatórios Médicos de Especialidade (AME ambulatorial)⁸; e convênio com Fundação Pública (Funcamp) para gerir AME cirúrgico e o Hospital Estadual⁹. Por exemplo, no Vale do Ribeira está presente a OSS São Camilo e no Litoral Norte a OSS Seconci. O Vale do Jurumirim diferentemente das demais regiões pesquisadas não conta com serviços exclusivamente geridos pelo Estado.

Há dois consórcios atuando nas regiões visitadas. O Consórcio Intermunicipal do Vale do Ribeira (Consaúde) que oferece parte importante dos serviços de média complexidade na região do Vale do Ribeira, reúne 24 municípios e é financiado majoritariamente pela Secretaria de Estado da Saúde. O Consórcio Intermunicipal de Saúde na Região Metropolitana de Campinas Norte (CISMETRO) que contrata profissionais de saúde e compra serviços de saúde (ambulatoriais e especialidade) de prestadores privados para atender seus municípios¹⁰.

Há, ainda, um conjunto de serviços de fisioterapia, de saúde mental e exames que são contratados (ora para servir às regiões, ora aos municípios) de: a) OSS; b) entidades beneficentes; e c) prestadores de serviços privados¹¹. Há, finalmente, contratos para disponibilizar os serviços do SAMU regional como no caso da região do Vale do Jurumirim onde os municípios utilizam o Consórcio Intermunicipal AMVAPA para a contratação dos profissionais.

Nas regiões pesquisadas atuam, portanto, na média complexidade: a) serviços privados contratados por consórcio intermunicipal (CISMETRO) e por credenciamento (Itapeva); b) serviços filantrópicos, sobretudo, Santas Casas, contratadas seja pelos

8. Há AME ambulatorial em Itapeva, onde a Santa Casa se qualificou como OSS e assumiu a gestão do AME, Caraguatatuba e Pariquera-Açu.

9. Respectivamente em Santa Barbara e Sumaré.

10. Fazem parte deste consórcio apenas: Holambra, Arthur Nogueira, Cosmópolis e Paulínia (que aderiu ao Consórcio posteriormente à sua criação).

11. Respectivamente: Itatiba; Itapeva, Itararé, Avaré; todos.





municípios, seja pelo governo do Estado, a partir de diretrizes formuladas pelo DRS, e financiadas por recursos federal, estadual e municipais; e c) OSS contratadas e financiadas pela SES a partir de diretrizes formuladas pelos DRS e CGCSS.

Os maiores problemas indicados pelos entrevistados em relação à média complexidade foram: 1) Os municípios menores acreditam ter pouca voz na definição do que é ofertado, o que a seu ver contribui para gerar incongruência entre as demandas municipais e os serviços oferecidos, bem como para a dificuldade em reverter esta situação.; 2) Falta de entrosamento entre profissionais de saúde da média complexidade e da APS, gerando ora encaminhamentos desnecessários por parte do município que “despacha” seus usuários; ora sobrecarregando os usuários que precisam repetir procedimentos, pois os equipamentos de média complexidade, segundo vários entrevistados, não confiam nos diagnósticos, exames e orientações recebidas no município; 3) A falta de incentivos para o entrosamento entre as equipes.

Esse panorama mostra a multiplicidade de instituições, gestores e prestadores que atuam na cena regional. Na próxima seção discutimos em que medida os incentivos oferecidos por essas instituições aos atores regionais contribuem para fomentar ou, alternativamente, constranger a coordenação entre os prestadores e gestores da atenção primária e da média complexidade.

5. Os constrangimentos institucionais

Analisamos a seguir o papel desempenhado, na organização das regiões de saúde, tanto pelas regras de financiamento da atenção primária e da média complexidade, quanto pelas diferentes autoridades envolvidas na gestão dos serviços regionais, quanto, ainda, pelos diferentes modelos de prestação de serviços presentes nas cinco regiões pesquisadas.





Financiamento

A oferta de serviços públicos de APS é hoje uma realidade em todos os municípios visitados sugerindo que o processo de descentralização foi bem-sucedido em estabelecer as bases dos sistemas regionais. Como apontado na seção anterior são várias, no entanto, as fragilidades presentes neste nível de atenção. Neste item exploramos os incentivos postos pelas regras de financiamento aos gestores e prestadores do sistema para que atuem em prol da regionalização.

Uma parte do financiamento da APS é feita pelo próprio município, o qual, em muitos casos, expandiu seus gastos com saúde para além dos mínimos estabelecidos por lei (Xavier, 2017). É razoável supor que essa expansão do gasto tenha sido orientada pelos cálculos dos políticos, os quais buscando maximizar suas chances de reeleição, investiram na ampliação do acesso a serviços de saúde. A outra parte do financiamento da APS é feita, sobretudo, pelo governo federal através de repasses automáticos para o Fundo Municipal de Saúde. Estes recursos também cresceram consideravelmente até 2012, sendo parte deles definida a partir de critérios populacionais e socioeconômicos e outra parte condicionada à adesão de programas definidos como prioritários pelo Ministério da Saúde^{12,13}. Não há na APS, com exceção do PMAQ e dos contratos de gestão celebrados por poucas secretarias municipais, mecanismos de avaliação do seu desempenho.

Nesse cenário pode-se supor que as autoridades municipais se vejam diante de incentivos nem sempre convergentes. Por um lado, tenderiam a buscar transformar os recursos federal, estadual e municipal em um único orçamento capaz de contribuir para a melhora no acesso e na qualidade dos serviços oferecidos aos munícipes, o que poderia contribuir para alavancar seu capital político e suas chances de reeleição. Já, por outro lado, ao contarem com recursos transferidos de forma automática e independente de avaliação, relativa aos resultados da sua aplicação, tenderiam a

12. Dados da Fiocruz apontam que a proporção de recursos alocados na APS em 1995 girava em torno de 10% e em 2011 estava próxima de 18%. Adicionalmente deve-se considerar que o montante de recursos alocados na saúde pública também cresceu de 2,89% em 2000 para 3,65% em 2010 (Piola SF et al., 2016).

13. Nos dois casos é razoável supor que, diante da crise, esses recursos deverão se manter estáveis por um bom tempo.





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

se acomodar fazendo apenas o necessário, pois o fazer mais ou menos, melhor ou pior em nada impactará o montante de recursos recebidos.

Alguns municípios optaram, diante desses incentivos, por estabelecer capacidades locais que têm lhes permitido celebrar contratos entre a autoridade sanitária e o prestador onde são previstas metas, indicadores e resultados a serem alcançados, bem como mecanismos de sanção, buscando com isso garantir um melhor desempenho dos serviços sob sua gestão. Esses casos são, no entanto, exceção.

Esse quadro é complicado pela existência de um sistema regional, financiado com recursos e sob gestão majoritariamente estaduais. Nesse contexto, um outro “principal” assume as despesas e a oferta de serviços na média complexidade, não sendo de todo absurdo pensar no gestor municipal deixando conscientemente de ampliar a oferta de serviços na atenção primária e buscando encaminhar seus pacientes o mais rapidamente possível para o sistema regional. Municípios com menos recursos podem se sentir ainda mais inclinados a esse comportamento. Tempos de crise também podem reforçar esse comportamento.

Finalmente, estas contradições tendem a ser reforçadas também pelas regras de financiamento da média complexidade. Neste nível de atenção, diferentemente da atenção primária, quanto mais procedimentos forem oferecidos, mais recursos serão recebidos pelos prestadores, o que pode ser interpretado como um desincentivo para que os prestadores de serviços de média complexidade atuem em prol da resolutividade da atenção primária. Ou seja, mesmo que haja interesse por parte do gestor da média complexidade, no caso a SES, em contribuir para a melhoria da atenção primária, pois isso poderia desafogar a média complexidade, será difícil mobilizar os prestadores de serviços a atuarem nesse sentido, ao menos enquanto seus rendimentos dependerem, como dependem hoje, quase que exclusivamente do número de procedimentos que realizam.

Enfim, as regras de financiamento parecem estar contribuindo tanto para cercear a busca por maior resolutividade da APS, quanto para alimentar a desconexão entre ela e os serviços de média complexidade.





Os principais

O Departamento Regional de Saúde (DRS) atua como “principal” no planejamento de serviços regionais. As reuniões regulares que acontecem entre gestores municipais e estaduais no âmbito da Comissão Intergestores Regional (CIR) testemunham o avanço dos mecanismos de coordenação regional e do projeto de redução das desigualdades entre cidadãos que vivem em municípios com capacidades muito desiguais na área da saúde. Também expõem os limites de uma situação em que todos têm direitos iguais de voto, porém as capacidades estatais, os equipamentos de saúde e os recursos de poder estão distribuídos de forma profundamente assimétrica entre a Secretaria de Estado da Saúde, as Secretarias Municipais de Saúde dos municípios-polo e aquelas dos municípios não-polo¹⁴.

Na CIR todos os municípios têm voto, mas os pequenos não se cansam de lembrar que não têm poder para definir o que será oferecido pelos equipamentos regionais ou para exigir desempenho dos prestadores que atendem seus munícipes. Para eles, os serviços regionais deveriam responder às necessidades do município, mas, na visão dos municípios não-polo, os municípios-polo e os prestadores teriam se autonomizado, atuando dentro de uma lógica que busca atender aos seus próprios interesses.

Além disso, quando um município encaminha um paciente da atenção primária para um serviço mais complexo, que fica fora de seu sistema, a SMS perde seus pacientes de vista. A PPI que poderia contribuir para garantir à SMS algum controle sobre o itinerário terapêutico desses pacientes está desatualizada e transfere recursos “automaticamente” entre os municípios, sem exigir transparência na relação entre os montantes transferidos e os serviços prestados.

Os municípios-polo e sede, bem como a SES percebem esta mesma realidade de maneira distinta. Eles acreditam que investem mais do que lhes cabe, enquanto os demais municípios não investem, seja na resolutividade da atenção primária, seja na

14. O termo município não-polo foi proposto, discutido e validado por Carolina Cavanha de Azeredo Santos na tese “Desafios na implementação da regionalização da saúde a partir da perspectiva de municípios não-polo: estudo de caso em regiões de saúde desenvolvidas” EAESP; FGV, 2017.





formação de recursos humanos qualificados para atuarem na regulação. Com isso, promovem desperdício dos escassos recursos disponíveis, pois além de encaminharem muitos casos que poderiam ter sido resolvidos pelos municípios, referenciam pacientes com diagnósticos errados, com exames de má qualidade e tratados inadequadamente.

Além desse descompasso entre os sistemas há, também, como já apontado, problemas nos mecanismos de articulação entre eles. Existem os responsáveis pela regulação municipal, que devem encaminhar seus pacientes para o sistema regional, e existe a CROSS, responsável pelo sistema de regulação regional, sendo o encaixe entre ambos responsabilidade do DRS. Não faltaram testemunhos sobre os problemas deste sistema, onde em muitos casos o agente municipal não é capacitado para realizar procedimentos de regulação, a CROSS desconhece a realidade local e o DRS não tem sido capaz de atuar no sentido de administrar os descompassos entre a oferta regional e demandas municipais.

Essas visões expressam bem a perspectiva dos diferentes “principais” envolvidos no processo de regionalização. A despeito de todas as controvérsias apontadas é inegável, no entanto, que os cidadãos das regiões visitadas buscam e recebem atendimento em serviços locais e regionais. Há um sistema, mesmo que precário, operando nas regiões visitadas. O que não há é um “principal” com capacidade de contratar, planejar, monitorar e avaliar o conjunto dos serviços de saúde presentes em uma região. Há vários “principais” com capacidades muito desiguais e projetos nem sempre coincidentes, o que tem contribuído para dificultar a construção de regiões de saúde.

Modelos

Na seção anterior foi apontado que no Vale do Ribeira atuam, na média complexidade, três diferentes prestadores de serviços – Apamir, Consaúde, OSS São Camilo. Estes prestadores tiveram sua gênese na cena regional associada a decisões atreladas à política estadual de saúde, a saber, o investimento no hospital filantrópico regional (Hospital São José, hoje gerido pela Apamir), seguido da aposta no consórcio (Consaúde) e, mais recentemente, a preferência pela contratualização (OSS São Camilo).





Outra situação que nos remete à história é a do Vale do Jurumirim, onde persiste o modelo regional praticado pela SES nos anos 1980; lá parte importante dos serviços regionais são oferecidos pelas Santas Casas e pela policlínica, hoje municipalizada.

Já em outras regiões como Itapeva, certas inovações, que podem alimentar novos arranjos institucionais, vão se delineando, como, por exemplo, a Santa Casa ter se qualificado como OSS para gerir o AME da região e, com isso, o hospital e o ambulatório regional terem ficado sob a gestão de um mesmo prestador.

Esse mosaico de prestadores e formas de contratação testemunha diferentes momentos do processo de regionalização que vem acontecendo no Estado de São Paulo desde, pelo menos, meados dos anos 1980, assim como apostas em modelos distintos de administração pública. Esses múltiplos arranjos conformam dinâmicas regionais muito diferentes, as quais precisam ser levadas em conta por aqueles que apostam na construção de regiões de saúde que administram um orçamento global para financiar serviços integrados e capazes de cuidar de forma integral da população que vive na região.

Sugestões para ampliar a coordenação

No sentido de contribuir para o debate sobre arranjos que podem mitigar as dificuldades apontadas acima, são sugeridas algumas estratégias que podem promover o alinhamento dos incentivos postos aos vários “principais” e prestadores presentes na cena regional.

Atualmente temos uma realidade em que os municípios estão gerindo a atenção primária e contratando OSS e profissionais e serviço de saúde, enquanto a SES gere parte importante da média complexidade, através de equipamentos próprios, convênios com Santas Casas e hospitais universitários, e contratos de gestão com OSS. Esse modelo vigora com nuances importantes nas cinco regiões pesquisadas. A SES tem forte presença nas regiões do Vale do Ribeira, Itapeva e Metropolitana de Campinas, intermediária no Litoral Norte e é menos presente no Vale do Jurumirim. Nesse mo-





delo há, essencialmente, dois “principais” na esfera política, os municípios e o Estado e vários “principais” na esfera clínica.

Vimos ao longo do artigo que a presença desses vários “principais”, confrontados muitas vezes com incentivos contraditórios, tem contribuído para a baixa resolutividade da atenção primária e a pouca integração entre ela e a média complexidade. Sugerimos como mudanças que podem vir a contribuir para ampliar a coordenação entre os gestores e prestadores: 1) Que a APS amplie o uso dos instrumentos de avaliação – tanto em serviços geridos diretamente pelos municípios, como, também, indiretamente, através de prestadores contratados. A SES poderá dar assistência aos municípios nesse processo uma vez que já detém experiência na contratação de serviços e tem interesse em reforçar a resolutividade da APS; 2) Que os municípios passem a dispor de maior controle sobre a liberação dos recursos que transferem para os municípios-polo e sede. Este controle associado à maior transparência nas referências e contra-referências pode contribuir para reduzir as desconfianças entre os municípios e reforçar o apoio ao projeto regional.

Comentários finais

Os sistemas regionais descritos neste artigo são bastante heterogêneos. Encontramos, em cada região, uma composição particular entre os contratos para compra de serviços, os convênios, os consórcios e os contratos de gestão com OSS, seja para a contratação de profissionais de saúde, seja para a gestão de serviços da APS e da média complexidade. Essas variadas modalidades de contratação têm contribuído para os múltiplos formatos institucionais identificados em cada região e a criação de um conjunto de interesses próprios a cada uma delas.

Vimos, também, que, enquanto o financiamento da APS é feito de forma praticamente independente da quantidade de procedimentos realizados e da sua qualidade, na média complexidade o pagamento é atrelado à quantidade de serviços prestados, o que pode estar contribuindo para atrofiar a primeira e hipertrofiar a segunda.





Foram descritas, ainda, as dificuldades associadas à presença de vários “principais” na cena regional. Municípios sentem que não têm poder sobre a média complexidade, enquanto estado e municípios-polo e sede queixam-se da falta de resolutividade e qualidade dos sistemas municipais. Adicionalmente, enquanto os municípios se sentem “roubados”, os polo e sede se sentem “invadidos”.

Esse quadro mostra que estruturas institucionais implementadas tanto no processo de descentralização, quanto de regionalização colocaram em movimento regras e interesses que em alguns casos têm dificultado o avanço deste último. Para superar essas dificuldades será importante atentar para as diferenças e desigualdades que existem entre as regiões, pois elas colocam em movimento atores e interesses que são próprios a cada uma delas e poderão fortalecê-la se estrategicamente incluídos na sua construção. Finalmente, o uso de contratos mais bem definidos para regular a relação entre esses atores também poderá contribuir para tornar as relações mais transparentes e alinhadas com os princípios da regionalização, ajudando a equacionar o que é hoje um “nó” importante da regionalização, o “encaixe” entre a atenção primária e a média complexidade.

Vera Schattan P. Coelho

Vera Schattan P. Coelho é cientista social e especialista em políticas públicas e análise política. Suas áreas de interesse são: sistemas de saúde, desigualdades na saúde, políticas sociais, a participação do cidadão no processo político e seu envolvimento nos processos decisórios. É doutora em Ciências Sociais com especialização na área de Estado e Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Foi pesquisadora visitante no Hauser Center, Kennedy School, Harvard University, EUA; no Instituto de Estudos de Desenvolvimento da Universidade de Sussex, Reino Unido (IDS); na Universidade Torcuato Di Tella, na Argentina, e no Centro de Estudos Econômicos e Sociais do Uruguai (CIESU). Atua como coordenadora do Grupo de Cidadania, Saúde e Desenvolvimento do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap) e pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEPID/CEM). Na Universidade Federal do ABC





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

(UFABC) é pós-doutoranda e integra o corpo docente do programa de pós-graduação em Políticas Públicas. Trabalha com métodos de pesquisa quantitativos e qualitativos e tem uma vasta experiência na avaliação de políticas públicas e coordenação de projetos de investigação no nível local, nacional e internacional (Brasil, México, Argentina, Uruguai, Índia, Bangladesh, África do Sul, Moçambique, Nigéria, Quênia). Conduziu vários estudos comparativos nas áreas de reforma dos sistemas previdenciários, sistemas de saúde e participação social, apoiados pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pelo Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID), pelo Centro Internacional de Pesquisa em Desenvolvimento (IDRC / Canadá), pelo Instituto de Estudos de Desenvolvimento (IDS / Sussex University) e pelas fundações Rockefeller e Hewlett entre outras. Entre as instituições para as quais prestou consultoria estão o Ministério da Saúde do Brasil, a Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo e a Fundação Ford.

Maria Izabel Sanches Costa

Doutora em Saúde Pública na Universidade de São Paulo (USP), mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) e graduada em Ciências Sociais pela mesma universidade. Possui experiência nas seguintes áreas: ciências sociais, políticas públicas, gestão pública, sociologia e saúde coletiva. Trabalhou com planejamento e execução de pesquisas na Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap), no âmbito do Programa AvaliaSP, que mede a aprovação e a satisfação de usuários de serviços públicos, bem como levantamento de dados para a formulação de políticas públicas. Ainda na Fundap, trabalhou como docente e coordenadora de cursos de capacitação para servidores públicos pela Escola de Governo e Administração Pública do Estado de São Paulo (Egap). Foi bolsista da Fapesp no projeto “A individualização no contexto social contemporâneo e o campo da saúde pública/coletiva no Brasil: um estudo de bases empíricas e teóricas” sob a coordenação da Áurea Ianni. É pesquisadora do CEBRAP no Núcleo de Cidadania, Saúde e Desenvolvimento





Laís Schalch

Mestre em Literatura Brasileira pela USP, graduada em Ciências Sociais pela PUC-SP, trabalha há seis anos com políticas públicas. Atuou com programas de qualificação profissional e educação de jovens e adultos na Fundap, entre 2010 e 2016. Tem experiência como docente no ensino médio e ensino superior, já produziu material didático e possui experiência com educação à distância. Realiza pesquisas quantitativas e qualitativas e atualmente é pesquisadora do Núcleo de Cidadania, Saúde e Desenvolvimento do Cebrap.

Referências

ABRUCIO, F. L. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, S. (Org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento*: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 77-125.

ABRUCIO, F.; Franzese, C.; SANO, H. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: Cunha, A. S.; Medeiros, B. A.; Aquino, L. C. (Orgs.). *Estado, instituições e democracia*: República. Brasília, DF: IPEA, 2010. vol. 1:177-212.

ALMEIDA, C. M. Reformas de sistemas de saúde: tendências internacionais, modelos e resultados. In: GIOVANELLA, L. et al. *Políticas de saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2008. p. 871-922.

ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14(40), 111-141, 1990.

ARRETCHE, M. T. S. O mito da descentralização como indutor de maior democratização e eficiência das políticas públicas. In: GERSCHMAN, S.; WERNECK VIANNA, M. L. T. (Orgs.). *A Miragem da Pós-modernidade*: Democracia e políticas sociais no contexto da globalização. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1997. p. 127-152.





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

BENET, R. J. *Decentralization, local governments and markets: towards a post welfare agenda*. Clarendon Press. 1990.

BRASIL. Portaria nº 225, de 10 de fevereiro de 2012. Homologa a adesão dos Municípios e das respectivas equipes de Atenção

BRASIL. Portaria nº 4.279, de 30 de dezembro de 2010. Estabelece diretrizes para a organização da Rede de Atenção à Saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), Brasília,DF, dez 2010.

CEALAG. *Elaboração do Diagnóstico e Avaliação do Atual Estágio de Desenvolvimento das Redes Regionais da Atenção à Saúde nas regiões priorizadas pelo Projeto de Fortalecimento da Gestão Estadual da Saúde. PROPOSTA TÉCNICA COMPLETA*, 2016.

COELHO, V. S. R. P.; COSTA, M. I. S.; SCHALCH, L. Arranjos contratuais para a provisão de serviços públicos de saúde e o fortalecimento da regionalização. In: 41º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2017, Caxambu. Anais do 41º Encontro Anual da Anpocs, 2017.

COELHO, V. S. R. P.; COSTA, M. I. S.; SCHALCH, L. *Relatório final do Módulo Contrato de prestação de serviços profissionais*. Pesquisa Gestão Regional e Redes, 2017.

ERNY-ALBRECHT, K; BYWOOD. *Corporatisation of general practice — impact and implications. Policy Issue Review. Primary Health Care Research & Information Service (PH-CRIS)*, 2016.

LAFORGIA, G.; COUTTOLENC, B. *Hospital Performance in Brazil*. The Search for Excellence. Washington D.C., The World Bank, 2008

LIMA, L. D.; VIANA, A. L. d'Ávila; MACHADO, C. V.; ALBUQUERQUE, M. V.; OLIVEIRA, R. G.; IOZZI, F. L.; SCATENA, J. H. G.; MELLO, G. A.; PEREIRA, A. M. M.; COELHO, A. P. S. Regionalização e acesso à saúde nos estados brasileiros: condicionantes históricos e político-institucionais. *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 17, n. 11:2881–2892, nov, 2012.

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba , vol. 24, n. 57:49-65, Mar. 2016.





MATZUDA, Y.; RINNE, J.; SHEPHERD, G.; WENCESLAU, J. *Enhancing Performance in Brazil's Health Sector: Lessons from Innovations in the State of São Paulo and Curitiba*. En Breve, 116:1-4, 2008.

MENDES RIBEIRO, José; COSTA, Nilson do Rosário. *Mecanismos de Governança e Modelos Alternativos de Gestão Hospitalar no Brasil*. Relatório de Consultoria para o Banco Mundial. Rio de Janeiro, Fiocruz/ENSP, 2005.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. *Cooperação e coordenação na implementação de políticas públicas: as relações intergovernamentais na regionalização da assistência à saúde*. In: IX ENCONTRO DA ABCP, Brasília, 2014.

OUVERNEY, A. M.; RIBEIRO, J. M.; MOREIRA, M. R. O COAP e a Regionalização do SUS: os diversos padrões de implementação nos estados brasileiros. *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 22(4):1193-1207, 2017

PAHIM, Maria Luiza L. *Organizações Sociais de Saúde do Estado de São Paulo: Inserção Privada no SUS e Gestão Financeira do Modelo pela Secretaria de Estado da Saúde*. Tese de Doutorado. Faculdade de Medicina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/5/5137/tde-08122009-185716/pt-br.php>. Acessada em julho de 2011

PIOLA, Sérgio Francisco; FRANCA, José Rivaldo Mello de; NUNES, André. Os efeitos da Emenda Constitucional 29 na alocação regional dos gastos públicos no Sistema Único de Saúde no Brasil. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, vol. 21, n. 2:411-422, Feb. 2016.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. de A. *Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento*. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

PEIXOTO, M. P. *Consórcios Intermunicipais de Saúde: perspectivas e avaliação de algumas experiências*. Brasília: OPAS e Ministério da Saúde, 2000.





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

PROGRAMA NACIONAL DE MELHORIA do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ-AB), Brasília, DF, fev 2012.

QUINHÕES, T. A. *O Modelo de Governança das Organizações Sociais de Saúde e a Qualidade do Gasto Público Hospitalar Corrente*. Brasília, Prêmio Tesouro Nacional Euclides, 2009.

ROCHA, R.; SOARES, R. R. *Evaluating the impact of community-based health interventions: Evidence from Brazil's Family Health program*. *Health Econ*; 19(Suppl):125-58, 2010.

SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando L. Promessas e Resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: O Caso das Organizações Sociais de Saúde em São Paulo. *Revista de Administração de Empresas*, vol. 48, n. 3:64-80, 2008.

VIANA, A. L.; LIMA, L. D. (org). *Regionalização e relações federativas na política de saúde do Brasil*. Rio de Janeiro: Contracapa, 2011.

VIANA, A. L. A.; FERREIRA, M. P.; CUTRIM, M. A. B.; FUSARO, E. R.; SOUZA, M. R.; MOURÃO, L.; CHANCHARULO, A. P.; MOTA, P. H. S. Política de regionalização do SUS em debate: avanços e impasses da implementação das regiões e redes no Brasil. *Novos Caminhos*, n. 15. Disponível em: http://www.resbr.net.br/wp-content/uploads/2017/04/Novos_Caminhos_15.pdf. Acessado em julho de 2017.

XAVIER, R. *Relatórios de pesquisa Gestão Regional e Redes*, 2017.





CAPÍTULO 10

Reescalonamento da Governança metropolitana na Alemanha

KARSTEN ZIMMERMANN

Introdução

A história da governança metropolitana na Alemanha remonta aos primeiros anos do século passado. Foi no período de 1910 a 1920 que as soluções metropolitanas para o planejamento de infraestrutura, o desenvolvimento urbano e a proteção dos espaços verdes foram discutidos nas aglomerações industriais que cresciam rapidamente. Nesses dias, Berlim (1916) e a área do Ruhr (1920) foram casos exemplares de diferentes formas de organizar políticas metropolitanas e planejamento. Enquanto em Berlim se consolidou uma cidade regional (Groß-Berlin) por meio da anexação dos municípios contíguos menores ao núcleo da cidade, na área do Ruhr foi criada uma associação de municípios. Apesar da volatilidade do século passado, um padrão estável de governança metropolitana surgiu na região do Ruhr e no restante da Alemanha. A criação de associações intermunicipais (*kommunale Zweckverbände* ou *Regionalverbände*) ainda é o instrumento mais utilizado para a organização dos serviços públicos e as funções de planejamento em áreas metropolitanas (Fürst, Klinger & Knieling et al., 1990; Heinelt & Zimmermann, 2011; Zimmermann, 2014). Como será mostrado ao longo deste artigo, a governança metropolitana na Alemanha é menos propensa a mudanças dinâmicas que em muitos outros países, como demonstram os recentes debates e reformas legais vistos na Itália, no Reino Unido, na Polônia e na França, onde novas camadas de planejamento e formulação de políticas metropolitanas foram criadas por leis nacionais (veja Shaw & Tewdwr-Jones, 2017; Geppert, 2017; Fedeli, 2017; Krukowska & Lackowska,





2017). O que observamos na Alemanha é a adaptação contínua e flexível de instituições e arcabouços jurídicos existentes. A década de 1990 trouxe algumas mudanças à medida que a questão de envolver atores privados ganhou destaque e foram implementados novos formatos para a cooperação de atores públicos e privados em várias regiões. No entanto, com poucas exceções, não ocorreram grandes reformas. O caso alemão ilustra a preferência por soluções institucionais flexíveis e sensíveis ao contexto, mas sem uma estratégia nacional (Fürst, 2005; Heinelt & Zimmermann, 2011). Uma recente iniciativa conjunta dos 16 estados e do governo federal é exceção e está descrita em detalhes na Seção 4. Mas mesmo essa iniciativa não pode ser considerada uma reconfiguração das disposições formais na Alemanha. Assim, a efetividade da governança metropolitana, aqui entendida como a coordenação aprimorada e estável dos municípios bem como de atores privados, depende da solução institucional encontrada em cada região e das políticas tratadas. Essa maneira descentralizada e não uniforme de lidar com a governança metropolitana não é considerada problemática na Alemanha, uma vez que permite às iniciativas locais resolver as dificuldades – ou não. Assim, até na mesma região existem diferenças enormes entre a governança metropolitana de transporte público, planejamento regional e desenvolvimento econômico.

A observação mais notável na Alemanha, que precisa ser destacada em relação à experiência dos outros países é o surgimento de várias escalas regionais de governança em algumas regiões metropolitanas alemãs. Essas escalas incrementadas são o resultado de vários acontecimentos políticos, tais como a introdução das Regiões Metropolitanas Europeias como uma nova camada informal de políticas metropolitanas que se refere a grandes regiões metropolitanas (em vez de regiões de cidades pequenas). O surgimento dessas novas escalas pode ser mais bem descrito e explicado por referência ao conceito de política de escala (Brenner, 2004; Swyngedouw, 2004; Keil & Mahon, 2009; Zimmermann & Getimis, 2017). A política de escala é descrita como um processo em que “diversas forças sociais lutam ativamente para reorganizar as funções, identificações organizacionais e/ou interconexões entre escalas espaciais” (Brenner, 2009:45). Além disso, concordamos com Keil e Mahon (2009:4) que “o reescalamento envolve uma reconfiguração complexa altamente contestada dos arranjos interescares, incluindo a invenção de novas escalas de ação e emancipação”.

206





O objetivo deste artigo é descrever estes acontecimentos na Alemanha em comparação com o referencial teórico de reescalonamento. O artigo apresenta uma breve introdução ao sistema alemão de planejamento territorial e governo local (Seção 2) e uma visão histórica da governança metropolitana na Alemanha (Seção 3). As tendências mais recentes de reescalonamento estão descritas na Seção 4 e ilustradas em detalhe por quatro casos na Seção 5. A última seção conclui com uma discussão sobre o surgimento desigual de diversas escalas de governança em regiões metropolitanas, que parece ser uma tendência distinta na Alemanha.

2. Estrutura institucional

Na federação alemã os *Länder* (estados) detêm uma responsabilidade quase total pela organização de políticas locais e regionais. O nível local é composto de municípios como instituições de autonomia local e de condados como o segundo nível de autonomia local (veja a Tabela 1). A condição de autonomia local é garantida pela Lei Fundamental alemã. As regiões existem, em termos apenas formais, como regiões de planejamento e como distritos (*Regierungsbezirke*). Órgãos do governo das regiões que são braços regionais dos governos estaduais administram os distritos, mas não são instituições de autonomia local. Em alguns estados, como Hesse ou Renânia do Norte-Vestfália, os governos das regiões são responsáveis, além de muitas outras tarefas, pelo planejamento regional legal (porém veja o caso da região do Ruhr, abaixo). Muitos outros estados criaram associações intermunicipais monofuncionais responsáveis pelo planejamento regional legal (Planungsverbände). Enquanto em algumas regiões metropolitanas a região de planejamento legal coincide (mais ou menos) com a área funcionalmente interdependente, não existe nenhum formato institucional em particular para a governança metropolitana, nem é obrigatório que os municípios cooperem ou criem instituições metropolitanas (Fürst, 2005; Heinelt, Razin & Zimmermann, 2011). No entanto, na maioria das áreas metropolitanas, os municípios criaram associações intermunicipais formais para diversas tarefas como gestão de resíduos, transporte público, turismo ou ordenamento territorial. Todos os governos





estaduais incentivam e apoiam a cooperação intermunicipal, mas raramente inter-
vêm hierarquicamente.

**Tabela 1 - O sistema alemão de governança multinível (cinza indica
o domínio da governança metropolitana)**

	FUNÇÃO NO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO	RELEVÂNCIA PARA A GOVERNANÇA METROPOLITANA
DOMÍNIO DO ESTADO		
Governo Federal	Legislação nacional sobre ordenamento do território (Lei de base) Código Nacional de Construção Orientação nacional (em conjunto com os estados, coordenada pela Conferência Permanente de Ministérios Federais e Estaduais responsáveis pelo ordenamento do território)	Relevância para a governança metropolitana Domínio do estado Incentivos (financiamento de projetos-piloto) Iniciativa Regiões Metropolitanas Europeias (EMR, juntamente com os estados)
Estados (<i>Länder</i>) Órgãos do governo das regiões (OGR) Órgãos de planeamento regional (com a participação de condados e municípios)	Leis estaduais sobre ordenamento do território Mapas do estado (1:100.000 / 1:300.000) (OGR responsável pelo planeamento regional em alguns estados)	Arcabouço jurídico (código municipal) e supervisão
	Mapas regionais (1:50.000) (Mapa regional de uso do solo Frankfurt Reno-Meno)	Em regiões urbanas, o planeamento regional é feito frequentemente por associações intermunicipais
DOMÍNIO DE AUTOGOVERNO LOCAL		
Condados (segundo nível de governo local)		Associações intermunicipais de serviços públicos (gestão de resíduos, transporte público, turismo etc.)
Municípios	Mapas locais de uso do solo Conceitos de desenvolvimento urbano	Associações de finalidade única ou multifinalidade





A governança metropolitana é considerada como responsabilidade de autogovernos locais cooperando voluntariamente, em vez de uma atividade estatal. No entanto, uma vez criada, fica sob a supervisão jurídica estadual.

As três cidades-estado de Berlim, Hamburgo e Bremen são exceções e têm o mesmo status que os Länder. No caso de Bremen e Hamburgo, o status de cidade-estado remonta ao século XIX e foi até reforçado após a Segunda Guerra Mundial. Na verdade, as três cidades-estado são governos metropolitanos fortes, pois têm o status de um Estado soberano, com um vasto conjunto de funções. No entanto, nos casos de Hamburgo e Bremen, ocorreram problemas de cooperação transfronteiriça no início da década de 1960, à medida que surgiram interdependências funcionais densas com cidades e condados adjacentes dos estados da Baixa Saxônia e de Schleswig-Holstein devido a relações de usuários diários dos transportes públicos e desenvolvimento urbano (Blatter, 2006). O mesmo se aplica a Berlim e Brandeburgo na década de 1990, após a unificação alemã.

Da perspectiva institucional, a criação de arranjos de governança metropolitana nesses casos pode ser considerada mais desafiadora, já que não é mais uma questão de autogoverno local, mas um assunto intergovernamental entre entidades soberanas em um estado federal. A cooperação ocorre no nível de autogoverno local e entre os governos estaduais, ao mesmo tempo (no caso de Hamburgo, veja von Löwis, 2011; Matern, 2013).

3. História

Como mencionado acima, a cooperação intermunicipal em áreas metropolitanas tem uma longa tradição na Alemanha. Sob o risco de simplificação excessiva, podemos distinguir períodos em que a criação de associações intermunicipais fortes em áreas metropolitanas foi considerada amplamente como uma solução adequada de períodos em que havia uma rejeição veemente à governança metropolitana (Brenner, 2004; Blatter, 2006; Heinelt, Razin & Zimmermann, 2011). Além da década





de 1920, a década de 1960 e o início da década de 1970 foram períodos nos quais as soluções metropolitanas tiveram aceitação (Blatter, 2006; Heinz, 2007). Durante esses períodos, as soluções integradas e as formas consolidadas de governança metropolitana foram amplamente aceitas e parcialmente implementadas em regiões como Hannover e Frankfurt Reno-Meno. Em ambas as regiões, a forma organizacional mais consolidada de governo metropolitano, a cidade regional, foi até debatida como uma opção séria no final da década de 1960 (Hannover) e início da década de 1970 (Frankfurt Reno-Meno). A não implementação dessas soluções (em particular em Frankfurt Reno-Meno) marcou o início do fim da aceitação de reformas metropolitanas.

As formas consolidadas de governança metropolitana criadas na primeira metade da década de 1970 sofreram dura resistência dos governos locais, e suas competências eram restritas (Hannover, Frankfurt Reno-Meno) ou as associações foram abolidas (por exemplo, em Brunswick, na Baixa Saxônia). Segundo descrição de Brenner (2004:468), a década de 1980 se caracterizou por um novo localismo, enquanto a região foi descartada.

A década de 1990 marcou o regresso da governança metropolitana em quase todas as regiões metropolitanas alemãs, e algumas das alterações realizadas na década de 1980 foram desfeitas. Há várias razões para isso, mas as duas mais relevantes dizem respeito às consequências da unificação alemã na década de 1990 e da criação do mercado único europeu em 1993 (Heinelt, Razin & Zimmermann, 2011; Harrison & Growe, 2014). A unificação alemã resultou na migração doméstica da qual as cidades maiores da Alemanha ocidental, como Stuttgart, se beneficiaram, devido a suas excelentes instituições educacionais (universidades) e oportunidades de trabalho atraentes. Isto resultou em uma pressão considerável sobre o mercado imobiliário regional e na procura de terras para desenvolvimento urbano em quase todos os municípios das regiões metropolitanas. Considerou-se que era necessária a regulamentação do uso do solo, e o planejamento regional foi o instrumento apropriado (Heinelt, Razin & Zimmermann, 2011:195).

A criação do mercado único europeu aumentou a competição entre cidades e regiões





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

e, conseqüentemente, o desenvolvimento econômico e a internacionalização ganharam destaque na agenda das políticas locais e regionais. Uma visão compartilhada por muitos profissionais e acadêmicos foi a de que a competitividade é criada no nível da região como uma vantagem cooperativa (porém veja Lovering (1999), que alegou que tal teoria é orientada por política ou evidência baseada em política, e não por política baseada em evidência). Como resultado, desde meados da década de 1990, o tom do discurso geral sobre regiões metropolitanas na Alemanha mudou notavelmente, passando de um foco em novas formas de planejamento estadual e na prestação eficaz de serviços públicos de interesse geral para políticas de desenvolvimento (ARL, 2004; BMVBS, 2006; ARL, 2007; veja também Blotevogel & Schmitt 2006; Harrison & Growe 2014). As patologias do desenvolvimento metropolitano, tais como a coordenação deficiente de serviços e a regulamentação do uso do solo perderam parte de sua acuidade no debate e são mencionadas com menos frequência nos documentos de posicionamento emitidos pelos influenciadores (ARL, 2004; ARL, 2007).

A nova agenda também teve implicações para a governança, já que havia uma necessidade de assegurar a inclusão de atores privados. A criação de novos arranjos de governança em Stuttgart, em 1994, e em Reno-Neckar, em 2005, são casos pertinentes. Em ambas as regiões, os órgãos de desenvolvimento regional, sob a forma de parcerias público-privadas, ilustram essas novas formas de governança, e em ambas as regiões os atores comerciais e as câmaras de comércio locais exerceram uma influência considerável no curso das reformas. Além disso, em ambas as regiões, bem como em outras regiões como Nuremberg, associações (*Vereine*) ou redes civis foram criadas como uma espécie de fórum para discursos estratégicos sobre desenvolvimento regional (Blatter, 2006).

Uma consequência da mudança da governança foi a desintegração do desenvolvimento paralelo anterior de regiões alemãs em relação a soluções institucionais. Até 1990, podiam ser distinguidas de forma convincente diferentes fases, como ilustrado por Brenner (2004) ou Blatter (2006). Desde aquela época, no entanto, observamos a implementação paralela de soluções consolidadas seguindo as ideias institucionais da década de 1970, formas flexíveis de governança e formas híbridas. Harrison





e Growe (2014:22f.) usam o termo “regiões fora do padrão” como a descrição mais adequada da situação. A alta diversidade no que diz respeito às formas institucionais e às funções políticas da governança metropolitana também é resultado da estrutura institucional federal (Heinelt & Zimmermann, 2011).

4. Reescalonamento da governança metropolitana desde a década de 1990

Um elemento importante do debate sobre regiões metropolitanas na última década foi a criação da “Iniciativa Regiões Metropolitanas Europeias na Alemanha” (RME) (*Metropolregionen Initiativkreis Europäische, IKM*) em 2001, que pode ser vista como uma rede das maiores regiões metropolitanas alemãs. A iniciativa foi lançada sob a supervisão da Conferência Permanente de Ministros Federais e Estaduais responsáveis pelo ordenamento do território (*Ministerkonferenz für Raumordnung, MKRO*). A iniciativa RME é excepcional no contexto institucional alemão, pois é uma iniciativa conjunta dos estados e do governo federal. No entanto, ela não alterou a estrutura institucional, mas, em vez disso, é uma forma de intervenção suave, que não concede responsabilidades jurídicas substanciais ou subsídios às organizações metropolitanas; além disso, a cooperação intermunicipal no âmbito do regime é voluntária. Todos os 11¹ membros da IKM são definidos pela MKRO como áreas metropolitanas na Alemanha em termos de funções econômicas, sociais e culturais (Blotevogel & Schmitt, 2006:60ff.; Harrison & Growe 2014:29f.). As metrópoles são vistas como motores do desenvolvimento econômico e social na Alemanha e, portanto, seguindo o argumento da IKM, precisam de mais atenção política. Na verdade, isso teve reconhecimento conceitual em diversos documentos políticos, tais como a orientação para políticas nacionais para o desenvolvimento territorial em 2006 e 2016 (BMVBS, 2006; BMVI, 2016). No que se refere à organização política, espera-se que as 11 regiões membros da rede encontrem estruturas de autogovernança sob qualquer forma que

1. Veja <http://www.deutsche-metropolregionen.org> (8 de julho de 2016).





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

seja considerada adequada. No entanto, como não há pressão nem incentivo, as ambições e os resultados diferem de região para região, e não são seguidas as soluções institucionais, em detrimento de outras camadas de autogoverno local (condados e municípios). É surpreendente que as regiões menos conhecidas internacionalmente, em particular, como Nuremberg e Reno-Neckar, tenham usado essa oportunidade para estabelecer novas estruturas de governança metropolitana e, portanto, recebido muito reconhecimento profissional pelo que criaram nos últimos anos. Nessas regiões policêntricas menores e menos visíveis, onde uma única cidade não consegue mobilizar a massa crítica para se tornar competitiva internacionalmente, parece mais provável que benefícios mútuos possam ser obtidos através da cooperação. Os atores nas regiões metropolitanas maiores como Frankfurt Reno-Meno estavam menos dispostos a cooperar ou manter os regimes existentes de cooperação. Nessas regiões maiores, a delimitação espacial também não avançou sem problemas e permaneceu vaga, complicada pelo fato de que os limites de jurisdição geralmente são incompatíveis com as interdependências funcionais existentes. Em alguns casos, como Frankfurt Reno-Meno e a região metropolitana mais ampla de Munique, as identidades locais, os sentimentos de pertencimento e as rivalidades políticas também dificultaram a cooperação (Heinelt, Razin & Zimmermann, 2011). Nas metrópoles em questão, as decisões sobre a delimitação são deixadas para os atores locais. De modo geral, a maioria das RME em questão têm territórios bastante grandes, indo muito além das fronteiras das regiões de planejamento legal existentes (Blotevogel & Schmitt, 2006).

Uma fraqueza da iniciativa RME é que as regiões em si não foram definidas legalmente de uma forma coerente. Cabe à constelação de atores regionais definir um porta-voz para uma metrópole, bem como decidir qual das instituições metropolitanas será um membro oficial do conselho da iniciativa RME. Em alguns casos, a associação de planejamento legal conduz o processo, enquanto em outros foram criadas novas associações ou as associações existentes disputam a liderança. Essa falta de regras precisas para a adesão à IKM é uma característica controversa da iniciativa (veja Blotevogel & Schmitt, 2006).

Há um forte elemento de prestígio ligado à adesão à IKM (veja Blotevogel & Schmitt,





2006:60). De fato, após a indicação inicial de sete regiões metropolitanas na Alemanha no final da década de 1990, várias outras regiões competiram pela admissão ao grupo de RME e pareceram considerar a adesão por si só um êxito (Harrison & Growe, 2014:30). Esse aspecto foi um estímulo adicional para reforçar a cooperação metropolitana em algumas regiões (por exemplo, no caso de Nuremberg ou Reno-Neckar mencionado acima).

A seguir são descritos quatro casos para demonstrar a diversidade da governança metropolitana na Alemanha. Os exemplos selecionados revelam ainda mais o que pode ser chamado de um novo padrão na governança metropolitana alemã. Em todos os casos, diferentes formas de cooperação emergiram em diferentes escalas espaciais.

5. Casos de Stuttgart, Hannover, Munique, Ruhr/Reno-Ruhr

5.1 Região de Stuttgart

Os sinais da crise econômica no setor produtivo (especialmente na fabricação de automóveis) no final da década de 1980 e uma crescente conscientização da intensificação da concorrência na Europa das regiões foram os principais motivadores da reforma metropolitana na região de Stuttgart (Benz, 2003; Steinacher, 2008). Os investimentos em infraestrutura regionalmente relevante (exposição de negócios) em uma escala que a cidade principal seria incapaz de realizar sozinha, as questões relacionadas ao uso do solo e uma melhor coordenação das iniciativas de desenvolvimento de negócios no nível municipal e de condado destacaram a necessidade de uma estratégia de colaboração para compartilhar recursos e desenvolver mecanismos confiáveis de coordenação política.

Além disso, desde a década de 1970 a cidade principal esteve cercada por municípios





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

suburbanos ricos, do ponto de vista tributário e social. O número extremamente elevado de pessoas que usavam o transporte público diariamente para ir ao trabalho foi um dos motivos para uma controvérsia sobre a distribuição dos custos da infraestrutura pública regionalmente relevante situada na cidade principal (ou seja, transporte público, instalações culturais). A primeira associação de planejamento regional legal foi fundada em 1972, mas foi incapaz de resolver os crescentes problemas e conflitos enfrentados pela região durante a década de 1980 e no início da década de 1990.

Como consequência, a região de Stuttgart foi fundada em 1994 como um sistema de dois níveis, com o forte apoio do primeiro-ministro do estado federal de Baden-Württemberg. Embora a fundação tenha sido precedida de longas negociações e muitos conflitos entre os municípios suburbanos e a cidade de Stuttgart, o arranjo se baseia na cooperação voluntária dos municípios. A associação assume responsabilidade total por algumas tarefas (planejamento regional, planejamento paisagístico, planejamento de transportes) e compartilha a responsabilidade com outros órgãos em outras tarefas (gestão de resíduos, desenvolvimento econômico, gestão dos transportes). A assembleia regional é eleita diretamente pela população da região e, portanto, tem uma forte legitimidade. Especialmente no caso do ordenamento do território, a legitimidade direta dá um poder considerável à associação, que pode forçar os municípios a adaptar os mapas locais de uso do solo por meios coercitivos.

Este exemplo mostra também sinais fortes de governança em rede no desenvolvimento econômico e no marketing regional. Aqui, a associação regional, em conjunto com a câmara de comércio e outros atores, é proprietária de um órgão de finalidade especial (agência de desenvolvimento regional), com a forma jurídica de uma empresa. A associação regional também não tem responsabilidade plena em outras áreas do desenvolvimento regional, mas compartilha a jurisdição (por exemplo, pelo transporte público).

Com base em suas relações diretas e indiretas com várias organizações públicas e privadas, a da região de Stuttgart emergiu, assim, como o nó central de uma rede de cooperação diferenciada (Benz, 2003; Ludwig & Steinacher, 2008). No entanto, ela não





representa uma nova camada de jurisdição, e alguns autores (por exemplo, Hesse, 2005:47) consideram isso uma falha, já que a associação precisa compartilhar algumas tarefas com os municípios, o que pode gerar lacunas na implementação.

O modo de governança em rede com limites geográficos claros foi estendido pelo acréscimo de outras escalas de cooperação. Desde 2000 tem se debatido a escala futura da cooperação regional. O território da associação de planejamento (cinco municípios e a cidade de Stuttgart) foi considerado pequeno demais à medida que as interdependências cresceram em escala real (Heinz, von Kodolitsc & /Langel et al., 2004:52). Outra razão para a extensão das associações é o problema de limites. Os municípios da região fazem parte de uma região de planejamento com uma regulamentação rígida de uso do solo, ao passo que os municípios além do limite, não. A regulamentação de planejamento destes últimos municípios é, portanto, mais relaxada, e os municípios periféricos dentro dos limites se sentem prejudicados porque seus vizinhos de fora conseguem oferecer mais locais para o desenvolvimento de negócios ou urbano. Esses municípios periféricos estão, portanto, em busca de uma extensão da fronteira. Essa iniciativa dos municípios periféricos coincidiu com o debate mencionado acima sobre o papel das grandes regiões metropolitanas na economia alemã (Regiões Metropolitanas Europeias) (Blotevogel & Schmitt, 2006; Harrison & Growe, 2014).

Na verdade, a ampliação da região foi proposta em 2002. O plano de ordenamento estadual do estado federal de Baden-Württemberg tentou estabelecer as relações funcionais entre a associação de planejamento da região de Stuttgart e os municípios vizinhos. A ideia de um conceito de desenvolvimento regional foi introduzida para tornar a cooperação efetiva em uma escala maior. Os conceitos de desenvolvimento regional são instrumentos muito suaves para cooperação regional que estão em voga na política de ordenamento do território alemã desde o final da década de 1990 (Fürst, 2006). Esse instrumento informal facilitou a cooperação com algumas das associações de planejamento vizinhas, sob a liderança da associação de planejamento da região de Stuttgart, e se constituiu em uma escala adicional que atualmente é chamada de Região Metropolitana Europeia de Stuttgart.





No entanto, essa iniciativa provocou novos argumentos, pois a cidade de Stuttgart viu uma oportunidade de recuperar a influência na política metropolitana e estabelecer uma espécie de “regionalização municipal” tendo Stuttgart como líder. Stuttgart e a associação de planejamento estavam em concorrência nesse processo de reescalonamento, e o compromisso surgido foi fraco. Foi estabelecido um comitê para coordenar as atividades da Região Metropolitana Europeia. Os resultados dessa iniciativa permanecem vagos.

5.2 Região de Hannover

Devido a sua singularidade, a “Reforma de Hannover” de 2001 teve muita atenção no debate alemão sobre a forma organizacional ideal para governar as regiões metropolitanas. A reforma é considerada única, na medida em que realiza a fusão da cidade de Hannover, do condado circundante de Hannover, e da antiga associação de planejamento regional (Priebes, 2002; Blatter, 2006:131f.). Esses tipos de fusões são muito raros na Alemanha. Além disso, várias tarefas do órgão do governo para a região da Baixa Saxônia foram deslocadas para a região (por exemplo, planejamento ambiental). A população da região, de 1,1 milhões de habitantes, atualmente representa 15% dos habitantes do estado alemão da Baixa Saxônia, de qual Hannover, com seus 515.000 habitantes, é a capital.

Embora o parlamento da Baixa Saxônia tenha estabelecido a região por lei, a formação desse novo condado regional pode ser considerada como resultado de escolhas deliberadas feitas pelos municípios afetados e por todos os partidos políticos. Esse novo sistema de dois níveis substituiu o antigo sistema de três atores independentes: a cidade de Hannover, o condado circundante e a associação de planejamento, com um amplo portfólio de tarefas (transportes, planejamento regional, planejamento paisagístico e desenvolvimento econômico). Embora o condado regional tenha sido reforçado, os municípios mantiveram basicamente seu status. O presidente regional eleito diretamente é o chefe da administração, e um conselho metropolitano de 84 conselheiros eleitos diretamente, a maioria dos quais vêm da área abrangida pelo





antigo condado, é a fonte de legitimidade. A região de Hannover é responsável pela prestação de outros serviços sociais (incluindo hospitais), bem como pelo planejamento de uso do solo, disposição de resíduos, desenvolvimento econômico, instalações de lazer (como o zoológico), escolas de formação profissional, proteção ambiental e organização do transporte público (Arndt & Priebs, 2005). Esse amplo conjunto de funções, em combinação com processos de tomada de decisão centralizados e a maioria em votações, facilita as medidas de compensação e o compartilhamento de custos, já que o orçamento da região tem origem em alocações pagas pelos municípios. Portanto, a região é ocasionalmente chamada de região social (Arndt & Priebs, 2005:22).

Embora a orientação da “Reforma de Hannover” tenha sido no sentido de uma maior eficácia e da economia de custos na prestação de serviços públicos, o exemplo também mostra alguns elementos de governança horizontal, por exemplo, redes descentralizadas entre atores públicos e privados como a “hannoverimpuls”, uma sociedade limitada para o desenvolvimento econômico.

Semelhante ao caso de Stuttgart, em Hannover foram acrescentadas outras escalas de cooperação nos últimos anos. A Região Metropolitana Europeia abrange uma área enorme no sudeste do estado da Baixa Saxônia. Ao lado da cidade de Hannover e da região de Hannover, ela inclui as cidades de Göttingen, Brunswick e Wolfsburg (e as cidades médias e áreas rurais entre elas, abrangendo uma área total de 19.000 km², com quatro milhões de habitantes). No que diz respeito à estrutura institucional, a Região Metropolitana Europeia é muito mais fraca que a região de Hannover, mas também inclui universidades e atores privados organizados em associações. Ela começou como uma iniciativa informal na década de 2000, depois, em 2009, foi fundado uma agência de direito privado. O governo estadual da Baixa Saxônia também detém uma pequena porcentagem. A agência financia projetos que dão amplo apoio ao desenvolvimento econômico e à inovação na região. Os recursos disponíveis são limitados quando comparados com outras agências de desenvolvimento regional, como a de Stuttgart ou Reno-Neckar.





Uma terceira escala surgiu em 2010, de alguma forma entre a região de Hannover e a maior Região Metropolitana Europeia. A “Área Econômica Estendida em Rede de Hannover” (Erweiterter Wirtschaftsraum Netzwerk Hannover) reúne 15 cidades e condados adjacentes à região de Hannover (o chamado segundo anel) e pode ser considerada um fórum sem qualquer status formal. No entanto, a rede constitui um meio muito eficaz de comunicação sobre vários tópicos como turismo, ordenamento do território e transportes públicos. A rede faz parte do legado da rede de cidades da EXPO 2000, que foi criada durante o planejamento e a implementação da World EXPO 2000, realizada em Hannover em 2000.

Como resultado desses desenvolvimentos recentes, um arranjo de três níveis surgiu num processo evolutivo aleatório. As três escalas seguem lógicas diferentes de cooperação e têm finalidades diferentes. Enquanto a Região de Hannover é um núcleo forte com ações orientadas pela norma, a rede do segundo anel reúne cidades e condados em uma forma utilitária de cooperação e comunicação entre os atores públicos. A Região Metropolitana Europeia começou como uma rede com funções simbólicas e agora tem uma base formalizada, incluindo também atores privados.

5.3 Área da Grande Munique

Em contraste com as regiões de Hannover e Stuttgart, a delimitação espacial da região da Área da Grande Munique é bastante confusa. A região de planejamento formal inclui 186 municípios localizados em sete condados em torno da cidade de Munique (2,2 milhões de habitantes). Ao contrário de Stuttgart e Hannover, a associação de planejamento regional legal é uma parte menos crucial do arranjo de governança, pois sua competência está limitada ao planejamento regional. A associação não tem tarefas executivas nem recursos para implementar o plano regional. Além da associação de planejamento regional, existe uma segunda associação de planejamento voluntária. A “Associação de Planejamento da Área Econômica Ampliada” (*Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum*) é uma associação voluntária de municípios e condados sob a forma de uma organização de finalidade especial. Como ela





foi fundada na década de 1950, verificou-se a necessidade de desenvolver competências de planejamento que faltavam, sobretudo, nos pequenos municípios da região. A associação de planejamento é uma organização híbrida. Por um lado, seu papel é o de coordenar o tráfego e o desenvolvimento urbano voluntariamente e de articular os interesses na região e, portanto, adotar uma perspectiva regional, mas, por outro lado, a associação é um prestador de serviços para os municípios. A fim de assegurar um mínimo de coordenação entre as duas associações, o diretor executivo da Associação de Planejamento Regional é automaticamente o executivo-chefe da “Associação de Planejamento da Área Econômica Ampliada”.

Devido à quantidade de iniciativas operando em diferentes escalas espaciais com diferentes finalidades, Munique é considerada uma região metropolitana fragmentada em termos de governança territorial. Nos últimos anos, muitas outras iniciativas e organizações públicas e privadas em várias escalas entraram em cena e mudaram a situação. Pequenas iniciativas municipais organizaram voluntariamente projetos assumiram tarefas, por exemplo, de proteção paisagística, recreação e desenvolvimento de negócios. Os exemplos incluem a Associação para Salvaguarda das Áreas Regionais de Recreação nos Condados em torno de Munique (*Verein zur Sicherstellung überörtlicher Erholungsgebiete*, fundada em 1960), a Associação da Charneca ao Norte de Munique (*Heideflächenverein Münchner Norden*) e a Associação Dachauer Moos (*Verein Dachauer Moos*), que foi fundada em 1995 para proteger e desenvolver os espaços verdes ameaçados no noroeste da área metropolitana. A Aliança do Sul (*Südbündnis*) foi estabelecida pelos municípios no sul de Munique. A aliança considera seu espaço vivo como uma área de lazer e está tentando desenvolver uma estratégia comum de tráfego e ocupação para essa sub-região, com foco especial nos problemas de tráfego. Em 2005 dois condados próximos ao aeroporto e empresa aeroportuária criaram o *Airfolgsregion Erding-Freising* a fim de promover o desenvolvimento coordenado e reforçar a competitividade da área. Pode-se mencionar outras entidades regionais responsáveis por serviços importantes como o transporte público e a gestão de resíduos.

A direção geral de desenvolvimento em relação à governança metropolitana na re-





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

gião de Munique é clara. O sistema de planejamento formal limitado em Munique promoveu a criação e o desenvolvimento de um grande número de iniciativas complementares com o objetivo de melhorar a coordenação regional e resolver os problemas, particularmente em relação a tráfego, desenvolvimento urbano e recreação. O foco dessas iniciativas é orientado a projetos, e o trabalho se baseia na cooperação voluntária, de modo que elas só conseguem existir se os membros perceberem um benefício mútuo. No entanto, a existência de tantas iniciativas, embora nem todas sejam sustentáveis ou muito bem sucedidas, indica que os atores de todos os níveis na região de Munique reconhecem a importância da cooperação adicional a uma instituição de planejamento formal. A iniciativa nacional das Regiões Metropolitanas Europeias na Alemanha também teve ressonância na Área da Grande Munique. Desde 1995 já existia uma iniciativa abrangendo uma grande área no sul da Baviera, o chamado Espaço Econômico do Sul da Baviera, Munique, Augsburg, Ingolstadt (MAI) (*Wirtschaftsraum Südbayern – München-Augsburg-Ingolstadt*). O objetivo principal era promover o desenvolvimento econômico de toda a região. Em 2005, a associação foi rebatizada como Área da Grande Munique (AGM), a fim de obter maior visibilidade sobre a escala internacional e refletir a abordagem adotada por outras áreas metropolitanas alemãs no decurso da iniciativa RME. Em outubro de 2008 a AGM se fundiu com a recém-criada Região Metropolitana Europeia de Munique (EMM) e, portanto, pode ser considerada uma precursora da EMM. Desde janeiro de 2009 seu nome oficial é Região Metropolitana Europeia de Munique (*Europäische Metropolregion München/EMM*).

Em contraste com todas as iniciativas de pequena escala, a criação da Região Metropolitana Europeia indica outra direção, ou seja, cooperação em nível metropolitano. O foco territorial da Região Metropolitana de Munique está desfocado, mas é possível definir uma área principal que abrange Munique, Augsburg, Ingolstadt, Landshut, Rosenheim e os condados adjacentes. Essa área tem 4,65 milhões de habitantes e abrange um vasto território no sul da Baviera. O território se caracteriza por um núcleo urbano formado pela região de planejamento de Munique no centro e cercado por cidades como Augsburg, Ingolstadt, Rosenheim e Landshut (Breu, Jahn & Schulz, 2009:100).





A comunidade da Região Metropolitana Europeia de Munique se baseia na cooperação voluntária entre os governos locais, parceiros do setor empresarial, universidades, institutos de pesquisa e organizações da sociedade civil, e é financiada por taxas de adesão. Ela oferece uma plataforma para promover, de modo voluntário, porém comprometido, o desenvolvimento da região metropolitana com o objetivo de aumentar a atratividade da região e melhorar a qualidade de vida através da criação de uma responsabilidade comum para o futuro da região.

5.4 Ruhr/Reno-Ruhr

A área do Ruhr é um caso muito discutido no que diz respeito à organização de governança metropolitana (Kunzmann, 2004; Schmidt, 2013). Uma das razões dessa popularidade é o fato de que as primeiras iniciativas para estabelecer um arranjo de governança metropolitana começaram com a fundação do *Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk* em 1920. A área do Ruhr é considerada um caso único por causa de seu passado policentrista e industrial, que teve forte influência nos padrões de ocupação e desenvolvimento urbano – e na governança.

O *Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk* foi uma inovação política, pois foi o resultado da cooperação voluntária entre os municípios em uma área caracterizada pela rápida urbanização. Como protótipo de uma associação de planejamento regional na Alemanha baseado na ideia de autogoverno local, a associação foi responsável pela proteção dos espaços verdes e corredores verdes e pelo planejamento de infraestrutura, e também definiu uma estrutura para o desenvolvimento urbano. Após a Segunda Guerra Mundial, a associação teve alguns períodos de êxito e outros mais precários. Em 1966 entrou em vigor o primeiro plano regional obrigatório para a região do Ruhr. Além da tarefa legal de planejamento regional, a associação foi responsável pela gestão de parques e instalações de lazer regionais. Entre 1975 e 1979, o governo do estado de Renânia do Norte-Vestfália decidiu retirar da associação a competência do planejamento regional legal, passando-a aos órgãos do governo das regiões (*Bezirksregierungen*). Estes são filiais regionais do governo estadual e não estão envolvidos





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

no autogoverno local. A então enfraquecida associação de planejamento continuou a existir sob um novo nome (*Kommunalverbände*), e foi responsável por algumas funções concedidas voluntariamente pelos municípios (como gestão de parques e instalações de lazer, planos diretores, coleta de dados territoriais). Como resultado, nesse período a associação foi uma prestadora de serviços municipais, mas não uma associação de planejamento.

Em meados de 1990 ocorreu um salto de escalas, quando o governo da Renânia do Norte-Vestfália definiu uma metrópole de Reno-Ruhr mais ampla no plano de desenvolvimento do estado (Danielzyk, Knapp & Schulze, 2008; Blotevogel & Schulze, 2010). Essa área metropolitana (ou megarregião, como às vezes é chamada) vislumbrada incluía não apenas a área de Ruhr, mas também as grandes cidades de Düsseldorf e Colônia e as zonas periurbanas. Em termos de números, essa metrópole de Reno-Ruhr tem cerca de 12 milhões de habitantes e um poder econômico considerável (Blotevogel & Schmitt, 2006:67). No entanto, no que diz respeito à criação de uma instituição regente ou de alguma forma de cooperação regional voluntária, ela deve ser considerada um fracasso. As cidades mais prósperas (Düsseldorf, Colônia) no sul estavam menos inclinadas a participar nessa solução institucional de grande escala e destacaram a peculiaridade da área pós-industrial de Ruhr, no nordeste. Como resultado, a metrópole de Reno-Ruhr permaneceu uma visão sem vida, apesar de ser denominada Região Metropolitana Europeia de Reno-Ruhr.

Entretanto, os debates sobre a organização política futura do Ruhr continuaram e ficaram ainda mais dinâmicos. No início da década de 2000, a discussão recomeçou com várias sugestões, que vão da ideia de cidade do Ruhr ou *Ruhrstadt* (ou seja, uma fusão das jurisdições existentes com um novo nome) até a criação de um organismo de direito privado (*Projekt Ruhr GmbH*). Pode-se acrescentar outras sugestões e iniciativas, destacando diferentes aspectos do desenvolvimento regional e da cooperação regional (ou seja, a Charta Ruhr, os inúmeros planos diretores ou o distrito governamental do Ruhr proposto) (veja Davy, 2004; Kunzmann, 2004; Schmidt, 2013). No final, nenhuma dessas iniciativas foi implementada com êxito. Ainda existem fortes interdependências funcionais na região do Ruhr, mas a área não tem, apesar de uma





história comum, nenhuma identidade comum que possa servir como base para a cooperação forçada.

Como resultado desses debates e em conjunto com uma mudança política do governo estadual em 2004, a associação de planejamento foi reforçada novamente e rebatizada como *Regionalverband Ruhr* (Associação Regional do Ruhr ou RVR). Em 2009 a competência de planejamento regional legal foi dada novamente à associação de planejamento, que agora é também a proprietária de uma agência de desenvolvimento regional de direito privado. Em 2015 o parlamento do estado de Renânia do Norte-Vestfália aprovou uma nova lei que permite o compartilhamento de competências entre a Associação Regional e os condados e cidades (entre outras, transporte). Além disso, a eleição direta da assembleia regional será introduzida nas próximas eleições locais, em 2020. Também a versão preliminar do mapa do estado da Renânia do Norte-Vestfália agora apresenta uma distinção clara entre a região metropolitana “Ruhr” e a região metropolitana “Rhineland”.

Ainda assim, a governança metropolitana da região do Ruhr continua complexa e confusa: não há falta de cooperação intermunicipal, mas talvez uma cooperação por demais descoordenada. Um banco de dados da RVR relaciona mais de 300 parcerias e projetos intermunicipais. As três universidades do Ruhr formaram uma aliança, criando a área de pesquisa do Ruhr. De modo muito semelhante a Munique, essas parcerias mostram diferentes formatos institucionais, e a maioria delas não abrange toda a área do Ruhr. Isto dificulta a avaliação da situação global. Sem dúvida, a RVR é um ator dominante, mas existem outras associações intermunicipais como a *Ruhrverband*, responsável pela gestão da água potável, e a Associação Emscher (*Emschergenossenschaft*), que já existe há mais de 100 anos. A Associação Emscher foi fundada pelos municípios e grandes empresas industriais no início do período de industrialização para cuidar do tratamento de efluentes e da proteção contra inundações. Desde a década de 1990 sua tarefa principal tem sido o saneamento do sistema do Rio Emscher, usado como esgoto a céu aberto por várias décadas. O investimento da Associação Emscher terá sido de 4,5 bilhões de euros no total, quando as obras estiverem concluídas (Emschergenossenschaft 2016). A associação também está en-





volvida na gestão do Parque Emscher (junto com a RVR) e começou alguns projetos de desenvolvimento regional e urbano, já que o Rio Emscher corre através de várias cidades do Ruhr. Os atores privados formaram suas próprias iniciativas, mas elas não são incluídas da mesma forma que na Região Metropolitana Europeia de Munique (EMM) ou em Stuttgart. A iniciativa mais importante é o *Initiativkreis Ruhr*, que é uma associação (Verein) e uma agência ou sociedade limitada (*GmbH*) com 65 membros (em grande parte, empresas que têm interesse em produzir um bom clube).

A situação no Ruhr é mais bem descrita pelo termo “fragmeção” introduzido por cientistas políticos em busca de uma descrição adequada para a governança multinível (Hooghe & Marks, 2003:234). Apesar de ser possível observar um certo grau de integração e uma ação coordenada, a fragmentação ainda é considerável (Schmidt, 2013). Existe mais do que uma lógica de interação e há mais de uma instituição, de modo que há muitos lado a lado, com diferentes atores, diferentes finalidades e diferentes regras para a cooperação (Davy, 2004).

Conclusão: reescalonamento desigual em um estado federal

A governança metropolitana na Alemanha é realizada em vários setores políticos e em diversas escalas. As iniciativas da década de 1970 se concentraram em questões de planejamento, transporte público e outros serviços públicos. No entanto, existem apenas uns poucos casos (Hannover, Stuttgart) nos quais foram criadas associações-multifinalidade fortes com responsabilidade por um portfólio maior sobre a escala territorial de regiões de cidades. Em particular, a combinação de planejamento de transportes, gestão do transporte público e ordenamento do território é considerada altamente relevante, mas é realizada apenas em casos isolados. Em outras regiões, existem várias associações de finalidade única lado a lado (Hoyler, Freytag & Mager, 2006; Schmidt, 2013). Durante o período de novo regionalismo da década de 1990, foram acrescentados novos atores, formas de governança e escalas e novas funções.





No entanto, o novo regionalismo e a iniciativa Regiões Metropolitanas Europeias (RME), com foco no desenvolvimento econômico e na internacionalização, dominaram o debate e disfarçaram o progresso realizado em algumas regiões na governança dos serviços públicos e do planejamento.

O surgimento de uma nova escala territorial como resultado da iniciativa RME desde o final da década de 1990 pode ser descrito como um padrão envolvendo a combinação de um núcleo institucional forte em menor escala (normalmente associações de planejamento em regiões de cidades, em parte criadas na década de 1970) e formas mais brandas de governança em escalas maiores (regiões metropolitanas). Esse padrão pode ser observado em Hannover, onde foi estabelecida uma constelação de três escalas, bem como em Stuttgart e Munique. No entanto, os novos arranjos de multiescala nas regiões metropolitanas alemãs não são resultado de um cuidadoso planejamento institucional, mas contingentes em constelações de atores e incentivos fornecidos por outros níveis governamentais. Isso implica que os arranjos são instáveis e podem desaparecer. De acordo com o debate acadêmico, vemos as escalas como construções sociais e políticas que não são necessariamente institucionalizadas da maneira formal nem seguem explicações puramente funcionalistas (Keil & Mahon, 2009:15). No entanto, o reescalamento de funções precisa ser considerado em relação às tendências paralelas de descentralização e regionalização observáveis na Alemanha e em outros países (Baldersheim & Rose, 2010; Kuhlmann & Wayenberg, 2016). A criação de Regiões Metropolitanas Europeias inventa uma nova escala, mas não envolve necessariamente a redução de escala das funções políticas ou administrativas. Em comparação com a década de 1970, diversos setores políticos e escalas foram afetados, e foram acrescentados novos atores, objetivos, conteúdos e estruturas organizacionais. A introdução das Regiões Metropolitanas Europeias promoveu não apenas um foco no desenvolvimento econômico, mas também, pelo menos em algumas regiões, um aumento de escala limitado. Embora as escalas novas e, em termos de pesquisa territorial, maiores não surgiram à custa de escalas menores, o processo se caracteriza pela luta (veja os casos de Reno-Ruhr e Stuttgart). Consideramos esse processo uma outra diferenciação das políticas regionais. A diferenciação não se refere somente ao aparecimento de várias escalas regionais (regiões de cidades,

226





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

regiões metropolitanas, arranjos setoriais), mas também à motivação de políticas metropolitanas. Embora a competitividade tenha sido o principal impulsionador das Regiões Metropolitanas Europeias, podemos encontrar outras motivações, tais como o desenvolvimento sustentável e um melhor transporte público em escalas menores de governança (ou seja, regiões de cidades).

No caso alemão, as estratégias paralelas de descentralização administrativa e a regionalização das políticas de desenvolvimento e das estratégias de sustentabilidade criam novas camadas de formulação de políticas em diferentes escalas regionais. Podemos chamar essa diferenciação de políticas metropolitanas escalonadas “que incorporam a regionalização”. Isso torna as noções de “região metropolitana” ou “região de cidades” um pouco distorcidas e, pelo menos em algumas das regiões alemãs, o resultado é o excesso na formulação de políticas.

A Alemanha representa um caso de governança metropolitana diversificada e mostra uma dinâmica constante, que resulta em mudanças incrementais na maioria das regiões metropolitanas. A razão para tal diversidade é o federalismo alemão e a ideia institucional forte e amplamente apoiada da autonomia local. Espera-se que atores regionais, públicos e privados, formem soluções institucionais com base na autocoordenação voluntária. No entanto, os atores não chegam a um consenso em todas as regiões metropolitanas, e também observamos uma variedade de formas de governança surgidas dos contextos regionais (associações público-público, órgãos público-privados, redes). A ausência de metas de regulamentação nacional e formatos universais, portanto, contrasta com outros países europeus (veja as contribuições no Reino Unido (Shaw & Tewdwr-Jones, 2017), na França (Geppert, 2017) e na Itália (Fedeli, 2017)).

A desvantagem dessa ausência de políticas metropolitanas coordenadas a nível nacional pode ser vista no fato de que o desajuste institucional, a falta de cooperação ou a fragmentação podem ser observados na maioria das regiões metropolitanas alemãs (Hoyler, Freytag & Mager, 2006; Heinelt, Razin & Zimmermann, 2011), o que pode resultar em problemas de legitimidade democrática (Zimmermann, 2014). Soluções





abrangentes só foram encontradas em algumas regiões, por exemplo, em Hannover e Stuttgart, enquanto outras, como o Ruhr (ou Reno-Ruhr), demonstram um progresso mais incremental.

Karsten Zimmermann

Desde 2012 é professor de European Planning Cultures na Faculdade de Ordenamento do Território da Universidade Técnica de Dortmund. Foi pesquisador sênior no Centro de Pesquisa em Pesquisa Urbana (Eigenlogik der Städte) da Universidade de Tecnologia de Darmstadt até 2010 e pesquisador sênior na Universidade de Tecnologia de Darmstadt, Centro de Estudos Interdisciplinares em Tecnologia, até 2009.

Referências

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung. *Strategien für Großstadregionen im 21. Jahrhundert*. Hannover: Arbeitsmaterial der ARL 309, 2004.

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung. *Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb. Handlungsfähigkeit*. Hannover: Positionspapier aus der ARL 71, 2007.

ARNDT, M.; PRIEBIS, A. Region Hannover – eine Zwischenbilanz zur Mitte der ersten Wahlperiode. *Der Städtetag* 2, 20-23, 2005.

BALDERSHEIM, H.; ROSE, L. (eds.). *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*. Basingstoke, 2010.

BENZ, A. Regional Governance mit organisatorischem Kern. Das Beispiel der Region Stuttgart. *Informationen zur Raumentwicklung* 8/9, 505-512, 2003.

BLATTER, J. Geographic scale and functional scope in metropolitan governance re-
228





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

form: theory and evidence from Germany. *Journal of Urban Affairs* 28, 2, 121-150, 2006.

BLOTEVOGEL, H. H.; SCHMITT, P. 'European Metropolitan Regions' as a new discursive frame in strategic spatial planning and policies in Germany. *Die Erde* 137, 1-2, 55-74, 2006.

BLOTEVOGEL, H. H.; SCHULZE, K. 1 oder 2 oder 3? Zur Konstituierung möglicher Metropolregionen an Rhein und Ruhr. *Raumforschung und Raumordnung* 68, 4, 255-270, 2010.

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. *Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland*. Berlin, 2006.

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur. *Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland*. Berlin, 2006.

BRENNER, N. Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960-2000. *Review of International Political Economy* 11, 3, 447-488, 2004.

BRENNER, N. A thousand leaves: notes on the geographies of uneven spatial development. In: Keil, R.; Mahon, R. (eds.), *Leviathan Undone? Towards a Political Economy of Scale*. Vancouver, 2009. 27-50.

BREU, C.; JAHN, B.; SCHULZ, H. Projektbezogene Governance in der Europäischen Metropolregion München (EMM). In: Ludwig, J.; Mandel, K.; Schwiager, C.; Terizakis, G. (eds.), *Metropolregionen in Deutschland*. Baden-Baden, 2009. 98-110.

Danielczyk, R.; Knapp, W.; Schulze, K. "metropoleruhr" oder "TripelMetropolis Rhein-Ruhr"? *Informationen zur Raumentwicklung* 9/10, 549-562, 2008.

DAVY, B. *Die neunte Stadt*. Wilde Grenzen und Städtereion Ruhr 2030. Wuppertal, 2004.

EMSCHERGENOSSENSCHAFT. Daten und Fakten zum Emscherumbau. 2016. <http://www.abwasserkanal-emscher.de/de/abwasserkanalemscher/projektinformationen/daten-und-fakten.html> (13.07. 2016).



FEDELI, V. Metropolitan Governance and Metropolitan Cities in Italy: Outdated Solutions For Processes of Urban Regionalisation? *Raumforschung und Raumordnung* 75, 3, 2017.

FÜRST, D. (2005): Metropolitan governance in Germany. In: Heinelt, H.; Kübler, D. (eds.): *Metropolitan Governance, Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*. Londres, 2005. 151-168.

FÜRST, D. The Role of Experimental Regionalism in Rescaling the German State. *European Planning Studies* 14, 7, 923-938, 2006.

FÜRST, D.; KLINGER, W.; KNIELING, J.; MÖNNECKE, M.; ZECK, H. *Regionalverbände im Vergleich: Entwicklungssteuerung in Verdichtungsräumen*. Baden-Baden. = Schriften zur kommunalen Wissenschaft und Praxis 4, 1990.

GEPPERT, A. Vae victis! Spatial Planning in the Rescaled Metropolitan Governance in France. *Raumforschung und Raumordnung* 75, 3, 2017.

HARRISON, J.; GROWE, A. From places to flows? Planning for the new 'regional world' in Germany. *European Urban and Regional Studies* 21, 1, 21-41, 2014.

HEINELT, H.; RAZIN, E.; ZIMMERMANN, K. *Metropolitan Governance*. Different paths in contrasting contexts: Germany and Israel. Frankfurt am Main, Chicago, 2011.

HEINELT, H.; ZIMMERMANN, K. 'How Can We Explain Diversity in Metropolitan Governance within a Country?' Some Reflections on Recent Developments in Germany. *International Journal of Urban and Regional Research* 35, 6, 1175-1192, 2011.

HEINZ, W. Inter-local cooperation in Germany. The mismatch between existing necessities and suboptimal solutions. In: Hulst, R.; van Montfort, A. (Hrsg.), *Inter-municipal Cooperation in Europe*. Dordrecht, 2007. 91-115.

HEINZ, W.; von KODOLITSCH, P.; LANGEL, N.; REIDENBACH, M. *Interkommunale Kooperation in baden-württembergischen Stadtregionen: Stuttgart, Karlsruhe und Freiburg*. Berlin. = Difu-Beiträge zur Stadtforschung 38, 2004.





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

HESSE, J. J. *Modelle der Stadt-Umland-Organisation in der Bundesrepublik Deutschland*. Vergleichsanalyse und Schlussfolgerungen für den Raum Saarbrücken. Berlin, 2005.

HOOGHE, L.; MARKS, G. Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance. *American Political Science Review* 97, 2, 233-243, 2003.

HOYLER M.; FREYTAG T.; MAGER C. Advantageous Fragmentation? Reimagining Metropolitan Governance and Spatial Planning in Rhine-Main. *Built Environment* 32, 2, 124-136, 2006.

KEIL, R.; MAHON, R. Introduction. In: Keil, R.; Mahon, R. (eds.), *Leviathan Undone? Towards a Political Economy of Scale*. Vancouver, 2009. 3-23.

KRUKOWSKA, J.; LACKOWSKA, M. Metropolitan Colours of Europeanization. Institutionalization of Integrated Territorial Investment Structures in the Context of Past Cooperation in Metropolitan Regions. *Raumforschung und Raumordnung* 75, 3, 2017.

KUHLMANN, S.; WAYENBERG, E. Institutional impact assessment in multi-level-systems: conceptualizing decentralization effects from a comparative perspective. *International Review of Administrative Science* 82, 2, 233-254, 2016.

KUNZMANN, K. The Ruhr in Germany. A laboratory for regional governance. In: Kunzmann, K. (ed.), *Reflexionen über die Zukunft des Raumes*. Dortmund. = Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Blaue Reihe 111, 2004. 97-113.

LOVERING, J. Theory led by policy: the inadequacies of the 'new regionalism' (illustrated from the case of Wales). *International Journal of Urban and Regional Research* 23, 2, 379-395, 1999.

LUDWIG, J.; STEINACHER, B. Kräfte bündeln in der Metropolregion Stuttgart. In: Ludwig, J.; Mandel, K.; Schwieger, C.; Terizakis, G. (eds.), *Metropolregionen in Deutschland*. Baden-Baden, 2008. 169-183.



MATERN, A. *Mehrwert Metropolregion*. Stadt-Land-Partnerschaften und Praktiken der Raumkonstruktion in der Metropolregion Hamburg. Bielefeld, 2013.

PRIEBES, A. Die Bildung der Region Hannover und ihre Bedeutung für die Zukunft stadtdirektionaler Organisationsstrukturen. *Die Öffentliche Verwaltung* 55, 4, 144-151, 2002.

RICHARDSON, J. J.; JORDAN, A. G. Overcrowded Policymaking: Some British and European Reflections. *Policy Sciences* 15, 3, 247-268, 1983.

SCHMIDT, M. *Regional Governance und Infrastruktur*. Kooperationen in der Wasserver- und Abwasserentsorgung am Beispiel der Stadtregionen Frankfurt/M, Berlin und Ruhr. Detmold, 2013.

SHAW, K.; TEWDWR-JONES, M. "Disorganised Devolution": Reshaping Metropolitan Governance in England in a Period of Austerity. *Raumforschung und Raumordnung* 75, 3, 2017.

STEINACHER, B. Die Europäische Metropolregion – Analyse und praktische Erfahrungen. In: Basten, L. (ed.), *Metropolregionen – Restrukturierung und Governance*. Dortmund, 2008. 21-36.

Swyngedouw, E. Globalisation or 'Glocalisation'? Networks, Territories and Rescaling. *Cambridge Review of International Affairs* 17, 1, 25-48, 2004.

von LÖWIS, S. Governance between Stability and Change – the Case of the Metropolitan Region Hamburg (MRH). In: Schrenk, M.; Popovich, V.V.; Zeile, P. (Hrsg.), *Proceedings REAL CORP 2011*, 18-20 May 2011, Essen. Schwechat, 2011. 375-389.

ZIMMERMANN, K. Democratic Metropolitan Governance: Experiences in five German Metropolitan Regions. *Urban Research & Practice* 7, 2, 182-199, 2014.

ZIMMERMANN, K.; GETIMIS, P. Rescaling of Metropolitan Governance and Spatial Planning in Europe: an Introduction to the Special Issue. *Raumforschung und Raumordnung* 75, 3, 2017.





CAPITULO 11

O *Funding* do Estatuto da Metrópole: dos Recursos sem Planejamento para Planejamento sem Recursos?

JEROEN KLINK
LAISA ELEONORA MAROSTICA STROHER

Introdução

Em outras ocasiões já analisamos a situação paradoxal da agenda metropolitana brasileira no século XXI (Klink, 2013). De um lado, presenciamos uma retomada do tema, gerando experimentação e debates críticos em torno do planejamento e da gestão das áreas metropolitanas. Isso se refletiu, entre os aspectos mais notáveis, na proliferação de experiências promissoras de associativismo territorial (p. ex. o consórcio público interfederativo do Grande Recife, o novo arranjo metropolitano em Belo Horizonte que desencadeou o plano diretor metropolitano etc.), no fortalecimento institucional da governança colaborativa em escala supramunicipal e regional (p. ex. a aprovação, em 2005, da Lei 11.107, acerca dos Consórcios Públicos) e na maior disponibilidade de recursos (não) onerosos para as cidades e áreas metropolitanas via os programas como Minha Casa Minha Vida (MCMV) e o Programa de Aceleração ao Crescimento (PAC). De outro, o novo “momentum” na trajetória metropolitana decepcionou quanto aos seus resultados efetivos para a qualidade do planejamento e gestão das metrópoles.

1. Jeroen Klink – Professor no Programa de Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território e no Bacharelado em Planejamento Territorial da Universidade Federal do ABC.: <jeroen.klink1963gmail.com>





Como argumentamos anteriormente, uma das chaves analíticas para compreender o referido paradoxo é o caráter contestado da própria escala metropolitana; escala (metropolitana) não é nível administrativo, mas arena social disputada pelos agentes públicos e privados que buscam preenchê-la de acordo com os seus próprios projetos e estratégias. Adotando este prisma conceitual, não há nada inerente à própria escala metropolitana, contrariando afirmações da literatura institucional de que esta seria o nível intermediário “natural” para planejar e gerenciar os serviços públicos de interesse comum. Para compreender a escala, precisamos analisar processos sociais e econômicos frequentemente contraditórios, dentro das suas especificidades históricas e geográficas. Neste artigo procuraremos ilustrar uma faceta específica desta problemática maior que é a ausência de um *funding*, isto é, um padrão de financiamento para as áreas metropolitanas brasileiras. Na literatura de finanças públicas, referido conceito se relaciona ao quadro institucional-jurídico que define um conjunto de critérios e normas, de caráter transparente e previsível, que garantem uma base elástica de recursos (tributários e não tributários) para gerar políticas públicas (metropolitanas) efetivas, eficientes e equitativas (com capacidade redistributiva². Trata-se, evidentemente, de um conceito normativo, enraizado nas ciências econômicas do setor público e na economia do bem-estar, sobre como o Estado deveria interferir para garantir eficiência na alocação dos recursos escassos para obter o maior nível de utilidade para o maior número de pessoas (Stiglitz, 1988).

Na prática, não há nada inerente a esse conjunto de critérios para organizar o financiamento metropolitano. No atual formato das relações de poder e de interesses no pacto federativo brasileiro, verifica-se pouco ou nenhum movimento em prol do “arranjo ótimo” de financiamento. Um *funding* implica transparência, previsibilidade e mecanismos redistributivos na alocação dos recursos para reduzir as grandes dispari-

2. Uma base elástica de recursos (tributários e não tributários) cresce proporcionalmente à atividade eco1. Jeroen Klink – Professor no Programa de Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território e no Bacharelado em Planejamento Territorial da Universidade Federal do ABC.: <jeroen.klink1963gmail.com>nômica sem ter necessidade de mudar as alíquotas dos impostos e/ou ampliar a base econômica que proporciona a origem da fonte de arrecadação dos recursos. Por exemplo, o IPTU não pode ser considerado um imposto elástico porque, sem adaptar a planta genérica de valores e/ou as alíquotas do imposto, a sua arrecadação não acompanha automaticamente a evolução da economia. Por outro lado, o ICMS é um imposto relativamente elástico, pois, a sua evolução acompanha a trajetória geral da economia sem adaptações da alíquota e/ou a da base da sua arrecadação.





dades intra-metropolitanas, dimensões de um projeto político que não interessa à elite política brasileira. Na realidade, desde a desestruturação do modelo tecno-burocrático que marcou o planejamento metropolitano desenvolvimentista, o padrão de financiamento do Brasil metropolitano efetivamente existente passa por uma trajetória contraditória de descompassos entre o fluxo de recursos alocados para as cidades e áreas metropolitanas, de um lado, e o planejamento destes territórios, de outro.

Mais especificamente, o Estado desenvolvimentista autoritário representou um período de *abundantes recursos* com um *planejamento discurso*, que não articulou o processo de planejamento aos investimentos. Já o desmonte do projeto desenvolvimentista desencadeou, nos anos 1980-1990, um regime metropolitano esvaziado, sem planejamento e recursos. No período pós-2000 emerge um regime metropolitano que se configura pela presença de *abundantes recursos sem planejamento*. Por fim, a aprovação do Estatuto da Metrópole, em janeiro de 2015, aponta para uma nova etapa de *planejamento sem recursos*.

Após esta introdução, estruturamos o capítulo em três seções. A primeira introduz o tema da fragilidade do *funding* metropolitano brasileiro, enquanto na segunda seção exploramos, a partir de uma pesquisa empírica em andamento, os desafios associados à premissa do *funding* metropolitano privado que norteia o Estatuto da Metrópole. Na última seção sintetizamos os desafios e incertezas que cercam o financiamento metropolitano no cenário pós-Estatuto.

1. Um padrão de financiamento “natural” para a escala metropolitana?

Tanto as negociações em torno da Lei dos Consórcios Públicos, em 2005, quanto o veto presidencial à constituição de um Fundo Metropolitano, mostraram o caráter sensível do tema de financiamento metropolitano. No caso dos consórcios públicos, o Ministério da Fazenda suprimiu a possibilidade de captação de recursos pelas instituições interfederativas com o argumento que isso pudesse comprometer as me-





tas fiscais e o controle sobre o endividamento dos entes federados. Na versão final aprovada do projeto, os consórcios públicos podiam receber recursos não onerosos, mas a capacidade de endividamento (nacional e internacional) foi restringida aos serviços que pudessem proporcionar garantia dos empréstimos atrelada à cobrança de tarifas. Na mesma linha, o veto presidencial à constituição do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano que constava no Estatuto da Metrópole foi justificada com o argumento da eficiência de alocação dos recursos numa perspectiva intertemporal. Em outras palavras, a criação de um novo fundo “carimbado” para um objetivo específico geraria ainda maior rigidez numa lógica orçamentária federal já fortemente comprometida com outras demandas setoriais. Nesta perspectiva, o veto ao Fundo contribuiria para manter um mínimo de flexibilidade para dialogar com demandas societárias sempre em oscilação.

Mesmo se o Estatuto tivesse sido aprovado com o Fundo de Desenvolvimento Urbano Integrado, não teria mudado o *caráter voluntário do funding metropolitano brasileiro*, isto é, a sua dependência das negociações específicas entre entes federativos, frequentemente sem muita transparência e previsibilidade para os objetivos de um planejamento metropolitano redistributivo. Na realidade, o Estatuto da Metrópole não avança no aperfeiçoamento do frágil padrão de financiamento metropolitano no Brasil. Referido conceito não pode ser confundido com a mera oferta de recursos, pois refere-se ao conjunto de critérios, normas e parâmetros que fazem parte de um arcabouço jurídico-institucional que norteia com *transparência, previsibilidade e com o objetivo de garantir a eficiência, efetividade e equidade das cidades regiões e áreas metropolitanas*:

- O compartilhamento e a transferência de recursos (não) tributários dentro do pacto federativo;
- A abrangência da base própria de recursos (não) tributários;
- Os mecanismos pelos quais os recursos são repassados pelas agências de fomento e pelos bancos nacionais (BNDES, CEF) e internacionais (BID; BIRD etc.); e
- Os recursos associados às parcerias público-privadas (PPPs).





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

Nesse sentido, conforme já apontado por autores como Rezende (2010) e Garson (2009), são quatro as deficiências no padrão de financiamento metropolitano brasileiro:

- Uma excessiva dependência de *mecanismos verticais e horizontais voluntários* que implicam alinhamento político entre governo estadual e os municípios, e entre os próprios municípios. A maioria dos Fundos Metropolitanos, por exemplo, têm poucos recursos e são desarticulados do Plano Plurianual porque o Governo do Estado não almeja abrir mão do controle sobre a elaboração e execução orçamentária. Ao mesmo tempo, os mecanismos horizontais de consorciamento entre os municípios, baseados na solidariedade, tampouco apresentam uma estratégia que é replicável em grande escala. Pois, na prática, a presença de muitos municípios metropolitanos, com grande disparidade socioeconômica entre eles, gera dificuldades e altos custos transacionais na pactuação da governança colaborativa horizontal;
- Uma desarticulação entre o sistema de *transferências intergovernamentais* e os fundos interfederativos compartilhados entre União, Estados e Municípios e a lógica do financiamento metropolitano. Por exemplo, autores como Rezende (2010) analisam como o rateio dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios, baseado numa lógica da capital versus municípios interioranos, é anacrônico. Ao invés disso, apresenta uma proposta alinhada com uma lógica metropolitana, a partir de um rateio entre municípios metropolitanos versus não metropolitanos. Referido desenho poderia ainda estar atrelada a uma proposta para um fundo de equalização fiscal (intra)metropolitano, com o objetivo de garantir um nível mínimo de arrecadação e despesas para os municípios periféricos;
- Descolamento entre a *liberação de recursos voluntários e de empréstimos* alocados pelos bancos e agências de fomento, de um lado, e a agenda metropolitana, de outro. Na prática, e com poucas exceções³, não presenciamos um sistema de condicionamentos, incentivos seletivos e contrapartidas articulado com a estratégia de fomento a pactos territoriais metropolitanos, como, por exemplo, é o caso do cenário norte-americano⁴;

3. No âmbito do PAC o governo federal incentivou a criação de grupo gestor interfederativo para acompanhar e avaliar a implementação de projetos e programas que contavam com recursos da União.





• Definições apenas genéricas no arcabouço institucional que deverá proporcionar transparência, eficiência e equidade para a criação das Parcerias Público-Privadas (PPP) em escala regional-metropolitana (Guilhen, 2014:154-155). A Lei nº 11.079/2004, que instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, veio preencher uma lacuna legal no que se refere ao estabelecimento de embasamento regulatório às diversas formas de parceria público-privada. No entanto, há ainda muitas incertezas quanto à aplicação deste arcabouço, como no que diz respeito ao papel de cada ente, a forma do compartilhamento do poder decisório, num ambiente institucional ainda cercado por disputas sobre a titularidade de serviços em áreas metropolitanas, além de uma série de conflitos entre as fronteiras da autonomia municipal e os interesses comuns quanto à política urbana. Da mesma forma, enquanto o Estatuto da Metrópole define a figura das PPP e das operações urbanas consorciadas (OUC) interfederativas, deixa a elaboração e execução operacional destes instrumentos em aberto, delegando para os agentes públicos e privados que (re)produzem as contradições do espaço urbano-metropolitano.

Nas notas que se seguem, analisamos com mais detalhes alguns desafios que emergem na trajetória pós-aprovação do Estatuto da Metrópole.

2. Os riscos do Estatuto da Metrópole

Foram privilegiadas no Estatuto da Metrópole fórmulas de financiamento que têm se popularizado após os ajustes macroeconômicos iniciados nos anos 1990, norteadas pela premissa dos investimentos privados: as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) e as PPPs. Estes modelos já são aplicados de forma isolada pelos entes federados. As primeiras foram criadas em São Paulo na década de 1990 e, após sua inserção no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), vêm gradualmente sendo praticadas em outros municípios – como em Curitiba e Rio de Janeiro. As PPPs, regulamentadas em 2004, também vêm ganhando espaço na política urbana. Segun-

4. Por exemplo, quando da liberação de recursos para a área de mobilidade e transporte, a União exige que os entes federativos constituam agências e autarquias para o planejamento metropolitano de mobilidade.





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

do dados de 2015 disponibilizados pelo Ministério do Planejamento⁵, havia dezenove experiências em curso nas áreas de saneamento, habitação e mobilidade. Estas abrangiam nove estados e a maior parte delas tinha como alvo uma ou mais cidades inseridas em regiões metropolitanas.

Além de não representarem solução em termos de um *padrão de financiamento* (no sentido debatido anteriormente), questionaremos os riscos relacionados à capacidade de esses modelos impulsionarem, ao mesmo tempo, uma fonte de recursos adicional representativa e um planejamento redistributivo.

Nossas reflexões baseiam-se, especialmente, em análises das trajetórias das OUCs em São Paulo (já que constituem a experiência mais antiga) e da OUC da Região Portuária do Rio de Janeiro, por ser considerada uma nova fase de aplicação do instrumento (Rolnik, 2015), em virtude das novidades que apresenta (como a combinação com contratos de PPPs)⁶. Sobre esta última experiência, Pereira (2016:168) destaca que:

Embora já houvesse experiências anteriores de uso de PPPs em ações relacionadas à construção de infraestrutura e à operação de serviços públicos em cidades brasileiras, esse contrato envolveu a delegação de um volume de atribuições municipais a um agente privado em moldes até então inéditos no país, podendo se constituir como marco da entrada do processo de privatizações num novo ciclo.

Lições das Operações Urbanas Consorciadas em São Paulo e da PPP/OUC da Região Portuária no Rio de Janeiro

O mecanismo de financiamento da OUC baseia-se na outorga onerosa pelo direito de construir. Uma diferença fundamental entre os dois instrumentos é que nas OUCs os recursos arrecadados só podem ser investidos em uma área pré-determinada, a fim de alavancar projetos de transformação urbana. Outra distinção é que nas OUCs

5. Disponíveis em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/parcerias-publico-privadas/projetos>>. Acesso em outubro de 2017.

6. Parte dessas reflexões baseia-se em uma pesquisa em andamento dos autores, cujos resultados parciais foram recentemente publicados em: Klink e Stroher (2017).





o potencial construtivo é comercializado mediante títulos transacionados em leilões públicos no mercado de capitais, os chamados Certificados Adicionais de Construção – Cepac⁷. Uma das ideias recorrentemente disseminadas é que as OUCs seriam autofinanciáveis mediante a venda dos títulos.

Primeiramente, uma das críticas mais recorrentes quanto à aplicação das OUC tem sido o fato de elas favorecerem a criação de um círculo vicioso de investimentos em áreas de maior atratividade do mercado imobiliário. A experiência em São Paulo é emblemática nesse sentido, vide o cenário retratado no mapa na sequência (Mapa 01). Água Espraiada e Faria Lima se localizam no bem conhecido setor sudoeste, o vetor mais tradicional de atuação do mercado imobiliário de alta renda. As áreas em que se encontram as OUCs Água Branca, Centro, Bairros do Tamanduateí e a operação de São Bernardo⁸ tornaram-se mais recentemente vetores de atração imobiliária, em especial após o boom de 2006 (Sígolo, 2014). Além de reforçar a concentração seletiva de investimentos, esse processo obstrui a possibilidade de redistribuir recursos para áreas com maior déficit de infraestrutura via a outorga onerosa, vide que as áreas com maior potencial de arrecadação de direito adicional de construção estão sendo enclausuradas pelas OUCs.

Em segundo lugar, nota-se que a liquidez da venda dos Cepacs só tem ocorrido em contextos históricos e geográficos muito específicos. Apenas as operações Água Espraiada (OUAE) e Faria Lima (OUFL) foram bem-sucedidas nesse sentido. Juntas as operações arrecadaram mais de seis bilhões desde o primeiro leilão de Cepac, em 2004 (PMSP, 2017). Além da localização singular das OUCs e do boom imobiliário (entre 2006 e 2011) que contribuíram para a procura do título, a alavancagem das mesmas dependeu ainda de vultosos investimentos públicos (antes e durante a implementação da OUC). Inserem-se nestes casos, por exemplo, os chamados projetos-âncora (a exemplo da abertura da Avenida Roberto Marinho e extensão das Avenidas

7. Observamos que nas Operações Urbanas a arrecadação é feita mediante a outorga onerosa, já nas Operações Urbanas Consorciadas a arrecadação é realizada por meio do Cepac.

8. Destacamos, em relação às duas últimas OUCs, que: a lei da OUC Bairros do Tamanduateí ainda não foi aprovada, após mudança de gestão municipal (2017) o seu projeto de lei encontra-se em reformulação; já a OUC de São Bernardo do Campo encontra-se na fase de aprovação da primeira emissão de Cepacs na Comissão de Valores Imobiliários.

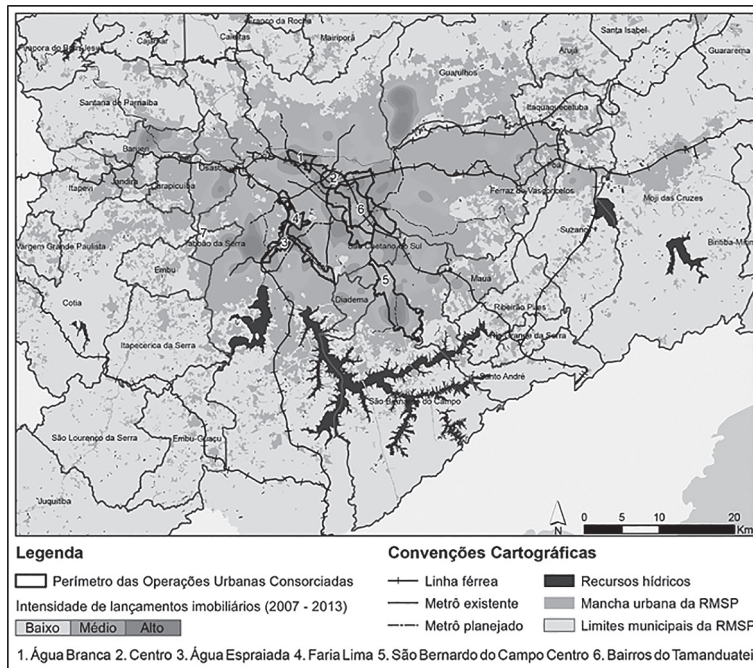




Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

Faria Lima e Hélio Pellegrino), além dos custos com o processo intenso de remoção de favelas que precedeu as operações (Fix, 2009).

Mapa 01 – Intensidade dos lançamentos imobiliários (2007-2013) e operações urbanas consorciadas em curso na Grande São Paulo.



Fonte: Elaborado por Guilherme Frizzi⁹ a partir da base de lançamentos imobiliários da EM-BRAESP disponibilizada pelo CEM (CEM, 2013).

9. Agradecemos ao Guilherme Frizzi, mestrando do programa de planejamento e gestão territorial da UFABC, pela elaboração do mapa.





A operação urbana da Região Portuária do Rio de Janeiro (OURP), criada em 2009, por sua vez, surpreende em termos da quantidade de transformações em um prazo relativamente curto¹⁰. A OURP envolve, contudo, uma conjuntura de difícil reprodução, já bastante discutida¹¹, marcada pela celeridade demandada pela realização da Copa do Mundo e Olimpíadas e pela existência de governos (então) alinhados politicamente nos três níveis de governo. Além da atuação-chave das grandes empreiteiras (os antigos diretores de muitas delas encontram-se presos, devido ao envolvimento nos casos relacionados à Operação Lava Jato) desde a concepção da OUC, impressiona também a quantidade de terras públicas, especialmente da União, sobre as quais incide 75% do estoque de Cepac. Este contexto peculiar favoreceu a um conjunto de soluções (complexas e polêmicas), que resumiremos na sequência.

Segundo Pereira (2016), a primeira fase da operação teve as obras completamente custeadas com recursos municipais (R\$ 187 milhões) e a execução ocorreu por meio de uma licitação vencida pelo Consórcio Saúde-Gamboa¹². Já a segunda foi licitada mediante um contrato de PPP que incluía obras como a prestação de serviços públicos, estimada em R\$ 08 bilhões, cuja execução ficou a cargo do Consórcio Porto Novo¹³. Além da coincidência de parte das empresas nos dois consórcios, este último se destaca por constituir o mesmo grupo que desenvolveu, em 2007, um estudo para a modelagem de um projeto de reestruturação da zona portuária, que foi utilizado como base para elaboração da OURP (Pereira, 2016).

O financiamento da segunda etapa ficou atrelado à venda dos Cepacs. A partir de uma negociação entre o município e a Caixa Econômica Federal, instituiu-se um fundo de investimento imobiliário, que tem como cotista único o FGTS (Fundo de Garan-

10. A OUAE e FL, por exemplo, foram criadas em 2001 e 2004, respectivamente, e tiveram seu primeiro leilão de Cepac há treze anos (2004), enquanto a OURP foi aprovada em 2009 e seu primeiro (e único) leilão ocorreu há apenas cinco anos (2012).

11. Para citar alguns dos trabalhos: Pereira, 2016; Pinho, 2016 e Werneck, 2016.

12. Constituído pela Construtora OAS Ltda., Industrial Técnica S.A. e Odebrecht Serviços de Engenharia e Construção S.A.

13. Composto pela Construtora OAS Ltda., Construtora Norberto Odebrecht Brasil S.A. e Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S/A.





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

tia por Tempo de Serviço), que adquiriu todo o estoque de Cepac por 3,5 bilhões¹⁴, além dos terrenos públicos. Em troca, o fundo assumiu a responsabilidade do aporte total dos R\$ 08 bilhões. Para atingir a diferença de valor mais a remuneração pretendida, o fundo dependeria da venda e valorização dos ativos. Em outras palavras, em oposição ao suposto protagonismo da iniciativa privada, parte fundamental dos riscos financeiros ficou a cargo do fundo paraestatal constituído pela poupança compulsória do conjunto dos trabalhadores do país, condicionados ao sucesso do jogo especulativo com os certificados e terrenos da região portuária.

Em 2015, no entanto, 90% dos títulos não tinham sido vendidos, o que desencadeou um polêmico suporte adicional de mais R\$ 1,5 bilhão do FGTS¹⁵. Em 2016, o fundo se declarou novamente sem recursos e ilíquido e, em seguida, foi bloqueado em virtude das investigações da Lava Jato. Diante disso, a empresa municipal que gere a operação (CDURP) optou por comprar os Cepacs do fundo imobiliário¹⁶, em uma inversão completa do suposto papel que o município deveria cumprir em relação ao financiamento das OUCs. O destino da OURP continua, entretanto, diante de um impasse, já que não está resolvida a ausência de compradores privados para os títulos.

Em terceiro lugar, destacamos o conflito entre o imperativo de valorização imobiliária (necessária para valorizar os Cepacs e assim custear as obras, bem como para promover o interesse dos agentes imobiliários em investir nas OUCs) e a necessidade de investimentos sociais. Vários estudos¹⁷ contestam que, embora as OUCs sejam recorrentemente justificadas como forma de diminuir o déficit habitacional, investimentos nesse sentido têm sido relegados em função de obras com maior potencial de

14. *Fato inédito (nas experiências anteriores os Cepacs eram leiloados aos poucos), que permitiu uma escala sem precedentes de recursos, que dificilmente teria sido alcançada nesse tempo através de financiamento privado. Cabe destacar que, após a aprovação do Estatuto da Metrópole, foi aprovada uma instrução normativa do Ministério das Cidades (IN 13, maio de 2016) que estendeu a possibilidade do uso do FGTS em operações urbanas interfederativas.*

15. *Este suporte adicional desencadeou investigações sobre o suposto tráfico de influência do ex-deputado federal Eduardo Cunha sobre o conselho gestor do FGTS.*

16. *Jornal do Brasil (28 de outubro de 2017). Disponível em: <<http://www.jb.com.br/rio/noticias/2017/06/04/porto-maravilha-o-fracasso-de-um-projeto-bilionario-que-excluiu-os-menos-favorecidos/>>. Acesso em outubro de 2017.*

17. *Para citar alguns: Fix, 2009; Santoro, 2015; Castro e Pina, 2016; Pereira, 2016.*





alavancar a valorização imobiliária, como obras rodoviaristas¹⁸. Como destaca Rolnik (2015) a natureza das intervenções, tanto na experiência em São Paulo como no Rio de Janeiro, tem ainda conexão com a relação histórica entre as empreiteiras (principais financiadores das eleições municipais) e o Estado.

Os gastos habitacionais não são, muitas vezes, sequer suficientes para atender às favelas removidas por tais obras. Grande parte da população desalojada em função das intervenções na OUAÉ, por exemplo, encontra-se abrigada provisoriamente mediante bolsa aluguel, sem garantia de atendimento, visto que o estoque de Cepac da OUC está acabando¹⁹. Já a OURP previa inicialmente investimentos em apenas uma favela da região, o Morro do Pinto, no entanto, uma mudança contratual em 2012 excluiu essa intervenção com a justificativa de garantir o equilíbrio financeiro (Pereira, 2016). Em 2015, a autorização do segundo aporte do FGTS exigiu a elaboração de um plano de habitação de interesse social, cujas responsabilidades de implementar foram assumidas pelo município do Rio de Janeiro, que não as tem cumprido diante da situação de impasse da OURP²⁰.

Outra face do mesmo dilema trata-se do risco constante da valorização fundiária (que é acirrada pelos próprios investimentos da OUC) minar a viabilidade das intervenções previstas. Embora as OUCAE e FL surpreendam em termos de arrecadação, os recursos não são suficientes para arcar com o custo das intervenções previstas, sendo um dos principais entraves o custo elevado da terra²¹.

Contribui também para minar a viabilidade das intervenções o fato do preço do Ce-

18. Os dados dos investimentos globais das OUCs em São Paulo ilustram bem este conflito: até o momento 62% refere-se a obras e serviços (notadamente melhoramentos e construção de viários, túneis, pontes), 17% em habitação de interesse social (5% só com desapropriações), 14% em transporte público e o restante corresponde a taxas administrativas (PMSP, 2017).

19. Cerca de três mil famílias encontram-se atualmente nessa condição na Água Espraiada, segundo Rolnik et al (2017:44).

20. *Jornal do Brasil* (28 de outubro de 2017). Disponível em: <<http://www.jb.com.br/rio/noticias/2017/06/04/porto-maravilha-o-fracasso-de-um-projeto-billionario-que-excluiu-os-menos-favorecidos/>>. Acesso em outubro de 2017.

21. Informação obtida com base em entrevista conduzida pelos autores com gestores públicos do município de São Paulo.





pac ser subestimado (Klink e Stroher, 2017), o que se relaciona com as disputas dos agentes em torno da sua precificação²². O preço mínimo do título (definido pelo Município nos leilões) é suportado por um estudo de viabilidade que é atualizado a cada dois anos. De acordo com os métodos de cálculo, o Cepac é precificado de forma a preservar bons prognósticos aos incorporadores em relação às taxas de retorno dos empreendimentos, considerando o cenário econômico mais pessimista e o bairro menos rentável da OUC. Ou seja, para garantir tais margens de expectativa de lucro, o preço do Cepac é diminuído. Apesar disso, de acordo com as nossas análises, o valor realmente utilizado como base nos leilões de Cepac são quase sempre inferiores aos indicados nos estudos de viabilidade (Klink e Stroher, 2017)²³. Ainda, embora o valor do Cepac possa (em tese) aumentar mediante concorrência para compra do título no leilão, na prática na maioria das vezes o título tem sido adquirido pelo preço mínimo. Dessa forma, a Prefeitura depende de vender uma maior quantidade de Cepac para conseguir arrecadar fundos para a OUC.

Conclusão

Se, por um lado, a retomada dos investimentos nacionais em infraestrutura urbana via PAC e MCMV aconteceu de forma dissociada de um processo de planejamento urbano-metropolitano, por outro, o Estatuto da Metrópole, aprovado em janeiro de 2015, avança na previsão de instrumentos orientados por uma visão metropolitana – como a necessidade de realizar um plano diretor metropolitano, de compatibilizar os planos diretores e as peças orçamentárias municipais, da definição de arranjos de governança interfederativos – sem enfrentar a solução quanto ao funding. Ou seja, perpetua-se o impasse histórico quanto ao descompasso entre os fluxos de recursos e o processo de planejamento nas grandes cidades.

22. Como o lobby constante do setor da construção que alega que um valor maior minaria a viabilidade dos empreendimentos imobiliários.

23. Exemplo: enquanto as projeções para a OUC Faria Lima apontavam que os empreendedores poderiam arcar com o valor unitário do Cepac entre R\$3390,00 e R\$10207,00, o valor definido como base para o leilão foi de R\$1538,00 (Klink e Stroher, 2017).





O Estatuto da Metrópole não avança, como demonstramos, no sentido da garantia de condições essenciais a um padrão de financiamento metropolitano, como a transparência e previsibilidade tendo em vista a eficiência, efetividade e equidade das cidades, regiões e áreas metropolitanas. Nem mesmo a proposta do fundo metropolitano, baseada em transferências voluntárias, garantiria estes aspectos. Além disso, o contexto nacional atual, marcado por sérias instabilidades políticas e econômicas, tem apontado para um período de retrocesso nos investimentos sociais e em infraestrutura.

Sobre os desafios associados à premissa do financiamento metropolitano privado que norteia o Estatuto da Metrópole, além de toda a indefinição e conflitos que cercam a viabilização de uma governança compartilhada das OUCs e das PPPs, cabe destacar que uma gestão metropolitana por si só desses mecanismos não garante que elas fujam do padrão seletivo e altamente dependente de recursos públicos que se tem observado na experiência promovida de forma isolada pelos entes federativos. Como discutimos, não há nada inerente à governança metropolitana, a possibilidade de definição de um *funding* articulado a um planejamento redistributivo depende da capacidade de explicitar os conflitos e da luta dos agentes (de diversas naturezas e em múltiplas escalas) em impulsionar a escala metropolitana e o direito à transformação da metrópole para este fim. Se por um lado, o Estatuto da Cidade contou com uma grande mobilização popular, o mesmo não tem se verificado quanto ao Estatuto da Metrópole, ou mesmo no que tange à questão metropolitana de forma mais ampla, o que pode abrir mais espaço para tais mecanismos intensificarem as disparidades socioterritoriais nas regiões metropolitanas.

A superação da nova fase que se anuncia após aprovação do Estatuto da Metrópole, de *planejamento sem recursos* numa trajetória metropolitana marcada pela herança tecno-burocrática, não será, portanto, tarefa fácil. O Estatuto aponta para um caminho (PPP e OUCs) cercado por desafios históricos conhecidos nos debates entre nós sobre o patrimonialismo e o nó da terra na trajetória do planejamento urbano-metropolitano. Portanto, mais do que uma definição normativa-ideal de um *funding metropolitano “constituído”*, a superação depende do lugar que a agenda metropolitana terá no projeto político de desenvolvimento nacional em disputa, de uma articulação





entre as escalas e atores que vise promover a metrópole como espaço privilegiado de criação e apropriação da riqueza coletiva e da vida. Nesta perspectiva política, o *funding* não depende apenas de pactos e negociações mediados por um Estado seletivo, mas é principalmente constituinte de uma “re-apropriação” do espaço coletivo da metrópole, de espaços diferenciais de representação e de projetos e estratégias alternativos para a transformação da práxis e da vida (quotidiana).

Jeroen Klink

Possui graduação e mestrado em Economia pela Universidade de Tilburg (Holanda, 1987), e doutorado em Planejamento Urbano pela Universidade de São Paulo (2000). Atua principalmente nos seguintes temas: Planejamento urbano-metropolitano; governança metropolitana; economia urbana; financiamento urbano e financeirização. Acumulou experiência profissional em países como Holanda, Espanha, Turquia, Alemanha, Índia, África do Sul e Brasil. Na Holanda foi Professor Associado no Institute for Housing and Urban Development Studies (Universidade de Erasmus - Roterdã). No Brasil, foi Secretário de Desenvolvimento e Ação Regional da Prefeitura de Santo André e Diretor Suplente na Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC. Atualmente é Professor Associado na Universidade Federal do ABC (UFABC), onde já ocupou os cargos de Pró-Reitor de Extensão (2006-2008) e Coordenador do Núcleo de Ciência, Tecnologia e Sociedade da Reitoria (2009-2010). No período 2012-2015 coordenou o programa de Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território (Mestrado e Doutorado). Publicou em periódicos indexados sobre temas relacionados com o planejamento urbano-metropolitano, a governança e a economia urbana/metropolitanas. É membro do Conselho Consultivo dos periódicos EURE e International Journal of Urban Sustainable Development, assim como parecerista para revistas como Urban Studies; Cadernos Metrôpole; Revista brasileira de Estudos Urbanos e Regionais; Ambiente e Sociedade; URBE (Revista brasileira de gestão urbana); Environment and Planning; Cities; Planning Theory; International Journal of Urban and Regional Research; Territory, Politics, Governance; e Housing Studies.





Laisa Eleonora Marostica Stroher

Doutoranda em planejamento e gestão territorial na UFABC (desde 2015). Doutorado sanduíche na KU Leuven na área de geografia econômica (2017). Mestre pela FAU-USP na área de Planejamento Urbano e Regional (2014). Formada em arquitetura e urbanismo pela Universidade Estadual de Maringá (2008). Lecionou no curso de arquitetura e urbanismo no Centro Universitário FIAM-FAAM (2014-2016), na área de planejamento urbano. Pesquisa e atuação profissional na área de planejamento urbano e habitacional.

Referências

CASTRO, L.; PINA, S. Habitação Social e a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada Em São Paulo. *Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura E Urbanismo*. (Mackenzie. Online), vol. 2, p. 50-87, 2016.

CEM (Centro de Estudo da Metrópole). *Base de lançamentos imobiliários da EM-BRAESP*. 2013. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/1203>>. Acesso em fevereiro de 2016.

CVM (Comissão de Valores Mobiliários). *Portal da Comissão de Valores Mobiliários*. 2017. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br/>>. Acesso em outubro de 2017.

FIX, M. Uma ponte para a especulação – ou a arte da renda na montagem de uma “cidade global”. *Caderno CRH*, Salvador, vol. 22, n. 55, p. 41-64, 2009.

GARSON, S. *Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?* Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte, MG: PUC, 2009.

GUILHEN, A. J. *A Parceria Público-Privada como Instrumento urbanístico: o caso do município de São Paulo*. Tese de Doutorado. São Carlos: Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana da Universidade Federal de São Carlos, 2014.

KLINK, J. Por que as Regiões Metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a Reestruturação e o Reescalamento do Estado Social-Desenvolvimen-
248





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

tista em Espaços Metropolitanos. In: Furtado, B.A.; Krause, C.; França, K.CB. de (Eds.), *Território Metropolitano, políticas municipais*. Por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: IPEA, 2013.

KLINK, J.; STROHER, L. The making of urban financialization? An exploration of brazilian urban partnership operations with building certificates. *Land Use Policy*, vol.69, p. 519-528, 2017.

PMSP (Prefeitura Municipal de São Paulo). *Resumos Financeiros das Operações Urbanas Consorciadas*. 2017. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/index.php?p=19525>. Acesso em outubro de 2017.

PEREIRA, A. L. dos. *Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos: modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas*. Tese de Doutorado. São Paulo: Faculdade de Direito da USP, 2016.

PINHO, T. *O Capital Financeiro Imobiliário no Brasil: O Caso Da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: IPPUR, 2016.

REZENDE, F. Em busca de um novo modelo de financiamento metropolitano. In: Magalhães, F. (Ed.), *Regiões Metropolitanas no Brasil: um Paradoxo de desafios e oportunidades*. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010.

ROLNIK, R. *Guerra dos Lugares: a Colonização da Terra e da Moradia na era das Finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, R.; LEITÃO, K.; COMARU, F.; DULCE, R. *Relatório Final do Projeto Observatório de Remoções*. São Paulo, 2017.

SANTORO, P. O redesenho dos instrumentos urbanísticos e a equação (im)possível da garantia de rentabilidade da terra e do direito à cidade nos projetos urbanos. In: XVI ENANPUR. Anais... Belo Horizonte, MG, 2015.

SÍGOLO, L. *O boom imobiliário na metrópole paulistana: o avanço do mercado formal*





sobre a periferia e a nova cartografia da segregação socioespacial. Tese de doutoramento. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, 2014.

STIGLITZ, J. E. *Economics of the Public Sector*. New York/London: WW Norton & Company, 1988.

WERNECK, M. *Porto Maravilha: agentes, coalizões de poder e neoliberalização*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IPPUR, 2016.





Parte III

Desenvolvimento e sustentabilidade regional e o desafio das mudanças climáticas







CAPITULO 12

Política Ambiental na Alemanha e Europa

NICOLAI DOSE¹

Introdução

A formulação de políticas no sistema multinível formado pela União Europeia (UE) e Estados membros como a Alemanha geralmente é suspeita de se caracterizar por perdas de fricção, causando atrasos e a implementação ineficaz da legislação europeia. Na Alemanha, esse sistema multinível é ainda estendido pelo fato de o país ser um estado federativo. Portanto, existe mais uma camada, formada pelos *Länder* alemães. Para aumentar esses três níveis, a administração dos *Länder* encarregada de implementar a legislação ambiental está dividida em outras três camadas. No entanto, como estão hierarquicamente conectados, tal divisão não deve causar problemas. Mais fricções devem ser esperadas, pois existem outras entidades administrativas locais e em condados integradas apenas um pouco na administração dos *Länder*.

Ao fundo desse cenário, discutirei questões associadas com o atraso frequentemente observado na transposição das diretivas europeias para a legislação alemã e com problemas de implementação administrativa. Já mencionando alguns exemplos, no texto mais teórico vou me aprofundar na análise sistemática do exemplo atual de implementação insuficiente do controle da poluição nas cidades alemãs. Os elevados níveis de dióxido de nitrogênio medidos em cidades alemãs, em especial, apoiam veementemente a necessidade de proibições de circulação. No entanto, os governos dos *Länder* tentam arduamente evitar esse tipo de ação drástica.

1. Dose Nicolai: Presidente de Ciência Política e Administração Pública, Universidade de Duisburg-Essen, Campus Duisburg, Instituto de Ciência Política, Forsthausweg 2, 47057 Duisburg, Alemanha.

E-mail: nicolai.dose@uni-due.de Homepage: <http://www.uni-due.de/politik/dose.php>





O sistema multinível europeu-germânico na área de formulação de políticas ambientais: características e problemas

2.1 Características

O estado federativo da Alemanha submetido pelo sistema europeu de formulação de políticas se caracteriza por quatro níveis de formulação de políticas públicas. No campo da proteção ambiental, as instituições europeias são, entretanto, os atores mais importantes, sendo responsável por cerca de dois terços da produção de regulamentação. Isso pode ser explicado pelo fato de que, de acordo com o Art. 191.º do TFUE², a UE tem competências em quase todas as áreas importantes da proteção ambiental. Como Behnke e Eppler (2015:307) indicam, a “competência residual fica com a Alemanha”. Formalmente, a Comissão Europeia (executivo da União Europeia) é quem detém o direito de iniciar um projeto de lei, exceto no domínio da Política Externa e de Segurança Comum (Adello et al. 2015:193). A Comissão certamente está aberta a solicitações do Conselho, do Parlamento e dos cidadãos da UE através de uma petição, que precisa ser apoiada por pelo menos um milhão de assinaturas. No entanto, a Comissão é livre para decidir se segue essas solicitações. Conforme estipulado pelo Art. 192.º do TFUE, na política ambiental o processo de formulação de políticas deve ser organizado com relação ao procedimento legislativo ordinário de acordo com o Art. 294.º do TFUE, ou seja, um projeto de lei precisa ser aprovado em decisão conjunta do Conselho e do Parlamento Europeu.

Basicamente, de acordo com o Art. 288.º do TFUE, a Comissão tem quatro formas diferentes de atividades regulatórias à sua disposição (Erbguth & Schlacke, 2016:162-

2. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (Jornal Oficial da CE nº C 115 de 9 de maio de 2008, p. 47), que foi integrado no regime institucional europeu pelo Tratado de Lisboa.





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

164): (1) regulamentações, (2) diretivas, (3) decisões e (4) recomendações e pareceres.

Ad 1: As regulamentações têm caráter geral e abstrato e são diretamente vinculativas para todos os Estados membros e seus cidadãos. Na lógica da uma sistemática jurídica nacional, são consideradas, pelo menos, como leis infraconstitucionais.

Ad 2: As diretivas são vinculativas apenas para os Estados membros³. Em geral, elas não vinculam diretamente os cidadãos dos Estados membros. A fim de conseguir efeitos de direcionamento para o cidadão, elas precisam ser implementadas pelos Estados membros na legislação nacional. Embora apenas as metas estabelecidas nas diretivas sejam vinculativas para os Estados membros, ou seja, eles têm liberdade jurídica para decidir sobre a maneira de atingi-las (Art. 288.º parágrafo 3.º do TFUE), muitas diretivas já são tão detalhadas que não existe muito espaço para abordagens específicas. Ainda assim, pode-se observar com bastante frequência um certo “refinamento”; em outras palavras, os Estados membros aprovam leis mais estritas e mais abrangentes do que é necessário para implementar a diretiva (Boci et al., 2014).

Ad 3: Uma decisão inclui regulamentações concretas e individuais para um caso em particular; todas as suas partes são vinculativas para o respectivo destinatário. Um bom exemplo é a decisão sobre uma lista de áreas de proteção de flora-fauna-habitats.

Ad 4: As recomendações e os pareceres que podem ser direcionadas aos Estados membros e/ou seus cidadãos não são vinculativos (Art. 288.º parágrafo 5.º do TFUE). Apesar de sua designação, eles não expressam um mero desejo, mas têm um efeito legalmente transmitido à luz do dever de cumprir o Tratado.

Agora, depois de apresentar as formas de regulamentação a nível europeu, vamos nos aprofundar mais um pouco na estrutura multinível para analisar as competências legais e as formas de regulamentação existentes para o governo federal alemão. Na Alemanha, as competências legais são distribuídas entre os diferentes níveis do estado pela Lei Fundamental. A Federação tem algumas competências legais no campo da proteção ambiental com base em ambas as áreas que concedem poder legislativo

3. Veja exceções razoáveis em *Erbguth & Schlacke (2016:163)*.





a nível federal, o poder legislativo exclusivo da Federação (Art. 71.º e Art. 73.º da Lei Fundamental) e o poder legislativo concorrente (Art. 72.º e Art. 74.º da Lei Fundamental). Na área do poder legislativo exclusivo da Federação, certamente não há nenhuma competência explícita outorgada, com exceção da lei nuclear. No entanto, podem ser derivadas algumas competências anexas com base, por exemplo, nas competências para decidir sobre tratados comerciais e para regulamentar a circulação de mercadorias (Erbguth & Schlacke, 2016:73). No campo das competências legislativas concorrentes, os *Länder* têm o poder de regular e, na medida em que o nível federal não tenha usado sua competência, de legislar. Por outro lado, a primeira opção para legislar nessa área é, basicamente, da Federação (Dose, 2017:8). Os assuntos no âmbito da legislação concorrente estão enumerados no Art. 74.º da Lei Fundamental.

Uma peculiaridade introduzida na Lei Fundamental alemã em 2006 pela primeira reforma federativa é que, em seis matérias na área do direito concorrente, os *Länder* têm o direito de alterar a lei federal para sua própria jurisdição (Art. 72.º parágrafo 3 da Lei Fundamental). Duas das seis questões, a proteção da natureza e da paisagem e a gestão de recursos hídricos, são marcadas por uma conexão com os aspectos ambientais. Outras duas questões, planeamento regional e caça, fazem referência indireta ao meio ambiente (Erbguth & Schlacke, 2016:74-75; Dose, 2017:9). Naturalmente, esse direito de se desviar dá margem a uma fragmentação crescente das leis no nível dos *Länder*, gerando uma complexidade relativamente maior (cf. Dose & Reus, 2016). As competências legais dos *Länder* são outorgadas basicamente se a Federação não utilizar ou utilizar plenamente seu poder de legislar na matéria da legislação concorrente. São exemplos disso algumas leis dos *Länder* como a legislação de controle de emissões, a legislação de resíduos e a legislação de proteção do solo (Erbguth & Schlacke, 2016:77). No entanto, um olhar mais atento revela que essas leis têm, em grande parte, a mesma redação das leis federais. Portanto, quase não existe espaço para a fragmentação nesse campo. Finalmente, em alguns casos os *Länder* têm o direito de aprovar decretos legislativos.

No nível local, os aspectos ambientais desempenham um papel crucial em todos os tipos de atividade de planejamento sob responsabilidade dos municípios alemães.





Como os respectivos planos precisam ser formulados e acordados oficialmente, essa atividade não é apenas administração, mas também a formulação de políticas públicas.

Até este ponto, discutimos a distribuição das competências legais entre os diferentes níveis. Para se compreender toda a complexidade, é preciso notar que no estado federativo da Alemanha os *Länder* podem participar no processo legislativo da Federação por meio do Bundesrat. Esse órgão é a entidade representativa dos governos dos *Länder*, não diretamente dos cidadãos dos *Länder*. Para questões jurídicas que afetam os interesses dos *Länder*, é preciso obter 35 dos 69 votos positivos para que um projeto de lei passe ao Bundesrat, isto é, no caso das respectivas leis de consentimento, o Bundesrat tem algum poder de veto.

2.2 Problemas

A formulação de políticas na União Europeia e nos Estados membros é altamente intrincada. A legislação europeia mais importante é formulada como diretivas, que precisam ser implementadas pelos Estados membros na legislação nacional. Essa abordagem tem suas deficiências, mas também pontos fortes. Como o direito ambiental da Alemanha ainda é organizado com base nos diferentes meios como o ar, a água e o solo, a abordagem integrada europeia precisa ser adaptada para o fragmentado sistema da legislação ambiental alemão (Knill, 2008:201). Em outras palavras, para transpor uma diretiva europeia é necessário revisar algumas leis alemãs (Behnke & Eppler, 2015:311).

Além da fragmentação de acordo com os meios ambientais, a legislação alemã é marcada por uma forte abordagem de estado de direito, sendo baseada num estado forte (Vogel, 1986), que contrasta significativamente com a tradição anglo-saxônica do Common Law da maioria das diretivas europeias. A tradição do Common Law se baseia essencialmente em práticas que podem ser vistas na sociedade civil (Dyson, 1980:110-111). Com ênfase na jurisprudência, as regras processuais são de extrema





importância. Além disso, a separação de estado e sociedade, crucial para a percepção da Europa continental sobre o estado é, em grande parte, desconhecida (Badie & Birnbaum, 1983:90-91, 123). O estado britânico minimalista representa o “governo pela sociedade civil” (Badie & Birnbaum, 1983:121; veja também König, 1996:23-24; König, 1998:239). Embora alguns elementos de abertura cooperativa em direção dos destinatários da norma também possam ser encontrados na legislação ambiental alemã e em sua implantação (Dose, 2000), uma inserção abrangente dos elementos discursivos da abordagem anglo-saxônica é quase incompatível com a abordagem alemã de estado de direito.

Um bom exemplo para o estudo de tal contradição é a transposição da diretiva sobre prevenção e controle integrados da poluição⁴ para a legislação alemã. Sua implementação na legislação ambiental da Alemanha foi, evidentemente, um desafio para o sistema jurídico alemão (Hennecke, 1999:20 ff.; Breuer, 1997:838 ff.; Schmidt-Preuß, 1998: 861). O desafio era duplo: em primeiro lugar, a diretiva seguiu uma abordagem de sobreposição (integrativa) de meios ambientais, sendo bastante estranha ao conceito regulatório alemão. Behnke e Eppler (2015) até concluíram que a abordagem alemã é “fundamentalmente incompatível com a governança ambiental europeia”.

Em segundo lugar, a diretiva apresentava fortes elementos de conflito entre direitos processuais, com a abordagem alemã baseada fortemente em normas substantivas. O primeiro aspecto foi, como já mencionado, ter o cuidado de revisar não apenas uma lei, mas algumas delas direcionadas exclusivamente para um único meio ambiente. Foi desafiador o fato de que as regulamentações que poderiam ser emitidas deveriam mostrar os sinais de uma abordagem discursiva e processual. Obviamente, foi ainda mais difícil lidar com este segundo aspecto, porque a abordagem de direito processual foi combinada com normas substanciais, que se caracterizam pelo uso de discricção e latitudes de interpretação. Naturalmente, isso é consistente: somente quando existe uma certa abertura em relação ao resultado, possibilitada pela progra-

4. Diretiva 97/61/EG, de 24 de setembro de 1996, sobre prevenção e controle integrados da poluição, *Jornal Oficial L 257, de 10/10/1996 p. 0026 – 0040*. Embora a diretiva tenha sido alterada quatro vezes desde que entrou em vigor, vou me referir à original, pois o objetivo aqui não é dar uma visão geral da situação jurídica atual, mas sim apresentar um exemplo de abordagens jurídicas incompatíveis. Obviamente, o contraste é maior quando uma nova diretiva é comparada com as leis de um Estado membro pela primeira vez.





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

mação de discricção e pela inserção de latitudes de interpretação, o discurso pode fazer alguma diferença (Dose, 2002a:487). Apesar disso, sob a condição de que o estado de direito alemão orientou a administração pública, essa composição concreta, individual e discursiva impede uma implementação administrativa efetiva. As dadas discricção e latitudes de implementação facilitam a interposição com êxito de um recurso contra a respectiva ação administrativa. Os destinatários externos afetados negativamente pela norma podem facilmente argumentar que as latitudes de implementação foram indevidamente concretizadas e que a discricção concedida foi utilizada em um erro de avaliação. Mesmo se o recurso ou processo judicial for recusado, um possível processo judicial pode se arrastar por anos, atrasando a implementação de uma ação eficaz. Em outras palavras, a abordagem discursiva não se enquadra na tradição de ser capaz de recorrer contra qualquer decisão da administração e a prática generalizada de fazê-lo (Dose, 2002a:489-492). Além disso, se um destinatário externo da norma puder retardar a implementação administrativa por anos pela interposição de recurso contra uma decisão, é simplesmente racional agir dessa maneira.

Considerando a complexidade do processo de transposição, não é nenhuma surpresa que houve um atraso de 21 meses em relação ao prazo de implementação previsto na diretiva sobre prevenção e controle integrados da poluição.

O poder de veto do *Bundesrat* pode certamente contribuir para atrasar os processos também no caso de leis de consentimento. A transposição da Lei de Conservação da Paisagem e Proteção da Natureza de 2010 exemplifica as complicações que podem surgir se for necessário aprovar uma lei de consentimento em decorrência de uma diretiva europeia. Nesse caso especial, certamente houve um atraso adicional pelo fato de que os *Länder* tinham direitos de alteração das disposições. Três anos após a lei federal entrar em vigor, 11 dos 16 *Länder* tinham aprovado novas leis diferentes da lei federal, contribuindo para uma legislação fragmentada no território alemão (Behnke & Eppler, 2015:314). De fato, o tempo foi crucial não apenas nos casos analisados brevemente acima. Existem muitos casos semelhantes nos quais uma diretiva europeia não foi transposta a tempo para a legislação nacional, mas o déficit de implementação na área da proteção do ambiente é maior do que em outras áreas de políticas. A





quantidade de processos por infração excede significativamente as de outras áreas (Lenschow, 2015:334-335).

Estando ciente dos atrasos de implementação, é tentador demandar regulamentações mais diretamente vinculativas para reduzir a quantidade de diretivas que precisam ser implementadas pelos Estados membros que geram os atrasos mencionados. Isso com certeza seria prejudicial, porque os Estados membros teriam de renunciar à possibilidade de ajustar a respectiva abordagem regulatória ao contexto do Estado membro. No caso de a diretiva sobre a prevenção e o controle integrados da poluição, o governo alemão conseguiu transpô-la para a legislação ambiental alemã sem ferir a estrutura regulatória tradicional, sendo compatível com um estado de direito desenvolvido (Dose, 2002a:495-499). A esse respeito, o conceito de diretivas europeias que precisam ser implementadas pelos Estados membros parece ser altamente funcional, pois permite ajustes considerando os diferentes contextos dos Estados membros. Se esse conceito é responsável por retardar a implementação, este é o preço que deveríamos estar felizes em pagar por uma regulamentação sensível ao contexto.

3. Implementação administrativa das políticas ambientais na Alemanha: características e problemas

3.1 Características

Até agora a análise neste artigo foi direcionada à formulação de políticas, sendo a implementação administrativa negligenciada. Como os níveis europeu e federal, além de algumas poucas áreas (Erbguth & Schlacke, 2016:79)⁵, não têm quaisquer competências para implementar as regulamentações ambientais administrativamente,





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

Länder e as administrações públicas locais são, em grande parte, responsáveis pela implementação administrativa concreta da legislação ambiental (Hegele & Behnke, 2017:8).

Existem duas formas de as leis federais serem implementadas pelos *Länder*. Os *Länder* podem implementar leis federais ou em comissão federal (Art. 85º, parágrafo 1, da Lei Fundamental alemã) ou por conta própria (Art. 84º, parágrafo 1, da Lei Fundamental alemã). No primeiro caso, o nível federal arca com os custos (Art. 104º, parágrafo 2, Lei Fundamental), mas tem permissão de instruir as autoridades superiores do Land. Além disso, a supervisão federal abrange a legalidade e a adequação da implementação. Em contraste, se os *Länder* implementarem leis federais por conta própria, os *Länder* precisarão arcar com os custos, mas o nível federal não tem nenhum direito de instruir diretamente a administração dos *Länder*, exceto em casos particulares, de acordo com o Art. 84, parágrafo 5, da Lei Fundamental alemã. A supervisão federal se restringe à legalidade da implementação. Em ambos os casos, o governo federal está autorizado a emitir normas administrativas gerais a fim de promover a implementação uniforme em todos os *Länder*. No entanto, o governo federal precisa do consentimento do Bundesrat se essas regras administrativas gerais entrarem em vigor.

A fim de implementar a legislação ambiental, os *Länder* usam sua própria administração pública, que está organizada em três níveis, dos quais o último nível chega ao nível local. Ao lado da administração inferior a nível estadual, no nível local as cidades (maiores) (que não pertencem administrativamente a um condado) e os condados são responsáveis. Suas atividades englobam basicamente outras áreas de legislação relevante ao meio ambiente, ligadas principalmente a suas atividades de planejamento (Erbguth & Schlacke, 2016:78-79), mas também à pura aplicação da lei. A distribuição concreta de competências administrativas, especialmente a nível local, varia entre os *Länder* (Dose 2002b), pois os *Länder* usaram seu poder independente para organizar sua administração de forma diferente.

5. Por exemplo, a UE iniciou o programa LIFE+, que é destinado principalmente a iniciar e apoiar financeiramente diversos projetos ambientais relevantes, por exemplo, na área da conservação da natureza e da biodiversidade, e também suporta a criação de uma rede para apoiar a implantação ativa da legislação ambiental (Die Bundesregierung, Die europäische Umweltpolitik, https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Europa/EUPolitikfelder/umwelt/_node.html, acesso em 9 de setembro de 2017).





3.2 Problemas

Os problemas de implementação surgem nos diferentes Länder em diversos graus, em decorrência da heterogeneidade da organização administrativa. Tanto quanto sabemos, os problemas de implementação mais intensos resultam de uma estrutura de implementação fragmentada. Os Länder em que a competência administrativa para uma questão jurídica é distribuída entre várias unidades de organização precisam, *ceteris paribus*, suportar um esforço maior e, portanto, precisam de mais tempo para implementar tarefas comparáveis (Dose, 2002b:667-669). Por outro lado, uma estrutura organizacional interna inteligente, voltada estritamente para o trabalho que precisa ser feito, dá suporte à especialização que, em seguida, permite que os funcionários públicos desempenhem suas funções de forma mais eficiente (Dose, 2002b:668-669). Como a organização não está configurada de maneira a dar suporte à implementação eficiente em todos os Länder, observa-se, em primeiro lugar, déficits de implementação e, em segundo, uma falta de unidade de administração.

É claro que ao fazer uso dos direitos de alterações de disposições, os Länder complicam ainda mais as coisas. No caso da Lei de Proteção da Natureza e Conservação da Paisagem de 2010 já mencionada, durante o processo de implementação administrativa, em muitos Länder os funcionários precisavam consultar a lei federal e, posteriormente, os desvios na lei específica do Länder (Behnke & Eppler, 2015:314). Isso dificulta a eficácia da implementação administrativa. Finalmente, é plausível que os recorrentes escândalos com alimentos, como o dos ovos envenenados, recentemente, ou os problemas com antibióticos na pecuária (Höhlein, 2018), ocorram, basicamente, pela falta de pessoal. No todo, apesar dos pequenos déficits, a implementação administrativa da legislação ambiental na Alemanha está em um nível elevado.





4. O caso de violação dos limites legais de dióxido de nitrogênio em cidades alemãs

Embora a falta de êxito da redução de dióxido de nitrogênio em cidades alemãs não pareça estar relacionada ao sistema ambiental multinível europeu-germânico à primeira vista, é exatamente um bom exemplo disso. Tudo começou com a Diretiva 2008/50/EC relacionada à qualidade do ar ambiente e a um ar mais limpo na Europa, que inclui limiares de avaliação e limiares de alerta para o dióxido de nitrogênio e óxidos de nitrogênio, além de algumas outras substâncias prejudiciais à saúde⁶. A Diretiva 2008/50/EE e algumas outras diretivas foram transpostas no Decreto Legislativo Alemão 39 sobre Controle da Poluição, que entrou em vigor em 2 de agosto de 2010. A diferenciação nos limiares de avaliação e limiares de alerta também é encontrada nesse decreto legislativo. Se os limiares de avaliação forem violados, de acordo com a Lei de Controle da Poluição, a administração responsável deve estabelecer um plano de limpeza do ar contendo medidas que diminuam a poluição do ar e se comprometer a cumprir os limiares de avaliação. Se houver uma indicação de que os limiares de avaliação foram violados ou se forem esperados quaisquer outros efeitos nocivos sobre o meio ambiente, a administração responsável pode estabelecer um plano de limpeza do ar. Se houver um bom motivo para esperar que os limiares de alerta sejam violados, a administração responsável deve apresentar um plano contendo medidas de curto prazo. Se houver um bom motivo para esperar que os limiares de avaliação sejam violados, a administração responsável pode apresentar um plano contendo medidas de curto prazo. Com efeito, esses planos são de extrema importância no que diz respeito ao que a administração responsável precisa fazer ou pode fazer. De acordo com §40 da Lei de Controle da Poluição, a administração deve restringir o tráfego se houver um plano que contenha as respectivas medidas. Se tal plano não existir, a administração pode restringir o tráfego, ou seja, é uma decisão discricionária da administração tomar as medidas (Erbguth & Schlacke, 2016:212). Em outras palavras, se

6. Ver os anexos II e XII da Diretiva 2008/50/EC.





não houver nenhum plano com medidas concretas, a administração tem muito mais liberdade nas medidas que decide tomar contra a poluição.

Assim, existe um forte incentivo para não estabelecer planos concretos que sejam autovinculativos para a administração. No entanto, a margem de manobra existe legalmente apenas se os limiares ainda não foram violados (limiares de avaliação) ou se houver um bom motivo para esperar que sejam violados (limiares de alerta).

Até agora, foram esboçadas as normas jurídicas básicas relevantes, mas ainda não a situação de implementação real. Em contraste com as normas legais, em muitas cidades e áreas metropolitanas alemãs os limiares para o dióxido de nitrogênio e outros poluentes não foram atingidos desde que o Decreto Legislativo 39 sobre Controle da Poluição entrou em vigor em 2010. Um exemplo bem conhecido é a cidade de Stuttgart, a capital do *Land* Baden-Wuerttemberg, onde estão localizadas as fábricas mais importantes da Mercedes-Benz. Em vários processos judiciais consecutivos, o *Land*, como a instituição encarregada da administração estadual e, mais concretamente, da administração responsável⁷ pelos planos de ar limpo, foi condenado a incluir medidas mais rígidas nos planos de ar limpo, a fim de conseguir cumprir as exigências da regulamentação de ar limpo. No mais recente caso de ação legal tomada pela ONG “*Deutsche Umwelthilfe*”, o *Land* Baden-Wuerttemberg foi condenado a tomar a única medida que tem a chance de ser eficaz no combate aos elevados níveis de dióxido de nitrogênio, mais concretamente, a proibição abrangente da circulação de veículos a diesel antigos a partir de 1/1/2018⁸. O raciocínio por trás dessa sentença é que os veículos a diesel emitem esse poluente perigoso à saúde em grau eminente, de modo que a proibição diminuiria o nível do dióxido de nitrogênio substancialmente. Todas as demais medidas constantes no plano de ar limpo não demonstraram sua eficácia na redução do nível dessa substância.

O tribunal administrativo de Munique proferiu uma sentença semelhante, em 2012,

7. Essa é a administração ao nível de distrito (*Regierungspräsidium Stuttgart*).

8. *Verwaltungsgericht Stuttgart*, decisão de 26/7/2017, Az. 13 K 5412/16, copiada de http://lrbw.juris.de/cgi-bin/laender_rechtsprechung/document.py?Gericht=bw&nr=22699, acesso em 14 de setembro de 2017.





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

em uma ação legal novamente iniciada pela ONG “*Deutsche Umwelthilfe*”. Desde então, o Land Baviera, sede da BMW e da Audi, precisou alterar o plano de ar limpo existente de forma que, entre outras coisas, sejam cumpridos os limiares de dióxido de nitrogênio de acordo com o Decreto Legislativo 39 sobre Controle da Poluição. Como a administração responsável não tomou as medidas necessárias, a ONG deu entrada em outra ação jurídica contra a Baviera. Em uma decisão final, o mais alto Tribunal Administrativo da Baviera decidiu pelo pagamento de uma multa de 10.000 euros no total, caso o Land Baviera não tome as medidas necessárias.

É preciso acrescentar que a ONG “*Deutsche Umwelthilfe*” iniciou ações jurídicas para melhorar os planos de ar limpo em 16 cidades alemãs, no total. Em cinco cidades a ONG solicitou legalmente a implementação de decisões jurídicas existentes, atualizando os planos de ar limpo existentes como fizeram com êxito em Munique (*Deutsche Umwelthilfe*, 2017:3-4).

É surpreendente que uma administração pública alemã, sendo legalmente obrigada pelo Art. 20º, parágrafo 3, da Lei Fundamental a seguir o estado de direito, precise ser lembrada ocasionalmente com tanta veemência de implementar uma determinada lei. A fim de compreender a situação, é preciso assinalar que, segundo a maioria dos especialistas, a única medida eficaz para reduzir substancialmente o nível de dióxido de nitrogênio é uma proibição da circulação de carros a diesel mais antigos ou, até mesmo, mais novos. Os carros a diesel têm algumas vantagens em relação às emissões de dióxido de carbono, mas desvantagens significativas no que diz respeito ao dióxido de nitrogênio. No entanto, as entidades oficiais tentam com muita ênfase evitar quaisquer tipos de restrições de circulação, pois elas são muito impopulares. Em primeiro lugar, elas têm um viés social, já que os veículos a diesel mais antigos que seriam proibidos são usados especialmente por integrantes dos grupos de baixa renda e pequenos artesãos. Em segundo lugar, e ainda mais importante no modo de pensar do governo, está o fato de que a indústria automobilística alemã pode ser prejudicada por proibições de circulação. Nesse contexto, é preciso mencionar que a indústria automobilística alemã é um empregador e contribuinte muito relevante na Europa e, especialmente, na Alemanha. A fim de se poder avaliar a importância eco-





nômica e, conseqüentemente, política da indústria automobilística, é preciso considerar não apenas o pessoal diretamente empregado, mas também os indiretamente ligados a indústrias como as de metais, produtos químicos, eletrônicos e tecnologias de comunicação, bem como de serviços. Além disso, os veículos e a mobilidade individual desempenham um papel importante na vida moderna. Eles moldaram a infraestrutura e os sistemas de transporte continental. Além disso, os mercados de trabalho têm sido alterados para uma mão de obra mais móvel. Finalmente, os veículos ainda são um símbolo de status importante para a construção da identidade individual (Schäfer, 2012:109). Portanto, todos os Länder, mas especialmente aqueles com uma indústria automotiva relevante, como os Länder do sul (Baviera e Baden-Württemberg) e da Baixa Saxônia, têm um forte incentivo para não criarem planos ou criarem planos com medidas fracas.

Concluindo, pode-se afirmar que a administração alemã, que deveria estar vinculada ao estado de direito, esquivava-se da implementação estrita se houver interesses econômicos de alto nível em jogo. Olhando-se mais atentamente, não é a administração da implementação pura a nível local que está relutante em implementar as normas legais, mas, em grande parte, a administração do planejamento do pensamento político nos níveis mais elevados (distrito ou *Land*) responsável pela elaboração de planos de ar limpo. Ainda existe a necessidade de observar como os planos mais rígidos serão implementados a nível local, caso sejam elaborados no futuro.

Suponho que as medidas a serem definidas nos planos de ar limpo serão, certamente, implementadas sem quaisquer déficits. Ainda não é uma situação satisfatória que sejam necessárias medidas tomadas por uma ONG para implementar normas legais juridicamente efetivas. A nível europeu, esta função é cumprida pela Comissão Europeia ao apresentar uma ação judicial perante o Tribunal de Justiça Europeu. Como demonstrado, na Alemanha o poder judiciário está muito estabelecido, porém não é do interesse do governo processar a si mesmo. Portanto, é da maior importância que as ONGs tenham o direito de tomar medidas legais contra as violações da lei para contrabalançar os interesses econômicos.





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

Neste pequeno estudo de caso sobre a violação dos limites legais de dióxido de nitrogênio em cidades alemãs, o aspecto multinível foi mencionado apenas brevemente até agora: a Diretiva Europeia 2008/50/EC, relativa à qualidade do ar ambiente e a um ar mais limpo na Europa, foi transposta para o Decreto Legislativo Alemão 39 sobre Controle da Poluição. De acordo com esse decreto e a Lei de Controle da Poluição, cada cidade precisa estabelecer planos de ar limpo. Assim, podemos observar três níveis de regulamentação em cascata. No entanto, as coisas são ainda mais intrincadas. A fim de conseguir proibir os veículos a diesel antigos das cidades, Lenz (2017) argumenta que antes disso poder ser implementado, o governo federal precisa introduzir uma nova categoria de adesivos para o para-brisa que indiquem um veículo “limpo”, alterando o Decreto Legislativo Alemão 35 sobre Controle da Poluição. Como o ministro federal dos transportes se recusa a introduzir esse novo adesivo azul, que seria acrescentado aos já existentes adesivos vermelho, amarelo e verde, haveria pouca chance de implementar proibições de circulação. Enquanto o tribunal administrativo de Munique⁹ tende a apoiar a conclusão de que a respectiva regulamentação da Federação é necessária, os tribunais administrativos de Düsseldorf¹⁰ e Stuttgart¹¹ argumentam que os Länder não precisam da respectiva alteração da lei federal. Além da disputa, é interessante ver que a repartição de competências entre os Länder e a Federação têm a qualidade de retardar ainda mais uma ação eficaz contra a poluição do ar.

9. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, decisão de 27.02.2017, Az. 22 C 16.1427, copiada de <http://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/Y-300-Z-BECKRS-B-2017-N-102838>, acesso em 14 de setembro de 2017.

10. Verwaltungsgericht Düsseldorf, decisão de 04.10.2016, Az. 3 K 7695/15: 11-14, copiada de http://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Verkehr/Feinstaub/2016-1004_Urteil_VG_Duesseldorf.pdf, acesso em 15 de setembro de 2017.

11. Verwaltungsgericht Stuttgart, decisão de 26.07.2017, Az. 13 K 5412/16, copiada de http://lrw.juris.de/cgi-bin/laender_rechtsprechung/document.py?Gericht=bw&nr=22699, acesso em 14 de setembro de 2017.



Conclusões

A partir das linhas de pensamento acima, chega-se a três conclusões. Em primeiro lugar, elas se referem à formulação de políticas no sistema multinível europeu-germânico e seus problemas.

Em segundo lugar, elas são direcionadas para a implementação das respectivas leis e o desafio de evitar déficits de implementação. Em terceiro lugar, a análise de um caso concreto revela mais problemas e deficiências não esperados de uma administração pública que é estritamente orientada pelo estado de direito.

No caso do sistema multinível europeu-germânico na área de formulação de políticas ambientais, é preciso apontar dois aspectos problemáticos. Em primeiro lugar, sendo as diretivas uma importante via de formulação de políticas combinada a nível europeu e a nível dos Estados membros, elas são altamente funcionais, apesar da tendência de transposição tardia para a legislação dos membros. Isto se deve ao fato de que as abordagens regulatórias e as culturas dos diferentes Estados membros não são totalmente compatíveis. Como mostrado em referência à implementação da diretiva sobre a prevenção e o controle integrados da poluição na legislação alemã, essa diretiva se desvia em dois aspectos importantes da abordagem regulatória alemã: (A) ela emprega uma abordagem integradora, abrangendo todos os meios ambientais ao mesmo tempo. Em contrapartida, na Alemanha a abordagem é a de regular separadamente os aspectos referentes aos diferentes meios ambientais em leis diferentes. Essa diferença requer a alteração de algumas leis alemãs a fim de se transpor uma diretiva europeia. Naturalmente, esse processo é mais demorado do que a alteração de apenas uma lei. (B) Ainda mais grave é o fato de que a forte abordagem de estado de direito alemã não combina com a abordagem mais aberta da Common Law anglo-saxônica, que enfatiza regras processuais, elementos discursivos, latitudes e discricção. Essa abertura significativa convidaria recursos contra qualquer decisão da administração pública ou ações jurídicas contra ela. Mesmo que não fossem justificados, isso retardaria qualquer implementação administrativa por anos. Portanto, é altamente funcional se referir às diretivas, de modo que os Estados membros tenham a possibilidade de ajustar a abordagem regulatória às suas próprias necessidades.





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

Em segundo lugar, a distribuição de competências entre o nível federal alemão e os Länder, que até foi alterada recentemente a favor dos Länder, resulta em uma crescente fragmentação da lei sob uma visão comparativa dos Länder (cf. A Dose & Reus, 2016). Até agora isso não causou quaisquer problemas graves, mas ainda é prejudicial para as condições de vida equivalentes na Alemanha.

Como na maioria dos campos, a implementação administrativa na área de políticas ambientais na Alemanha é feita pelos Länder e o nível local. Como em uma comparação dos Länder as competências de implementação administrativa são distribuídas de forma diferente entre os diferentes ramos administrativos da administração estadual e da administração local ou municipal, de nível mais inferior, a organização interna e externa pode ser fragmentada em diferentes graus. Altos graus de fragmentação e uma organização desfavorável (não de acordo com o trabalho a ser feito) podem resultar em atrasos na implementação. Recentemente, os problemas aumentaram quando o Länder fez uso de seus direitos de alteração de disposições, aprovando regulamentações que se desviam da lei federal.

Nesses casos, os funcionários tiveram muitas vezes que se referir a ambas as leis, a lei federal e a dos Länder, o que torna as coisas mais demoradas e, às vezes, mais complexas.

Além desses resultados, o estudo de caso sobre a violação de limiares do dióxido de nitrogênio em cidades alemãs mostrou um exemplo dos problemas que podem surgir: embora a transposição de uma diretiva europeia para a legislação alemã tenha funcionado muito bem, o terceiro nível responsável por estabelecer os planos de ar limpo de fato se evadiu com êxito da tarefa atribuída pela lei de controle da poluição. Mais concretamente, esta seria a de preparar o caminho para as proibições de circulação de veículos a diesel (mais antigos) em várias cidades alemãs. Provavelmente devido ao poder econômico e político da indústria automobilística alemã e à impopularidade de proibições de circulação, a administração responsável recusou-se a agir de acordo com a lei. Foi necessário que uma ONG forçasse o executivo a estabelecer seriamente leis eficazes de ar limpo iniciando ações judiciais contra os





Länder responsáveis. No entanto, ainda deve-se observar se a administração responsável tomará as medidas necessárias e apresentará os planos de ar limpo solicitados. Ainda se debate se os Länder têm permissão de introduzir a possibilidade de proibições de circulação antes de um decreto federal ser alterado para criar os pré-requisitos organizacionais para as proibições de circulação. Assim, a cascata entrelaçada de regulamentações pode impedir uma ação eficaz contra os altos níveis de poluentes nas cidades. Certamente, é surpreendente que a administração pública alemã, que em geral adere estritamente ao estado de direito, precise ser forçada por uma ONG a fazer o que supostamente deve fazer, de acordo com a lei. Isso enfatiza a importância das ONG e sua competência para iniciar ações jurídicas contra o governo.

Nicolai Dose

Graduação em Administração Pública e Ciências Políticas na Universidade de Konstanz e Pós-Graduação na Universidade Rutgers, NJ, EUA. Foi membro sênior do Conselho Acadêmico na Presidência da Ciência Política da Universidade Técnica de Munique. Foi representante da presidência do estado e do governo na FernUniversität em Hagen. Hoje, é titular da cadeira de Ciências Políticas e Administrativas da Universidade de Duisburg-Essen e Diretor Geral do Instituto Rhein-Ruhr para Pesquisa Social e Consultoria de Políticas (RISP).

Referências

ADELLO, Camill; BENSON, David; JOERDAN, Andrew. European Union. In: Philipp H. Pattberg; Fariborz Zelli (Hrsg.), *Encyclopedia of Global Environmental Governance and Politics*. Cheltenham: Northampton, 2015. 192-200.

BADIE, Bertrand; BIRNBAUM, Pierre. *The Sociology of the State*. Chicago, Londres, 1983.

BEHNKE, Nathalie; EPPLER, Annegret. German environmental federalism in the multi-





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

level system of the European Union. In: Kalyani Robbins (Hrsg.), *The Law and Policy of Environmental Federalism. A Comparative Analysis*. Cheltenham: Northampton, 2015. 304-326.

BOCI, Mateo; DE VET, Jan Marten; PAUER, Andreas. 'Gold-plating' in the EAFRD: To what extent do national rules unnecessarily add to complexity and, as a result, increase the risk of errors? European Parliament, Policy Department: Budgetary Affairs. Bruxelas, 2014.

BREUER, Rüdiger. Zunehmende Vielgestaltigkeit der Instrumente im deutschen und europäischen Umweltrecht - Probleme der Stimmigkeit und des Zusammenwirkens. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 16. Jhrg., Heft 9, 833-845, 1997.

DEUTSCHE UMWELTHILFE. *Klagen für saubere Luft*. Berlin: Radolfzell, 2017.

DOSE, Nicolai. Negotiated Decision-Making between State and Market. In: Boudewijn de Waard (Hrsg.), *Negotiated Decision-Making*. Den Haag, 2000. 67-90.

DOSE, Nicolai. Die Bedeutung nicht konkretisierter unbestimmter Rechtsbegriffe in der IVU-Richtlinie für den nationalstaatlichen Vollzug. In: Jürgen Becker; Reto M. Hilty; Jean-Fritz Stöckli; Thomas Würtenberger (Hrsg.), *Recht im Wandel seines sozialen und technologischen Umfeldes*. Festschrift für Manfred Rehbinder. Minuque, 2002a. 485-499.

DOSE, Nicolai. Situative Gesetzesanpassung unter den Bedingungen einer binnendifferenzierten öffentlichen Verwaltung. In: Carl-Eugen Eberle; Martin Ibler; Dieter Lorenz (Hrsg.), *Der Wandel des Staates vor den Herausforderungen der Gegenwart*. Festschrift für Winfried Brohm zum 70. Geburtstag. Munique, 2002b. 661-671.

DOSE, Nicolai. German Federalism -Features and Dilemmas, University of Duisburg-Essen, Contribution to the International Seminar 'Multilevel Governance for Sustainable Regional Development in the Metropolitan Regions of the Ruhr and the Greater ABC' – A German-Brazilian Exchange of Science, Research and Experience, Federal



University of ABC – UFABC, Campus São Bernardo do Campo from 19.09. a 21.09.2017, versão preliminar. Duisburg, 2017.

DOSE, Nicolai; REUS, Iris. The effect of reformed legislative competences on Länder policy-making: determinants of fragmentation and uniformity. *Regional & Federal Studies*, Vol. 26, No. 5, 625-644, 2016.

DYSON, Kenneth H. F. *The State Tradition in Western Europe. A Study of an Idea and Institution*. Nova York, 1980.

ERBGUTH, Wilfried; SCHLACKE, Sabine. *Umweltrecht*. Baden-Baden, 2016.

HEGELE, Yvonne; BEHNKE, Nathalie Horizontal coordination in cooperative federalism: The purpose of ministerial conferences in Germany. *Regional & Federal Studies*, Vol. 27, 1-20, publicado on-line: 2 de maio de 2017.

HENNECKE, Frank, 1999: Zur Neubestimmung des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft im Umweltrecht -eine Problemskizze. Rainhard Hendler; Peter Marburger; Michael Reinhardt; Meinhard Schröder (Hrsg.), *Jahrbuch des Umwelt-und Technikrechts 1999*. Berlin, 1999. 7-36.

HÖHLEIN, Carolin. *Staatliche Steuerung des veterinärmedizinischen Antibiotikaeinsatzes: Analyse der Steuerungsansätze in Deutschland, Dänemark und den Niederlanden*. Wiesbaden, 2018.

KNILL, Christoph. *Europäische Umweltpolitik*. Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenensystem. 2. Auflage Wiesbaden, 2008.

KÖNIG, Klaus. Unternehmerisches oder exekutives Management -die Perspektive der klassischen öffentlichen Verwaltung. *Verwaltungs-Archiv*, 87. Band, 19-37, 1996.

KÖNIG, Klaus. Gute Gouvernanz als Steuerungs-und Wertkonzept des modernen Verwaltungsstaates. In: Werner Jann; Klaus König; Christine Landfried; Peter Wordelmann (Hrsg.), *Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft*. Baden-Baden, 1998. 227-252.





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

LENSCHOW, Andrea. Environmental Policy: Contending Dynamics of Policy Change. In: Helen Wallace; Mark A. Pollack; Alasdair R. Young (Hrsg.), *Policy-Making in the European Union*. Oxford, 2015. 319-343.

LENZ, Christofer. Fahrverbote für Dieselfahrzeuge in Umweltzonen trotz grüner Plakette? *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 36. Jhrg., Heft 12, 858-862, 2017.

SCHÄFER, Werner. *Advancing Ambition*. Interests and Arguments in EU Climate Policy-Making. Frankfurt; Main et al., 2012.

SCHMIDT-PREUß, Matthias. Veränderungen grundlegender Strukturen des deutschen (Umwelt-)Rechts durch das "Umweltgesetzbuch I". *Deutsches Verwaltungsblatt*, 113. Jhrg., Heft 16, 857-868, 1998.

VOGEL, David. *National Styles of Regulation*. Environmental Policy in Great Britain and the United States. Ithaca, Londres, 1986.





CAPITULO 13

Federalismo e Segurança Hídrica na Região Metropolitana de São Paulo

JOÃO PAULO R. CAPOBIANCO
GUILHERME B. CHECCO, USP

Introdução

Este artigo é inspirado na apresentação feita durante o “Seminário internacional: Multilevel Governance em prol do desenvolvimento regional sustentável nas aglomerações urbanas do Ruhr (Alemanha) e do Grande ABC Paulista”, realizado em setembro de 2017 na Universidade Federal do ABC. O convite de participação no painel “Política e governança ambiental para um desenvolvimento urbano sustentável no sistema federativo” é, por sua vez, decorrência do trabalho que vem sendo desenvolvido pelo Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS) desde sua fundação em 2009.

O IDS é um think tank que busca fomentar ideais, estimular reflexões e propor ações que tenham como foco a convergência entre a democracia e a sustentabilidade, valores que o Instituto considera centrais para a promoção da melhoria da qualidade de vida e da equidade social no país.

A integração entre as políticas ambiental, de recursos hídricos e de saneamento no Brasil é um desafio significativo. Essa articulação depende, entre outros fatores, da governança do sistema federativo brasileiro e dos próprios dispositivos, instrumentos e fóruns que cada uma dessas políticas setoriais criou. As regiões metropolitanas representam um complicador adicional para essa governança, pois exigem um arranjo institucional capaz de integrar instâncias de governo que, via de regra, não atuam





conjuntamente e operam com baixos índices de transparência e participação social, para enfrentar as complexidades socioambientais decorrentes do alto adensamento populacional.

Soma-se ao exposto, a necessidade de se considerarem os impactos das mudanças climáticas sobre os recursos hídricos e, portanto, para a qualidade de vida da população, que configuram um desafio adicional, visto que é necessário incorporar as ainda incipientes políticas de mitigação e adaptação nesse processo de governança.

Os atuais índices de saneamento do país permitem afirmar que vivemos em um “Brasil medieval”. As médias nacionais indicam que 34 milhões de brasileiros não têm acesso à água potável e mais de 100 milhões não são atendidos com coleta de esgoto. Do total do esgoto gerado, apenas 42,6% é tratado e 36,7% da água captada e tratada se perde na distribuição. Por outro lado, enquanto os baixos índices de esgotamento sanitário têm levado à contaminação crescente dos recursos hídricos, em especial os localizados nas zonas urbanas, os mananciais vêm sendo degradados em ritmo acelerado em diversas localidades, inclusive na Região Metropolitana de São Paulo, comprometendo as fontes de água disponíveis para os múltiplos usos da sociedade.

Este artigo vai explorar o arranjo institucional das políticas ambiental, de recursos hídricos e saneamento no Brasil, dando destaque para as condições dos mananciais e do saneamento na RMSP. Em seguida, as regiões metropolitanas e as alterações climáticas destes territórios são incorporadas à reflexão. Por fim, é feita uma construção conceitual sobre segurança hídrica e são exploradas propostas para a agenda da água na RMSP.

A política ambiental brasileira

A Política Nacional de Meio Ambiente e o respectivo Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) do Brasil foram estabelecidos em 1981, a partir da Lei Federal nº 6.938, anterior, portanto, à Constituição Federal (1988).





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

A partir do Sisnama foi criado um conjunto de órgãos que o compõem. Essa construção foi aperfeiçoada com base nas diretrizes da Constituição Federal, que definiu a competência administrativa comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios em matéria ambiental, além de demais áreas como educação e saúde, conforme versa seu artigo 23º.

Assim, considerando a lei de 1981, a Constituição Federal e a regulamentação da respectiva legislação pelo Decreto Federal nº 99.274/1990, estabeleceu-se uma ampla e representativa estrutura no âmbito do Sisnama. Os órgãos que o compõem são o Conselho do Governo (Órgão Superior), o Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama (Órgão Consultivo e Deliberativo), o Ministério do Meio Ambiente (Órgão Central), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio (Órgãos Executores), os Estados (Órgãos Seccionais) e os Municípios (Órgãos Locais).

Nota-se que o espírito da Constituição Federal de que as questões ambientais devem ser tratadas de forma concorrente pelos quatro entes do sistema federativo foi traduzido em uma estrutura relativamente complexa. Fruto dessa complexidade, surgiram, ao longo do período pós-Constituição de 1988, questionamentos sobre as atribuições e competências das diferentes instâncias de governo e seus órgãos colegiados e executivos.

Determinadas situações demonstraram que na prática as competências comuns entre os entes da Federação estipuladas no artigo 23 da CF ainda careciam de normas mais claras. Foi assim que, em 2011, 23 anos depois da promulgação da Constituição, foram fixadas as normas de cooperação entre União, Distrito Federal, estados e municípios no âmbito do Sisnama. A Lei Complementar nº 140 estabeleceu as chamadas competências supletivas e subsidiárias.

Vale registrar que todas as estruturas de governança e gestão na área ambiental devem ter como objetivo assegurar o direito, estabelecido na Constituição Federal, através de seu artigo 225:





Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Outras políticas setoriais que impactam na qualidade do meio ambiente e, por consequência, na vida dos cidadãos brasileiros estão diretamente vinculadas a esse direito. Entre elas, encontram-se as políticas de recursos hídricos e saneamento.

Antes de aprofundar essas questões, a próxima seção dedica alguns parágrafos para situar o leitor a respeito das dinâmicas sociais no Brasil, em termos do adensamento populacional em regiões urbanas e especificamente nas regiões metropolitanas.

Regiões metropolitanas e mudanças climáticas

Desde o início do século XX o Brasil passa por um processo crescente de urbanização, influenciado em grande parte pela industrialização do país. O censo divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2010 indica que mais de 84% da população brasileira é urbana.

Fruto desse adensamento populacional a estrutura de governança do sistema federativo brasileiro prevê a criação de regiões metropolitanas. Somente no estado de São Paulo, existem seis regiões metropolitanas (São Paulo, Campinas, Baixada Santista, Vale do Paraíba e Litoral Norte, Sorocaba e Ribeirão Preto) e duas aglomerações urbanas (Jundiaí e Piracicaba).

Segundo o estudo “40 anos de regiões metropolitanas no Brasil”, publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea (IPEA, 2013), os principais desafios metropolitanos são de ordem social, econômica, institucional e ambiental. No que diz respeito às questões ambientais, são destacados no documento a necessidade de observar as condições de saneamento, abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, coleta e disposição adequada dos resíduos sólidos, manejo das águas





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

pluviais e drenagem urbana, redução da poluição da água e do ar e preservação de áreas protegidas.

Por motivos diversos e, principalmente, pela ausência de planejamento e de políticas públicas específicas, os problemas das metrópoles brasileiras não foram resolvidos, ao contrário, foram se agravando ao longo do tempo. O crescimento desordenado das grandes cidades levou à ocupação crescente de locais inapropriados, especialmente nas encostas e nos fundos de vale, onde há ausência de sistemas adequados de manejo dos resíduos sólidos, saneamento e de sistemas de macro e micro drenagem.

Atualmente, o Estatuto da Metrópole (Governo Federal, 2015) estabelece as diretrizes de como as regiões metropolitanas devem ser organizadas. Entretanto, antes de considerar o conteúdo desta lei, é importante explorar o contexto histórico que influenciou sua criação.

A Constituição Federal de 1988 definiu que caberia aos estados a instituição das regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas (§ 3º do Art. 25). Entretanto, não foram explicitadas as regras para a sua implantação, forma de gestão e governança. Este fato criou um vazio institucional que levou a conflitos de competência e à proliferação de regiões metropolitanas em todo o país. Ainda hoje existem disputas a respeito da competência sobre os serviços de saneamento básico nessas regiões.

Com a inexistência de definição no âmbito do arcabouço legal no país, essa questão foi parcialmente dirimida pelo Supremo Tribunal Federal – STF em 2013 (STF, 2013) ao julgar duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) que questionaram a titularidade do Estado na gestão do saneamento definida por lei estadual no Rio de Janeiro, em 1997, e na Bahia, em 2000. A conclusão do julgamento estabeleceu um novo regime jurídico-constitucional para as regiões metropolitanas, que definiu pela gestão compartilhada entre o estado-membro e os municípios integrantes, por meio de uma entidade metropolitana intergovernamental.

A decisão da Corte Suprema determinou, ainda, que a criação de regiões metropolitanas é compulsória, só dependendo de lei complementar aprovada pelas assem-





bleias legislativas e promulgada pelos governos estaduais, não sendo necessário que os municípios concordem. Essa autonomia dos estados em criar regiões metropolitanas não se traduz, no entanto, na possibilidade deste ente usurpar as competências dos municípios. A criação de regiões metropolitanas obriga, entretanto, que os municípios exerçam de forma colegiada determinadas políticas, como são os casos de gestão dos recursos hídricos e saneamento.

A decisão do STF tomada em 2013 foi incorporada ao arcabouço jurídico brasileiro em 2015, através da Lei Federal nº 13.089, o Estatuto da MetrÓpole (Governo Federal, 2015). Esta lei trata especificamente das políticas de interesse comum entre os municípios e Estados integrantes de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas. As políticas setoriais incorporadas nesse arranjo são de habitação, saneamento básico, mobilidade urbana e meio ambiente.

Desta forma, as políticas que impactam as águas brasileiras, seja em sua condição natural (recursos hídricos), seja enquanto “matéria-prima” para os serviços de saneamento, precisam ser avaliadas considerando essas determinações.

Para além do tardio arranjo institucional definido para as regiões metropolitanas no Brasil, há outro aspecto a ser considerado quando se analisa a questão da complexa agenda da água: o adensamento populacional. Pesquisas científicas vêm demonstrando os impactos crescentes das mudanças climáticas nos ciclos hidrológicos em territórios fortemente urbanizados. As etapas de evaporação, formação de chuvas e infiltração das águas no solo sofrem alterações significativas em um ambiente intensamente urbanizado. Nas cidades, o solo é em sua maior parte impermeabilizado e os elementos naturais da paisagem são alterados com a supressão da cobertura vegetal e a canalização e/ou poluição dos corpos d’água.

As projeções climáticas indicam que o sudeste brasileiro sofrerá cada vez mais com períodos mais longos de seca e momentos de chuva mais intensos e concentrados (IPCC, 2014). Essas condições afetam tanto a capacidade de abastecimento urbano quanto as condições de segurança contra enchentes e desmoronamentos. Os últimos dados publicados pela Agência Nacional de Água – ANA informam que nos últimos





quatro anos 55,7 milhões de brasileiros sofreram com secas e inundações. No mesmo período, enquanto 1.794 municípios do Nordeste decretaram situação de emergência ou estado de calamidade pública por causa da seca extrema, 2.641 municípios de todo país decretaram emergência ou calamidade por causa de alagamentos, enxurradas e inundações (ANA, 2017).

Dessa maneira, as soluções para a agenda da água em regiões metropolitanas devem considerar esses aspectos. O conceito de segurança hídrica, conforme descrito mais adiante, pode contribuir tanto para a integração entre os arranjos institucionais quanto para planejar as políticas de adaptação e mitigação.

Os recursos hídricos e o saneamento no Brasil e na RMSP

Em termos de recursos hídricos, o primeiro desafio a ser superado é a reversão da falsa percepção de abundância. Ainda que o Brasil detenha 12% de toda a água doce existente no mundo, sua distribuição é desigual no território. A Bacia do Rio Amazonas, onde vive apenas de 5% da população brasileira, concentra mais de 70% de toda a disponibilidade hídrica do país. A Bacia do Rio Paraná, por outro lado, com 32% da população possui cerca de 6% da água doce disponível. Essa realidade implica dificuldades de atender às múltiplas demandas, desde o uso prioritário para abastecimento público e dessedentação animal até as atividades econômicas.

Soma-se ao problema da distribuição desigual das águas no território brasileiro a degradação crescente dos mananciais hídricos. As regiões produtoras de água são estratégicas e as áreas de infiltração que permitem regularizar as vazões e controlar os processos erosivos precisam ter sua cobertura vegetal protegida. Entretanto, a realidade vem demonstrando o contrário, principalmente em regiões metropolitanas. As áreas de mananciais estão sofrendo pressões pela ocupação desordenada, crescimento populacional, ocupações irregulares, grilagem de terras, manejo inadequado do solo e poluição.





Os casos das represas Billings e Guarapiranga são representativos. Apesar do potencial de ambas para os usos múltiplos, sobretudo o abastecimento público, essa possibilidade não é usufruída em sua completude devido à baixa qualidade das águas e a degradação de seus entornos, fruto de uma ocupação urbana desordenada e irregular.

Segundo o diagnóstico socioambiental publicado pelo Instituto Socioambiental, em 1996 a população residente na Bacia da Billings era da ordem de 710 mil. Atualmente, esse número já superou a casa do milhão.

Entre os anos de 1989 e 1999, a Bacia Hidrográfica da Billings perdeu mais de 6% de sua cobertura vegetal, enquanto a expansão urbana foi da ordem de 48%. Pior, mais de 37% da ocupação urbana registrada ocorreu em áreas que possuem sérias ou severas restrições ambientais. São encostas íngremes, regiões de aluvião ou de várzea. Apenas 12% do crescimento da mancha urbana se deu em áreas favoráveis. (Capobianco & Whately, 2002:7).

Além da ocupação desordenada, a reversão do Rio Pinheiros com suas águas poluídas para dentro da Billings para geração de energia elétrica na UHE de Henry Borden, na Baixada Santista, até o ano de 1992 e, atualmente, para o controle de cheias, inviabiliza seu uso pleno para o abastecimento público. Atualmente, o braço do Rio Grande, na porção leste do reservatório, é aproveitado para o abastecimento de 1,5 milhão de habitantes nos municípios de Diadema, São Bernardo dos Campos e parte de Santo André, frente a um potencial de 4,5 milhões de pessoas, caso suas águas possuíssem qualidade adequada.

Por outro lado, os custos de tratamento das águas da Guarapiranga, segundo maior reservatório da RMS, são elevados por conta do nível de poluição. Ainda assim, o manancial provê água para o abastecimento de mais de 5 milhões de pessoas da RMS.

Recentemente o IDS juntamente com o Laboratório de Geoprocessamento da Escola Politécnica da USP publicou o estudo “Mananciais Paulistas como prioridade





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

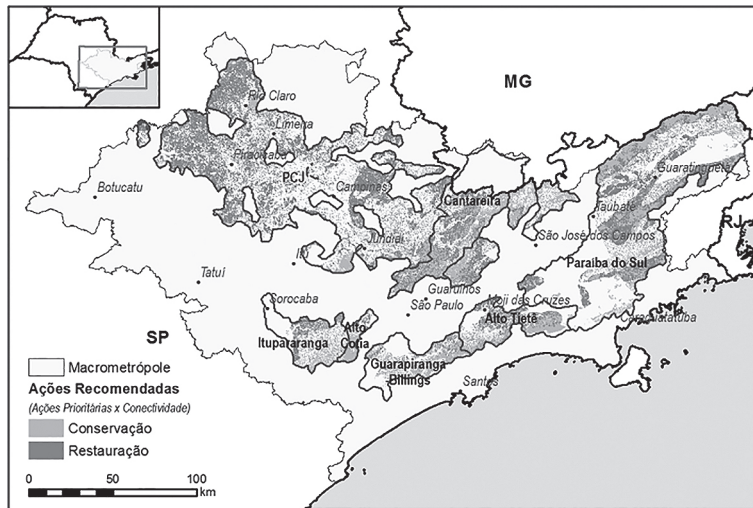
na agenda pública: identificação de áreas críticas e propostas de intervenção” (IDS, 2017), no qual qualificou a condição dos sete sistemas de abastecimento da Macrometrópole Paulista e, a partir da metodologia de fragilidade ambiental, identificou e quantificou as áreas críticas para a segurança hídrica da região. Os resultados apontaram um alto nível de fragilidade ambiental, além da necessidade de ações de proteção das áreas ainda conservadas e de restauração das degradadas.

Foram analisadas as áreas de drenagem dos sete sistemas de abastecimento: Cantareira, Paraíba do Sul, Piracicaba-Capivari-Jundiá (PCJ), Alto Tietê, Guarapiranga-Billings, Alto Cotia e Itupararanga. Todos apresentaram alto grau de fragilidade ambiental, considerando as conformações naturais do território, seu uso e ocupação atuais e sua vulnerabilidade em relação a processos erosivos, sendo que o sistema Cantareira apresentou 22% e o PCJ 48% de suas áreas nessa categoria.

O resultado final deste estudo sugeriu um conjunto de ações necessárias a assegurar que os mananciais desses sete sistemas sejam conservados e restaurados. Mais de 640 mil hectares, equivalentes a 27% de toda a área analisada, ainda apresentam cobertura vegetal nativa que precisa ser protegida para garantir a quantidade e qualidade da água. No que diz respeito às áreas frágeis que se encontram degradadas e, portanto, precisam ser recuperadas, foram identificados cerca de 570 mil hectares, equivalentes a 24% do território.



Mapa 1 - Ações de conservação e restauração para os mananciais paulistas



Fonte: Mananciais Paulistas como prioridade na agenda pública, 2017.

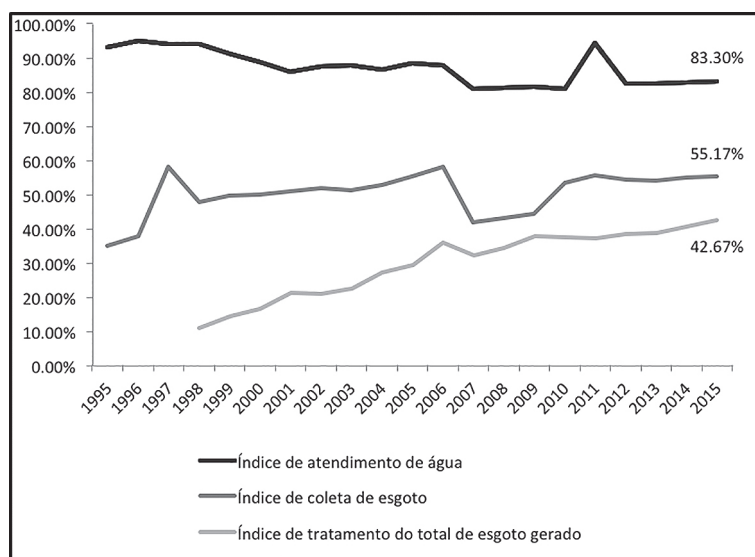
O saneamento básico é um serviço essencial para que uma pessoa possa se desenvolver e ter o mínimo de qualidade de vida. Por esse motivo, inclusive, a Organização das Nações Unidas – ONU, reconheceu o acesso à água potável e aos serviços de esgotamento sanitário como direitos humanos fundamentais.

Além dos índices atuais no país apresentarem, como já dito, uma realidade medíocre, a morosidade com que as melhorias de condições são asseguradas pelo Estado brasileiro é um fator central a ser considerado. Os dados apresentados no Gráfico 1, a seguir, permitem observar como a evolução desses serviços estão praticamente estáveis nos últimos 20 anos, com exceção do índice de tratamento total de esgoto gerado que, apesar de ter crescido, encontra-se muito abaixo do necessário.





Gráfico 1 - Índice médio de atendimento de água, coleta e tratamento no Brasil (1995-2015)



Fonte: SNIS, Ministério das Cidades. Elaboração dos autores.

As condições do saneamento na cidade de São Paulo, principal polo econômico e industrial do Brasil, tampouco são suficientes. Ao contrário, atualmente mais de 120 mil paulistanos estão sem acesso à água potável e 460 mil sem coleta de esgoto.

A situação dos recursos hídricos, da proteção dos mananciais e dos índices de saneamento na capital paulista, está integrada em um mesmo ciclo não virtuoso. Um dos exemplos mais evidentes desse quadro de degradação é o fato de serem despejados diariamente cerca de 758 milhões de litros de esgoto in natura nos rios e córregos da cidade, sendo que a própria Sabesp, empresa responsável pelo saneamento na metrópole, contribui com quase metade dessa carga poluidora: 311 milhões de litros/dia.

As realidades dos recursos hídricos e do saneamento no Brasil e na RMSP apresentadas anteriormente guardam uma relação direta com a estrutura de governança dessas políticas públicas. Qualquer disfuncionalidade em determinado ponto específico dos procedimentos de gestão gera impactos em todo o contexto.





Ao considerar as políticas de recursos hídricos e saneamento no modelo federativo brasileiro observa-se uma dificuldade em se adequar os diferentes recortes territoriais que interferem na governança das mesmas: o recorte político na figura dos três entes federativos (União, estados e municípios); as regiões metropolitanas, arranjo jurídico-político, ainda em construção; e, o território natural, definido pelos limites das bacias hidrográficas, considerado no regramento brasileiro a unidade territorial para gestão dos recursos hídricos.

Essa estrutura de governança gera uma dificuldade de integração entre competências e atores envolvidos nos processos. O sistema federativo determina as competências para a União, Distrito Federal, estados e municípios. Desde 2015, a partir do Estatuto da Metrópole, existe a diretriz de criar-se uma entidade metropolitana nas regiões metropolitanas, o que corresponde a mais um ator e mais uma instância a ser considerada nos processos de tomada de decisão e implementação de políticas; enquanto que a Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH, de 1997, determinou a criação dos Comitês de Bacias Hidrográficas, organismos colegiados com a participação de representantes do poder público, os usuários de recursos hídricos e a sociedade civil. Ainda no âmbito dos recursos hídricos, há um complicador adicional, resultante do fato de que a mesma PNRH determinou que a dominialidade dos rios brasileiros é da União nos casos de águas internacionais ou que cortam mais de um estado e dos estados nos demais casos, excluindo, portanto, o município.

Essa complexa estrutura gera uma dificuldade significativa de integração entre os atores públicos e privados responsáveis pela gestão dos recursos hídricos no país, impactando as condições reais dos recursos naturais e dos serviços prestados. O caso de São Paulo representa exatamente essas dificuldades de integração.

Antes mesmo da citada decisão do STF, em 2013, e da publicação do Estatuto da Metrópole em 2015, o governo de São Paulo já reivindicava a titularidade dos serviços de saneamento nas regiões metropolitanas. Essa pressão resultou no fato de o contrato de programa para a prestação desses serviços na capital paulista firmado em 2010 ter a participação do governo do estado, juntamente com a Sabesp e a Prefeitura.





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

Ainda que haja esse compartilhamento da titularidade do saneamento, o que se nota na realidade é uma participação praticamente nula do município e da sociedade em geral na definição das políticas públicas de saneamento. Por outro lado, o estado centralizou sobremaneira as decisões políticas nesse setor. Além disso, o fato de o estado ser o acionista majoritário da Sabesp gera uma situação de forte interferência política na operação dos serviços.

Assim, o que acontece na realidade é uma forte concentração de poder por um dos entes da Federação (estado), e uma ausência de participação de outro (município). Está em curso a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDU) para a RMSP, processo coordenado por uma empresa pública do estado, a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. – Emplasa. Conforme as diretrizes do Estatuto da Metrópole, esse plano deverá orientar a governança das políticas de interesse comum da região metropolitana, entre elas o saneamento.

A recente crise de abastecimento hídrico que São Paulo atravessou nos anos de 2014 e 2015 pode ser considerada um reflexo da falta de integração entre as políticas setoriais e das dificuldades de governança em regiões metropolitanas.

A grande maioria das vezes que as autoridades foram convidadas a esclarecer para a sociedade as causas da crise hídrica, o discurso padrão foi de responsabilizar a drástica mudança no regime de chuvas. Entretanto, a seca, enquanto causa natural, só pode ser considerada juntamente com um conjunto mais amplo de fatores.

A primeira constatação é que os mananciais vêm sendo historicamente degradados e não representam objeto de preocupação dos gestores. Os sete sistemas responsáveis pelo abastecimento da RMSP possuíam em 2015 apenas 33,5% de sua vegetação nativa remanescente e 27% da área de drenagem apresentava fragilidade ambiental alta exigindo ações de recuperação e conservação a fim de assegurar suas capacidades de produção de água (IDS, 2017).

Proteger essas áreas e promover ações que estejam de acordo com sua vocação natural (agricultura de baixo impacto, turismo ecológico, proteção das Áreas de Preservação Permanente, desenvolver instrumentos econômicos tipo Pagamento por





Serviços Ambientais) é um exemplo claro de integração entre política ambiental, recursos hídricos e saneamento e que, portanto, deveria ter uma interação forte entre os diferentes entes da Federação e demais atores.

No âmbito das soluções adotadas no contexto da crise hídrica paulista, também existem elementos para serem analisados à luz da reflexão sobre regiões metropolitanas. A principal medida implementada para combater as dificuldades presentes e futuras de abastecimento da RMSP foi executar obras de engenharia que permitissem trazer água de outras bacias hidrográficas. Atualmente, a RMSP, em grande parte presente na área da bacia do Alto Tietê, já depende das águas de outras bacias hidrográficas, como as bacias do PCJ e do Paraíba do Sul.

Durante os anos de 2014 e 2015, quando São Paulo apresentava risco de desabastecimento, não faltaram casos de disputas por essas águas. Os representantes da Região Metropolitana de Campinas alegavam seus direitos de acesso às águas da bacia do PCJ, desviada em partes pela Sabesp para o sistema Cantareira para abastecer a RMSP. Disputa similar ocorreu, envolvendo os governos estaduais de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, com interveniência da União, a respeito da bacia do Paraíba do Sul. O Rio Paraíba do Sul é um rio de domínio federal, exatamente por atravessar os três estados citados acima. Este rio é afluente do Rio Guandu, que é uma das principais fontes de abastecimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

A principal aposta do governo do Estado de São Paulo e da própria empresa prestadora do serviço de abastecimento, a Sabesp, para diminuir a vulnerabilidade em relação à próxima seca foi aumentar a capacidade de oferta de 6,4 m³/s a partir do sistema produtor São Lourenço, que trará água da bacia hidrográfica do Ribeira de Iguape e Litoral Sul, a uma distância de quase 100 km da cidade de São Paulo e grande desnível em termos de altitude, o que exigirá custos altos em bombeamento.

A situação da água e do saneamento em São Paulo representa apenas um dos exemplos da governança complexa e, em parte, caótica em regiões metropolitanas. O fato é que o Brasil ainda tem um longo caminho a percorrer para melhorar a maneira como trata os desafios em suas aglomerações urbanas.





Segurança hídrica e soluções aventadas

Tradicionalmente, segurança hídrica é um termo atrelado à ideia de aumentar a capacidade de oferta de água. Esse entendimento será, ao que tudo indica, reforçado no trabalho em desenvolvimento para a concepção do Plano Nacional de Segurança Hídrica (PNSH), coordenado pela ANA e pelo Ministério da Integração Nacional. Conforme divulgado, o objetivo deste plano é planejar e propor as intervenções que permitam “garantir a oferta de água para o abastecimento humano e para o uso em atividades produtivas” como, por exemplo, “barragens, sistemas adutores, canais e eixos de integração” (ANA, 2014).

Diferentemente dessa visão predominante, este artigo propõe uma releitura do conceito de segurança hídrica.

O desafio e a complexidade da agenda da água implicam planejar um cenário de segurança calcado em intervenções estruturantes, como obras de engenharia civil, conforme a visão predominante, mas que considere igualmente as soluções em termos de infraestrutura verde e os aspectos comportamentais e de manejo das águas. Segurança hídrica, para os autores deste artigo, resulta da composição de vários elementos.

Em termos de infraestrutura cinza, é necessário equalizar a demanda por meio de obras que aumentem a capacidade de oferta em situações específicas e a concomitante ampliação da coleta e tratamento de esgoto. Intervenções de manutenção e reparação dos canos e dutos, de modo a diminuir as perdas existentes nos sistemas de distribuição, também, são fundamentais. Entretanto, em determinados locais, as soluções tradicionais, baseadas em estações de tratamento de água e esgoto de grande porte, não são adequadas. Os motivos variam desde a situação de ocupações irregulares onde as empresas de saneamento não podem instalar esses sistemas, até a inviabilidade financeira de mobilizar estruturas de grande porte para demandas relativamente pequenas. Por conta desses cenários, é imprescindível avançar na estruturação de soluções descentralizadas para o saneamento.





Do ponto de vista dos costumes e do manejo, a segurança hídrica coletiva depende da diminuição do desperdício e do consumo perdulário. Em termos de manejo sustentável, também é primordial avançar rapidamente na ampliação do reúso não potável e no aproveitamento das águas pluviais.

Outro aspecto fundamental para a segurança hídrica são os investimentos em infraestrutura verde. As áreas de mananciais devem ser devidamente protegidas, de modo a regularizar suas vazões e prevenir os processos erosivos e a contaminação dos cursos d'água. Para tal, ações de conservação, restauração e recuperação merecem maior atenção. A infraestrutura verde deve, também, ser incorporada nos processos de tratamento de águas residuais. Existem soluções ecológicas, tais como zonas de raízes e ilhas flutuantes, que podem compor as alternativas para solucionar necessidades e condições básicas ainda não alcançadas, sobretudo pelo seu custo baixo, sustentabilidade, adaptabilidade e possibilidade de descentralização.

A partir de um olhar mais abrangente e integrador, estruturado no conceito de segurança hídrica ora defendido, é possível aventar determinadas soluções para agregar sustentabilidade à gestão dos recursos hídricos.

A água é um bem natural e um bem comum de toda a sociedade e, ao mesmo tempo, insumo básico para um conjunto de usos múltiplos, que envolvem o abastecimento público, dessedentação animal, geração de energia, atividades industriais, econômicas e serviços. Para garantir a disponibilidade desse recurso em quantidade e qualidade adequadas, é necessário implementar soluções que envolvam todo o processo de produção, captação, distribuição e consumo, desde sua origem na natureza até seu uso final, priorizando as práticas agroecológicas.

As três políticas setoriais destacadas nesse artigo, meio ambiente, recursos hídricos e saneamento, criaram instrumentos de gestão que necessitam ser fortalecidos e integrados entre si. O licenciamento ambiental, a outorga de direito de uso de recursos hídricos e o plano de saneamento, se promovidos de maneira integrada, podem contribuir positivamente para mudar a realidade das águas no país.





Os instrumentos econômicos também necessitam uma reformulação, de modo a se tornarem meios de estímulo à redução do consumo e incorporação pelo governo, empresas e sociedade, de soluções inovadoras e sustentáveis, que promovam a segurança hídrica. Neste campo há várias possibilidades como o sistema de bônus para quem reduz o consumo, e ônus para quem o aumenta, multa por poluição, cobrança pelo uso da água e tarifa pelos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Essas propostas estão devidamente alinhadas aos desafios e necessidades do contexto atual, considerando as pressões urbanas das regiões metropolitanas e as alterações hidrológicas exacerbadas pelas mudanças climáticas. Merecem, portanto, um debate mais aberto com a sociedade e o poder público, para que sejam incorporadas às políticas públicas e iniciativas em desenvolvimento.

Considerações finais

A integração entre as políticas de meio ambiente, recursos hídricos e saneamento é um desafio, cuja superação é dificultada pela exacerbada complexidade do arranjo institucional do sistema federativo brasileiro, da realidade das regiões metropolitanas e das especificidades das políticas setoriais envolvidas.

Os baixos índices de saneamento no Brasil e na RMSP dão a exata dimensão do atraso na oferta de um serviço básico e fundamental para a qualidade de vida, com que a sociedade ainda convive, assim como do tamanho do problema a ser enfrentado. Somado a isso, a degradação dos mananciais da Macrometrópole e o agravamento dos impactos das mudanças climáticas sobre os recursos hídricos, representam ameaças à disponibilidade de água que precisam ser consideradas de forma efetiva no processo de planejamento e implementação de soluções.

De modo a contribuir para a construção de propostas que enderecem o desafio da gestão hídrica, este artigo propõe a ressignificação do conceito de segurança hídrica,





de modo a incorporar outras dimensões para além das tradicionais soluções baseadas quase que exclusivamente no aumento da oferta de água.

Assegurar água em quantidade e qualidade adequadas depende de um modelo institucional capaz de reverter os atuais conflitos institucionais, integrando de forma eficiente as políticas públicas relacionadas e articulando os diferentes níveis de governo e a sociedade. Necessita, ainda, priorizar o esgotamento sanitário, incorporar a infraestrutura verde, mudar hábitos para diminuir o consumo perdulário e aproveitar de maneira mais racional esse recurso vital, diminuindo as perdas, aproveitando as águas de chuva e promovendo o reúso para fins não potáveis.

Visto sob essa ótica, o conceito de segurança hídrica pode representar um guia proveitoso para integrar as políticas setoriais e considerar os desafios das regiões metropolitanas no contexto das mudanças climáticas.

João Paulo R. Capobianco

Biólogo, ambientalista e consultor, foi Secretário Nacional de Biodiversidade e Florestas e Secretário Executivo do Ministério do Meio Ambiente (2003 a 2008), quando exerceu, entre outras, as funções de coordenador do Grupo de Trabalho Interministerial de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia, presidente do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético e da Comissão Brasileira de Florestas e vice-presidente do Conselho Nacional do Meio Ambiente. Foi professor visitante da Universidade de Columbia (2008 a 2009) onde desenvolveu estudos na avaliação e identificação de processos capazes de conter o desmatamento em países em desenvolvimento e criar novos fluxos de recursos significativos para a compatibilização do desenvolvimento sustentável nas zonas rurais e a redução da perda de biodiversidade. Fundou e dirigiu várias as organizações não-governamentais no Brasil, incluindo a Fundação SOS Mata Atlântica e o Instituto Socioambiental e é autor de diversas publicações sobre questões ambientais. Em 2003, o livro Biodiversidade na Amazônia Brasileira, por ele organizado, recebeu os prêmios de melhor publicação em Ciências Naturais e da Saúde e Livro do Ano, concedi-





dos pela Câmara Brasileira do Livro. Atua principalmente nos seguintes temas: conservação ambiental, gestão ambiental, políticas públicas, desmatamento e diversidade biológica.

Guilherme B. Checco

Mestrado em Ciência Ambiental no Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo (Procam/IEE/USP). Bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2013). Pesquisador no Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS).

Referências

ANA - AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. Plano Nacional de Segurança Hídrica - 2014. Disponível em: http://www2.ana.gov.br/Paginas/imprensa/noticia.aspx?id_noticia=12525. Acesso em 12 de dezembro de 2017.

_____. Bacias Hidrográficas. Disponível em: <http://www2.ana.gov.br/Paginas/portais/bacias/default.aspx>. Acesso em 17 de novembro de 2017.

_____. Relatório Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil, 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

CAPOBIANCO, J. P. R.; WHATELY, M. *Billings 2000*: ameaças e perspectivas para o maior reservatório de água da região metropolitana de São Paulo. Instituto Socioambiental, 2002.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Lei Complementar nº 1.139, de 16 de junho de 2011. Reorganiza a Região Metropolitana da Grande São Paulo.





_____. Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo.

_____. Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos. Comitê Gestor do Contrato de Programa com a Sabesp. Disponível em: <http://www.saneamento.sp.gov.br/comitegestor/login.asp>. Acesso em 12 de novembro de 2017.

GOVERNO FEDERAL. Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.

_____. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente (...).

_____. Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrôpole. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. Acesso em 12 de novembro de 2017.

_____. Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico.

_____. Lei Federal nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo 2010.

IDS - INSTITUTO DEMOCRACIA E SUSTENTABILIDADE e ALIANÇA PELA ÁGUA. “Tarifa de água e esgoto: o que está por trás do valor que pagamos”. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://goo.gl/OcEAdG>. Acesso em 20 de novembro de 2017.

IDS - INSTITUTO DEMOCRACIA E SUSTENTABILIDADE; LABGEO/POLI/USP - LABORATÓRIO DE GEOPROCESSAMENTO DA ESCOLA POLITÉCNICA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Mananciais paulistas como prioridade da agenda pública: identificação de





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

áreas críticas e recomendações de intervenção. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://goo.gl/PI7DCW>. Acesso em 20 de novembro de 2017.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. 40 anos de regiões metropolitanas no Brasil. Marco Aurélio Costa e Isadora Tami Lemos Tsukumo (Organizadores). Brasília, 2013.

IPCC - Intergovernmental Panel on Climate Change. Summary for Policymakers. In: CLIMATE CHANGE 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Edenhofer, O., R. Pichs-Madruga, Y. Sokona, E. Farahani, S. Kadner, K. Seyboth, A. Adler, I. Baum, S. Brunner, P. Eickemeier, B. Kriemann, J. Savolainen, S. Schlömer, C. von Stechow, T. Zwickel and J.C. Minx (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 2014.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS. Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos, 2015.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. Resolução A/RES/64/292.

_____. Assembleia Geral. Resolução A/RES/70/169.

_____. Conselho de Direitos Humanos. Resolução A/HRC/RES/15/9.

STF - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842/RJ.





CAPÍTULO 14

Buscando um Urbano Metropolitano a partir da Natureza e da Cultura: uma discussão a partir do caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte¹

HELOISA SOARES DE MOURA COSTA
ANA MOURÃO OLIVEIRA
DANIELA ADIL OLIVEIRA DE ALMEIDA

Introdução – contexto e antecedentes

Nas últimas décadas tem havido um ressurgimento de experiências de planejamento em várias escalas espaciais motivadas por, ou desencadeando, diferentes arranjos institucionais para sua implementação e continuidade. Do ponto de vista teórico-conceitual, os esforços do planejamento urbano no Brasil têm se orientado pela perspectiva de superar a forte influência do seu passado funcionalista, colonialista e centralizador, este último marcado pela decisiva participação do estado no desenho das políticas e no controle de recursos e dos processos. Da tradição funcionalista cabe destacar a ênfase no saber técnico e nos produtos – planos, projetos –, assim

1. Este texto está associado à elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e do Macrozoneamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, bem como à revisão de Planos Diretores de municípios metropolitanos, realizados por equipe de professores e alunos da UFMG. Integra os Projetos FAPEMIG/Conseil Régional NPDC - APQ-03544-15, "Wealth Through Sharing - Riquezas Compartilhadas" e FAPEMIG CSA - APQ-02380-16 "Agricultura urbana e planejamento metropolitano: uma contribuição à construção da trama verde e azul na RMBH".





como podemos hoje considerar colonialista a adoção acrítica de um repertório de propostas urbanísticas, técnicas e mesmo políticas que mimetizam aquelas adotadas em países do Norte, em detrimento dos saberes e práticas oriundos da nossa urbanização periférica, marcada pela informalidade. Há uma literatura considerável dedicada tanto à crítica da trajetória do planejamento, quanto à análise (e também à avaliação crítica) dos caminhos trilhados desde então.

A trajetória mais marcante de superação do planejamento tradicional vem sendo aquela iniciada na década de 1980, que se pauta pela permanente tentativa de construção de experiências participativas, orientadas pelos princípios de uma reforma urbana centrada na noção de função social da propriedade e da ampliação da cidadania e da inclusão social. Tal trajetória teve como resultado vários avanços em termos de consolidação de legislações progressistas, nos vários níveis de governo, principalmente no nível dos municípios. Desde a própria Constituição Federal de 1988, as Constituições Estaduais, o Estatuto da Cidade, Leis Orgânicas Municipais, Planos Diretores, o recente Estatuto da Metrópole, além de legislação relativa às áreas de habitação, regularização fundiária, saneamento e todo o campo da legislação ambiental, reconhece-se um amplo e árduo esforço de construção de um aparato regulatório bastante sofisticado, porém com muito baixa efetividade, por apresentar inúmeras limitações para ser colocado em prática (Maricato, 2000; Arantes, 2013; Costa, 2016).

Além de limitações e pressões políticas de toda ordem, essa tradição, mais associada à reforma urbana, se contrapõe e compete com outra trajetória de alcance global do planejamento e de formulação de políticas que, ao fazer a crítica ao planejamento tradicional, aposta no encolhimento da participação do estado nas políticas públicas e na emergência de lógicas orientadas pelo mercado, ditas estratégicas, que hoje ameaçam se tornar hegemônicas nas intervenções urbanas, contribuindo para a persistência da desigualdade e da exclusão. Neste sentido, as administrações públicas se veem premidas por uma escolha desequilibrada entre a busca por reforma social e a competição por investimentos e recursos, muitas vezes fortalecendo alianças entre estado e capital, em detrimento de valores de justiça socioambiental e do bem comum.





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

Ao longo de todo este período, a questão local/municipal ganhou centralidade espacial e política, enquanto o planejamento metropolitano, associado às ações do estado autoritário em que surgiu na década de 1970, ficou negligenciado, apesar da virtualidade da extensão do processo de urbanização a todo o território, destacando-se a crescente metropolização (Lefebvre, 1999). Mesmo em locais nos quais o planejamento metropolitano obteve relativa repercussão, tendo sido capaz de produzir importantes estudos e propostas, como foi o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte, seu órgão de planejamento – o Plambel – experimentou momentos de relevância e posterior declínio, sendo finalmente extinto em meados da década de 1990.

O ideário da reforma urbana, para o qual a participação da sociedade constitui uma premissa básica, reafirmou com contundência a força dos lugares, das políticas e iniciativas construídas a partir deles, e reforçou o município como ente federativo. A tradução institucional desta premissa foi um localismo forte e portador de positividade, que se materializou na municipalização de várias políticas, especialmente aquelas associadas ao ordenamento territorial e aos transportes. No caso das metrópoles e áreas urbanas que se derramam e se articulam por vários municípios observou-se, por um lado, uma fragmentação de políticas territoriais e, por outro, a necessidade de criação de mecanismos e canais de articulação e negociação de políticas, sem que representassem retorno à centralização anterior.

A alternativa que ganhou corpo foi a criação de consórcios intermunicipais, por princípio de livre adesão e organizados de forma horizontalizada, que passaram a se formar em torno de temas variados: telefonia, transportes, destinação e tratamento de resíduos sólidos, entre outros serviços que poderiam ser compartilhados. Foram criados consórcios de desenvolvimento econômico, de saneamento de bacias hidrográficas, de desenvolvimento urbano em regiões metropolitanas – cujo exemplo emblemático foi o consórcio do ABC paulista –, para mencionar apenas alguns casos. Esta forma de organização institucional parece adequada para municípios entre os quais as disparidades não são muito visíveis, de tal forma que todos ganhem com a participação. Raros, ou talvez inexistentes, são os exemplos em que a figura do consórcio é utilizada como potencializadora de medidas compensatórias, ou como correção de





distorções graves em termos de disparidades urbanística, ambiental, econômica ou tributária, como usualmente ocorre nas regiões metropolitanas.

Finalmente, cabe acrescentar neste panorama de tendências, a influência crescente das preocupações ambientais, materializadas no debate crítico sobre a sustentabilidade, e nos discursos, ações e modelos que emergem dos cenários locais aos globais. Também o planejamento urbano e, a seguir, o metropolitano irão eventualmente incorporar tal debate, como discutiremos à frente.

2. A experiência da Região Metropolitana de Belo Horizonte: o arranjo institucional

Em Minas Gerais, o planejamento metropolitano é retomado com certo pioneirismo a partir da década de 2000, alicerçado em uma mudança na legislação estadual que cria uma nova estrutura institucional para a gestão metropolitana em cada uma das duas regiões metropolitanas existentes no estado, a Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH, composta por 34 municípios e por um colar metropolitano integrado por outros 16 municípios, e a Região Metropolitana do Vale do Aço – RMVA, integrada por 4 municípios. A estrutura de gestão proposta, conhecida como “arranjo institucional”, é composta por uma assembleia metropolitana, um conselho de desenvolvimento com reduzida, mas importante, participação da sociedade civil, uma agência para implementação de políticas, planos e projetos, um fundo de desenvolvimento metropolitano, e um plano diretor de desenvolvimento para a região metropolitana, como ilustrado a seguir.





Figura 1 - Arranjo de Gestão Metropolitana da RMBH



Fonte: www.rmbh.org.br

A Assembleia Metropolitana é composta por 5 representantes do Estado (4 do executivo e 1 do legislativo) e 68 dos municípios (todos os 34 prefeitos e presidentes de Câmaras de Vereadores), detendo 50% dos votos a representação de cada nível de governo, sendo considerada paritária pela Constituição Estadual. Trata-se de uma instância política formal de aprovação de resoluções relativas a políticas e projetos, entretanto sem força de lei. O Conselho Deliberativo é composto por 16 membros, sendo 7 do poder público estadual (5 do executivo e 2 do legislativo), 7 dos municípios (2 de Belo Horizonte, 1 de cada município mais expressivo economicamente – Contagem e Betim e 3 representando os demais municípios) e 2 da sociedade civil, o que foi então considerado um avanço importante na concepção do arranjo de gestão. As representações no Conselho são eleitas em Conferências Metropolitananas, que ocorrem a cada dois anos. Na ocasião da primeira Conferência, a forte representação da sociedade civil presente, insatisfeita com sua reduzida participação formal no Conselho, instituiu um Colegiado Metropolitanano, formado então por 20 representações dos





segmentos sociais presentes, das quais passaram a ser indicados os membros titulares e suplentes no Conselho. Criou-se, desta forma, uma nova institucionalidade não formal, mas de grande legitimidade, que tem sido extremamente ativa no Conselho e nas demais ocasiões de debate metropolitano. A título de exemplo, o Colegiado teve importante participação na elaboração do Termo de Referência para elaboração do plano diretor metropolitano, bem como na proposição de alocação de recursos do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

Integram ainda o arranjo, a Agência de Desenvolvimento, instituição nova, responsável pelo planejamento e implementação das políticas e ações metropolitanas; o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano formado pela contribuição voluntária dos municípios, à qual o Estado aporta igual montante de recursos – que financiou a elaboração do PDDI e o Projeto Macrozoneamento Metropolitano, entre outros estudos –; e o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI-RMBH – e seus desdobramentos, contratados à nossa universidade (UFMG), a partir dos quais buscamos sedimentar nossa análise e reflexão.

Outras articulações interessantes surgiram ao longo do processo de elaboração do plano, que tiveram papéis importantes em diferentes momentos do processo: uma frente de vereadores metropolitanos – FREVEM, uma frente parlamentar na Assembleia Legislativa de MG, uma Frente pela Cidadania Metropolitana bastante mobilizadora da sociedade civil e do Colegiado no debate de várias questões. Cabe destacar ainda a participação de instituições metropolitanas históricas como a Granbel, uma associação dos municípios metropolitanos ativa desde a década de 1970. Toda esta mobilização foi impulsionada pela metodologia adotada no trabalho, de contato direto com as instituições e organizações sociais dos municípios metropolitanos, realização de oficinas e seminários nas várias etapas do processo, nas quais a participação era sempre estimulada e franqueada a todos os interessados, como se verá a seguir.





3. Resgate do processo de planejamento metropolitano

A experiência de planejamento em curso na Região Metropolitana de Belo Horizonte, desenvolvida pela Universidade Federal de Minas Gerais, vem ocorrendo desde 2009, em três fases. A primeira refere-se à elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, nos termos do arranjo institucional metropolitano apresentado. A segunda fase correspondeu ao desenvolvimento de um programa integrante da Política Metropolitana Integrada de Uso e Ocupação do Solo, proposta no PDDI: o Macrozoneamento Metropolitano. A fase atual, em andamento, também derivada da mesma política, abrange a revisão de Planos Diretores de 11 dos 34 municípios metropolitanos, sendo feitos em consonância com o amplo processo de planejamento mencionado.

Como no ordenamento jurídico brasileiro, os Planos Diretores são o principal instrumento de planejamento territorial, obrigatórios para municípios com população acima de 20.000 habitantes, além dos situados em regiões metropolitanas e daqueles que venham sofrendo expressivos impactos de atividades econômicas, eles expressam projetos, presentes e futuros, atuais e virtuais, de produção do espaço e construção da vida coletiva nesses lugares. Expressam também as convergências e conflitos de interesses dos agentes sociais ativos no município, bem como as relações de poder, usualmente assimétricas, identificadas ao longo do processo, mediadas pelos ritos institucionais e procedimentos de participação utilizados. Essas mesmas dinâmicas foram observadas ao longo da elaboração do Macrozoneamento metropolitano, ainda que com um menor nível de abstração, já que a dimensão territorial das propostas tende a dar mais concretude às perspectivas de uso e apropriação do espaço.

O fio condutor do processo refere-se às relações entre o metropolitano e o local (na maioria das vezes entendido como o municipal, embora não necessariamente) a partir da construção coletiva dos planos, dos projetos, das propostas de intervenção. Mais do que uma dialética entre escalas espaciais, trata-se também de uma tentativa,





de um ensaio de articulação entre diferentes dimensões de políticas, entre áreas do conhecimento que se entrecruzam, entre saberes comuns tradicionais emanados da vida cotidiana e os saberes técnicos e acadêmicos, entre outros desafios (Friedmann, 1987; Sousa Santos, 2007), em tentativas de se apreender o espaço social na sua totalidade e não de forma fragmentada (Lefebvre, 1991). Para tanto, a metodologia adotada incorpora vários momentos de discussão em oficinas e seminários, bem como a criação de espaços de referência e participação nos municípios, os LUMEs – Lugares de Urbanidade Metropolitana, embriões de articulação entre a sociedade civil local, as representações institucionais e a universidade, como detalhado mais à frente.

É importante ressaltar o caráter, para nós inovador, de desenvolver um processo de planejamento, com todas estas fases, dentro e a partir da universidade, envolvendo, em alguns momentos, mais de uma centena de pesquisadores, professores e alunos de graduação e pós-graduação, além de representantes da sociedade civil e das estruturas institucionais municipais e estaduais, em um estimulante e enriquecedor processo de aprendizado coletivo. Algumas dimensões do potencial educacional, pedagógico, social e político dessa experiência foram discutidas anteriormente (Monte-Mór, Costa, Costa & Melo, 2016), ressaltando-se, entre outros aspectos, a necessária convergência entre diversas disciplinas, bem como o aprendizado contido no processo, na construção da metodologia que não era dada a priori, mas foi se forjando juntamente com a evolução do processo. Vários trabalhos de graduação, mestrado e doutorado apresentaram avaliações e reflexões críticas do plano e seus projetos, do processo, seus limites e potencialidades.

O PDDI se iniciou por uma leitura abrangente do território auxiliada por várias oficinas públicas, uso de cartografia colaborativa, bem como do teatro e outras formas lúdicas de comunicação. Foram formuladas quase trinta políticas, que se desdobraram em programas e projetos que foram agrupadas em torno dos seguintes eixos temáticos: urbanidade, seguridade, acessibilidade e sustentabilidade. Além destas, foram formuladas políticas em duas outras dimensões transversais ao plano: institucionalidade e territorialidade. Esta última resultou em uma proposta de reestruturação territorial metropolitana, detalhada no Projeto de Macrozoneamento, discutido a seguir





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

e, em grande medida, retomada no programa de apoio à revisão dos planos diretores já mencionado (UFMG, 2011 e 2014 a e b).

Cabe destacar que todas as políticas deviam abranger as dimensões social, econômica e ambiental, fruto de uma tentativa de fazer leituras transversais na fase de diagnóstico, em que se buscava evitar resvalar para a armadilha da setorialidade, que normalmente rege as políticas públicas. Assim, buscou-se analisar economia e ecologia/meio ambiente conjuntamente, discutir habitação relacionada aos espaços de vida cotidiana, pequena produção ao trabalho, entre outros exemplos. A partir dessa perspectiva, o conteúdo ambiental do plano, ao que colocaremos nossa ênfase nesta reflexão, aparece de forma explícita ou implícita em várias políticas, constituindo um elemento central na concepção de uma nova reestruturação territorial proposta para a região. A perspectiva de reforçar múltiplas centralidades conectadas por uma rede de mobilidade intermodal objetiva se contrapor à excessiva concentração de recursos de toda ordem no município-sede, associada a uma dispersão espacial de empreendimentos imobiliários que comprometem e valorizam artificialmente espaços que poderiam ser usados para produção de alimentos, lazer e proteção ambiental, de formas mais compartilhadas e inclusivas. Simultaneamente, foram identificados inúmeros espaços não ocupados, mas já comprometidos com a urbanização.

O Projeto do Macrozoneamento Metropolitano (MZ-RMBH), na segunda fase, realizado dentro dos mesmos princípios metodológicos do Plano, significou um passo importante no processo de aproximação com a realidade socioespacial metropolitana. As políticas e programas do PDDI começaram a ganhar mais materialidade territorial e social ao serem espacializadas por meio do zoneamento. Nessa fase, as conexões e potenciais conflitos de competência entre os níveis metropolitano e local emergiram fortemente, pois, embora seja o município quem tenha a prerrogativa legal de legislar sobre o ordenamento de seu território, cabia ao plano metropolitano estabelecer diretrizes de uso do solo para o conjunto dos 34 municípios que compõem a RMBH. Fica claro que esta duplicidade pressupõe articulações políticas e técnicas para que o processo possa avançar. A opção metodológica adotada foi propor o macrozoneamento para as áreas nas quais o interesse metropolitano se sobrepunha ao interesse





local/municipal, ou pelo menos era assim claramente identificado, conformando as Zonas de Interesse Metropolitano (ZIMs) e Áreas de Interesse Metropolitano (AIMs).

Cabe ressaltar que este foi um momento bastante intenso do processo de trabalho conjunto entre a universidade e a sociedade, ao serem feitas oficinas baseadas em cartografia colaborativa, que resultaram na identificação dos seguintes elementos e atividades de interesse metropolitano: as centralidades e eixos viários onde se localizam equipamentos e serviços de âmbito metropolitano; as áreas de serras consideradas patrimônio natural e da paisagem, logo elemento de identidade da região; e as áreas de proteção dos mananciais de abastecimento metropolitano, conferindo grande centralidade à proteção das águas. Foram ainda consideradas de interesse metropolitano as áreas de produção agrícola para segurança alimentar e as áreas de habitação precária, as quais, porém, não conformaram um zoneamento específico. A dimensão ambiental assumiu grande importância na definição participativa de interesse metropolitano, o que se relaciona com debates travados em vários níveis, do local ao global. Tal perspectiva se materializou na proposta de uma trama verde e azul, como elemento fundamental para a construção da reestruturação territorial metropolitana. Mais do que apenas um projeto urbanístico, cabia interrogar quais os instrumentos e mecanismos de incentivo e de envolvimento da população com seu território, suas práticas de reprodução social que pudessem contribuir para este projeto de futuro.

Os resultados dessas duas fases do processo de planejamento, a elaboração do PDDI e do Macrozoneamento, foram transformados, sob a coordenação da Agência de Desenvolvimento Metropolitano, em projeto de lei, como determinado pelo Estatuto da Metrópole – a nova legislação federal aprovada em 2015 que instituiu a obrigatoriedade de elaboração de plano metropolitano em todas as regiões metropolitanas do país e, desta forma, resolveu formalmente os conflitos de competência mencionados. Cabe discutir a viabilidade política desta lei, mas sem dúvida, no caso aqui analisado, significa uma tentativa de assegurar, por lei, os princípios democráticos e metodologicamente inovadores do processo de planejamento metropolitano.





A partir dessa iniciativa, a equipe da UFMG está, no momento, na terceira fase dessa experiência de planejamento, elaborando planos diretores participativos para 11 dos 34 municípios metropolitanos, na qual um grande desafio refere-se à necessidade de articular propostas feitas no nível metropolitano com a realidade dos interesses locais. Esta etapa conta com uma novidade no processo de controle social participativo: a criação de grupos de acompanhamento (GA)³ que têm como responsabilidade, além de participar da elaboração dos planos, ser uma institucionalidade permanente de controle social do processo de planejamento urbano em cada um dos municípios, talvez com mais chances de vir a se concretizar como um processo contínuo e democrático de gestão local e metropolitana.

4. Articulação das políticas ambientais do PDDI e do MZ na proposta da Trama Verde e Azul

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH já incorporava a dimensão ambiental em muitas das políticas propostas, inclusive no âmbito do ordenamento territorial. Contudo, tal abordagem ainda era segmentada entre os diferentes eixos temáticos. Foi no projeto de Macrozoneamento, entretanto, quando se iniciou a proposta de concepção de uma “trama verde e azul” como elemento articulador do território metropolitano, inspirada por uma experiência francesa de planejamento territorial da antiga região minerária de *Nord-Pas de Calais*, no norte da França. Essa referência não se deu de maneira autoritária, nem tampouco ingênua ou acrítica, no sentido de repetir a influência colonialista do passado. Ela se justifica pelo fato de que desde 2009 existe um acordo de cooperação estabelecido entre Minas Gerais e *Nor-*

3. Os Grupos de Acompanhamento são constituídos por representantes do poder público – executivo e legislativo – e da sociedade civil de cada município, acompanhados pela equipe da UFMG, responsáveis por colaborar na mobilização social, disseminar informações e catalisar os debates sobre o processo de revisão dos Planos Diretores. Pretende-se que venham a ser o embrião de um processo mais permanente de planejamento a ser instaurado nos municípios a partir da aprovação dos Planos Diretores.



*d-Pas de Calais*⁴, que tem como mote o fato de serem dois territórios historicamente minerários. Em 2012, universidades dessas duas regiões acordaram um programa de cooperação chamado Projeto Arcus “Saúde, Territórios: Dinâmicas sustentáveis”, que teve continuidade no Projeto “Riquezas Compartilhadas”, no âmbito dos quais foram desenvolvidas pesquisas em parceria sobre o tema do planejamento urbano/territorial, com diferentes enfoques. Foi a partir dessa parceria que pesquisadores da UFMG conheceram a proposta de planejamento que vem sendo desenvolvida nessa região francesa desde 2000, chamada *Trame Verte et Bleue du Bassin minier de Nord-Pas de Calais*, que inspirou a proposta desenvolvida no Projeto de Macrozoneamento a partir do contexto, das espacialidades, dos saberes e práticas próprios da RMBH.

A proposta, no âmbito do Macrozoneamento, era de se pensar nessa trama como uma maneira de colocar, no centro do debate da estruturação metropolitana, elementos alternativos àqueles que tradicionalmente assumem essa posição – o sistema viário, as ocupações urbanas e os centros de comércio e serviço (as centralidades). Neste sentido, observa-se uma “guinada” para incorporar mais claramente os elementos da natureza, uma vez que no PDDI a proposta de reestruturação territorial era principalmente baseada em uma desconcentração territorial, com o fortalecimento de uma rede de centralidades, articulada por uma rede de mobilidade. Vale ressaltar que as centralidades não se referiam apenas à oferta econômica, uma vez que englobavam os espaços de reprodução da vida cotidiana – habitação, serviços, lazer, cultura –, mas ainda não se articulavam de forma explícita a outras dimensões tradicionalmente consideradas pelo planejamento como “não urbanas”, como são os espaços predominantemente naturais ou aqueles onde se inscrevem as práticas rurais. Através da ideia da trama verde e azul pretendia-se então propor uma articulação de outros elementos, como as áreas livres (ou não construídas), vegetadas, permeáveis e também os rios e suas margens, assegurando a continuidade entre espaços naturais e rurais na dinâmica urbana da metrópole, incentivando seu uso, sua diversificação e sua proteção.

4. Em 2014, a partir de uma reforma territorial, a região administrativa Nord-Pas de Calais se fundiu à antiga Picardi e juntas passaram a integrar a região administrativa Hauts-de-France. Desde então, os projetos de cooperação internacional são entre Minas Gerais e Hauts-de-France.





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

Ao longo do projeto, pôde-se observar como a proposta foi ganhando um amadurecimento conceitual e uma ampliação da sua abrangência. Inicialmente, o conceito de trama verde e azul foi tratado setorialmente, ainda sem uma coesão conceitual, mas com referências às tipologias de áreas que deveriam ser consideradas em sua “composição” – principalmente as áreas de preservação ambiental, a rede de recursos hídricos, os corredores ecológicos e a rede de mobilidade multimodal – e com objetivos de “valorização e articulação da natureza na cidade”, “proteção e recuperação de ecossistemas”, “controle de inundações” e “oportunidades de lazer, turismo e convivência” (UFMG, 2014a). Com o desenvolvimento do projeto, entretanto, a proposta se ampliou e incorporou diversas outras dimensões, aparecendo como elemento de estruturação do território metropolitano.

A trama, nessa acepção, incorpora e conecta unidades de conservação e complexos ambientais culturais para promover a biodiversidade, contribuir para a melhoria da qualidade ambiental de uma região, reforçar sua identidade cultural e paisagística e promover o acesso à natureza a seus habitantes, criando oportunidades para o lazer, o turismo e a convivência social (UFMG, 2014b:40).

(...) a trama verde e azul é, ao mesmo tempo, um instrumento de regulação e ordenamento territorial, bem como de mobilização social e de participação política. Ela traz uma expressão simbólica e um potencial para criar expectativas, com elevado potencial para promover o envolvimento de interessados nas questões ambientais, econômicas e sociais do espaço metropolitano. Ao mesmo tempo em que ela se materializa pela regulação do uso do solo a trama verde e azul oferece uma multiplicidade de funções e de alternativas de uso e de apropriação do território e, por esse meio, ela permite ir além do aspecto unicamente legal da regulação territorial. (UFMG, 2014b:46)

O amadurecimento conceitual e a ampliação da sua abrangência foram significativos, passando de uma abordagem muito voltada para as questões hídricas e de áreas protegidas, para ser considerada também no que se relaciona ao acesso à terra e à moradia, à cultura, à economia social e solidária, à agricultura urbana e à agroecologia, etc. Esta abordagem indica uma tentativa explícita de se avançar em relação à





dicotomia, à polaridade tradicional, entre cidade e natureza, entre planos urbanísticos e ambientais, na tentativa de agregar as diversas dimensões urbanas da vida cotidiana. Almeida (2016) destaca também a importância da inserção da agricultura nos debates de planejamento metropolitano e ressalta a potência desses espaços produtivos para a articulação de atores diversos e para fomentar discussões e formulação de propostas de usos sustentáveis do solo metropolitano. Em que pese a “omissão histórica quanto à regulação do uso agrícola em geral e ao ordenamento territorial das zonas rurais”, “a trajetória de esforços para construir uma agenda política em torno da agricultura urbana e da agroecologia na RMBH ampliaram o reconhecimento da agricultura no território metropolitano” (Almeida, 2016:263).

O esforço de ampliação conceitual também serviu de base para as discussões nos seminários e oficinas públicas, onde os participantes eram convidados a aportar sugestões em cartografia colaborativa e intervenções verbais, em vistas a identificar elementos territoriais que deveriam “compor” a proposta da trama verde e azul. Essa experiência participativa nos estimula a refletir sobre a importância das construções utópicas e políticas desse processo, que se expressam nas apostas imaginativas de um território mais diverso, inclusivo, democrático e acessível que a “trama” almeja, ampliando as possibilidades do uso da cidade na vida cotidiana e a construção simbólica dos novos sentidos de bem-estar das populações, ou seja, a reconstrução de noções de cidadania (Brand, 2007⁵ apud Brand & Muñoz, 2007). Talvez o mais potente se manifeste, ainda, no fortalecimento das articulações de grupos sociais mais vulneráveis, através dos processos participativos.

Por outro lado, é preciso também reconhecer as limitações da proposta, como já argumentado por Almeida (2015) e Euclides (2016), principalmente no que se refere à retração da representação territorial da trama verde e azul. No produto final do projeto de Macrozoneamento, a trama verde e azul representada foi composta pelos rios principais, lagos e represas, com suas margens definidas como áreas de preservação permanente; as unidades de conservação de proteção integral existentes; os eixos

4. BRAND, Peter. *Green subjection: the politics of neoliberal urban environmental management*. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 31, n. 3, p. 616-632, 2007.





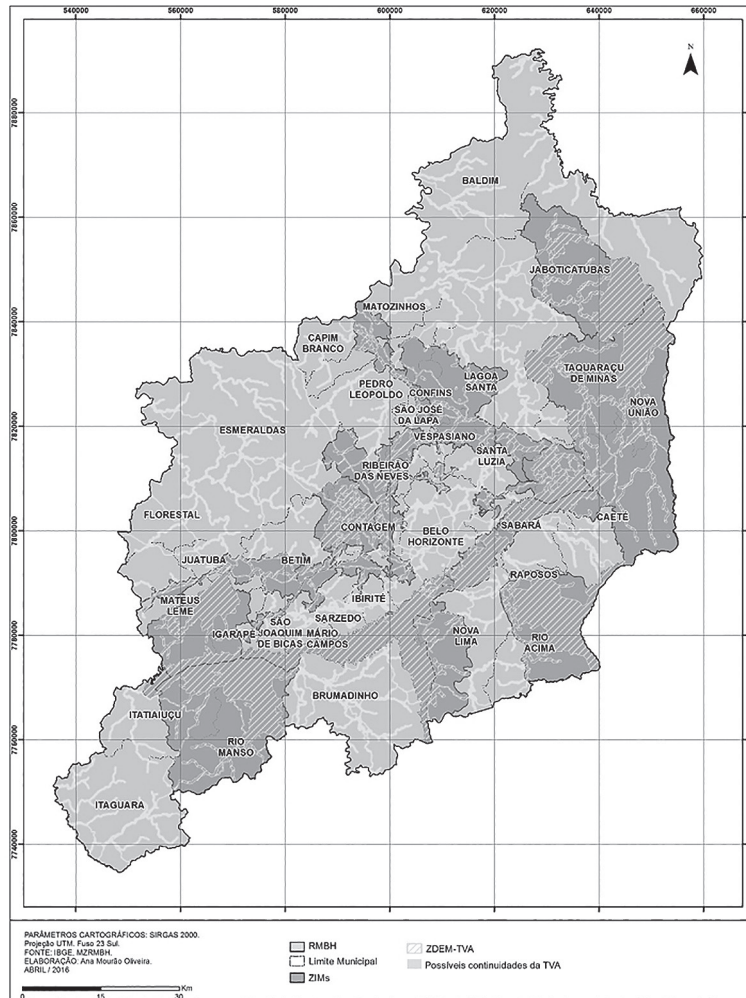
Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

viários principais e ferrovias com suas margens, além das áreas classificadas como Zona de Proteção 1 (ZP-1), que têm como objetivo principal a proteção ambiental e possuem maior restrição ao uso e à ocupação (Figura 2). Em algumas Zonas de Interesse Metropolitano a proposta se restringiu a esses elementos e, em outras, foi expandida, dependendo das indicações levantadas pelas equipes de trabalho, do material consultado, da participação de outros sujeitos na elaboração da proposta final, além da sensibilidade ao tema e dos diferentes pontos de vista dos integrantes das equipes de trabalho que ficaram responsáveis pelo “refinamento” da proposta em cada ZIM. Com isso, os “tramos de trama” territorializados dentro das ZIMs ficaram bastante diversos já que, com a ausência de uma metodologia única, foram fruto do entendimento e da singularidade do processo de elaboração adotado pelos diferentes grupos. Outro aspecto importante a considerar se refere à instrumentalização da trama verde e azul como um sobrezoneamento urbanístico (ZDEM-TVA), que alcançou definir apenas diretrizes mais generalistas. Os prazos curtos, a falta de coesão metodológica entre os grupos de trabalho na equipe, a dificuldade de lidar com a “tradução” escalar e a limitação dos processos participativos podem ser alguns dos aspectos reconhecidos como limitadores nesse processo.





Figura 2 - Mapa esquemático da proposta final da trama verde e azul (TVA) no projeto de Macrozoneamento Metropolitano



Fonte: Elaboração própria.

Se no final do projeto de Macrozoneamento a proposta perde potência, na fase seguinte, qual seja, a revisão dos planos diretores municipais, a questão é retomada, agora em uma escala mais próxima ao território. E é nessa escala municipal/local





que é possível identificar os lugares em que a vida cotidiana se inscreve de maneira transformadora e os espaços que potencializam a apropriação e a emancipação social. Nesse sentido, o processo atual significa uma oportunidade para avançar e amadurecer a proposta da trama verde e azul. O aporte de informações trazidas pelos Grupos de Acompanhamento dos municípios e pelos participantes das oficinas e audiências públicas nos permite conhecer e territorializar elementos que podem ser articulados através da proposta da trama, fortalecendo uma identidade municipal própria, articulada a um projeto de escala metropolitana. A partir do que tem sido levantado pelas análises e sugestões oriundas das leituras comunitárias e técnicas, assim como pelas diretrizes e parâmetros do Macrozoneamento, as propostas da trama nas escalas municipais têm se articulado em torno de cinco temáticas estruturantes, quais sejam: patrimônio ambiental e paisagístico; eixos fluviais principais e áreas de relevância hídrica; agriculturas; patrimônio cultural; e rede de acessibilidade e mobilidade ativa.

5. Perspectivas e desafios na implementação da Trama Verde e Azul

Absorvidos nas nossas múltiplas manifestações da crise civilizatória contemporânea, sem termos tido ao menos uma universalização das condições básicas para a vida nas cidades, já discutimos os efeitos do neoliberalismo sobre a precarização do espaço urbano. Nesse contexto, a proposta da trama verde e azul pode parecer ainda puro exercício de abstração, sem correspondência territorial. É importante ressaltar, contudo, que o debate público sobre a trama nas oficinas e seminários dos processos participativos do planejamento metropolitano produziu um certo encantamento, como só as utopias são capazes de fazer. Nesse sentido, podemos dizer que, inicialmente, a proposta da trama verde e azul talvez tenha como potência maior o fato de trazer ao centro do debate espaços, elementos e práticas que tradicionalmente assumem um papel marginal nos processos de planejamento. Possivelmente ainda mais potente seja a criação de oportunidades de articulação e fortalecimento políti-





co e institucional de movimentos e sujeitos envolvidos em práticas cotidianas que se relacionam com a perspectiva de transformação socioespacial.

Como exemplo, cabe mencionar a importância dessas arenas públicas de debate sobre o planejamento local e metropolitano para transformar noções muito arraigadas de irrelevância, inviabilidade e incompatibilidade da agricultura em regiões metropolitanas, ampliando a compreensão das diferentes formas e funções contemporâneas do uso agrícola do solo, bem como a visualização de possibilidades futuras de reprodução e ampliação dessas práticas no território metropolitano (Tupy, Almeida & Melgaço, 2016). A fundamentação teórica e metodológica que orientou essa experiência de planejamento proporcionou, de modo geral, ampliar o debate sobre a produção social do espaço para além da usual ênfase na produção capitalista do espaço. Nessa perspectiva, as práticas agrícolas encontraram “um lugar de destaque” nas proposições de reestruturação territorial na RMBH, por remeter ao espaço vivido, às práticas de apropriação do espaço cotidiano que já se encontram presentes no território metropolitano, bem como à afirmação de direitos dos sujeitos que historicamente vivem “da agricultura”.

O Macrozoneamento metropolitano é uma referência fundamental para a materialização dessas perspectivas, subsidiando a identificação de diferentes situações nas quais o uso agrícola do solo apresenta (ou poderia apresentar) uma função pública de interesse comum e, mais ainda, orientando, no âmbito dos planos diretores, a explicitação de propostas para as áreas rurais e para a agricultura em geral.

Do ponto de vista das conexões entre a agricultura, o debate ambiental e a trama verde e azul, tem-se aprofundado a discussão conceitual e política sobre o papel da agricultura urbana, da agricultura familiar e da agroecologia na reestruturação, tanto de territórios urbanos como rurais, em diálogo com as diretrizes de proteção ambiental e desenvolvimento produtivo sustentável. Uma apropriação crescente da perspectiva agroecológica tem permitido identificar os impactos ambientais e sociais de iniciativas locais de produção agrícola industrial e mercantil presente na região, bem como enfatizar os saberes de sujeitos e modos de vida nos quais a agricultura





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

tem centralidade e é praticada a partir de uma forte interação com a natureza e com os processos ecológicos, no sentido de maior justiça socioambiental.

Assim, esse percurso também tem proporcionado condições materiais, de interlocução política e de análises técnicas e acadêmicas para a obtenção e sistematização de novas informações sobre a agricultura na região. Além do mais, tem alimentado a construção de uma identidade regional e uma convergência entre o planejamento metropolitano com outras dinâmicas sociais que já se encontravam em curso na região, como a Articulação Metropolitana de Agricultura Urbana (AMAU) e o Grupo de Estudos em Agricultura Urbana – AUÉ!/UFMG.

Desde a retomada do processo de planejamento metropolitano, são perceptíveis novas iniciativas de pesquisa e extensão em instituições de ensino da região; seminários e encontros promovidos por setores do governo do Estado de Minas; empreendimentos produtivos agrícolas em diferentes municípios metropolitanos; assim como a divulgação de atividades nas redes sociais, promovidas por grupos de pessoas ou por organizações sociais formais. A recente criação da Rede Urbana de Agroecologia da Região Metropolitana de Belo Horizonte (R.U.A. Metropolitana), em abril de 2016, materializa o movimento de uma ação coletiva mais estruturada e permanente na região, agregando indivíduos, iniciativas populares, gestores públicos e membros de diferentes expressões organizativas da sociedade civil, em um mesmo espaço de debates que têm articulado a complexidade territorial com a diversidade de experiências agrícolas e as dinâmicas socioespaciais encontradas na região.

Já no momento atual, a revisão dos planos diretores municipais possibilita a aproximação ao território e às práticas que ali se reproduzem cotidianamente, abrindo novas perspectivas de articulação espacial, social e política no âmbito da proposta da trama verde e azul. Por outro lado, quando o debate se materializa no território e as propostas associadas à trama recaem sobre espaços e terrenos concretos, na forma de zoneamentos e sobrezoneamentos que pressupõem cuidados com uso e ocupação, os conflitos emergem e muitas vezes o direito de propriedade individual entra em choque com o direito ao uso comum. A permanente disputa entre valor de





uso coletivo e valor de troca individual ou de grupos específicos aparece com nitidez, requerendo, portanto, a construção coletiva de novas institucionalidades que vão muito além dos processos convencionais de regulação urbanística e ambiental – legislação, licenciamentos, conselhos, entre outros mecanismos importantes para a trajetória do planejamento, mas claramente insuficientes.

Com isso, ampliam-se as possibilidades de articulação política e institucional de alguns grupos, como dos produtores agrícolas; de territorialização de políticas públicas e direcionamento de financiamentos, como, por exemplo, para incentivar a transição agroecológica em áreas produtivas adjacentes ou entremeadas às ocupações urbanas, aos rios, nascentes e outras áreas de importância ambiental reconhecidas, assim como para recuperação de matas ciliares e áreas degradadas; de proteger áreas da pressão imobiliária, uma vez que, sendo parte de uma proposta de abrangência municipal e metropolitana, os interesses que se contrapõem ao do mercado podem se fortalecer e gerar uma resistência com maior poder político; de incentivar ou até de regulamentar o acesso amplo a áreas de interesse comum, como são os rios e suas margens, cachoeiras, mirantes etc; e da criação de circuitos turísticos e de lazer, articulando as áreas de interesse paisagístico, recreativo e cultural do município.

A progressiva construção da trama verde e azul, assim como a instituição de processos de planejamento duradouros e inclusivos, nos quais os Grupos de Acompanhamento podem representar uma aposta de continuidade, apontam para um duplo processo: o reforço do papel de instâncias e relações institucionais legítimas, e a descoberta, estímulo e incorporação de iniciativas de cidadãos e grupos da sociedade civil na apropriação cotidiana de seus espaços de vida.

Heloisa Soares de Moura Costa

Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1976), mestrado M Phil in Urban Planning - Architectural Association (1983), doutorado em Demografia pela Universidade Federal de Minas Gerais (1995) e pós-





-doutorado no Departamento de Geografia da Universidade da Califórnia em Berkeley (1997/8). Atualmente é professor titular do Departamento de Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais, tendo como principais áreas de pesquisa: planejamento urbano, geografia urbana, políticas públicas e implicações socioambientais. Foi coordenadora do GT População e Meio Ambiente da Associação Brasileira de Estudos Populacionais (2000-2002) e presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (2003-2005). Participa de conselhos editoriais de periódicos da área, entre os quais a Revista Geografias (UFMG). Editora Executiva da Revista da UFMG. Foi membro dos Conselhos Municipais de Política Urbana e de Habitação de Belo Horizonte. Pesquisadora do CNPq. Foi representante da área de PUR (2006-2009) e suplente da Área de Demografia (2011-2014) no Comitê de Assessoramento de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas do CNPq.

Ana Mourão Oliveira

Bióloga, doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências, UFMG.

Daniela Adil Oliveira de Almeida

Bióloga, doutora em Geografia (UFMG), Bolsista PDJ do CNPq, Instituto de Geociências, UFMG.

Referências

ALMEIDA, Daniela Adil Oliveira de. *Isto e aquilo: agriculturas e cidades na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH)*. Tese (Doutorado em Geografia). Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.





ARANTES, Pedro. *Da (anti)reforma urbana brasileira a um novo ciclo de lutas nas cidades*. São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.correiciudadania.com.br/index.php?view=article&catid=83%3Ada-antireforma-urbana-brasileira-a-um-novo-ciclo-de-lutas-nas-cidades&id=90>>

BRAND, Peter; MUÑOZ, Edwin. Cultivando cidadãos: agricultura urbana desde uma perspectiva política. *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, vol. XXI, n. 1, p. 47-70, 2007.

COSTA, Heloisa S. M. Política urbana atual: a insuperável distância entre os discursos e as práticas. In: MENICUCCI, Telma; GONTIJO, José Geraldo (orgs.). *Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2016.

EUCLYDES, Ana Carolina Pinheiro. *A hipótese otimista: Dialética e utopia das áreas verdes, das áreas protegidas e da trama verde e azul*. Tese (Doutorado em Arquitetura). Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

FRIEDMANN, John. *Planning in the public domain*. Princeton: Princeton University Press, 1987.

LEFEBVRE, Henri. *The Production of Space*. Oxford: Blackwell, 1991.

LEFEBVRE, Henri. *A Revolução Urbana*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999.

MARICATO, Ermínia. O lugar fora das ideias e as ideias fora de lugar. In: ARANTES, Otília; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos. *A cidade do pensamento único*. Desmanchando consensos. São Paulo: Vozes, 2000.

MONTE-MÓR, Roberto; COSTA, Geraldo; COSTA, Heloisa; MELO, Marcos. The university and metropolitan planning: an innovative experience. *Nova Economia*, vol. 26, p. 1133-1156, 2016.

SOUSA SANTOS, B. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. *Novos Estudos* 79. São Paulo: Cebrap, 2007.

TUPY, Igor; ALMEIDA, Daniela; MELGAÇO, Luisa. Notas sobre a produção agrícola na





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

Região Metropolitana de Belo Horizonte: para além da irrelevância, inviabilidade e incompatibilidade. *Cadernos de Agroecologia*, vol. 10, n. 3, 2016.

UFMG/PUCMINAS/UEMG. *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PDDI-RMBH*. Belo Horizonte, 2011.

UFMG. *Plano Metropolitanano – Macrozoneamento RMBH. Produto 1: Marco teórico metodológico e definição das áreas temáticas afetas ao interesse metropolitanano*. Belo Horizonte, 2014a.

UFMG. *Plano Metropolitanano – Macrozoneamento RMBH. Produto 3: Avaliação dos marcos normativos e projetos estruturantes federais, estaduais e municipais referentes ao ordenamento territorial da RMBH*. Belo Horizonte, 2014b.







CAPÍTULO 15

Região do ABC Paulista, Brasil: Histórico Fordista, Crise, Novas Formas de *Governance* e Esforço de Revitalização

JEFFERSON JOSÉ DA CONCEIÇÃO
WENDELL CRISTIANO LÉPORE
GISELE YAMAUCHI

Introdução

A Região do Grande ABC é constituída por sete municípios: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. Localizada na Grande São Paulo, a Região abrange área de 827 km² (dos quais, 50% são áreas de mananciais) e população composta de aproximadamente 2,8 milhões de pessoas (2016). Entre as décadas de 1950 e 1970, a região foi palco de investimentos da industrialização fordista, de modo semelhante a algumas localidades em outros países. A região se destaca por sua tradição na produção automotiva, metalomecânica, química e petroquímica. Sendo sede de grandes montadoras de veículos no país, como Volkswagen, Ford, General Motors, Mercedes-Benz, Scania e Toyota, o Grande ABC concentra mais de 50% da produção de caminhões e 25% da produção total de veículos automotores do Brasil. A região se destaca também pela presença de centenas de empresas de autopeças, dos mais variados portes. Sua indústria local abrange ainda setores como têxtil, alimentício, moveleiro, gráfico, construção civil, entre outros. São aproximadamente 190 mil pessoas ocupadas na indústria de transformação, das quais 90 mil na indústria metalomecânica (SEADE, 2016). A região é uma das maiores exportadoras do país.



A Região do Grande ABC fez parte do nascimento da indústria no Brasil, nas primeiras décadas do século XX, com a presença das indústrias de móveis, têxteis, alimentos, cerâmicas entre outros, tendo como pilar o eixo ferroviário, que passa nas cidades de São Caetano do Sul, Santo André, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. Posteriormente, nas décadas de 1950 a 1970, a Região tornou-se o palco principal dos investimentos fordistas, especialmente ao longo do eixo rodoviário constituído pelas Vias Anchieta e Imigrantes, que passam pelas cidades de São Bernardo do Campo e Diadema (Daniel, 1999).

Os investimentos fordistas transformaram a Região, tornando-a o maior parque industrial da América Latina. Entre as décadas de 1950 e 1970, as fábricas do ABC representaram a “modernidade” em termos de atividade produtiva e protagonizava altas taxas de crescimento. Na região surgiram significativas inovações nos campos da organização da produção e do trabalho, como as linhas de produção automatizadas, os círculos de controle de qualidade, as comissões de fábrica, entre outros. Por tudo isto, o estudo da reestruturação e das respostas da região visando a revitalização do seu parque industrial constitui-se em objeto relevante de investigação e proposição (Leite, 2000).

Estão entre os atributos elementares que caracterizaram o desenvolvimento desse parque industrial, desde as primeiras décadas do século XX, com a manufatura dos têxteis, móveis e louças, até a chegada das multinacionais montadoras de veículos e a constituição e expansão da grande indústria fordista, a partir da década de 1950 (Leite, 2000; Klink, 2001):

- a) a forte cultura do trabalho, um legado dos imigrantes e dos migrantes;
- b) a presença de grandes empresas multinacionais, que atuam como líderes nas cadeias produtivas do ABC, contudo têm seus centros de decisão localizados fora da região;
- c) a explosão populacional, decorrente do fato de que esta região se tornou polo de atração de indústrias que demandavam elevados contingentes de trabalhadores;
- d) a ausência de preocupação com a proteção ao meio ambiente;





e) o adensamento urbano e com ele o despontar de problemas como a falta de áreas para a expansão da indústria, as dificuldades de trânsito, as invasões de áreas de mananciais, entre outros problemas decorrentes da aglomeração;

f) as tensões nas relações entre capital e trabalho, associadas ao modelo autoritário de gestão das empresas e de concentração da renda, sobretudo, no longo período da ditadura militar – e que tiveram nas greves dos metalúrgicos do ABC do final dos anos de 1970 um importante marco no processo de redemocratização do país. A região foi um dos berços do anarcossindicalismo no Brasil no início do século XX e do novo sindicalismo nas décadas de 1970 e de 1980; nascedouro do Partido dos Trabalhadores (PT) e da Central Única dos Trabalhadores (CUT);

g) as relações “verticalizadas” que marcaram o modelo de produção fordista, cujo efeito foi a existência de uma baixa cultura de cooperação entre as empresas, assim como entre as empresas, as representações sindicais e o setor público.

A reestruturação industrial a partir dos anos de 1990

A profunda reestruturação da década de 1990 foi motivada por dois grandes conjuntos de fatores. De um lado, a transferência de atividades produtivas da Região do ABC Paulista para outras áreas do país (especialmente o interior do Estado de São Paulo e para outros estados), com a constituição de uma nova geografia da produção nacional, teve como motivação as políticas governamentais nacionais da época: a abertura acelerada às importações, sem fixar salvaguardas na maioria dos setores, e que inseriu a estrutura industrial brasileira na chamada globalização; a guerra fiscal entre estados e municípios, em razão de impostos, custos de infraestrutura, juros e salários mais baixos; as políticas monetárias e fiscais que impuseram a valorização da taxa de câmbio e elevados níveis de taxas de juros vis-à-vis às baixas margens de rentabilidade industrial, obrigando a indústria brasileira a um brutal ajuste defensivo (Ramalho, Rodrigues & Conceição, 2009).





De outro lado, a migração de produção também guarda relação com a constituição de novas formas de produção, que colocou em xeque os métodos da produção fordista. Um novo modelo de produção – em verdade, híbrido, porque combinava elementos do fordismo com os novos métodos empregados em países como o Japão – começa a surgir com força no país a partir da abertura comercial. Entre as características deste novo modelo estavam: o rompimento com a extrema divisão entre planejamento e execução do trabalho; a redução de níveis hierárquicos; o trabalho participativo; a polivalência do trabalhador (Hirata, 1993); as células de produção; os novos layouts das fábricas; a redução dos estoques; o aumento da flexibilidade da empresa, por meio também da focalização da produção e da terceirização de etapas do processo produtivo (Guimarães, 2004; Sennett, 2004).

O novo modelo de produção irrompeu a “necessidade” por parte do capital de uma nova e diferente unidade de produção das fábricas que existiam na Região do ABC. Nesse contexto, o cálculo empresarial sempre poderá indicar que a “reconstrução” da fábrica no ABC é mais onerosa do que a construção de uma nova planta em outra localidade no país. Por conseguinte, as plantas produtivas da Região passaram a estar em ameaça permanente, além dos próprios fatores naturais que resultam de regiões industrializadas com alto nível de adensamento urbano: elevação dos salários e dos terrenos, problemas de tráfego, entre outros (Richardson, 1980).

A intensa reestruturação provocou ao corte de aproximadamente 81 mil trabalhadores na indústria da região, equivalente à metade da força de trabalho até então empregada na indústria local, bem como resultou no fechamento e/ou transferência de dezenas de empresas para outras regiões e estados, produzindo efeitos econômicos, sociais sobre o desenvolvimento da região (Vale, 2002). Somente no setor de autopeças foram fechadas mais de quarenta empresas na Região do ABC ao longo da década de 1990 (Conceição, 2001).

Esse quadro levou a aproximação de sindicalistas, empresários e gestão pública, de modo inédito na Região do ABC, que veio a engendrar, na segunda metade da década de 1990, formas de gestão pública baseadas na cooperação dos atores sociais. A





finalidade era debater diagnósticos e ações de desenvolvimento local com base na cooperação de atores sociais. Adiante serão expostos os casos do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, da Câmara Regional do ABC e da Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC (Conceição, 2016).

Desde então, nestes novos espaços de gestão pública foram desenvolvidos acordos que contribuem em alguma medida para a revitalização do parque industrial. Entre os quais: os investimentos em infraestrutura em melhoria da malha viária, na construção de piscinões para o combate às enchentes, a decisão do Governo Federal e da Petrobrás em apoiar a expansão do Polo Petroquímico de Capuava; a criação da Universidade Federal do ABC; a discussão e o esforço em replicar políticas de reconversão do parque industrial, como são os casos da indústria de defesa e de petróleo e gás.

As inovações institucionais com resposta à crise: O Consórcio Intermunicipal, a Câmara Regional do Grande ABC e a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC

O Estado federativo é uma forma de organizar territorialmente o poder. Numa federação há no mínimo dois polos de poder: um poder central e poderes subnacionais. No Brasil, os municípios são unidades da Federação, o que, em razão do grande número de municípios existentes, traz grandes desafios à Federação, no sentido da interdependência de decisões, programas conjuntos etc (Abrucio, 2001).

O modelo federativo brasileiro foi marcado pela elevada centralização até o início da década de 1980. Desde então, este modelo sofreu algumas mudanças associadas ao processo de redemocratização (Arretche, 2002).





Nesse contexto, a formação de consórcios de municípios foi uma das soluções que os municípios brasileiros encontraram para confrontar os limites estreitos na ação municipal, bem como tratar de soluções articuladas para problemas comuns (Rolnik & Somekh, 2000).

Criado em 1990, para discutir a questão específica dos recursos hídricos (como indica o seu nome), o Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Billings é o nome oficial do Consórcio Intermunicipal do ABC. Trata-se do primeiro fórum de articulação regional, com o objetivo de viabilizar mecanismos de coordenação intermunicipal suprapartidária. Inicialmente, o foco era o de debater problemas relacionados ao lixo, já que este tema, além de ser um grave problema que exigia respostas urgentes, permitia também políticas consensuais entre os diferentes executivos municipais. No entanto, desde o início dos seus trabalhos havia a perspectiva de ampliação da pauta temática.

Assim, o Consórcio Intermunicipal, cujas decisões são tomadas em consenso, reúne as sete prefeituras dos municípios da Região do ABC, com o objetivo de discutir, planejar e executar ação integrada de temas de interesse mútuo, tais como em relação ao lixo, macrodrenagem, mobilidade, saúde, meio ambiente e desenvolvimento econômico. Na origem, o Consórcio representou também o resultado do esforço dos novos Executivos Municipais eleitos em 1988 em dar novas respostas a antigos problemas da região. Naquelas eleições, o Partido dos Trabalhadores (PT), cujas origens residem na própria luta operária da Região do ABC, elegeu três dos sete prefeitos: Celso Daniel, em Santo André; Maurício Soares, em São Bernardo do Campo; José Augusto da Silva, em Diadema. Contribuiu também para a constituição do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC a liderança exercida por Celso Daniel, defensor declarado dos novos formatos de gestão pública, baseados na cooperação, visando a elaboração de políticas integradas de desenvolvimento local. O Consórcio Intermunicipal passou a ser espaço de interlocução dos sete municípios (Ferracini, 2013).

Desde então, entre os principais itens debatidos pelo Consórcio ao longo da década de 1990 estão:





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

- a) Elaboração de diagnóstico sobre coleta, tratamento e disposição de resíduos sólidos, assim como a formulação de planejamento com a apresentação de alternativas sobre o tema;
- b) Elaboração de Plano Regional de Mobilidade Urbana;
- c) Levantamento de recursos internacionais provenientes de entidades de fomento, como o Banco Mundial, para viabilizar projetos regionais;
- d) Formulação de proposições da Região do ABC para o Governo do Estado de São Paulo em relação às áreas de mananciais (Acordo SOS Mananciais Billings);
- e) Projetos de construção de coletores-tronco, para afastamento dos efluentes;
- f) Diagnóstico do custo e da qualidade da água na Região do ABC, bem como apresentação de alternativas para a redução desse custo e melhoria da qualidade;
- g) Soluções para a melhoria do transporte público e integração do sistema viário;
- h) Articulações com o Governo Federal e Estadual para a instalação da Universidade Pública do Grande ABC;
- i) Elaboração de Plano Regional de Saúde e construção do Hospital Regional das Clínicas;
- j) Elaboração de política de combate às enchentes, por meio, entre outros, da construção de “piscinões”;
- k) Formulação da Lei de Incentivos seletivos às atividades industriais e de serviços;
- l) Plano de Diversificação da atividade econômica regional.

O Consórcio deixa de ser prioridade durante o período de 1993 a 1996 pelos então prefeitos eleitos. No entanto, como contraponto a isto, emergem movimentos organizados da sociedade civil com foco nas questões ambientais. O movimento mais representativo foi o “Fórum da Cidadania do Grande ABC”, que logo se transformou,





durante a década de 1990, em uma das mais importantes instâncias de representatividade da Região.

Em 1997, com a posse dos novos prefeitos, o Consórcio voltou a ganhar prioridade e uma nova agenda regional começou a ser construída. O Estatuto da chamada “Câmara Regional do Grande ABC”, criada e aprovada oficialmente no dia 12 de março de 1997, foi elaborado consensualmente pelos sete prefeitos, parlamentares da região, organizações representativas de setores econômicos e de trabalhadores e coordenação do “Fórum da Cidadania”. Contou também com a participação do Governo do Estado.

A Câmara Regional do ABC

Diferente do Consórcio Intermunicipal e do Fórum da Cidadania, a Câmara Regional do ABC buscava integrar, no debate regional, os atores públicos e da sociedade civil em uma mesma mesa de discussões.

O artigo 2 do Regime Interno da Câmara Regional expressa claramente as competências da Câmara do Grande ABC:

- a) Formular o planejamento Estratégico do Grande ABC;
- b) Propor e encaminhar soluções que visem o desenvolvimento regional, considerando o processo de globalização, bem como a geração de empregos, rendas e bem-estar social;
- c) Acompanhar junto aos órgãos competentes a implementação das propostas e sugestões emanadas da Câmara;
- d) Promover a negociação para acordos entre os atores sociais”.

Na segunda metade da década de 1990, os membros que fizeram parte da Câmara Regional do ABC foram: o Governo do Estado, o Consórcio Intermunicipal (sete Prefeituras), os Legislativos Municipais, os Parlamentares do ABC na Assembleia Legislativa





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

e no Congresso Nacional, o Fórum da Cidadania, as Associações Empresariais e os Sindicatos de Trabalhadores.

Sob a inspiração no modelo da Câmara Setorial Automobilística (1992-1993), a Câmara Regional configurou-se desde o início pela sua flexibilidade institucional, pelo fato de que ela não tinha personalidade jurídica própria. O objetivo da Câmara era constituir-se em espaço de articulação, coordenação, negociação e cooperação entre os atores sociais (Rolnik & Somekh, 2000).

A criação da Câmara Regional simbolizou o embrião de um novo modelo de ação coletiva nas regiões metropolitanas no Brasil. O novo arranjo institucional evidenciou a maturidade dos atores locais, na medida em que conseguiram avançar no processo de negociação de conflitos e na busca flexível e pragmática de soluções para os problemas que tinham em comum.

A Câmara Regional dispunha de três diferentes instâncias: i) Conselho Deliberativo (o governador e secretários de Estado, os sete prefeitos da Região do ABC, os deputados estaduais e federais da região, os presidentes das Câmaras de Vereadores e os representantes empresariais, sindicais e do Fórum da Cidadania); ii) Coordenação Executiva; iii) Grupos de Trabalho.

Os Grupos de Trabalho da Câmara Regional foram estruturados conforme as prioridades estabelecidas pelo Conselho Deliberativo e pela Coordenação Executiva. Em 1997, por exemplo, foram desenvolvidos quatro Grupos de Trabalho: Desenvolvimento Econômico e Emprego; Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; Desenvolvimento Social; Aspectos Administrativos e Tributários. Já no ano de 2000, os grupos de trabalho foram: Turismo; MOVA Regional; Polo Tecnológico; Criança Prioridade 1; Segurança Pública; Formação Profissional; Setor Petroquímico; Setor Moveleiro; Setor Automotivo.

Como já mencionado, a Câmara Regional do Grande ABC foi concebida com o objetivo de catalisar as forças do setor público, do setor privado e da sociedade civil. Tratava-se de promover o desenvolvimento econômico e social da região, por meio





da realização de acordos regionais, definindo-se metas, atores responsáveis, prazos e fontes de financiamento (Dowbor, 1998).

Durante a existência da Câmara Regional do Grande ABC, um conjunto de acordos importantes, como o acordo que garantiu a construção de recursos para a macrodrenagem, em particular os reservatórios de contenção (piscinões), e o acordo referente aos investimentos no trecho sul do rodoanel, foi efetivamente executado.

Vários fatores influenciaram na execução dos acordos. Certamente, a confirmação ou não dos recursos financeiros previstos está entre estes fatores. Entretanto, houve também acordos que não dependiam de recursos, mas de articulação política, que não foram executados, como é o caso da unificação das alíquotas de ISS e a Lei de incentivos seletivos (Lepore et al, 2008).

Com efeito, a criação da Agência de Desenvolvimento Econômico foi o acordo mais significativo efetivado na Câmara Regional do Grande ABC, pela potencialidade positiva que ela representou em termos da execução das medidas discutidas na Câmara e da elaboração de novas ações em prol da economia da Região do ABC.

A Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC

Criada em 1998, fruto de um Acordo Regional, a Agência de Desenvolvimento do Grande ABC teve como seu primeiro presidente o prefeito Celso Daniel. O Governo do Estado, então liderado pelo governador Mario Covas, também teve papel neste acordo regional (Conceição, 2017).

A Agência foi uma construção acordada formalmente na Câmara Regional do ABC, que funcionou na segunda metade dos anos de 1990. A Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC é uma instituição não governamental, sem fins lucrativos. No seu início, a Agência tinha como sua principal missão dar suporte institucional aos





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

trabalhos e acordos da Câmara (quando dá existência desta) e ser o “braço executivo” do Consórcio Intermunicipal na área do desenvolvimento econômico. Desde então, suas ações estiveram centradas neste relacionamento com o Consórcio Intermunicipal (Conceição, 2017).

De acordo com o seu estatuto, compete à Agência:

- a) Implementar o marketing regional (interna e externamente à região);
- b) Disponibilizar um banco de informações regionais (sistematizando os indicadores já existentes e na criação de outros);
- c) Desenvolver atividade de apoio e fomento às empresas (por meio da captação e do repasse de recursos para financiamento de projetos prioritários ao desenvolvimento regional, sobretudo de micros, pequenos e médios empreendimentos).

Na sua criação, a Agência tinha como sócios o Consórcio Intermunicipal (que envolve as sete prefeituras), as quatro diretorias regionais do Centro de Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP); as Associações Comerciais e Industriais dos sete municípios; os Sindicatos de Trabalhadores (Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, Sindicato dos Químicos do ABC, Sindicato das Costureiras, Sindicato da Construção Civil); o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), as empresas do Polo Petroquímico regional (Petroquímica União, Solvay, Cabot, Polietilenos União, Polibrasil, Crevron, Oxicap e Petrobrás) e as universidades (IMES – atualmente USCS, UNI-A, Fundação Santo André, UNIBAN, UNIABC, Metodista, FOCO). Posteriormente, algumas entidades, por motivos diversos, deixaram a Agência, e outras passaram a se incorporar, como o Sindicato dos Bancários do ABC e a UFABC.

O capital da Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC é de natureza mista, não estatal: 51% das cotas relativos aos custos da instituição referem-se à sociedade civil e 49%, ao Consórcio Intermunicipal do ABC.

A Agência de Desenvolvimento Econômico do ABC inspirou-se na experiência de agências europeias, como é o caso da Agenzia Sviluppo NordMilano– ASNM, que é a





agência de desenvolvimento de Sesto San Giovanni, cidade italiana que faz parte da região metropolitana de Milão.

Situada ao nordeste de Milão e com aproximadamente 100 mil habitantes, Sesto San Giovanni, cidade irmã de Santo André, é uma tradicional região industrial italiana. Ao longo do século XX, a região abrigou empresas de grande porte como Pirelli, Magnetti Marelli, Breda e Campari. Desta maneira, ela atraiu um grande número de imigrantes do sul do país. A população subiu de 5 mil pessoas nos primeiros anos do século XX para 98 mil nos anos de 1980.

No entanto, a partir dos anos de 1980, a crise da indústria metalúrgica de Sesto San Giovanni, associada à modernização das empresas, provocou o fechamento de fábricas da Falk, Magnetti Marelli e Breda, entre outras. Como resultado, houve um corte de empregos (na indústria siderúrgica, o nível de emprego caiu de 30 mil para 5 mil postos de trabalho, após a década de 1980).

Diante disso, nas últimas décadas, a região de Sesto San Giovanni tem empenhado contínuos esforços na cooperação entre os atores, buscando atrair atividades de alto valor agregado, especialmente no segmento de serviços avançados, como o de comunicações. Estas cooperações estimularam a construção de parcerias entre o setor público e o setor privado, lideranças políticas e representações sindicais. Uma das prioridades da Agência de Sesto San Giovanni é o desenvolvimento do setor de serviços ligados à indústria de alta tecnologia. Trata-se de uma realidade semelhante à da Região do Grande ABC.

Outra experiência de agência europeia que inspirou a Agência do Grande ABC foi a do Vale do Ruhr, na Alemanha. Nesta região, a agência de desenvolvimento regional estabeleceu-se por meio da mobilização e aproximação de diversos atores sociais (Estado, setor privado, sindicatos e outros membros da sociedade civil), tendo função de arquitetar e desenvolver políticas de desenvolvimento econômico local.





A Competitividade Regional

Uma das correntes do debate teórico de desenvolvimento local e regional argumenta que fortes ganhos de competitividade podem surgir quando há uma aproximação territorial e um relacionamento contínuo entre as pequenas e médias empresas, e entre estas e as demais instituições locais (associações comerciais, sindicatos, universidades, agências de desenvolvimento, etc.) (Conceição, 2017).

Alguns estudos investigaram os determinantes econômicos, sociais e culturais de determinadas formações locais flexíveis e grande parte da literatura veio a denominar estas formações de clusters ou aglomerações de empresas. Assim, partindo-se dos parâmetros abaixo, os autores definem estas unidades territoriais socioeconômicas – clusters, milieu ou Arranjos Produtivos (Conceição, 2017):

- a) concentração espacial dos agentes econômicos em nível local;
- b) oferta de recursos humanos com boa qualificação profissional;
- c) intensa troca de informações entre agentes, instituições e indivíduos;
- d) existência de uma estrutura institucional desenvolvida;
- e) formação e consolidação de uma identidade sociocultural, o que permite a cooperação baseada na confiança recíproca dos agentes.

Muitos dos trabalhos que se debruçaram sobre esta questão partem dos trabalhos de Alfred Marshall (1890) e seus conceitos de distrito industrial e de economias positivas externas (à empresa), derivados da aglomeração espacial das empresas – em especial as pequenas e médias – em determinado território. Marshall (1890) argumenta que os distritos industriais viabilizam:

- 1) existência de uma mão-de-obra qualificada;
- 2) *spillovers* (palavra que, ao pé da letra, significa “transbordamentos”) de ino-





vação entre empresas fornecedoras e clientes e até mesmo entre empresas concorrentes; e

3) processos de cooperação entre as empresas.

O conceito de distrito, conforme observado, evidencia as ligações horizontais entre as empresas, e entre estas e os agentes econômicos localizados no território. Considera-se que da proximidade territorial emerge um ambiente competitivo em função de complexos fatores industriais, sociais e culturais, que permitem a constituição de redes sociais e econômicas baseadas na coesão e na confiança recíproca entre os atores e instituições sociais. Nesse contexto, o território se tornaria uma área de concentração de externalidades positivas.

Posto este breve desvio conceitual, cumpre dizer que, de fato, um dos objetivos da Agência de Desenvolvimento do Grande ABC é apoiar o fortalecimento da competitividade regional. Nesse sentido, destacamos algumas das contribuições da Agência de Desenvolvimento Econômico Grande ABC desde a sua criação (Conceição, 2017):

- a) O desenvolvimento de um banco regional de dados econômicos e sociais;
- b) A construção de uma imagem institucional da Região do ABC, política, econômica e social, perante atores e instituições internos e externos à Região;
- c) Os convênios de cooperação com o BNDES, para a divulgação das políticas de apoio do banco às micro e pequenas empresas em termos de linhas de financiamento;
- d) As parcerias com outras instituições financeiras para divulgação de seus respectivos programas de crédito mais vantajosos às empresas e empreendedores;
- e) Os convênios de cooperação técnica e financeira com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE;
- f) Os seminários, eventos e reuniões para enfrentamento de crises econômicas na Região e no Brasil;





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

- g) A realização de Inventário de Oferta e Demanda de Serviços Tecnológicos do Grande ABC;
- h) A busca de uma perspectiva regional para temas centrais que interessam aos sete municípios, como é o caso de Parques Tecnológicos;
- i) A coordenação de Arranjos Produtivos Locais (APLs) Regionais;
- j) A difusão em nível regional de projetos bem-sucedidos em âmbitos municipais, como foi o caso do Turismo Industrial;
- k) A promoção de ações de fomento ao comércio exterior;
- l) A realização de feiras e eventos;
- m) A implementação de cursos de capacitação;
- n) A elaboração de materiais institucionais de divulgação da Região do ABC, como o caso de livros, cadernos econômicos, revistas, dentre outros.

É evidente de que há ainda muito a ser feito para fortalecer a região e promover o seu desenvolvimento. Mas, sem dúvida, houve avanços importantes com a criação da Agência de Desenvolvimento. Claro, é necessário, que haja um incessante diálogo entre a Agência e as Secretarias Municipais de Desenvolvimento Econômico, para que as políticas desenvolvidas possam ser complementares, evitando duplicidade de esforços e eventuais conflitos de visões. No entanto, denota-se também que o histórico mostrou a possibilidade deste diálogo (Conceição, 2017).

Passadas duas décadas de experiência, a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC deve discutir aperfeiçoamentos, ajustes e mudanças. Entretanto, a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC é, no campo das instituições formuladoras e executoras de desenvolvimento econômico, uma das poucas instituições existentes no Brasil que avançam para um formato intermunicipal.

As atuais instituições integrantes da Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC, por meio dos seus atuais representantes, devem empenhar esforços ob-





jetivando o acordo entre as bases, garantindo a existência e o fortalecimento desta entidade.

Revitalizar o Parque industrial do ABC Paulista

Considerando-se o enorme peso que a indústria possui na economia do Grande ABC, os rumos do parque industrial da Região do ABC Paulista permanecem no cerne da pauta de discussão regional (Conceição, 2016). Aqui, a título de proposições e recomendações, apresentamos, a seguir, baseados em nossa experiência, uma agenda de trabalho como subsídio para a discussão do rumo das políticas públicas e privadas regionais em relação à indústria regional.

1. Incrementar a participação da Região do ABC no Plano Nacional de Exportações;
2. Acelerar as articulações visando lançar um Programa Nacional de Renovação e Reciclagem da Frota de Veículos, permitindo o crescimento da produção e empregos automotivos (inclusive na Região do ABC) sem maiores impactos na mobilidade urbana. Nesse contexto, viabilizar a constituição de um ou mais centros de reciclagem de veículos na Região do ABC;
3. Realizar articulações e negociações nacionais com vistas à implementação de um Programa “Inovar-máquinas”, que visa renovar e modernizar as máquinas e equipamentos do parque frágil no país;
4. Constituir e aprofundar, nos vários segmentos industriais, Arranjos Produtivos Locais (APLs) na Região do ABC, com vistas a elaborar e implementar agendas setoriais de crescimento e superação de desafios (geração de mercados, tributos, financiamento, parcerias, tecnologias entre outros);
5. Criar uma agenda de melhoria permanente das relações de trabalho em cada um

336





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

dos setores industriais que compõem a indústria regional local, a partir de pautas acordadas previamente entre representantes das empresas e dos sindicatos de trabalhadores.

6. Intensificar a aproximação das indústrias da Região com as universidades e a gestões públicas, por meio de ações e projetos integrados, na perspectiva do modelo “tríplice hélice”, criando um ambiente econômico local de inovação.

Aqui, cabe registrar que, na competição global, o diferencial das empresas está muitas vezes no conhecimento e na inovação. A manufatura continua fundamental, mas cabe dar atenção também à produção de valor intangível. Por isso, a política pública de regiões industriais deve apoiar a instalação e expansão de centros de P&D; departamentos de engenharia; laboratórios de testes e simulações – públicos ou privados. A proximidade com estes centros pesa na decisão de investimentos das empresas.

O conhecimento não está restrito aos muros das empresas. Estas têm que buscá-lo também em outras fontes como universidades, associações, sindicatos. Os gestores públicos podem ajudar a constituir um ambiente de inovação no qual o conhecimento circule entre segmentos diversos. Nesse ambiente, surgem inovações, que são um diferencial em favor do território.

No ABC Paulista – maior parque industrial da América Latina –, a política pública deve fazer com que as indústrias “dialoguem” parcerias com as universidades em áreas como formação de profissionais; estágios; P&D; construção e uso de laboratórios. É um diálogo difícil, porque os “timings” de indústrias e universidades são distintos. Os gestores públicos podem ajudar nesta aproximação. Este diálogo também deve ser feito por meio de organismos tripartites como os Arranjos Produtivos Locais.

No Consórcio Intermunicipal e na Agência do ABC, uma das possibilidades é aprofundar a pesquisa de “Inventário de Oferta Tecnológica”, realizada em 2014. O objetivo é conhecer os laboratórios e pesquisas produzidas pelas diversas instituições e empresas da Região. Essa oferta poderá então ser mais bem interligada com a demanda das empresas.





Outros esforços da gestão pública deve ser o de elaborar e aprovar Lei Municipal de Apoio à Inovação, com incentivos tributários e não tributários, assim como constituir parques tecnológicos, fundamentados nas parcerias entre gestão pública, setor privado e universidades.

7. Ampliar a reconversão econômica da indústria regional, especialmente por meio da diversificação e ampliação de linhas de produção, que sejam complementares às já existentes.

Nesse sentido, a Região do Grande ABC – por meio de instâncias de gestão como Prefeituras, Consórcio Intermunicipal e Agência de Desenvolvimento Econômico – teve, entre uma das suas estratégias mais destacadas nos últimos anos (2009-2016), a busca do adensamento da indústria do ABC como fornecedora de cadeias produtivas da Indústria de Defesa e da Indústria de petróleo e gás (Conceição et al., 2015).

No caso da Indústria de Defesa, e consoante com esta estratégia, intensificou-se a relação com países como a Suécia, o que envolveu maior intercâmbio entre empresas, governos, universidades, agências locais de desenvolvimento. O objetivo era iniciar diálogos para a inserção da região na fabricação e desenvolvimento da aeronave supersônica Gripen.

Devido à importância deste projeto, cumpre acrescentar dois breves comentários.

O primeiro é que o prefeito Luiz Marinho – uma das lideranças desse processo – sempre realçou que a escolha cabia à Presidência da República e às Forças Armadas, contudo esperava contribuir com suas impressões sobre a proposta sueca e que seu papel era apresentar a região do Grande ABC como maior polo industrial da América Latina.

O segundo é que, pela proposta discutida pelo governo brasileiro na época, metade da aeronave seria produzida no Brasil e metade na Suécia. O Brasil produziria até 80% da estrutura mecânica e 40% da engenharia de projetos. Em São Bernardo do Campo seria instalada uma fábrica de componentes da aeronave. O projeto Gripen, ainda em sua fase inicial de discussão, estabelecia a necessidade de 2.090 empregos





por ano na fase do desenvolvimento, 2.770 na fabricação e 1.000 na montagem. Estes números podem ser multiplicados, quando se considera também o impacto indireto. A maioria dos empregos terá elevada capacitação.

Por fim, registre-se que outras ações importantes realizadas para o adensamento da Indústria de Defesa na região foram os workshops organizados pela Prefeitura de São Bernardo do Campo em conjunto com a Saab, em 2010 e 2011, bem como a inauguração do Centro de Pesquisa e Inovação Sueco-Brasileiro (CISB) em maio de 2011. Outra importante ação foi a constituição, em 2013, do APL (Arranjo Produtivo Local) de Defesa do ABC, o primeiro APL no país na área de defesa e segurança. Este APL contou com a participação de 50 empresas da região. Seu objetivo foi o de ampliar a participação do ABC na base industrial de defesa, por meio da diversificação de linhas de produção existentes, continuamente focadas de modo exclusivo para o segmento automotivo.

Restringir e revitalizar os vazios urbanos

Os inúmeros estabelecimentos produtivos desativados nos últimos anos no país, e os efeitos perversos dessas desativações sobre regiões e comunidades inteiras tornam nítida a necessidade da revisão das regras que regem a abertura e o fechamento de estabelecimentos produtivos no Brasil.

Em um ambiente de desmedida flexibilidade das leis, acompanhado muitas vezes pelas benesses da guerra fiscal, verifica-se a ampliação de processos de “racionalização” da produção promovida pelas grandes empresas estrangeiras e nacionais. Entre esses processos está a transferência da atividade produtiva de uma localidade para a outra, isto é, determinado estabelecimento é fechado e a sua produção (normalmente acompanhada do maquinário) repassada para outros estabelecimentos da mesma empresa ou grupo econômico (Conceição, 2016).





As empresas argumentam que a transferência de estabelecimentos não traz perda para o país como um todo, à medida que os empregos, os tributos e a tecnologia seriam meramente deslocados de uma região para outra. Sabe-se, no entanto, que isso não acontece. Na maior parte dos casos, tem ocorrido perda líquida de empregos. Perdem-se também os poucos centros de pesquisa e desenvolvimento instalados nas antigas áreas (Bonelli & Pessôa, 2010). Por fim, a guerra fiscal trata de reduzir a arrecadação em geral (Arbix, 2000).

Os efeitos das desativações sobre as comunidades costumam ser catastróficos e, em geral, não fazem parte do cálculo empresarial a preocupação com o desemprego, a queda de arrecadação, a diminuição da qualidade de vida e os vazios urbanos (na forma de galpões abandonados nas cidades). Anos de desenvolvimento tecnológico e de know-how dos trabalhadores e fornecedores são relegados ao segundo plano.

Entendemos que é fundamental: a) um aviso prévio por parte das empresas das suas decisões de encerramento das atividades produtivas de determinado estabelecimento produtivo e a transferência da produção para outras unidades da empresa ou grupo econômico; b) a opção aos trabalhadores de realocação para outra unidade produtiva da empresa no país, ou em seus fornecedores, quando houver acordo para isso; c) Planos de Demissão Voluntária; d) garantia de cursos de requalificação aos trabalhadores atingidos; e) no caso da possibilidade de constituição de cooperativas, os trabalhadores demitidos pela antiga empresa terão direito à compra dos respectivos ativos, visando à constituição de cooperativas de trabalhadores; f) revitalização dos “vazios urbanos”, com o apoio das empresas que realizam a transferência ou encerramento de atividades; g) realização de laudo ambiental obrigatório, financiado pelas empresas que decidirem encerrar ou transferir atividades, para verificar possíveis problemas ambientais, fruto da atividade produtiva anterior.

Cabe também um conjunto de ações no plano urbanístico. É evidente que, fruto da intensa reestruturação industrial vivida pelas regiões industriais nas últimas décadas, têm crescido os “vazios urbanos” gerados por processos de realocação ou “desindustrialização”. Não há na língua portuguesa terminologia exata para designar estes





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

vazios urbanos. Em francês, elas são denominadas de “friches urbaines” ou “friches industrielles” (Mendonça, 2007).

Esses vazios correspondem a terrenos ou prédios ainda não demolidos de antigas fábricas, em pleno meio urbano. Trata-se de espaços desocupados ou subocupados, construídos ou não, anteriormente ligados à atividade industrial. Alguns desses prédios, localizados muitas das vezes em áreas centrais da cidade, representam massa falida, com pendências judiciais como pagamento de débitos trabalhistas e dívidas com fornecedores, dificultando a sua venda e reutilização para outros fins.

Essas áreas são associadas à imagem de degradação, isto é, áreas de insegurança, marginalidade, vandalismo, tráfico de drogas, assassinatos, depósitos de lixo etc. Esses prédios e terrenos remanescentes de uma fábrica têm sido utilizados com frequência por segmentos excluídos da sociedade (prostitutas, mendigos, drogados e menores delinquentes). Isto simboliza a decadência de uma localidade que antes era tomada como “terra de oportunidades”.

Ainda, pela falta de manutenção, são negativos os efeitos visuais que estes vazios urbanos geram. Embora o fenômeno tenha uma visão multifacetada (social, cultural, geográfica, arquitetônica etc), são poucos os estudos e planos no Brasil sobre os vazios urbanos (Teixeira, 2010).

Nos planos de reconversão dos vazios urbanos destas regiões figura a instalação de shopping centers, hipermercados, franquias de fast food, redes de locadoras etc., sendo que os salários pagos nestes novos estabelecimentos representam entre 30% e 50% dos valores pagos na antiga fábrica. É baixa também a geração de tecnologia, bem como é reduzido o nível de demanda em relação aos fornecedores locais. Não são poucos os casos em que as fábricas dão lugar também às novas igrejas que admitem arquiteturas menos ortodoxas. Em outros, constroem-se prédios residenciais.

Infelizmente, nestes novos empreendimentos voltados para a atração de investimentos privados, não se percebe, em geral, qualquer preocupação em respeitar uma “arqueologia da indústria”, que busque preservar os traços históricos das antigas fá-





bricas. São raros os casos de investimentos de revitalização desses prédios, visando o seu reaproveitamento em novas atividades fabris, espaço de atração de serviços avançados ou entretenimento e lazer. Um exemplo emblemático, em razão de que a área se constituiu em logradouro de grande atividade industrial no passado, é a Avenida Industrial, em Santo André. Antes, a área tinha atividade predominantemente fabril – como o próprio nome indica. Hoje, os galpões industriais cedem espaço a novos empreendimentos (como o ABC Plaza Shopping, inaugurado em 1997, em área que pertenceu à indústria de eletrodomésticos Black & Decker), apesar disso, não há uma preocupação de salvaguarda mínima da rica arquitetura existente (Teixeira, op. cit.).

Uma tendência adotada em diversos países europeus, que poderia ser adotada no Brasil, é a transformação dos estabelecimentos de maior valor histórico em áreas revitalizadas, nas quais se incentiva a instalação de serviços avançados e de maior tecnologia: parques tecnológicos, incubadoras de *startups*, laboratórios de pesquisa, empresas de comunicação, marketing, serviços financeiros, entre outros.

Há também experiências nas quais as velhas estruturas fabris, junto com as indústrias em atividade e mais as estações ferroviárias, usinas hidrelétricas e vilas operárias, compõem projetos de cultura, entretenimento e “turismo industrial” (Conceição et al., 2015).

Sem embargo, na Região do ABC, há poucos exemplos de reaproveitamento desses prédios para atividades não fabris. Essas poucas iniciativas poderiam ter maior visibilidade e serem valorizadas pela sociedade, se houvesse o devido investimento na revitalização dos prédios.

Jefferson José da Conceição

Desde 1/8/2017, assessor da Pró-Reitoria de Graduação da USCS. Atualmente, é também Prof. de Economia na Graduação da USCS e Prof. Colaborador no Mestrado em Economia na UFABC. No primeiro semestre de 2017, foi Gestor da Escola de Negócios da USCS (Adm., Econ., Cienc. Cont. e Com. Ext). Graduado em Economia (UFRJ, 1983),





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

Mestre em Administração (IMES, 2001) e Doutor em Sociologia (USP, 2006). Prof. Dr. da USCS SCSul. Deu aulas na Universidade Senac, Unimep e Uniabc. Foi Secretário de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Turismo de SBCampo entre 2009 e jul. 2015. Superintendente do SBCPrev entre ago. 2015 e fev. 2016. Foi Diretor Técnico da Agência São Paulo de Desenvolvimento, ADE SAMPA entre fevereiro 2016 e janeiro de 2017. Economista licenciado do DIEESE, onde trabalhou entre 1987 e 2009. Assessor da CUT (2004-2009). Foi membro suplente do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República. Participou da elaboração e negociação em projetos como a Câmara Setorial Automotiva, os acordos de reestruturação industrial no ABC (déc. 1990), a Câmara Regional do ABC, a Valorização do Salário Mínimo e o Acordo nacional do Crédito Consignado. Como Secretário, desenvolveu, entre outros, o adensamento da Indústria de Defesa no ABC, com ênfase no projeto Gripen. Colunista do ABCDMaior.

Wendell Cristiano Lépore

Administrador e Prof. Ms. da Universidade São Judas Tadeu – USJT

Gisele Yamauchi

Economista e Mestranda em Arquitetura e Urbanismo na Universidade São Judas Tadeu – USJT

Referências

ABRUCIO, Fernando. A questão federativa e o problema metropolitano. In: ABRUCIO, Fernando et al. *Retratos metropolitanos: A experiência do Grande ABC em perspectiva comparada*. São Caetano do Sul: 2001. p. 9-28.





ARBIX, Glauco. Guerra fiscal e competição intermunicipal por novos investimentos no setor automotivo brasileiro. *Dados* [online]. 2000, vol. 43, n. 1. ISSN 0011-5258. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582000000100001>

AZEVEDO, Sergio; MARES, Virgínia. Trajetória e Dilemas da Gestão Metropolitana no Brasil. *Rio Urbana, Fundação CIDE*, Rio de Janeiro, Março 2002.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação & Sociedade*, vol. 23, n. 80, p. 25-48, 2002. Disponível em: http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/veiculos_de_comunicacao/EDS/VOL23_N80/EDS_ARTIGO23N80_2.PDF

BONELLI, Regis; PESSÔA, Samuel de Abreu. Desindustrialização no Brasil: um resumo da evidência. Fundação Getúlio Vargas, 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11689>

BRESCIANI, Luís Paulo. Tradição e transição: o caso do Consórcio Intermunicipal Grande ABC. *Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, v. 4, p. 161-178, 2011. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Luis_Bresciani2/publication/267707853_Tradicao_e_transicao_o_caso_do_Consorcio_Intermunicipal_Grande_ABC/links/556451a008ae86c06b69955c.pdf

CÂMARA REGIONAL DO GRANDE ABC. *A região encontra soluções*. Santo André: jan. 2000.

CONCEIÇÃO, Jefferson José da. *Entre a mão invisível e o Leviatã: contribuições heterodoxas à economia brasileira*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018. No prelo.

_____. Sobre a agência de desenvolvimento econômico do grande ABC. *São Bernardo do Campo*, fev., 2017. Disponível em: <http://blogjeffdac.blogspot.com.br/search?q=cons%C3%B3rcio+ag%C3%A2ncia+c%C3%A2mara>

_____. O som do apito e a revitalização de áreas industriais degradadas. *São Bernardo do Campo*, jul., 2016. Disponível em: <http://blogjeffdac.blogspot.com.br/search?>





q=o+som+do+apito+e+a+revitaliza%C3%A7%C3%A3o+de+%C3%A1reas

_____. Código de conduta para o fechamento e transferências de fábricas. São Bernardo do Campo, jun, 2016. Disponível em: <http://blogjeffdac.blogspot.com.br/search?q=C%C3%93DIGO+DE+CONDUTA+PARA+O+FECHAMENTO>

_____. A agenda de sete metas para a indústria do ABCD. São Bernardo do Campo, abr, 2016. Disponível em: <http://blogjeffdac.blogspot.com.br/search?q=industrializa%C3%A7%C3%A3o+no+grande+abc>

_____; KLINK, Jeroen Johannes; OLIVEIRA, Nilza Aparecida de; ANAV, Roberto Vital. A Cidade Desenvolventista – Crescimento e diálogo social em São Bernardo do Campo 2009 – 2015. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015.

COCCO, Giuseppe. et al. A Agência de Desenvolvimento do Grande ABC Paulista: entre a agenda regional e a ação territorial. Relatório de consultoria apresentado à Agência Regional do Grande ABC. Santo André: junho. 2001.

COCCO, Giuseppe. O Desenho institucional metropolitano. *Retratos metropolitanos: A experiência do Grande ABC em perspectiva comparada*. São Caetano do Sul. p. 171-176, 2001.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DAS BACIAS DO ALTO TAMANDUATEÍ E BILLINGS. Cenário econômico para a região do Grande ABC. Santo André: dez. 1992.

DANIEL, Celso; SOMEKH, Nádia. Novas estratégias de ação regional: a experiência recente da Câmara do Grande ABC. In: VIII ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, Anais, Porto Alegre: maio 1999.

_____. Internacionalização, integração e o papel das cidades. Notas sobre o caso do Grande ABC. *Cidade, cidadania e integração*. Comissão parlamentar conjunta do mercosul e Instituto Friedrich Naumann. São Paulo, p. 75-85, 1997.

_____. Uma experiência de desenvolvimento econômico local: A Câmara Regional do Grande ABC, Santo André: dez. 1999.





DOWBOR, Ladislau. Capitalismo: novas dinâmicas, outros conceitos. *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, vol. 2, p. 64-76, abr-jun. 1998

FERRACINI, Kelly Roberta. Desafios do consórcio intermunicipal do ABC - de articulador para executor de políticas públicas de interesse comum? *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento*, vol. 2, n. 1, p. 47-58, 2013. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd/article/view/3085>

GUIMARÃES, Nadya Araujo. *Caminhos cruzados: estratégias de empresas e trajetórias de trabalhadores*. São Paulo: USP, Curso de Pós-Graduação em Sociologia: Ed.34, 2004.

HIRATA, Helena (org.). *Sobre o "modelo" japonês: automatização, novas formas de organização e de relações de trabalho*. São Paulo: Edusp, 1993.

KLINK, Jeroen Johannes; LEPORE, Wendell Cristiano. Regionalismo e reestruturação no Grande ABC Paulista: Uma perspectiva brasileira de governança metropolitana. In: I SEMINÁRIO INTERNACIONAL: O desenvolvimento local na integração: estratégias, instituições e políticas. *Anais*, UNESP, Rio Claro, 2004. CD-ROM.

_____. *A Estruturação de um Novo Regionalismo*. Tese (Doutoramento em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP, 2000.

_____. *A cidade-região: regionalismo e reestruturação no grande ABC paulista*. DP&A Editora, 2001.

LEPORE, Wendell Cristiano; VIEIRA, Regiane Balestra; BRESCIANI, Luis Paulo. Os Acordos Regionais da Câmara Regional do Grande ABC: As Práticas de Responsabilidade Social da Governança Metropolitana. In: IV SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. *Anais*, UNISC, Santa Cruz do Sul: Outubro, 2008. Disponível em: <<http://www.unisc.br/site/sidr/2008/textos/143.pdf>>

MARSHALL, Alfred. *Principles of economics*: unabridged eighth edition. Cosimo, Inc., 2009.





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

MENDONÇA, Adalton - Revisitando as Ruínas Urbanas. In: XIII CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, promovido pela Universidade Federal de Pernambuco, Recife, nos dias 29 de maio a 01 de junho, 2007. Disponível em: http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=124&Itemid=171

RAMALHO, José Ricardo; RODRIGUES, Iram Jácome; CONCEIÇÃO, Jefferson José da. Reestruturação industrial, sindicato e território—alternativas políticas em momentos de crise na região do ABC em São Paulo—Brasil. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 85, p. 147-167, 2009. Disponível em: <http://journals.openedition.org/rccs/369>

RICHARDSON, Harry Ward. Polarization reversal in developing countries. *Papers of the regional science association*, vol. 45, 1980. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/628461468021552445/pdf/URR8116000Pola0of0Sao0Paulo00Brazil.pdf>

REIS, Regina Célia. *Articulação política regional: a experiência do Grande ABC (1990 – 2005)*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2005. Disponível em: < <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/3414> >

ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nadia. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. *São Paulo em perspectiva*, vol. 14, n. 4, p. 83-90, 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392000000400009&script=sci_arttext&tlng=pt

SASSEN, Saskia. A nova economia urbana: a interseção dos processos globais com a localidade. In: SASSEN, Saskia. *As cidades na economia mundial*. São Paulo: Studio Nobel, 1998, p. 75-102. Disponível em: < <http://revista.fct.unesp.br/index.php/formacao/article/viewFile/2451/2206> >

SENNETT, Richard. *A corrosão do caráter: consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo*. 8 ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

SOMEKH, Nádía. Fragmentação não pode resistir mais. Nosso século XXI. Santo André: Livre Mercado, 2001. Disponível em: < <https://www.iadb.org/wmsfiles/products/publications/documents/36045064.pdf#page=267> >





TEIXEIRA, Aparecida Netto. A produção do espaço público no projeto urbano Eixo Tamanduatehy (Santo André, SP). *Vitruvius arquitextos*, 122.04, ano 11, jul., 2010. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/11.122/3483>

VALE, Mário; DIAS, Rui. Desinvestimento industrial e as regiões portuguesas. Reflexos da mudança no espaço económico internacional. *Finisterra*, vol. 37, n. 74, 2002. Disponível em: <http://revistas.rcaap.pt/finisterra/article/view/1591>





CAPITULO 16

Mudanças Climáticas nas Cidades - A relação entre Ciência e Política

PEDRO ROBERTO JACOBI

Introdução

Nas últimas décadas o Brasil se tornou um país essencialmente urbano com 84% da população optando por viver nas cidades. Essa concentração se deu especialmente nas regiões metropolitanas e nas cidades que se transformaram em polos regionais. O Brasil metropolitano inclui 413 municípios, onde vivem quase 70 milhões de habitantes (Observatório das Metrôpoles, 2010).

Diante desses desafios, a governança ambiental do espaço urbano pode ser chave no alcance de uma condição de sustentabilidade e redução de vulnerabilidades aos desastres, principalmente aqueles relacionados aos eventos extremos decorrentes do aquecimento global, que tendem a se agravar. Cabe destacar que os impactos diretos são mais fáceis de identificar quando associados à variabilidade climática regional, como no caso dos indivíduos afetados por desastres naturais, como em inundações ou em deslizamentos de terra. Impactos indiretos, por sua vez, estendem-se temporalmente em uma causalidade que se mescla com outros determinantes sociais e/ou ambientais, interferindo, por exemplo, em crises regionais associadas à oferta de recursos hídricos, que podem ser permeadas por conflitos sociais de elevada gravidade (Jacobi & Sulaiman, 2016).

A “insustentabilidade” do padrão de urbanização metropolitano se caracteriza pela prevalência de um processo de expansão e ocupação dos espaços intraurbanos que,





na maior parte dos casos, configura uma dramática realidade: baixa qualidade de vida para parcelas significativas da população. A dualidade das cidades é marcada exponencialmente pelo crescimento da ilegalidade urbana que a constitui, exacerba os problemas socioambientais que se concentram nos espaços urbanos em condições muito precárias de urbanização, com acesso diferenciado aos investimentos públicos (Jacobi, 2012).

As cidades brasileiras e notadamente as grandes metrópoles configuram uma realidade na qual os riscos contemporâneos explicitam os limites e as consequências das práticas sociais, trazendo consigo um novo elemento à “reflexividade” (Beck, 2010, 2009) no contexto da incerteza. Atualmente além dos aspectos associados com os avanços da ciência e tecnologia, surgem novas situações de risco diferentes das existentes, muitos das quais imensuráveis. Entretanto os riscos socioambientais urbanos configuram a produção de riscos que estão associados à pobreza, às desigualdades e à lógica de desenvolvimento urbano que ainda prevalece.

A população residente em assentamentos humanos precários está exposta a riscos socioambientais (inundações e deslizamentos), e que, em virtude situações climáticas severas, se confrontam com a necessidade de suportar os impactos do perigo. Warner (2010) mostra como, em situações como inundações, os desastres mais comuns e devastadores, os problemas gerados após um evento expõem a falta de planejamento de uso e ocupação do solo, o despreparo das autoridades e a falta de um ethos de prevenção na sociedade. Além disso, não se podem desconsiderar os agravantes associados com as desigualdades sociais e a precariedade da estrutura urbana que se tornam vetores da multiplicação de tragédias urbanas recorrentes, causadas pelo descontrole histórico de ocupação urbana como aspecto de uma realidade socioambiental caracterizada pela fragilidade na capacidade de respostas das sociedades com menos recursos, assim como da falta de ações intersetoriais (Warner et al., 2002).

Este texto enfatiza a importância de fortalecer os diálogos interdisciplinares e interseoriais que demandam novas formas de abordagem na relação com os atores sociais





envolvidos. Conforme De Marchi e Ravetz (1999), se evidenciam fenômenos emergentes num cenário de complexos sistemas sociotécnicos. O grande desafio está na necessidade de dar transparência ao conteúdo em atividades que com foco nas questões colocadas pela sociedade de risco reforçam a necessidade de colocar em debate temas que têm, nos diferentes tipos de incerteza, a necessidade de multiplicar conhecimentos e diálogos.

Funtowicz e Ravetz (1997) apresentam um método, denominado por eles como “ciência pós-normal”, a partir das necessidades do reconhecimento da incerteza, da complexidade e da necessidade de compartilhar o conhecimento. Essa abordagem tem nas “comunidades ampliadas de pares”, atores estratégicos para estimular e legitimar o diálogo e respeito entre diferentes campos do saber e ampliar o acesso ao saber científico (Jacobi et al., 2015). Enfatizam o papel das “comunidades ampliadas de pares”, descritas por meio conferências de consenso, fóruns consultivos cujos stakeholders tenham algum grau de legitimidade e influência, como atores estratégicos para estimular e legitimar o diálogo e respeito entre diferentes campos do saber e possibilitar maior qualidade e validade para o saber científico (Jacobi & Sulaiman, 2016).

2. Cidade e Riscos Anunciados

A falta de planejamento de uso e ocupação do solo leva às ocupações periféricas, em áreas de risco, aumentando o número de pessoas vulneráveis aos processos naturais (Jacobi, 2012). A redução da capacidade de escoamento das águas, associada à impermeabilização e precária infraestrutura de drenagem urbana, potencializa transbordamentos, deslizamentos e outros efeitos erosivos. Estes problemas que poderiam ser evitados, neutralizados ou reduzidos, potencializam as catástrofes. O uso inadequado do solo, com a construção de moradias em terrenos de encostas, em margens de cursos d’água, áreas de risco de deslizamento, enchentes e inundações, é reflexo desta ocupação desordenada que indica a falta de uma lógica de governança colaborativa.





Cabe enfatizar que, na sociedade de risco, os “desastres anunciados” não podem ser vistos como fatalidades, mas na maioria dos casos podem ser previstos e evitados (Beck, 2010). Isto se torna mais dramático com a multiplicação dos eventos extremos, que ampliam os cenários de risco e fatalidades urbanas. Estes são registrados com maior frequência e estão associados principalmente ao descaso e imprudência na forma de ocupação de terrenos, tanto em empreendimentos regulares quanto em assentamentos precários em áreas ocupadas.

No Brasil os desastres naturais resultantes de enchentes têm se tornado parte do cotidiano urbano metropolitano. As inundações e deslizamentos que têm ocorrido nos grandes centros urbanos do país já são considerados consequência das mudanças climáticas. E como resultado da existência de um passivo no processo de expansão urbana em áreas de risco e o atraso na implantação de infraestrutura adequada ao ritmo de crescimento das cidades, a maioria das cidades brasileiras não se encontra preparada para os efeitos de multiplicação dos eventos extremos.

Observa-se um aumento na incidência de chuvas severas que têm impactos socioambientais e agravos, ameaçando cada vez mais a precária infraestrutura das cidades e saúde da população, assim como causando perdas materiais e humanas. Ciclones tropicais, vendavais, enchentes, movimentos de massa e cheias relacionadas ao aumento das precipitações, redução e seca de rios navegáveis na Amazônia, assim como maior número de incêndios florestais são alguns dos fatos observáveis e com tendência a aumentar nos próximos anos (IPCC, 2014). Estudos do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), no país, afirmam que a Região Metropolitana de São Paulo poderá ter um aumento de temperatura entre 2° e 3° C neste século, o que poderá provocar uma mudança significativa no regime de chuvas, e dobrar o número de dias com chuvas intensas (Nobre, 2010).

Os riscos socioambientais e as vulnerabilidades das populações e das moradias associados à multiplicação de eventos naturais de maior intensidade nas áreas urbanas resulta de indevida ocupação do leito maior de rios e córregos, situação que está relacionada, além da falta de controle pelo poder público, à falta de condições finan-





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

ceiras da população de baixa renda para aceder a um mercado de moradia em áreas não sujeitas a riscos e à falta de uma lógica de governança colaborativa.

Embora os eventos extremos tenham se ampliado, os problemas gerados pelas intensas chuvas, as respostas têm sido, principalmente, ações emergenciais. Isto contribui para a reprodução da precariedade das cidades e perpetua um modelo equivocado de intervenções sobre o meio ambiente que potencializa os efeitos de eventos extremos.

No Brasil há mais de 12 milhões de pessoas morando em favelas (IBGE, 2013), representando cerca de 6% da população brasileira, concentradas principalmente em áreas de risco de escorregamento ou inundações. Estas pessoas sofrem os impactos mais intensos do aumento na intensidade das chuvas e a continuidade da expansão urbana no padrão atual poderá potencializar novas situações de risco, na medida em que ocupações irregulares em áreas de mananciais e encostas refletem a falta de opções para os pobres urbanos.

O quadro mais grave afeta os assentamentos situados em encostas e em áreas alagáveis que não contam com serviços regulares de coleta de lixo. Nestes locais, grandes tempestades poderão provocar sérios problemas, potencializados pelo acúmulo de lixo e pelo entupimento do sistema de drenagem pluvial.

Outro problema a ser considerado é que grande parte dos sistemas de drenagem apresenta problemas de obsolescência e de manutenção das infraestruturas, tornando-se vulnerável em cenários de aumento das chuvas decorrentes de mudanças climáticas. O aumento de ocorrência de fenômenos extremos provavelmente acarretará sobrecarga nos sistemas e falhas mais frequentes, uma vez que maiores precipitações aumentarão as vazões geradas pelo ambiente urbano impermeabilizado.

Outros fatores que contribuem para o agravamento das inundações são: o aumento da velocidade de escoamento da água das chuvas que desce das encostas e se acumula nas áreas mais baixas da cidade e o acúmulo de resíduos sólidos nos cursos de água, que contribui para o assoreamento dos rios, agravando as cheias na época das





chuvas (Jacobi et al., 2013). Estes são considerados riscos evitáveis, mas requerem investimentos para remover comunidades, implementar monitoramento público das ocupações e descarte de resíduos de forma irregular, proteção da mata de encosta de morros e preservação de rios.

Existem diversos fenômenos que afetam as águas urbanas e a sua gestão. Ocorre que a elevação das temperaturas aumenta a demanda por água e pode acarretar problemas na qualidade das águas disponíveis. Além disso, o aumento da frequência ou da intensidade das chuvas sobrecarrega o sistema de drenagem e coloca em risco as infraestruturas de abastecimento de água e coleta de esgotos.

A crise hídrica de 2014-2015 na Região Metropolitana de São Paulo configura um cenário de escassez hídrica, reforçado pelas alterações climáticas, que têm se configurado até o momento, e que se tornou preocupante e foi agravado pela incapacidade de comunicação e diálogo por parte do Governo do Estado de São Paulo sobre a gravidade da situação (Jacobi et al., 2018).

Cabe destacar que um dos pontos centrais da discussão sobre a crise hídrica está relacionado com as responsabilidades das instituições governamentais em relação a planejamento, transparência e informação. Assim, transparência surge como um dos instrumentos para avaliar a efetividade, integralidade e legitimidade das novas práticas de governança, nas quais participação é um fator-chave nos processos democráticos. Tal pressuposto é assumido nas discussões sobre práticas de boa governança defendidas e disseminadas por agências multilaterais, além de ONGs. Nesse contexto, transparência se torna uma ferramenta de mensuração e avaliação das práticas, principalmente dos entes públicos e dos grupos em controle, relacionados ao uso e aplicação de recursos e investimentos.

Em relação à possibilidade de minimização dos impactos dos eventos extremos e seus desdobramentos, muitas vezes resultando em graves desastres, existe certo consenso entre os especialistas de que muitas tragédias poderiam ser evitadas se o Brasil tivesse um sistema de prevenção de catástrofes minimamente eficiente.





Entretanto, o que se observa quase sempre é que falta uma ação contínua, intersetorial que atue de forma permanente nas regiões onde os desastres têm sido recorrentes. E por ocasião dos desastres, também se observa o despreparo das autoridades para, em situações de calamidade, alertar, remover e garantir abrigo à população diante de ameaças iminentes. As autoridades públicas atribuem às tragédias, geralmente, como as consequências de eventos climáticos incomuns, fora dos padrões previstos e da suposta irracionalidade do comportamento da população que aceita morar em áreas sujeitas a evidentes riscos ambientais e não cuida adequadamente dos seus resíduos (Jacobi e Sulaiman, 2016).

Para tanto, é necessário reconhecer a complexidade e a multicausalidade dos problemas socioambientais contemporâneos e identificar a conexão e a interdependência entre fatores (natural, social, econômico, político, territorial, cultural), além de possibilitar uma abordagem interdisciplinar, interinstitucional, intersetorial e participativa, valorizando o diálogo e a troca entre diferentes áreas de conhecimento e diferentes formas de produção de conhecimento (Jacobi et al., 2015).

3. Mudanças Climáticas e Desafios da Governança Adaptativa

A crescente urgência frente ao aumento da ocorrência e da intensidade de eventos extremos à vulnerabilidade de populações em áreas de risco demanda avanços na gestão preventiva e, principalmente, participativa para uma governança ambiental dos riscos de desastres naturais que possibilite o desenvolvimento da capacidade adaptativa das sociedades contemporâneas.

As bases conceituais da expressão “capacidade adaptativa”, na atualidade, têm sido associadas ao Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) que caracteriza adaptação como um “ajustamento nos sistemas naturais ou humanos em resposta a estímulos climáticos reais ou esperados ou aos seus efeitos” (Parry, Canziani et al., 2007). Para o IPCC, há seis determinantes que influenciam a resposta





adaptativa: recursos econômicos, tecnologia, informações e habilidades, infraestrutura, instituições e patrimônio líquido (Smit, Pilifosova et al., 2001). Isto demanda o que pesquisadores têm caracterizado como combinação sinérgica entre elementos genéricos e específicos que estabeleceria um círculo virtuoso para uma capacidade adaptativa sustentada de longo prazo (Lemos, 2007; Lemos e Tompkins, 2008).

A governança é uma das dimensões importantes para o desenvolvimento da capacidade adaptativa (Lockwood et al., 2015), pois integra arranjos institucionais que potencializam o engajamento individual e comunitário, estendendo a participação pública na tomada de decisão e implementação das ações. Dessa forma, envolve interação entre pessoas e grupos, troca de conhecimentos, ambiente de confiança, reciprocidade, cooperação e trabalho em rede, experimentação, inovação e aprendizagem constante, compartilhada e retroalimentada.

As cidades precisam promover uma inflexão no modelo prevalecente de perpetuar um modelo equivocado de intervenções sobre o meio ambiente que potencializa os efeitos de eventos extremos. Isto demanda repensar a governança do espaço urbano tanto na prevenção e alerta de desastres, como na sua atuação pós-desastre. Também é necessário, sobretudo, prevenir uma degradação ainda mais intensa de áreas frágeis e de relevância ecológica para o equilíbrio dos sistemas naturais. Essa prevenção e ação responsável só poderão ser alcançadas em uma perspectiva de atuação compartilhada e interescalar entre os diferentes setores da sociedade (Jacobi & Sulaiman, 2016).

Quando se analisam algumas experiências locais que avançaram quanto à sustentabilidade, o que se observa é que os governos locais se convertem em incubadoras de inovação e implementação em escala, agentes de mudança, e esfera de governo mais próxima das pessoas, podendo enfrentar os problemas globais com soluções sistêmicas localizadas (ICLEI, 2012). Nesse sentido, as cidades podem ter um rol decisivo a partir do fortalecimento de modelos de cooperação descentralizada, que possibilite o apoio à criação de apropriados quadros regulatórios locais visando promover soluções urbanas integradas. Mas também cabe destacar a necessidade de fortalecer o





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

desenvolvimento de ações pautadas pela resiliência e adaptação às mudanças climáticas; de criar novos mercados para economias urbanas verdes inclusivas e promover rupturas estruturais na lógica da mobilidade urbana. Nessa direção, o fortalecimento de redes e associações que conectam os líderes locais são importantes facilitadores do intercâmbio de conhecimentos, assim como da capacitação para a promoção de ações colaborativas que criam oportunidades para conduzir a transição de governos locais e regionais para adotar abordagem integrada para o desenvolvimento urbano sustentável (Jacobi, 2012).

Nessa perspectiva, face às incertezas sistêmicas, valores controvertidos, fatos incertos e situações de elevados conflitos de interesses, existe o desafio de promover uma ciência e prática da precaução (Freitas & Porto, 2006), que seja capaz de lidar e orientar planos de ação diante de ocorrências inesperadas. A possibilidade de maior inter-relação entre ciência, sociedade e processos políticos no reconhecimento das incertezas e pelo avanço em escolhas consensuais que prezem pela prudência e precaução, potencializa o desafio de ter uma atitude mais reflexiva e atuante e, por conseguinte, que os cidadãos se tornem mais responsáveis, cuidadosos e engajados em processos colaborativos com o meio ambiente (Wals, 2007).

A participação assume um papel cada vez mais relevante na denúncia das contradições entre os interesses privados e os interesses públicos, entre os bens públicos e os bens privados. Isso potencializa a ampliação de uma visão proativa ambiental e sua tradução em ações efetivas de uma população organizada e informada de maneira correta, preparada para conhecer, entender, reclamar seus direitos e também de exercer sua responsabilidade e incrementar sua resiliência (Jacobi, 2012).





4. Relação entre Ciência e Política face ao tema das Mudanças Climáticas nas Cidades

Ao se abordar o tema da resiliência, que pode ser definida como a capacidade dos indivíduos, comunidades e sistemas de sobreviver, adaptar e crescer diante de estresses e choques e, eventualmente, de se transformar quando as condições exigem isso, as soluções envolvem, além de processos associados com infraestrutura, ecossistemas e minimização de riscos, os processos sociais que incluem a cooperação, a solidariedade, a educação para a sustentabilidade (Jacobi & Sulaiman, 2016).

O desafio da resiliência implica desenvolver capacidades adaptativas, e isto significa que as incertezas e os riscos deveriam assumir um lugar privilegiado no planejamento em nível local, regional e nacional. O fortalecimento para desencadear capacidades de adaptação a situações de intensificação de eventos climáticos extremos e de muitos desastres naturais vinculados está associado tanto com a adoção de medidas estruturais quanto de não estruturais. Capacidade de adaptação local é o reflexo de condições mais amplas e é gerada pela interação de fatores determinantes, que variam no tempo e no espaço. No nível local, a possibilidade de realizar adaptações pode ser influenciada por fatores como: a capacidade gerencial, o acesso a recursos financeiros, tecnológicos, educação e informação, infraestrutura e o ambiente institucional no qual adaptações ocorrem (Jacobi & Sulaiman, 2016).

O agravamento dos níveis de deterioração das condições socioambientais tem provocado um aumento da vulnerabilidade socioambiental e, apesar do incremento das iniciativas governamentais e não-governamentais para ampliar o acesso à informação, aumentando a percepção do público sobre seus efeitos, a incidência e intensidade de desastres naturais e os prejuízos econômicos resultantes têm aumentado de forma significativo (Jacobi et al., 2015).

A “reflexividade da incerteza”, a indeterminabilidade do risco no presente se torna,





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

pela primeira vez, fundamental para toda a sociedade, o que explicita os limites e as consequências das práticas sociais.

A criação de condições para uma nova proposta de diálogo e engajamento co-responsabilizado deve ser crescentemente apoiada em processos educativos orientados para a “deliberação pública”. Esta se concretizará principalmente pela presença crescente de uma pluralidade de atores que, por meio da ativação do seu potencial de participação, legitimam e consolidam propostas de gestão baseadas na garantia do acesso à informação e na consolidação de canais abertos para a participação que, por sua vez, são pré-condição básica para a institucionalização do controle social (Jacobi, 2012). Isto implica mudanças no sistema de prestação de contas à sociedade pelos gestores públicos e privados, mudanças culturais e de comportamento.

A adaptação à mudança climática global e a transição para a uma economia que avança rumo à descarbonização demandarão novas capacitações e aumento do grau de interação dos diversos atores sociais, o que se faz necessário enquanto concepção de governança interativa. Assim, coloca-se a necessidade de os gestores públicos promoverem condições favoráveis para que as interações dos diversos atores sociais, imprescindíveis para lidar com a diversidade, dinâmica e complexidade, possam ocorrer.

Não são poucos os desafios e principalmente as estratégias que devem ser pautadas por uma revisão da governança que promova transparência, responsabilidade e efetividade. Nesse contexto, a cooperação e inovação na negociação de conflitos entre múltiplos atores, por meio de práticas participativas e coordenação entre políticas públicas e atores sociais torna-se elemento estruturante de políticas que, a partir deste tripé, promovam controle social, público e transparente das políticas públicas e dos agentes econômicos. As dimensões em jogo são complexas e não podem ser minimizadas. Avançar na governança implica construir relações no contexto da política, dos interesses políticos e das propostas de políticas, enfatizando três fatores: credibilidade, intersetorialidade e instrumentos adequados para viabilizar a implementação das propostas de ação.

A administração dos riscos socioambientais requer cada vez mais a necessidade de ampliar o envolvimento público por meio de iniciativas que possibilitem um aumen-





to do nível de consciência ambiental. Isto configura um processo intelectual, enquanto aprendizado social baseado no diálogo e interação em constante processo de recriação e reinterpretação de informações, conceitos e significados, originados do aprendizado, em cursos de capacitação e formação para aprimorar práticas da sociedade civil e do poder público numa perspectiva de cooperação entre os atores envolvidos (Jacobi et al., 2015).

Os desafios existentes para articular estes atores em processos que geram decisões num contexto de complexidade são múltiplos e fortemente associados à necessidade de dar transparência e aproximar os atores a questões levantadas pela sociedade de risco, e isto afirma a necessidade de multiplicar conhecimentos e diálogos.

Face às incertezas, é necessário promover práticas que estimulem não apenas uma lógica de prevenção, mas principalmente de precaução, que seja capaz de enfrentar e orientar planos de ação frente a fatos inesperados.

Nesse contexto, deve-se questionar o que se convencionou chamar de “science-policy divide” associada a um conjunto de aspectos considerados como barreiras por Hoffman (2015) no livro “How culture shapes the climate change debate”, na medida em que afirma que o incipiente debate público sobre mudanças climáticas é responsabilidade em parte da comunidade acadêmica. A lógica dominante se reflete na medida em que os cientistas desenvolvem dados, modelos e conclusões e esperam que a sociedade aceite suas conclusões porque seus métodos e interesses são estabelecidos na comunidade científica e não devem ser questionados. Mas a ciência não é social nem politicamente inerte, especialmente se suas conclusões exigem mudanças no modo de vida da sociedade. E os cientistas têm a tarefa complexa de reconhecer seu alcance sobre a sociedade e comunicar seu impacto a todos aqueles que terão que viver com as consequências (Jacobi et al., 2015).

A seguir se abordam alguns aspectos e desafios que demandam extensa revisão e, devido à intensificação dos efeitos das mudanças climáticas e às limitações das estratégias de mitigação para abordá-las, a adaptação tornou-se uma questão cada vez mais relevante. A adaptação dos sistemas humanos é um processo que exige que





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

um vasto conjunto de partes interessadas se envolva nos múltiplos níveis e setores da sociedade. Requer análise dos impactos gerados pelas pressões climáticas e as vulnerabilidades e assimetrias sociais existentes e o ambiente institucional, político, social e biofísico.

Baseados em Jones et al. (2015) apresentamos a seguir alguns fatores que caracterizam a falta de conectividade entre os produtores e usuários de informação climática. Um primeiro aspecto está associado com as barreiras na comunicação e informação climática.

Uma primeira categoria está associada à incapacidade de informação climática a médio e longo prazo para corresponder às necessidades de informação, aos desafios de comunicação e à ausência de mediadores que traduzam para os tomadores de decisão. Se os tomadores de decisão não conseguem perceber a relevância e a utilidade prática da informação climática, a motivação para a sua utilização será limitada. Isso requer a necessidade de criar uma conexão entre comunidades de práticas que estabelecem diálogos como organizações mediadoras ou vinculadoras que desempenham um papel estratégico na criação de dinâmicas colaborativas e arenas interativas, nas quais se constrói um diálogo entre cientistas e tomadores de decisão na busca de aspectos que se apoiam em interesse comum (Jacobi & Maia, 2016).

Entre os desafios comunicativos talvez um dos mais complexos de enfrentar seja traduzir a ciência em opções práticas e orientação. Os produtores de informações climáticas frequentemente não possuem experiência para comunicar resultados em formatos acessíveis e compreensíveis para os tomadores de decisão, a maioria dos quais não têm o hábito de interpretar resultados científicos (Jones et al., 2015).

Um segundo aspecto está associado às barreiras político-institucionais, notadamente a incompatibilidade entre informação climática e ciclos políticos e resistência institucional associada a outras prioridades, bem como a falta de flexibilidade da estrutura tomada de decisão institucional, na qual os filtros cognitivos refletem posições altamente polarizadas.

Isto demanda que se reconheçam as bases do debate sobre mudanças climáticas





para tornar o debate consistente e efetivo entre as partes interessadas no contexto urbano.

E para tanto, um dos maiores desafios é de ativar iniciativas interinstitucionais e interdisciplinares, no sentido de promover ações colaborativas, capacitação do corpo técnico dos governos locais e ampliação de práticas baseadas em aprendizagem social que fortaleçam o diálogo entre atores públicos e comunidades das partes interessadas (Jacobi et al., 2015). Com seu capital de conhecimento, os cientistas devem considerar a lógica dos debates públicos, nos quais sua mensagem seja associada à emergência e resposta a riscos, evitando-se conteúdos catastrofistas que afugentam os tomadores de decisão. Além disso, a transmissão de resultados científicos precisa confrontar-se com correntes de resistência em relação a dados e modelos, que são a base do argumento (Jacobi e Maia, 2016).

As cidades brasileiras se confrontam com o desafio de promover economias de baixo carbono, e isto representa a adesão a um novo paradigma de gestão que promova mudanças nos padrões de produção e consumo, transporte coletivo, ampliação de áreas verdes, universalização de saneamento com qualidade, e ainda a mitigação dos impactos do aquecimento global e a adaptação às mudanças climáticas.

O que se observa é que os governos locais que conseguem promover ações sustentáveis, a partir de premissas que articulam a inovação com a superação das lógicas recorrentes, se tornam exemplos de como as cidades podem enfrentar questões estratégicas em direção à sustentabilidade local a partir da ampliação de políticas que enfatizam a intersetorialidade.

Nos informes do IPCC se busca expressar um caráter universal da ciência climática, e isto pode encobrir as complexas relações entre ciência e política climática, na medida em que esta articulação não reflete necessariamente como diferentes países produzem conhecimentos técnico-científicos para definir e responder às mudanças climáticas. Todavia é muito limitado o número de cientistas que desenvolvem atividades que articulam o conhecimento existente, interpretando-o num cenário mais amplo, que identifica novas fronteiras relevantes para a sociedade como um todo.





Conclusões

Torna-se cada vez mais importante ampliar os diálogos entre ciência e sociedade e o maior desafio é o de criar oportunidades de aprendizagem social ativas. A promoção de processos de capacitação, nos quais prevaleça o engajamento dos tomadores de decisão em relações de diálogo, reforça as dimensões participativas, de práticas compartilhadas de conhecimento e de estímulo à corresponsabilidade para decidir quais cenários de sustentabilidade se podem promover. Isto se fortalece na medida em que se adequam as informações para responder às necessidades dos tomadores de decisões e planejadores com foco adaptativo. E o salto qualitativo ocorre na medida em que se decodifica a linguagem, para tanto utilizando canais adequados de comunicação, facilitando a articulação e interação em bases de confiança e legitimidade dos atores.

Isto nos leva a ver a importância de multiplicar atividades de capacitação dos atores sociais claves como os governos locais, a sociedade civil e os agentes econômicos, na medida em que, a partir de práticas em reflexão, problematizam e buscam respostas a respeito dos mecanismos de adaptação da sociedade às mudanças climáticas.

A intersectorialidade das ações é peça fundamental para criar condições para a implementação de políticas orientadas para a sustentabilidade urbana, assim diminuindo os riscos ambientais e a pressão sobre os recursos naturais.

É necessário refletir quanto à necessidade de os governos locais e regionais promoverem políticas públicas que façam da resiliência parte essencial das estratégias municipais, no sentido de ampliar a capacidade de resposta face aos eventos extremos, novos riscos e impactos, levando em conta os direitos e as necessidades de setores vulneráveis da sociedade. Para tanto se torna essencial promover a transparência e inclusão social no sentido de ampliar a confiança nas instituições e nos processos que as apoiam.

A governança do espaço urbano depende da integração intergovernamental e a criação de espaços inovadores e qualificados de interlocução com os diversos setores da





sociedade. O aperfeiçoamento da gestão municipal demanda gestores qualificados apoiados por uma administração que desenvolva o planejamento estratégico dos municípios, para que eles possam ter uma visão de longo prazo e uma gestão baseada mais na prevenção e precaução, do que na ação emergencial e curativa.

Pedro Roberto Jacobi

Possui graduação em Ciências Sociais (1973) e em Economia (1972) pela Universidade de São Paulo. Mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela Graduate School of Design - Harvard University (1976), Doutorado em Sociologia pela Universidade de São Paulo (1986). Livre Docente em Educação -USP. Professor Titular do Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM/IEE/USP) da Universidade de São Paulo. Membro da Divisão Científica de Gestão, Ciência e Tecnologia Ambiental do Instituto de Energia e Ambiente/USP . Presidente da Comissão de Pós Graduação e Coordenador do PROCAM/USP 1998-2000 e 2010-2012). Coordenador do Grupo de Acompanhamento e Estudos de Governança Ambiental - GovAmb/IEE. Membro do Conselho e Pesquisador do Nucleo de Pesquisa INCLINE Interdisciplinary CLimate INvestigation Center da USP. Coordenador do grupo de Estudos de Meio Ambiente e Sociedade do Instituto de Estudos Avançados da USP.Membro do Conselho Estratégico do Programa USP Cidades Globais do Instituto de Estudos Avançados da USP. Coordenador do Projeto Temático (FAPESP- 2017-2022) Governança Ambiental da Macrometrópole Paulista face às Mudanças Climáticas. Pesquisador do projeto Res Nexus - Água, Energia e Alimentação (FAPESP/NWO 2016-2019). Coordenador da equipe brasileira do Projeto Bluegrass - FAPESP/ANR (2014-2017).Pesquisador Produtividade CNPq. Foi Coordenador de Projeto Alfa da Comunidade Européia sobre Governança da Água na América Latina e Europa (2005-2009). Membro da Rede Unitwin- Centro Regional Cambio Climático y Toma de de Decisiones .Membro da Rede Waterlat. Presidente do Conselho do ICLEI-Brasil. Membro do Conselho Diretor de Greenpeace Brasil desde 2014. Editor da revista Ambiente e Sociedade (ANPPAS). Membro do conselho editorial das revistas EURE (Santiago)





(0250-7161), *International Journal of Urban Sustainable Development, Organizações e Sociedade, Pesquisa em Educação Ambiental, Environmental Sociology*. Foi presidente da ANPPAS (período 2000-2004). Foi membro do Conselho do Comitê de Meio Ambiente e Sociedade da International Sociological Association-ISA (2010-2014).

Referências

BECK, U. Global Inequality, Local Vulnerability: The conflict dynamics of environmental hazards must be studied within the framework of methodological cosmopolitanism. In: BECK, U. *World at Risk*. London: Polity Press, 2009.

BECK, U. *Sociedade de Risco*. São Paulo: Editora 34, 2010.

De MARCHI, B.; RAVETZ J. R. Risk Management and Governance: a Post-Normal Science Approach. *Futures*. London, vol. 31, n. 7, p. 743-757, 1999.

DILLING, L., LEMOS, M.C. Creating usable science: Opportunities and constraints for climate knowledge use and their implications for science policy. *Global Environmental Change* 21/2, p. 680-689, 2011.

FREITAS, C. M.; PORTO, M. F. *Saúde, ambiente e sustentabilidade*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006.

FUNTOWICZ, S.; RAVETZ, J. Ciência Pós-normal e comunidades ampliadas de pares face aos desafios ambientais. *História, Ciência, Saúde*. vol. 4, n. 2, p. 219-230. 1997.

FUNTOWICZ, S., & RAVETZ, J. R. Science for the Post-Normal Age. *Futures*, 25:735-755, 1993.

HOFFMAN, A. *How Culture Shapes the Climate Change Debate*. Stanford Briefs. Stanford: Stanford University Press, 2015.



ICLEI. *Local Sustainability 2012 - Taking Stock and Moving Over- Global Review*. Bonn, ICLEI, 2012.

JACOBI P. R. Governança ambiental, participação social e educação para a sustentabilidade. In: PHILIPPI Jr., A. et al. *Gestão da Natureza Pública e Sustentabilidade*. São Paulo: USP/UFPR/FURB/Manole, 2012.

JACOBI, P. R. São Paulo metrópole insustentável – como superar esta realidade? *Cad. Metrop.*, São Paulo, vol. 15, n. 29, p. 219-239, jan/jun 2013.

JACOBI et al. Water Governance and natural disasters in Metropolitan Region of São Paulo, Brazil. *International Journal of Urban Sustainable Development*. Vol. 5, n. 1, p. 77-88, 2013b.

JACOBI, P.R., GIATTI, L. e AMBRIZZI, T. Interdisciplinaridade e mudanças climáticas: caminhos de reflexão para a sustentabilidade. In: Philippi, A. e Fernandes, V. (orgs.), *Práticas da Interdisciplinaridade no Ensino e Pesquisa*. São Paulo: Manole, 2015.

JACOBI, P.R. e MAIA, R. El cambio climático y las relaciones entre ciencia y política. *Diálogo Político*. Año XXIII, número 1, 2016.

JACOBI, P.R. e SULAIMAN, S.N. Governança ambiental urbana em face das mudanças climáticas. *Revista USP* vol. 109 – abril-jun. 2016.

JACOBI, P.R et al. Pénurie Hydrique et crise de gouvernance dans la Région métropolitaine de São Paulo. *Revue Brésil(s). Sciences humaines et sociales*. Vol. 13/2018.

JONES, L, CHAMPALLE, C., CHESTERMAN, S, CRAMER, L., CRANE, T.A. Identifying constraining and enabling factors to the uptake of medium- and long-term climate information in decision making. *CCAFS Working Paper no. 113, 2015 CGIAR Research Program on Climate Change, Agriculture and Food Security (CCAFS)*. Copenhagen, Denmark. Available online at: www.ccafs.cgiar.org





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

LEMOS, M. C. Drought, Governance and Adaptive Capacity in North East Brazil: A Case Study of Ceará. Fighting climate change: Human solidarity in a divided world, *Human Development Report 2007/2008*. H. D. R. O. O. Paper, United Nations Development Program.

_____, M. C.; Tompkins, E. L. Creating Less Disastrous Disasters. *Ids Bulletin-Institute of Development Studies*, 39(4): 60-, 2008.

LOCKWOOD, M.; RAYMOND, C. M.; OCZKOWSKI, E.; MORRISON, M. Measuring the dimensions of adaptive capacity: a psychometric approach. *Ecology and Society*, 20(1): 37, 2015.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. *As Metrôpoles no Censo 2010: novas tendências?*, 2010 Disponível em : <http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/texto_MetropolesDez2010.pdf. >Acesso em: 18 ago. 2013.

SMIT, B., O. PILIFOSOVA, et al. Adaptation to climate change in the context of sustainable development and equity. Climate Change 2001: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. J. J. McCarthy, O. F. Canziani, N. A. Leary, D. J. Dokken and K. S. White. Cambridge, UK, Cambridge University Press, 2001.

WALS, A. *Social learning: towards a sustainable world*. Wageningen, Holanda: Wageningen Academic Publishers, 2007.

WARNER, J.; WAALJWIJN, P; HILHORST, D. Public Participation in Disaster- Prone Watersheds: Time for Multi-Stakeholder Platforms. *Disaster Site Paper* n. 6, 2002.

WARNER, J. *The Politics of Flood Insecurity*. Wageningen: Wageningen University, 2010.





CAPÍTULO 17

Políticas climáticas locais na Alemanha: desafios de governança e conhecimento

KARSTEN ZIMMERMANN

Histórico

De várias maneiras, o mesmo se aplica à política climática local e à política climática mundial: nos últimos anos, o problema do clima se transformou de um desastre natural a um risco vinculado a decisões (Weingart et al., 2003), que parece ser calculável e, portanto, administrável. Entretanto, muitas afirmações, em especial sobre as consequências da mudança climática, mantêm-se baseadas em previsões e hipóteses, mas não em fatos estabelecidos (Gramelsberger, 2009; Beck, 2010; Lefsrud & Meyer, 2012). Isso significa que as afirmações sobre as reais consequências locais da mudança climática global também estão associadas a uma considerável incerteza (Fröhlich, 2009). Em termos da probabilidade da ocorrência de consequências da mudança climática nas cidades, a incerteza é ainda maior, pois, apesar de inúmeras e sofisticadas projeções e contextos climáticos regionais e locais, não é possível tirar conclusões imediatas sobre a extensão da mudança climática local a partir das mudanças das temperaturas médias globais previstas. Entretanto, isso não limita a sede por ação das comunidades e, em especial, de diversas cidades alemãs. Seus objetivos definidos e programas de ação deixam claras, pelo menos em parte, suas aspirações para o planejamento de longo prazo e a viabilidade, em face a um fenômeno excepcionalmente complexo. Neste artigo, conseguimos demonstrar como as administrações de três grandes cidades, Munique, Stuttgart e Frankfurt am Main, reagiram ao aumento dinâmico do conhecimento sobre as causas e consequências da mudança climática,





e à alteração de relevância relacionada às duas tarefas, a mitigação e a adaptação do clima, ajustando as capacidades administrativas e desenvolvendo novas estruturas de resolução de problemas organizacionais.

No restante do artigo, ilustramos que, a esse respeito, têm se desenvolvido na administração da cidade práticas e disposições institucionais para lidar com o conhecimento, para o qual utilizamos o termo ordens de conhecimento. Essas ordens de conhecimento influenciam a geração, aquisição e distribuição de conhecimento ou, em outras palavras: “Trazer a mudança climática para a cidade” (Bulkeley et al., 2012) implica uma mudança naquilo que é considerado ser um problema relevante na política local, e essa mudança depende do que é considerado verdade nas mudanças climáticas. Ordens de conhecimento influenciam principalmente os métodos para teste de validade e para a validação do conhecimento; ou seja, elas decidem inclusive qual conhecimento encontra reconhecimento como relevante nas políticas ambientais locais. Portanto, nosso foco não está tanto no conhecimento em si, mas no aspecto regulatório da geração, seleção e distribuição do conhecimento.

O artigo é baseado em extensas análises empíricas (em torno de 60 entrevistas e análises de documentos), realizadas nas três cidades, por um grupo de pesquisa durante o período entre 2010 e 2013. O artigo é estruturado da seguinte forma: Primeiramente, a política climática a nível local na Alemanha é introduzida brevemente, e a relevância da geração de conhecimento é enfatizada. A abordagem teórica e os termos centrais são então descritos (ordem de conhecimento). Finalmente, os três casos são descritos e comparados na sessão de conclusão.

2. Políticas climáticas locais na Alemanha

A mudança climática, normalmente, é entendida como um assunto global (Miller, 2007; Grundmann, 2007). Entretanto, observamos medidas relativas a políticas ambientais em grandes cidades alemãs desde o fim da década de 1980 (Kern et al., 2005). Já na década de 1990, as políticas ambientais na Alemanha atingiram seu primeiro





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

auge, com inúmeras medidas de eficiência energética e o financiamento específico de fontes renováveis de energia. Desde então, quase todas as cidades alemãs aprovaram conceitos e programas de ação completos para a proteção do clima, e criaram poderes distintos e específicos nas administrações para geri-los. Atualmente, além das estratégias para a prevenção da mudança climática, que afetam principalmente os setores da energia e da construção (Bulkeley et al., 2012), a adaptação climática está invadindo agendas políticas locais. Aqui, a mudança climática, que já se manifesta e se desdobra em consequências locais, é aceita como inevitável, e mais ênfase à adaptação é dada, por exemplo, no planejamento urbano ou políticas de saúde pública. No desenrolar desses debates, muitas cidades definem metas mais ambiciosas do que o faz o governo federal. Aqui, deve-se enfatizar que as políticas ambientais locais na Alemanha mantêm-se como um elemento do catálogo de tarefas voluntárias e são, portanto, o resultado de processos de negociação de políticas locais. Foi apenas recentemente que começaram a aumentar as provisões legais no setor da construção e nas políticas energéticas, com suas origens no contexto europeu. O código nacional de construção revisado impõe uma estrutura legal mais rígida, que, entretanto, bastante retroativamente, reconhece o que as comunidades já praticam ou demandam há um longo tempo (Krautzberger, 2010). Finalmente, tanto o governo federal quanto os governos estaduais exercem um papel meramente secundário por meio de programas de financiamento.

Mas, sendo aberto em princípio e, portanto, suas decisões podem ser tomadas em termos de política local, é o catálogo de medidas a serem implementadas relativas aos campos de tecnologia de construção, provisão energética, qualidade de vida e saúde, espaços verdes abertos ou no gerenciamento de eventos climáticos extremos, de chuva extrema a extensos períodos de seca. Conforme discutido, entretanto, as decisões são tomadas sob condições de “não-conhecimento” (Böschchen et al., 2010). A frequência, a localizabilidade espacial e a intensidade da ocorrência de mudanças climáticas estão associadas a um grande grau de incerteza. Os conselhos das cidades, portanto, seguem estratégias específicas para minimizar esse problema de “não-conhecimento” (Fröhlich, 2009).





De maneira geral, as políticas ambientais gerais desde a década de 1990 podem ser entendidas como a introdução de um domínio de políticas novo e local, assim como novos procedimentos administrativos e critérios de decisão, para além das necessidades de proteção ambiental. Este é um processo interessante na medida em que políticas ambientais locais não são uma responsabilidade municipal obrigatória, mas, ao contrário, dependem, em grande parte, de percepções e prioridades de políticas locais, que podem se desenrolar de forma muito diferente de um lugar para outro. Nós, portanto, focamos em práticas de geração de evidências, além de descrever as mudanças em estruturas organizacionais (ex.: ao estabelecer agências climáticas municipais ou grupos de coordenação).

3. Governança de conhecimentos em políticas climáticas locais

O estabelecimento de uma política climática local está bastante relacionado aos métodos de geração de conhecimento considerados válidos. Em relação a como as expectativas de políticas ambientais funcionam, as mudanças na relevância e à demanda crescente por conhecimento válido são tratadas pela administração municipal, é possível identificar padrões comuns, mas também diferenças marcadas. Nos últimos anos, a mudança parcial das medidas de proteção climática, que servem principalmente para prevenir emissões de CO₂, em direção a estratégias de adaptação climática que afetam as consequências locais imediatas da mudança climática, levaram a uma notável transformação, diversificação e melhoria na política climática local. A mudança na política climática local ocorre, de acordo com a nossa abordagem, por meio de uma mudança em ordens de conhecimento locais e métodos de produção de evidências. A literatura existente, descrevendo as novas tarefas e seus instrumentos de políticas ambientais locais específicas, é grande e crescente. Entretanto, encontramos menos informações sobre a forma como essas novidades estão integradas na estrutura organizacional das administrações municipais e em como elas se adaptam a rotinas comportamentais administrativas existentes (e resistentes).





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

O papel do aconselhamento e expertise de políticas científicas precisa de uma atenção especial a esse respeito. A reivindicação da ciência como produtora exclusiva de conhecimento válido é cada vez mais criticada, tanto que há uma pluralidade de definições de realidade revestidas com alegações de validade, e seus métodos associados de geração de evidências como resultado (Saretzki, 2005; Jasanoff, 2005). Elas batalham por autoridade interpretativa, não somente dentro da disciplina de política climática (Lefsrud & Meyer, 2012). Pode-se assumir, especialmente quando se trata de políticas climáticas, que reivindicações de validade são reconhecidas como compatíveis com uma ordem de conhecimento caracterizada por padrões de produção de conhecimento específico. Entretanto, é largamente aceito que a produção de conhecimento relevante a políticas, de qualidade variável, ocorra dentro de todos os campos sociais – e não exclusivamente na ciência (Maasen & Weingart, 2005). De acordo com nossa hipótese, essa pluralidade de formas de conhecimento também pode, em específico, ser observada na política climática local. Em municípios maiores, a administração, por si só, aparece como produtora e gestora de conhecimento relevante para o clima, desenvolvendo suas próprias previsões e definições de problemas de mudanças climáticas, profissionalizando-se e realizando operações de testes. Neste artigo, concentramo-nos no desenvolvimento da questão da geração de evidências a partir da perspectiva da administração, considerando os aspectos primários da organização administrativa e sua reorganização em conjunção com formas de aquisição de conhecimento em transformação, juntamente com a demonstração do conhecimento nos campos da adaptação e proteção climáticas.

Fundamentalmente, o conhecimento define a capacidade de agir (Stehr, 2002), sendo que a capacidade de agir não significa que as ações realizadas sempre correspondem ao conhecimento disponível. Conhecimento, então, não é igual à ação, mas a implementação de conhecimento, ao contrário, depende de algumas condições sociais e políticas específicas. A interpretação e a formulação de opções de ação e decisão dependem de seleções e oportunidades de decisão que ocasionalmente se mantêm latentes, levando a combinações ou agrupamentos de diferentes formas de conhecimento relativos a contextos ou atores específicos. Esses processos de seleção são o resultado de arranjos, filtragem e rotinas de conhecimento para os quais utilizamos





o termo geral “ordem de conhecimento”. De forma consistente com Weingart, definimos ordens de conhecimento como “arranjos sociais para a produção e difusão de conhecimento (...), que regulam a confiabilidade e credibilidade das unidades de conhecimento, por uma forma de normalização e certificação, e também as hierarquias das formas de conhecimento por meio da acreditação de atores de conhecimento (especialistas)” (Weingart, 2003:139, tradução do autor).

Os métodos de geração de conhecimento válido estão associados a inclusão e exclusão, porque incluem e excluem atores por meio do reconhecimento (ou exclusão) de sua expertise, profissão e metodologia. Autores como Jasanoff apontam comissões ou órgãos, tais como o Painel Internacional de Mudanças Climáticas, como locais de expertise e confiabilidade institucionalizadas (Jasanoff, 2005:262; Miller, 2007). A nível nacional, eles incluem comitês selecionados e painéis de especialistas (Weingart et al., 2003). Não há nada comparável a nível municipal. Deve-se então esclarecer quais processos e instituições equivalentes no nível local oferecem seleção de conhecimento e serviços de validação comparáveis. É pouco surpreendente que autoridades locais colaborem de perto com pesquisas livres e institutos de consultoria, mas também com o Serviço Meteorológico Alemão e com universidades, a quem confiam tanto o monitoramento de emissões de carbono, quanto a elaboração de medidas. Configurações de atores, portanto, desenvolvem-se no formato de redes.

Nosso argumento encontra forte embasamento no trabalho de Rob Hoppe (2011). No seu livro seminal “Governança de problemas” (2011), Hoppe descreve configurações de acordos de governança, constelações de atores e formas de conhecimento, além da influência respectiva para a governança de problemas (Hoppe 2011:132). Ele descreve os mecanismos que influenciam a maneira como os problemas são estruturados e o que é considerado ser um problema que é subsequentemente resolvido por um governo (local) (Hoppe, 2011).

Nos últimos anos, a configuração dominante para os “problemas de governança” em políticas locais de mudanças climáticas mudou com o passar do tempo, da forma como descrito por Hoppe como quadros concorrentes surgiram e novos atores





entraram na arena. Um número cada vez maior de atores, novas formas de saber, meios evoluídos para avaliar e monitorar o sucesso das políticas, e também diferentes princípios orientadores para acordos de governança são consequência das considerações diversificadoras relativas a e cobertas pelo termo “políticas climáticas”. A mudança no que é considerado prática aceitável em políticas locais indica uma mudança epistemológica e ainda há muito espaço para atender a essas implicações (Holden, 2008).

Hoppe diferencia quatro constelações, que ainda utilizamos como uma heurística para estudar os diferentes casos (2011:131-142).

a) Redes fechadas e institucionalizadas

O primeiro tipo é denominado redes fechadas. A orientação conceitual é determinada por um número pequeno de atores. Eles são especialistas reconhecidos agindo na base de um consenso político estável. A rede é relativamente imune a mudanças de políticas aceleradas e guiadas por sentimentos. Isso caminha de mãos dadas com uma abordagem tecnocrática e um uso privilegiado de conhecimento burocrático especializado. Hoppe chama esse tipo de rede “tecnocracia convidada”, ex.: a rede tem um mandato político e segue abordagens analíticas racionais de resolução de problemas, mas é de alguma forma isolada (Hoppe, 2011:131). Todo problema é considerado bem estruturado. O modelo de geração de conhecimento “(...) é analítico, através de modos sistemáticos, intensos, preferivelmente experimentais ou semiexperimentais, às vezes simulados, de compilação de informações e produção de novos conhecimentos (Hoppe, 2011:133). O elemento político é largamente reprimido. Especialistas (cientistas, profissionais, engenheiros) decidem juntos com uma equipe da alta administração agindo como solucionadores de problemas e de uma forte comunidade epistêmica. O gerenciamento das redes mostra uma tendência em direção à hierarquia. Mudanças de políticas são improváveis de acontecer sem mudanças radicais na composição dos atores da rede.





b) Redes temáticas abertas e emergentes

Redes temáticas abertas são muito mais pluralistas e instáveis. Elas permitem que novos atores entrem na rede de forma relativamente fácil e, portanto, introduzam novas relevâncias e reivindicações de conhecimento.

Os arranjos mais abertos e emergentes permitem que os cidadãos participem, assim como perspectivas científicas (concorrentes) sejam reconhecidas. Entretanto, isso também pode levar a mudanças rápidas de tópicos e conteúdos, como uma consequência de mudanças macropolíticas. O resultado é um conhecimento pluralista e um modo incremental de resolução de problemas (“processos evolucionários aleatórios”, Hoppe 2011:135), que se assemelha a uma descoberta de problemas e objetivos parecida com uma lata de lixo (Cohen, March & Olsen, 1972). O papel do gerenciamento da rede é bastante fraco. As condições de objetivos ambíguos das políticas e uma mistura entre a elaboração simbólica e experimental de políticas pode resultar em “não-decisões” ou mudanças radicais. Entretanto, o que é mais esperado é que coalizões de conveniência possam emergir para ações oportunistas (Hoppe, 2011:135). Conhecimento especializado é predominantemente utilizado pelos atores para fundamentar suas próprias posições, que tendem a ferir a confiabilidade da expertise.

c) Coalizões de defesa concorrentes em polissistemas de políticas institucionalizadas e oligopolistas

O terceiro tipo é baseado no pressuposto de coalizões intrinsecamente estáveis, mas concorrentes. A rede de políticas é comparativamente fechada, porque as posições e reivindicações estão cimentadas, e novos atores, em contrapartida, quase não conseguem se estabelecer. O conhecimento reconhecido como válido para propósitos práticos é baseado menos em expertise e ciência do que no co-





nhecimento rotineiro dos gestores do processo de administração. Expertise só é exigida e aceita se parecer servir a uma das coalizões ativas no campo. Em termos de resolução de problemas e tomada de decisões, ajustes (acordos) partidários mútuos e análise incremental dominam.

Mudanças radicais de políticas não são previstas.

d) Redes projetadas

Em conjunção com programas de financiamento e, em especial, projetos-piloto, redes de implementação são frequentemente criadas de maneira específica (ex.: relacionadas a um problema) pela elite política, de forma a atingir resultados rápidos e reunir quaisquer possíveis atores antagonistas (Hoppe, 2011:139). Ou seja, essas redes não se desenvolvem organicamente em torno de interesses ou sistemas de crenças comuns, mas são, ao contrário – muitas vezes com pouco tempo ou em uma situação de controvérsias acentuadas –, controladas hierarquicamente por um gerenciamento de rede. O número de atores é restrito e o arranjo é mantido fora da influência de políticos e do público – de forma a facilitar a acomodação deliberativa e processual de interesses. Cientistas e profissionais são convidados a oferecer expertise nesse tipo raro de rede: “como especialistas ou cientistas críticos, eles podem esclarecer conceitos e valores, por conta de seu repertório normalmente maior de conhecimento factual, teorias, suposições e perspectivas...” (Hoppe, 2011:140). Ao mesmo tempo, as redes são limitadas em tempo ou são temporárias.



4. Produção de evidências em políticas climáticas locais: Frankfurt am Main, Stuttgart e Munique

4.1 Frankfurt

Posições conceituais e institucionais essenciais que caracterizam a política de proteção climática de Frankfurt até hoje já haviam sido tomadas no fim da década de 1980 e início de 1990, e facilitadas por uma constelação política específica de atores: o prefeito e ex-ministro federal Volker Hauff (SPD), no cargo até 1991, e o primeiro chefe do país de um departamento de meio ambiente, do Partido Verde, Tom Königs, não só foi capaz de contar com uma maioria vermelho-verde no conselho municipal, mas, acima de tudo, também considerou a eficiência energética como altamente relevante, não só pelos motivos de políticas energéticas, mas também de uma perspectiva de políticas ambientais. Nesse cenário, foi possível trazer a questão da mudança climática para a agenda e, por meio da resolução “Klimaoffensive 1991”, lançar a pedra fundamental programática para o desenvolvimento e a implementação de uma política energética municipal orientada para a proteção ambiental. Os principais elementos dessa orientação na política de proteção climática de Frankfurt foram mantidos até 2008/09. Entretanto, inicialmente, não existia qualquer conceito geral de política climática urbana.

No decorrer desses desenvolvimentos, a Agência de Energia, um departamento administrativo para a habitação na política energética da cidade, foi criada em 1990 como uma “agência municipal de energia”. A Agência de Energia é o principal ponto de contato da administração para as medidas de políticas energética e climática da cidade. Simultaneamente, ela monitora medidas de economia de energia e compila regularmente um relatório de energia e carbono para os propósitos de geração de evidências e análises de eficácia. Além disso, a Agência de Energia se vê como uma





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

provedora de serviços à sociedade urbana através do fornecimento de aconselhamento e apoio técnico para atores privados que estão iniciando e implementando medidas de eficiência energética, principalmente no setor da construção (não menos importante com relação a edifícios altos energeticamente desfavoráveis). De uma perspectiva política, a Agência de Energia se manifesta ao público como uma corretora de conhecimento missionária, aceita por todos os outros atores.

Paralelamente à Agência de Energia, o Departamento de Administração de Energia, estabelecido em 1980 dentro do Departamento de Engenharia Civil, realiza funções de administração de energia para prédios municipais, motivado por políticas de proteção climática, mas simultaneamente focado em reduzir os custos de energia. Ele compila os “relatórios de energia” no gerenciamento de energia de propriedades municipais – e já colocava em prática medidas de políticas de proteção climática antes da existência da Agência de Energia.

Em 2007, o conselho municipal tomou uma decisão notável. A resolução foi aprovada em setembro de 2007, para consagrar um padrão de casa-passiva, como um acordo municipal voluntário para edifícios pertencentes e utilizados pelo município, servindo como regra geral para todas as novas construções, e em parte para a restauração de edifícios públicos (Stadt Frankfurt, 2007), e garantiu que a cidade, por um longo tempo, tivesse uma característica exclusiva e diferenciada de políticas ambientais. Esse padrão definidor no setor da construção foi preparado pela companhia de habitação pública ABG Frankfurt Holding, da qual a cidade é a detentora da maioria, e é principalmente implementada por essa companhia. Nesse cenário, liderada pelo princípio orientador de “cidade sustentável”, Frankfurt agressivamente enfatiza que é a capital alemã da casa-passiva. Os resultados são uma colaboração próxima, no campo da proteção climática, entre uma coalizão de interesse e conhecimento, envolvendo a Agência de Energia, a ABG Holding e o Departamento de Administração de Energia; a estabilidade de longo prazo que resulta de um conjunto sobreposto de interesses conceituais da Agência de Energia e o Departamento de Administração de Energia; e os interesses de negócios da ABG, politicamente protegidos pela coalizão do conselho conservador-verde (desde 2006). Sem dúvida, a forte posição da Agência





de Energia também contribuiu para a continuidade conceitual do campo da proteção climática. Como um portador e comunicador de conhecimento gerado, relacionado a projetos, técnico-prático e empírico no campo da eficiência energética e economia de energia, tem um papel eminentemente importante na política climática municipal. Esse conhecimento exclusivo representa uma força verdadeira. Entretanto, a criação dessa agência especial também anda de mãos dadas com uma tendência de “conhecimento encapsulador” e de “fechamento operacional” no contexto de autorreferência conceitual e institucional.

Foi só em dezembro de 2009 que o conselho da cidade aprovou um primeiro conceito geral coerente e integrado para a proteção climática e política energética, baseado em um relatório especializado compilado por um instituto de pesquisa privado externo (*Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg*, IFEU 2008). Em seu “*Masterplan 100% Klimaschutz*”, o conselho municipal de Frankfurt também resolveu, em março de 2012, como um componente de sua inscrição para o título de Capital Verde Europeia, cobrir completamente suas próprias necessidades energéticas até 2050 e reduzir suas próprias emissões de CO₂ em 50%, ao utilizar formas renováveis de energia, além de programas de financiamento no campo de restauração de eficiência energética no parque imobiliário existente. Em especial, esse “Master plan” se baseia nos dois principais elementos do “princípio orientador de proteção climática” de Frankfurt (Stadt Frankfurt, 2011a): a modernização relacionada ao consumo de energia do parque imobiliário, em conformidade com padrões autodefinidos, com o objetivo de atingir maior eficiência energética, e o desenvolvimento de grades de aquecimento, utilizando aquecimento combinado com eficiência energética e geração de energia (CHP) (aquecimento distrital). Essa política não atingiu dominância e estabilidade meramente por uma fixação precoce em energia, mas também bastante substancialmente por conta de uma geração e demonstração de evidências baseadas na acumulação de expertise na Agência de Energia e o departamento de administração de energia, assim como o conhecimento prático da companhia de habitação municipal ABG.

Em paralelo a compilar uma estratégia geral de proteção climática, a administração





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

começou a tratar mais seriamente as consequências da mudança climática para as áreas urbanas maciçamente construídas da cidade e desenvolveu estratégias de adaptação, que foram apresentadas no catálogo “*Umwelt Frankfurt*” (Stadt Frankfurt, 2010) e citadas na Estratégia de Adaptação para a Mudança Climática Strategy (Stadt Frankfurt, 2011b), aprovada em 2011. Um “Grupo de Coordenação da Adaptação Climática” interdepartamental foi estabelecido para esse propósito pela primeira vez em 2008¹, para desenvolver medidas de adaptação para a mudança climática através de cooperação administrativa interna e coordenação entre departamentos. Da perspectiva da organização administrativa, estabelecer um grupo de coordenação como um exercício de política transversal – uma tentativa de generalização da (adaptação) climática deliberadamente separada das políticas administrativas anteriores de responsabilidades especiais encapsuladas (Agência de Energia, Administração de Energia no Departamento de Engenharia Civil) – deve-se à natureza e à questão da adaptação climática. Além disso, no decorrer dessa integração horizontal dentro da administração, novos relacionamentos cooperativos entre o Escritório de Meio Ambiente, o Serviço Meteorológico Alemão e o Centro da Mudança Climática do estado de Hesse (*Fachzentrum Klimawandel*, um órgão público que fornece *expertise* sobre o clima), foram estabelecidos, assim como relacionamentos existentes com a faculdade de meteorologia ambiental da Universidade de Kassel se intensificaram, para o propósito do desenvolvimento fundamental e geração de conhecimento para medidas específicas. Por um lado, essa atitude em direção a um estudo integrado das consequências da mudança climática, além do fato de o subcampo das políticas de adaptação climática ter atingido tematicamente o *status* de campo dominante da proteção climática, andou de mãos dadas com a ascensão da política climática do Escritório do Meio Ambiente a um ator central de conhecimento em Frankfurt. Por outro lado – e relativo a isso – métodos primariamente digitais de aquisição de conhecimento científico e geração de evidências (*modelos, simulações e projeções climáticas*) foram adotados a partir de então, com base em pesquisas sobre clima ur-

1. Além do Escritório de Meio Ambiente, esse grupo de coordenação inclui representantes de planejamento urbano, o serviço de bombeiros, drenagem urbana, parques e praças, a Agência de Energia, Escritório de Transporte Rodoviário, o Departamento de Saúde Pública e a Agência de Planejamento de Mobilidade e Transporte.





bano no início dos anos 1990. A cidade contratou o Escritório Meteorológico Alemão (DWD, 2011) para compilar o estudo “Mudança Climática em Frankfurt am Main – uma investigação da Carga Térmica Municipal”. Aqui, o destaque especial está na escala, porque os modelos climáticos municipais permitem previsões de escala muito pequena e, portanto, conclusões para solo urbano precisam de planejamento. Além disso, o empirismo, de acordo com que pesquisa em mudanças climáticas (locais) na flora e na fauna é realizada, também tem um papel importante. As medidas estratégicas de adaptação climática municipais também incluem o conceito de espaços verdes chamados “feixes e raios” (Speichen und Strahlen) irradiando da cidade para o cinturão verde no entorno e no campo. Isso foi desenvolvido pelo Escritório de Meio Ambiente, com a participação do Escritório de Planejamento Urbano. Juntamente com o “GreenBelt” de Frankfurt, pretende reter áreas de geração de ar frio e manter as rotas abertas para fluxos de ar fresco e/ou frio, prevenindo, portanto, superaquecimento na cidade. A adaptação climática é explicitamente definida não só como uma necessidade, mas também como uma oportunidade de melhorar a qualidade de vida na cidade, e garantir sua futura viabilidade, tanto na competição regional quanto global para os residentes e para o comércio.

4.2 Stuttgart: Adaptação climática como uma tarefa local de longo prazo

Em oposição às outras cidades investigadas, Stuttgart aplica uma administração tradicional sobre pilares para as políticas climáticas locais. Além disso, a estrutura administrativa em Stuttgart difere dos outros dois casos pelo fato de que tanto o Escritório de Meio Ambiente quanto o Escritório de Planejamento Urbano estão subordinados ao mesmo vice-prefeito, e problemas de coordenação podem, portanto, a princípio, ser resolvidos por meio de uma intervenção hierárquica. Em Stuttgart, problemas de mudança climática são predominantemente, mas não exclusivamente, tratados por dois departamentos no Escritório de Meio Ambiente: o Departamento de Climatologia Urbana e o Departamento de Economia em Energia, nos quais as designações in-





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

dicam a divisão de tópicos de trabalho. A adaptação climática é predominantemente tratada pelo Departamento de Climatologia Urbana, enquanto as manifestações de proteção climática na eficiência energética e a provisão de energia ambientalmente neutra têm sido tratadas pelo Departamento de Economia em Energia desde 1977.

O que caracteriza a administração de Stuttgart em suas tratativas em relação à mudança climática é uma longa tradição de ocupação com o clima local, como resultado da situação topográfica da cidade (Landeshauptstadt Stuttgart, 2010:6f, Landeshauptstadt Stuttgart, 2008:55). Stuttgart está localizada em um vale circular profundo, o que significa que a troca de ar não funciona muito bem, levando a superaquecimento, especialmente no verão. O Departamento de Climatologia Urbana foi fundado há mais de 75 anos (ibid.), predominantemente lidando com os impactos de medidas diferentes (principalmente estruturais) no clima local. Como resultado dessa situação, a ocupação com políticas ambientais em Stuttgart se desenvolveu de uma forma diferente do que nas outras duas cidades investigadas. Aqui, a ocupação com a adaptação climática tem uma longa história, enquanto, em comparação, a proteção climática é relativamente nova. O primeiro conceito de proteção climática origina-se de 1997 (Landeshauptstadt Stuttgart, 1997).

A longa existência do Departamento de Climatologia Urbana e a análise científica da adaptação climática levou a uma ampla aceitação da retenção de áreas verdes e abertas pela administração municipal e os órgãos políticos da cidade. Isso também permitiu a aceitação de decisões impopulares, tais como a demonstração ao aprovar a tão chamada “*Rahmenplan Halbhöhenlagen*”. Aqui, partes de um plano de uso de terra existente foram revogadas, para que se garantisse a circulação de ar fresco e ventilação na cidade.

A política climática é, entretanto, baseada em uma série de diferentes evidências e formas de geração de evidências. Por exemplo, *insights* sobre as consequências de medidas de construção para o clima local em Stuttgart são baseados em dados adquiridos das medidas e experimentos utilizando gases marcadores na cidade, de forma a identificar correntes de ar (Landeshauptstadt Stuttgart, 2010:17.24). O Departamento Urbano de Climatologia, portanto, utiliza experimentos e modelos/simulações





para geração de evidências. Isso permite uma argumentação de dados e justifica alto reconhecimento técnico de climatologia urbana entre os colegas da administração.

Processos de tomada de decisões ocorrem dentro da administração por meio dos procedimentos formalizados usuais de participação interna das agências de governo locais. Entretanto, há também uma forte cultura de intercâmbio informal. Por exemplo: o envolvimento precoce dos climatologistas urbanos é entendido como útil na perspectiva do departamento de planejamento, de forma a manter os interesses da cidade em termos das necessidades de ventilação da cidade, em específico, e, portanto, no campo da adaptação climática. Os planejadores urbanos veem a si mesmos em parte como os corretores das questões climáticas dentro de seu próprio departamento. Isso torna o Departamento de Climatologia Urbana a fonte inquestionável de conhecimento das consequências da mudança climática da cidade. Esse processo também demonstra que, apesar da oportunidade de resolução hierárquica de problemas, a cooperação interagências é entendida como a estratégia preferida e mais bem-sucedida. Aqui, o departamento funciona tanto em termos de substância e de conceito, ao oferecer os dados relevantes e informações para outras agências (em especial o planejamento urbano), assim como compilando conceitos de proteção e adaptação climática. Tem um alto nível de confiança, mesmo entre as fronteiras entre partidos. Isso fala a favor da geração de evidências por credibilidade institucional e social, que está quase fora de alcance dos ataques de críticos.

Em relação à proteção climática, surge um departamento adicional do Escritório de Meio Ambiente – o Departamento de Economia em Energia. Suas origens podem ser remontadas à crise energética dos anos de 1970 e 1980 e os aumentos de preços da energia concomitantes, que também causaram despesas extras consideráveis para os municípios. Em Stuttgart, esse desenvolvimento levou à introdução de um gerenciamento energético², que tentou desde então reduzir os custos de energia e emissões de CO₂ da cidade. Isso é atingido pelo monitoramento próximo e constante e a otimização do consumo de energia em propriedades municipais, na forma de controle energético. Além disso, o Departamento de Economia em Energia utiliza mais um instrumento: a

2. Gerenciamento energético é uma parte do Departamento de Economia em Energia.





contratação interna. Aqui, o escritório de proteção ambiental fornece financiamento para investimentos de economia de energia e de água para outros departamentos, que são subseqüentemente refinanciados pelas quantias economizadas.

Até as circunstâncias em torno da criação dessa unidade de administração enfatizam que aspectos financeiros foram uma motivação central, com base em cálculo e evidências de quantificação e fortemente caracterizados por expectativas de economia de custos. Essas formas de geração de evidências também podem ser reconhecidas por reduções de emissões e economia de recursos.

Concluindo, deve-se notar que, em Stuttgart, em oposição ao que acontece nas outras duas cidades do estudo de caso, o sequenciamento foi completamente diferente: em Frankfurt e Munique, o campo das subpolíticas de adaptação climática só passou a existir depois de a proteção climática ter sido estabelecida e hoje se mantém em fase de consolidação. Em Stuttgart, uma política de proteção climática foi estabelecida mais tarde. Os dois campos, o da adaptação e o da proteção climática, coexistem, mas seguindo uma lógica divergente, não menos expressada por estratégias e práticas distintas para testes de validade e para produzir evidências e legitimidade.

4.3 Munique: Suprimento de energia ambientalmente neutra como objetivo principal

Da mesma forma que em Frankfurt, a capital estadual Munique foi ocupada com sua própria política energética desde muito tempo, permanentemente guiada por uma coalizão de governo vermelho-verde desde 1990. Em relação à política energética, a comissão de energia de Munique teve papel central na criação de evidências desde o início. Sua tarefa foi desenvolver conceitos de políticas energéticas de longo prazo (Kern et al., 2005:69) e assumir uma função de aconselhamento, como fornecedora de conhecimento para projetos de resolução no conselho municipal. Uma agência coordenando as políticas ambientais, tal qual a Agência de Energia em Frankfurt, não existia nessa época.





Essa comissão se iniciou já na metade dos anos 1980. Ela envolveu representantes da Agência de Saúde Pública e Meio Ambiente, a Agência de Regulamentação de Planejamento Urbano e Construção, a Agência de Controle de Construções, a tesouraria da cidade, os partidos do conselho municipal, a Universidade Técnica de Munique e o *Öko-Institut Freiburg* (Kern et al., 2005:69). Os serviços públicos pertencentes à cidade originalmente lideraram a comissão de energia, destacando assim a relevância do objetivo de garantir um fornecimento de energia ambientalmente neutro para Munique. Uma distribuição descentralizada das responsabilidades de política climática nas unidades municipais e cooperação, formalizada entre atores de conhecimento externo e interno, também podem ser percebidas na comissão de energia de Munique. Tudo isso demonstra que a cooperação com órgãos externos e uma coordenação interna descentralizada da administração têm uma extensa tradição em Munique.

O objetivo de se atingir um suprimento de energia ambientalmente neutro mantém-se em vigor até hoje. Entretanto, em relação às formas de organização, as constelações de atores e até o deslocamento da relevância da proteção e da adaptação climática resultaram mudanças que são descritas abaixo como quatro períodos de tempo sequenciais. O primeiro período em Munique durou do início dos anos 1980 até 1989, conforme demonstra a constituição da comissão de energia, que exercia principalmente uma função consultiva para a administração, mas não a coordenava internamente. A administração de Munique se apresentava, predominantemente, como um receptor decisivo e responsável de conhecimento mas, durante esse período, nenhuma decisão fundamental, de longo prazo, foi tomada. Em termos de desenvolvimento urbano, evitou-se a implementação de decisões de políticas ambientais contundentes, pois elas ainda eram recentes e sua relevância política ainda não era clara. Os atores políticos de Munique se basearam em evidências dos especialistas externos dentro da comissão, em quem confiavam. O propósito era complementar sua expertise interna e legitimar suas ações de políticas climáticas.

Entre 1989 e 1998, a administração alterou seu papel a governança da política climática local. Essa fase pode ser caracterizada por um papel mais forte da administração como gestora de processos e conhecimento. Essa fase é iniciada pelo Programa de





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

Financiamento de Economia de Energia de 1989. Isso estabeleceu incentivos financeiros sob a premissa de financiamento e incentivo. O programa apoiou os cidadãos de Munique na conversão para fontes renováveis de energia e em medidas de economia de energia com subsídios.

Os relatórios regulares sobre o desenvolvimento de emissões de CO₂ ao conselho municipal começam em 1990. Como resultado da Aliança Internacional de Cidades Europeias do Clima (Alianza del Clima) em 1992, a capital do estado entrou em um acordo voluntário para a redução municipal de emissões de CO₂. Além disso, os Stadtwerke München (serviços municipais) foram convertidos a uma empresa de responsabilidade limitada, mas se mantiveram como propriedade 100% municipal. O portfólio de energia do departamento de Saúde Pública e Meio Ambiente se expandiu. O vice-prefeito de Munique assumiu a chefia da comissão de energia do chefe do Stadtwerke até 2014 (Kern et al., 2005:70).

O Departamento de Saúde Pública e de Meio Ambiente tentou, em vão, em diversas situações, assumir a responsabilidade pela gestão da energia nas propriedades municipais.

Entretanto, ela se manteve com o Departamento de Engenharia Civil, que é onde a Agência de Controle de Construções está, por sua vez, localizada (ibid.). A responsabilidade por problemas de energia, portanto, se manteve dividida, como em Frankfurt. Em relação ao segundo período, pode-se dizer que, como resultado da conversão de Stadtwerke, um novo ator de conhecimento entrou na arena. Como consequência do início do processo local da Agenda 21, a integração de conhecimento laico como uma forma de criação de evidências também se inicia, e os procedimentos de participação são estabelecidos.

O terceiro período de “desenvolvimento e implementação” de uma agenda climática estratégica no desenvolvimento urbano se estende de 1998 a 2008. O conceito de desenvolvimento urbano “*Perspektive München*” foi compilado durante esse período. Em 1998, o “*Perspektive München*”, baseado em processos, pôde ser entendido como a pedra fundamental do cenário administrativo para a agenda climática de Munique,





porque a “*Leitlinie Ökologie*”, que é importante em termos de política climática, está inscrita dentro dela. Como uma consequência desses modelos processuais, uma nova forma de coordenação administrativa interna é implementada e a participação, como uma forma externa de cooperação, é perpetuada. Em 2007, começou uma mudança parcial de políticas, como resultado de um processo de avaliação, porque a proteção e a mudança climáticas agora atingiam uma maior relevância. A “*Leitlinie Ökologie*” foi complementada pela seção de “Mudança Climática e Proteção Climática” (Landeshauptstadt München, 2008), mas somente em 2012 foi aprovada pelo conselho municipal. Esse complemento pode ser entendido como uma reestruturação estratégica, pois foram empregadas medidas existentes, que passaram por um reforço institucional com a implementação da “*Leitlinie Ökologie*”.

O quarto período começou em 2008, quando Munique se uniu ao Pacto de Prefeitos. A decisão central é a “*Integrierte Handlungsprogramm Klimaschutz in München*”, ou IHKM, um documento político envolvendo o objetivo de prover todas as edificações municipais e domicílios privados com 100% de energia verde até 2025. Para ser membro do pacto de prefeitos exigia-se que um plano de ação energético fosse compilado até 2012, que em Munique tomou a forma do IHKM. Nesse contexto, o estabelecimento de uma governança e estrutura de controle para as políticas ambientais de Munique era novo.

Três níveis de decisão e de trabalho foram estabelecidos para os objetivos desse processo de conversão (Landeshauptstadt München, 2010). A principal agência de coordenação do IHKM e um grupo diretor, reunindo representantes do nível de gestão da administração da cidade, estão localizados no primeiro nível. Ele foi encabeçado pelo terceiro prefeito de Munique. O Departamento de Saúde Pública e de Meio Ambiente recebeu a tarefa de conduzir os negócios. O grupo de projeto, que garante que a implementação operacional seja coordenada, é instalado no segundo nível. Isso envolve uma equipe das unidades afetadas, com o poder de decisão adequado. Os grupos de trabalho trabalham no terceiro nível, orientados em torno das esferas de ação. Como atores de conhecimento externos, os “*Forschungsgesellschaft für Energiewirtschaft mbH (FfE)*” estão localizados no terceiro nível. Os FfE avaliam as medidas





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

desenvolvidas no campo das reduções de CO₂. A política climática de Munique é, portanto, singularmente impregnada em uma estrutura clara de controle. Os projetos de política climática descentralizados vão, a partir de agora, ser controlados de dentro da administração do RGU. Isso significa que espaços adicionais e pluralistas de produção de conhecimento se mantêm na estrutura de administração. Klimecki e Gmür referem-se a esta estratégia de lidar com a contingência em ambientes dinâmicos e complexos como uma abertura organizacional, que anda de mãos dadas com a descentralização, a segregação e uma maior superação de fronteiras (Klimecki & Gmür, 1997:246). Além disso, no caso de Munique, a estrutura descentralizada e pluralista sempre é acompanhada por um elemento hierárquico, pois, na administração de Munique, tudo eventualmente volta ao prefeito, que tem uma posição forte.

De maneira geral, pode-se notar, em relação às políticas climáticas de Munique, que a capital do estado nunca emergiu como a única provedora de conhecimento na criação de evidências. A cooperação com especialistas externos e sua integração formalizada, subsequentemente também incluindo conhecimento laico, são elementos fundamentais de geração de conhecimento na política climática de Munique, como os elementos participatórios de PM e a comissão de energia demonstram.

Ademais, a geração de evidências por cálculo e quantificação, como o monitoramento tradicional de CO₂ da cidade, assim como relatórios externos especializados e avaliações especializadas, são principalmente dominantes. Indicadores para isso incluem o estabelecimento da comissão de energia e o desenvolvimento do setor de energia dentro do RGU. Relatórios externos especializados, compilados pelo *Öko-Institut Freiburg*, por exemplo, são características da cooperação com especialistas de fora. Na política climática de Munique, o conhecimento externo especializado também serve como uma fonte externa de legitimidade e não somente como uma consultoria de fora. Desenvolvimentos recentes confirmam isso. Só recentemente iniciou-se uma análise estratégica crítica da adaptação climática. Nesse caso, a relevância da ação local é criada pela compilação de situações locais. Dessa forma, medidas de adaptação climática são justificadas através da cooperação com o Escritório Meteorológico Alemão.





Conclusão

Os casos mostram que essas três comunidades não só justificam suas ações de maneiras diferentes, e definem ênfases diferentes com suas medidas e programas, mas também tratam de “políticas climáticas” em diferentes estruturas administrativas.

Sem nenhuma dúvida, houve uma alteração de relevâncias em todas as três cidades. Mudança climática (na forma de política energética) emergiu como um assunto de relevância de uma maneira constante, apesar de ter ênfases diferentes em relação a seus objetivos, programas e instrumentos. Em termos de adaptação climática, fomos inicialmente capazes de observar assincronicidades. Como consequência de um exame prévio da adaptação climática em Stuttgart, uma ordem de conhecimento diferente das de Munique e Frankfurt pôde ser observada, tanto temporalmente, quanto conceitualmente. As últimas estão em estágios variados de desenvolvimento em termos do foco na adaptação climática.

Stuttgart, por outro lado, é caracterizada por um alto nível de constância conceitual: proteção climática também é um tópico local de políticas ambientais, que é, todavia, constantemente sobreposta pela adaptação climática.

Em termos dos quatro tipos de redes desenvolvidos por Rob Hoppe, emerge o seguinte cenário:

Em Frankfurt, podemos observar uma transição do Tipo 1 (redes fechadas e institucionalizadas) ao Tipo 3 (coalizões de defesa concorrentes em subsistemas de políticas institucionalizadas e oligopolistas). Por muitos anos, a coalização da Agência de Energia, a Administração de Energia e a agência de habitação municipal ABG agiram com base em um consenso político estável e uma clara definição de problemas. A abordagem da resolução de problemas pode ser tratada como uma abordagem tecnocrata e um uso privilegiado de conhecimento burocrático especializado (tecnocracia convidada, nos termos de Hoppe). Entretanto, a Agência de Energia também foi politicamente e administrativamente isolada como resultado de sua posição especial. Temporariamente, a transição pode ser identificada em 2007, porque esse foi





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

o ano que a adaptação climática foi ancorada como a segunda relevância depois da proteção climática. Aqui, o principal foco estava em eventos climáticos extremos e mudanças mais assustadoras da flora e da fauna, e mesmo a saúde e o bem-estar da população da cidade. Desde então, o resultado para a administração da cidade de Frankfurt tem sido a formação de coalizões concorrentes. Em ambos os campos de subpolíticas, o da proteção climática e o da adaptação climática, diferentes métodos de geração de conhecimento e criação de evidências com estabilidades institucionais diferentes dominam (e coexistem).

Stuttgart demonstra uma rede Tipo 1 relativamente estável, constituída por um grupo de especialistas em administração reconhecidos, agindo na base de um consenso político estável. A rede é relativamente imune à influência externa. Ainda mais do que em Frankfurt, podemos falar de um uso privilegiado de conhecimento burocrático especializado. O respaldo político da coalizão de especialistas também é maior e, ao contrário de Frankfurt, a rede é mais bem integrada na administração. O modo dominante de geração de evidências é a tecnologia de simulação climática, que foi reconhecida por especialistas de toda a Alemanha. Especialistas burocratas decidem juntos com uma equipe da alta administração agindo como solucionadores de problemas e de uma forte comunidade epistêmica. Isso se baseia no objetivo de melhorar a qualidade de vida local climaticamente ameaçada. Entretanto, esse cenário também é especificamente mobilizado pela administração de Stuttgart, de forma a produzir assertividade política, que é necessária com uma visão para lidar com conflitos virulentos em medidas da adaptação climática.

Em Munique, por outro lado, a sequência temporal demonstra uma mistura de Tipo 2, “redes temáticas abertas e emergentes”, e Tipo 4, “redes projetadas”. O estabelecimento de proteção climática em Munique ocorreu mais como um processo evolucionário aleatório e foi acompanhado de uma dinâmica política e de uma competitividade entre as unidades de administração da cidade. O resultado é uma ordem de conhecimento pluralista e um modo incremental de resolução de problemas. O papel do gerenciamento da rede é bastante fraco. Entretanto, participação cidadã recebeu um destaque relativamente grande. A administração municipal tenta combater a re-





lativa indiferença da sociedade urbana às medidas de adaptação climática, ao apresentá-las como proteção à qualidade de vida, mas quase não é capaz de compensar a subordinação política da adaptação.

Por muito tempo, então, houve uma mistura de objetivos ambíguos para as políticas e a elaboração delas de forma simbólica e experimental. Mesmo assim, coalizões de conveniência se cristalizaram e atingiram considerável sucesso. O conhecimento especializado, no entanto, raramente é mobilizado e implementado no contexto de uma racionalidade técnica. Ao contrário, ele atende à legitimidade. Com a criação da estrutura de controle e do IHKM em 2007, podemos falar de uma transição a uma rede de Tipo 4. A cidade de Munique poderia agora realizar ações de políticas ambientais, mas controvérsias internas e conflitos de objetivos foram interrompidos, no que pode ser entendido, em última instância, como uma intervenção hierárquica.

Em Munique, a criação de evidências baseada em “medidas” técnicas é adicionalmente aplicada, e em Stuttgart quase que exclusivamente. Em Stuttgart, em especial, além do monitoramento contínuo e do acompanhamento da avaliação, os benefícios demonstráveis em unidades monetárias de medidas de proteção energética e climática dá origem a uma legitimidade bastante peculiar: em Stuttgart, mas em Munique também, a proteção climática deve simplesmente se pagar. As cidades se apoiam em “evidência mecânica” para um alicerce e legitimação, por exemplo, em evidências que se baseiam em exatidão, objetividade e capacidade de previsão (ver também Rüb & Strassheim, 2013).

De maneira geral, fica aparente que, por um lado, a quase onipresente geração de novos conhecimentos em políticas ambientais locais, ao recorrer-se à expertise científica interna ou externa (relatórios especializados, cenários, modelos, etc.), tem um papel importante nas tentativas de reduzir o grau de incerteza; por outro lado, a criação de novos procedimentos ou de acordos de geração de conhecimento, com os quais parece ser possível que novos conhecimentos relevantes a ações sejam gerados e armazenados, tem papel importante. Alguns desses métodos explicitamente laicos se colocam como tendo um caráter científico, mas alguns se mantêm como





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

previsões informais, que são, todavia, aceitas, mesmo que não precisem atender a demandas baseadas em evidências. Ao contrário, essas são estimativas baseadas em empirismo de longo prazo e parcialmente sustentada pela experiência de colegas. Em especial, o valor de utilidade política de conhecimento científico, que pode ser definido de maneira diferente e variar em cada comunidade, é, portanto, decisivo. Entretanto, os métodos de geração de evidências e o conhecimento produzido tanto em seu interior, quanto por eles, não devem somente se afirmar e se comprovar em interações locais, eles também precisam, conforme tratado na seção dois, de âncoras organizacionais, de forma que possam ser alocados a unidades administrativas como práticas e estratégias.

Karsten Zimmermann

Desde 2012, é professor de European Planning Cultures na Faculdade de Ordenamento do Território da Universidade Técnica de Dortmund. Foi pesquisador sênior no Centro de Pesquisa em Pesquisa Urbana (Eigenlogik der Städte) da Universidade de Tecnologia de Darmstadt até 2010 e pesquisador sênior na Universidade de Tecnologia de Darmstadt, Centro de Estudos Interdisciplinares em Tecnologia, até 2009.

Referências

BECK, S. Vertrauen geschmolzen? Zur Glaubwürdigkeit der Klimaforschung. *AusPolitik und Zeitgeschichte*, 32–33, 15–21, 2010.

BÖSCHEN, S., KASTENHOFER, K., RUST, I., SOENTGEN, J., Wehling. Scientific Non-Knowledge and Its Political Dynamics. The Cases of Agri-Biotechnology and Mobile Phoning. *Science, Technology and Human Values*, 35, 783–811, 2010.





BULKELEY, H., CASTÁN BROTO, V., EDWARDS, G. Bringing climate change to the city: towards low carbon urbanism. *Local Environment*, 17, 5, 545–551, 2012.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G., OLSEN, J. P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*. 17, 1, 1-25, 1972.

DWD (Deutscher Wetterdienst). *Frankfurt am Main im Klimawandel – Eine Untersuchung zur städtischen Wärmebelastung*. Berichte des Deutschen Wetterdienstes 237, Offenbach, 2011.

FRÖHLICH, J. Klimaanpassung im administrativen Diskurs – das Verhältnis von Verwaltungsakteuren zu unsicherem wissenschaftlichen Wissen, *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht*, 32, 3, 325-350, 2009.

GRAMELSBERGER, G. Simulation - Analyse der organisationellen Etablierungsbestrebungen der (neuen) epistemischen Kultur des Simulierens am Beispiel der Klimamodellierung. In: Halfmann, J. and Schuetzenmeister, F. (eds.): *Organisationen der Forschung*. Der Fall der Atmosphärenwissenschaften. Wiesbaden: VS Verlag, 2009. 30-52.

Grundmann, R. Climate Change and Knowledge Politics, *Environmental Politics*, 16, 3, 414-432, 2007.

HOLDEN, M. Social learning in planning: Seattle's sustainable development code-books. *Progress in Planning*, 69, 1-40, 2008.

HOPPE, R. *The Governance of Problems: Puzzling, Powering and Participation*. Bristol: The Policy Press, 2011.

IFEU (Institut für Energie - und Umweltforschung Heidelberg). *Energie - und Klimaschutzkonzept für die Stadt Frankfurt am Main 2008*. Heidelberg, 2008.

JASANOFF, S. The practices of objectivity in regulatory science. In: Camic, C.; Gross, N.; Lamont, M. (eds.) *Social Knowledge in the Making*, University of Chicago Press: Chicago, 2011. 307-338.





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

JASANOFF, S. *Design by Nature*. Science and Democracy in Europe and the United States. Princeton University Press, 2005.

KERN, K., NIEDERHAFNER, S., RECHLIN, S., WAGNER, J. *Kommunaler Klimaschutz in Deutschland – Handlungsoptionen, Entwicklung und Perspektiven*. Discussion Paper SPS IV 2005-101, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 2005.

KLIMECKI, R., GMÜR, M. Organisationale Transformation – grenzenlos? Struktur- und Prozeßmuster in der kollektiven Bewältigung von Unsicherheit. In: Schreyögg, G., Sydow, J. (eds.), *Gestaltung von Organisationsgrenzen*, Berlin: Walter de Gruyter & Co, 1997. 235-270.

KRAUTZBERGER, M. Klimaschutz als Aufgabe der Stadterneuerung und des Stadtbbaus, *Deutsches Verwaltungsblatt*, n. 2/2012, 69-74, 2010.

LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN. *Aktualisierung der Leitlinie Ökologie der Perspektive München – Teil Klimawandel und Klimaschutz* (versão preliminar), Munique, 2008. (on-line em: <http://0cn.de/8rem>, data: 07/04/2014).

LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN. *Das Integrierte Handlungsprogramm Klimaschutz in München*. Munique, 2010.

LANDESHAUPTSTADT STUTTGART. *Klimaschutzkonzept Stuttgart*. Schriftenreihe des Amtes für Umweltschutz 3/1997, Stuttgart, 1997.

LANDESHAUPTSTADT STUTTGART. *Umweltaspekte in der räumlichen Planung in Stuttgart*. Schriftenreihe des Amtes für Umweltschutz 1/2008, Stuttgart, 2008.

LANDESHAUPTSTADT STUTTGART. *Der Klimawandel – Herausforderung für die Stadtklimatologie*. Schriftenreihe des Amtes für Umweltschutz 3/2010, Stuttgart, 2010.

LANDESHAUPTSTADT STUTTGART. *Klimaanpassungskonzept Stuttgart – KLIMAKS*. Stuttgart, 2012.

LEFSRUD, L. M.; MEYER, R. E. Science or Science Fiction? Professionals' Discursive Construction of Climate Change, *Organization Studies*, 33, 11, 1477-1506, 2012.





MAASEN, S.; WEINGART. What's New in Scientific Advice to Politics. In: Maasen, S.; Weingart (eds.), *Democratization of Expertise? Exploring Novel Forms of Scientific Advice in Political Decision-Making*, Berlin/Heidelberg/New York, 2005. 1-19.

MILLER, C. A. Democratization, International Knowledge Institutions, and Global Governance. *Governance*, 20, 2, 325-357, 2007.

RÜB, F.; STRASSHEIM, H. 2013. Politische Evidenz. Objektivierung als Legitimationspraxis. In: Daase, C., Geis, A., Nullmeier, F. (eds.) *Der Aufstieg der Legitimitätspolitik. Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen*. Baden-Baden: Nomos, 2013. 377-398.

SARETZKI, T. Welches Wissen – wessen Entscheidung? Kontroverse Expertise im Spannungsfeld von Wissenschaft, Öffentlichkeit und Politik. In: Bogner, A. e Torgersen, H. (eds.), *Wozu Experten? Ambivalenzen der Beziehung von Wissenschaft und Politik*. Wiesbaden: VS Verlag, 2005. 345-369.

STADT FRANKFURT AM MAIN. *Resolution B 2443 on passive house standard of the city council dated 06/09/2007*, Frankfurt am Main, 2007.

STADT FRANKFURT AM MAIN. *Umwelt Frankfurt 2010. Status und Trends*, Frankfurt am Main, 2010.

STADT FRANKFURT AM MAIN. *Project description and funding plan for compiling the '100% Klimaschutz' master plan for Frankfurt am Main*, Frankfurt am Main, 2011a.

STADT FRANKFURT AM MAIN. *Frankfurter Anpassungsstrategie an den Klimawandel*, Frankfurt am Main, 2011b.

STEHR, N. Wissen, In: Engel, C. et al. (eds.) *Wissen – Nichtwissen – Unsicheres Wissen*. Baden-Baden, 2002. 17–34

STRAßHEIM, H. Wissensordnungen - Theoretische Grundlagen und analytische Potentiale eines Grenzbegriffs. In: Busch, A. and Hofmann, J. (eds.), *Politik und die Regulierung von Informationen*, Baden-Baden: Nomos, 2013. 48-85.





Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável

WEINGART. *Wissenschaftssoziologie*. Bielefeld: transcrição, 2003.

WEINGART, P., ENGELS, A., Pansegrau. *Von der Hypothese zur Katastrophe – der anthropogene Klimawechsel im Diskurs zwischen Wissenschaft, Politik und Massenmedien*. Opladen: Leske + Budrich, 2003.







Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável



