

Governança e governabilidade regional: uma análise da Região Metropolitana da Baixada Santista

203

MARIANA FERRETI LIPPI

INTRODUÇÃO

As metrópoles se configuram como lugares estratégicos para o desenvolvimento social e econômico das sociedades modernas. Isso porque é nas áreas metropolitanas que circula diariamente um fluxo intenso de pessoas, mercadorias e serviços que avançam os limites territoriais existentes (Garson, 2009). Segundo dados do IBGE¹ de 2010, o Brasil conta com 36 regiões metropolitanas, compostas por 590 municípios e cerca de 80 milhões de habitantes, que representam 42% da população total do país. O país ainda conta com três Regiões Integradas de Desenvolvimento² (RIDE), de iniciativa federal e três Aglomerações Urbanas³, instituídas por leis estaduais.

No entanto, como Lefèvre (2009, p. 300) reconhece “elas custam a se constituir em atores coletivos, capazes de produzir as políticas adequadas para responder, ao mesmo tempo, a interesses e desafios e orientar o seu futuro”.

1. Fonte: ftp://geofitp.ibge.gov.br/Organizacao/Municipios_por_Regioes_Metropolitanas. Dados atualizados até 30/7/2010. De acordo com o Censo de 2010, a população residente em regiões metropolitanas é de 78.227.860, enquanto o Brasil apresenta uma população total de 185.712.713.
2. Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs) são regiões que se situam em mais de uma unidade federativa e, portanto são criadas por leis federais.
3. Aglomerações urbanas configuram-se como grandes áreas urbanizadas em torno de uma cidade núcleo e são instituídas por leis estaduais.

Constata-se, portanto, uma dicotomia na realidade metropolitana, pois se por um lado a literatura afirma ser a metrópole o *locus* para se tratarem questões políticas, sociais, econômicas, culturais e ambientais, por outro, acrescenta-se que ela praticamente inexistente politicamente, o que a torna ingovernável (Lefèvre, 2009).

Como afirma Laczynski (2010), após a discussão sobre regiões metropolitanas (RM) ter ficado esquecida, tanto no meio acadêmico como pelos gestores públicos, observa-se recentemente uma movimentação nas universidades e entidades públicas sobre esse tema, o que reflete numa agenda de debates. Surge nesse contexto o desafio de compreender os principais fatores identificados na literatura como “favoráveis” para a governança e governabilidade em regiões metropolitanas. Tem-se, para tanto um olhar específico, neste artigo, para o caso da Região Metropolitana da Baixada Santista. Criada em 1996, a RMBS e todo seu arranjo institucional, apresenta-se, à época como uma solução regional para atender as demandas comuns dos municípios e favorecer o diálogo junto ao governo estadual e federal. Entretanto, apesar de ser reconhecida como uma experiência de sucesso parcial, a RMBS ainda apresenta dificuldades de avançar nas soluções regionais, evidenciadas, em partes, a partir da análise dos oito fatores identificados na literatura.

GOVERNANÇA E GOVERNABILIDADE REGIONAL: ASPECTOS RELEVANTES DA LITERATURA

A pesar da importância reconhecida das metrópoles, elas raramente se constituem como áreas de desenvolvimento de políticas públicas. Esse fato justifica a atenção especial às “ferramentas, mecanismos, instrumentos e ordenamentos” considerados como necessários para a **governabilidade** nesses territórios e, conseqüentemente, para a implementação de políticas públicas e ações cooperadas para o desenvolvimento territorial (Garson, 2009). Atualmente, é dada muita atenção aos modelos de governança local e metropolitana a fim de permitir essa “governabilidade” no território. Sobretudo, antes de se avançar na diversidade de modelos e estruturas de governança, é necessário balizar-se em alguns conceitos.

A **governabilidade**, segundo Gouvêa (2005), pode ser definida por quatro pilares: i) a capacidade dos governos em diagnosticar problemas e demandas, e com isso, propor políticas capazes de superá-los; ii) a capacidade de mobilização de recursos e instrumentos para implementar as políticas ora formuladas; iii) a capacidade destacada de liderança de governo; e, por fim,

porém não menos importante, iv) a capacidade de tomada de decisão e implementação do executivo e de edição de leis pelos legislativos que sejam capazes de equacionar os conflitos. Reconhece-se, portanto, o imenso desafio de garantir a governabilidade em cenário metropolitano onde: os problemas, apesar de diagnosticados, pressupõem uma atuação coletiva dos governantes locais, devendo ultrapassar as fronteiras político-partidárias; os recursos, muitas vezes insuficientes diante da complexidade e dimensão das políticas necessárias, agregam aos municípios limites de atuação inclusive quanto à capacidade administrativa; há fragilidade no que tange à fragmentação institucional no processo de implementação das políticas; e há inexistência de um legislativo para o território, causando dependência dos legislativos estaduais para equacionar os conflitos regionais.

Como reforça Garson (2009), o problema metropolitano é uma junção de fragmentação política e institucional, agravada pela inexistência de autoridade metropolitana como ator político capaz de responder às demandas do território. Todavia, como afirma Klink (2005), a boa governabilidade metropolitana está para além da existência de um sistema de planejamento e gestão; ela pressupõe mudanças políticas e envolvimento de todos os atores interessados. Isso reforça a necessidade de atenção aos modelos de governança adotados e às estruturas de governos impostas no âmbito metropolitano. Antes de avançar nesses modelos, retomam-se, portanto as definições conceituais.

As definições tradicionais trazidas por Terry McGee (2010) evidenciam uma distinção teórica entre “**governo**” e “**governança**”, na qual o primeiro era entendido como “sistema político pelo qual um grupo de pessoas é administrado e regulado”, e o segundo como “aquilo que o governo faz” (McGee, 2010, p. 28). Mas como já ressaltado por Vranken, Decker e Nieuwnhuyze (2003 apud McGee, 2010) a diferença entre governo e governança está cada vez menos clara, porque os governos, por meio das redes de colaboração, têm se aproximado e estabelecido parcerias com o setor privado e a sociedade civil, o que permite agregar ao conceito de **governança** o “desenvolvimento da capacidade de cooperação para a produção de resultados” (McGee, 2010, p. 29).

Já numa perspectiva mais abrangente, Lefèvre (2005) afirma que a governança metropolitana consiste num conjunto de decisões e de “fazer política”, na qual se valorizam a negociação, o estabelecimento de parcerias e flexibilidade na composição de novas estruturas. Entretanto, Garson (2009) apresenta outro argumento destacando que os “Governos são um elemento necessário à governança, mas não suficiente” (Garson, 2009, p. 74). Isso porque a

autora também considera que a governança está além do governo em questão, uma vez que ela envolve a sociedade civil e se forma a partir dela. Com isso, Garson afirma que em se tratando de áreas metropolitanas, as estruturas de governança podem se desenvolver sem que haja necessidade de instituir um governo metropolitano.

Como coloca Machado (2009), apesar de haver em cenário internacional tentativas de governança metropolitana, no Brasil a concretização deste feito é “incipiente”. Neste aspecto, há ainda autores que consideram que as regiões metropolitanas no Brasil expressam modelos de “desgovernança”, principalmente em se tratando de políticas metropolitanas voltadas à questão social (Ribeiro & Santos Junior, 2010). Desta forma, reconhecem-se principalmente dois grandes desafios para a eficácia das estruturas de governança metropolitana, que são: **gerar relacionamentos colaborativos** entre os diferentes níveis de governo, e **desenvolver mecanismos para colaboração** entre municípios fragmentados, com realidades fiscais, político-partidárias e inclusive metas para implementar políticas públicas diferentes (McGee, 2010).

Surge neste cenário a atenção aos arranjos institucionais adotados na organização, gestão e financiamento das regiões metropolitanas, a fim de promover e permitir melhores formas de articulação e cooperação entre os diferentes atores governamentais envolvidos, favorecendo a governança. Como estudo, é relevante identificar quais são os modelos e tipos de arranjos institucionais caracterizados na literatura; porém, é importante lembrar que:

(...) não existe um arranjo institucional único para a organização das regiões metropolitanas, e que os próprios modelos mudam no decorrer do tempo em função da dinâmica socioeconômica e política mais ampla da sociedade (Klink, 2009, p. 416).

Para o autor, o modelo de arranjo institucional adotado não garante a efetividade nas ações metropolitanas, mas possibilita entender melhor a dinâmica metropolitana, pois reflete a lógica de articulação, gestão, hierarquia e até de atuação entre os diferentes atores governamentais. Dentre os arranjos institucionais apresentados pelos autores, destacam-se: o **modelo monista**, que se baseia numa estrutura centralizada de governo em que um governo local prestará todos os serviços locais; o **modelo dualista**, chamado por Lefèvre (2008) de **modelo metropolitano** e por Klink (2008) por **modelo supramunicipal**, que considera “uma instituição de nível superior, um governo regional ou uma autoridade metropolitana com jurisdição sobre uma

vasta área geográfica coexiste com esferas inferiores de governo (municípios, cidades, aldeias, distritos municipais)” (Rojas, 2008, p. 4); os **arranjos de cooperação voluntária**, entendidos como os acordos constituídos de forma voluntária entre os governos locais, podendo ser criados ou destituídos de maneira mais simples; e os **distritos para fins especiais**, chamados por Lefèvre (2005) de “autoridades intermunicipais monossetoriais conjuntas”, ou seja, que prestam serviços considerados como regionais de forma conjunta.

Destaca-se o estudo recente de McGee (2010, p. 35) sobre as formas de governança, que as classifica em quatro grandes níveis:

- a) Acordos multiníveis, envolvendo os níveis nacional, estaduais e municipais de governo;
- b) Acordos regionais, que operam em uma região metropolitana definida;
- c) Acordos regionais submetropolitanos entre municipalidades que formam parte de uma região metropolitana estendida;
- d) Acordos descentralizados, que são semelhantes aos acordos regionais submetropolitanos, mas incluem processos *bottom-up* e são focados em políticas de inclusão social.

Para os acordos multiníveis, também conhecidos como articulações intergovernamentais, o autor destaca as tentativas de colaboração entre os três níveis de governo – “nacional/federal”, “estado/província”, “municipal/cidade” – e os desafios no tocante à cooperação sem imposição de alterações constitucionais quanto às responsabilidades desses entes. Já os acordos regionais são também conhecidos como arranjos formais de gestão metropolitana, nos quais se estabelecem órgãos de planejamento e gerenciamento para problemas territoriais – modelo estadualizado via Agências Metropolitanas ou Conselhos Deliberativos e Consultivos. Com relação a esses, o autor enfatiza a potencialidade de se ter visão de longo prazo para a região e o estabelecimento de prioridades – e com isso, a destinação de recursos de forma mais eficiente; a provisão de serviços voltados à infraestrutura de forma mais eficaz, uma vez que considera a extensão do território para além das fronteiras dos municípios – como exemplo, a política de mobilidade urbana. Considera-se também no tipo de modelo estadualizado a possibilidade de unificação de banco de dados e coleta de informações mais abrangentes sobre todo o território, o que favorece as políticas sociais.

Outro destaque trazido pelo autor refere-se aos acordos submetropolitanos, que no Brasil se materializam via solução dos consórcios públicos, que consistem na cooperação entre alguns municípios pertencentes a uma região

metropolitana uma vez que forem diagnosticados seus problemas comuns. A última forma de governança apresentada por McGee (2010) são os acordos descentralizados, que também representam a experiência via consórcios públicos; no entanto, com o diferencial que a demanda para a existência desta solução ocorre por meio da atuação organizada da sociedade civil.

Contudo, evidencia-se ainda uma fragilidade dos modelos de governança e gestão atualmente aplicados, considerados por alguns autores como “um dos principais problemas a serem enfrentados pela política local e nacional” (Teixeira & Carneiro, 2009), e tidos como incapazes de resolver os problemas metropolitanos (Laczynski, 2009; Spink & Teixeira, 2009). Mas vale lembrar, como acrescenta Klink (2009), que as regiões metropolitanas são “espaços de contestação e de negociação de conflitos”, que envolvem atores e escalas de poder, portanto não pressupõem soluções por meio de fórmula única, mas sim de ajustes capazes de negociar os conflitos existentes. Desta forma, não se trata de olhar somente a engenharia institucional das regiões metropolitanas, mas de reconhecer as relações de interdependência, evoluir na agenda de negociação de conflitos e fomentar a alternativa via gestão compartilhada.

IDENTIFICAÇÃO E ANÁLISE DOS FATORES QUE FAVORECEM A GOVERNANÇA E GOVERNABILIDADE REGIONAL A PARTIR DO CASO DA RMBS

Constata-se que diferentes experiências, nacionais e internacionais, têm sido abordadas na literatura nos últimos anos a fim de **entender os modelos de governança e arranjos institucionais adotados** e, com isso, compreender-se-ão no cenário metropolitano, **soluções que garantam uma maior efetividade em ações nessas áreas**. Entretanto, o que se observam ainda são sucessos parciais, que evidenciam os desafios desse tema para a gestão pública, pois, como reconhecem os autores Ribeiro e Santos Junior (2010, p. 60), a “construção de um novo projeto de desenvolvimento para o Brasil, sustentável e democrático, exige colocar a questão metropolitana no centro da agenda social brasileira”.

A partir do estudo da literatura e mapeamento dos principais autores que tratam dos temas relacionados às regiões metropolitanas, foi possível identificar que alguns fatores têm sido considerados estratégicos para atingir melhores alcances nas ações metropolitanas. Alguns fatores estão definidos por mais de um autor, já outros se caracterizam por preocupações pontuais, porém de relevância constatada, inclusive em experiências empíricas. Os oito fatores identificados na literatura como favoráveis para a governança e gover-

nabilidade regional são: *cooperação entre os atores governamentais; inexistência de polarização entre os municípios; envolvimento dos legislativos municipais; participação e validação da sociedade civil; existência de arranjo institucional; assunto organizador das demandas da região metropolitana; recursos e fontes de financiamento; e existência de liderança política.*

Com o objetivo de reunir os principais argumentos trazidos pelos autores quanto às implicações dos fatores identificados para a governança e governabilidade em regiões metropolitanas, estruturou-se a tabela resumo a seguir:

Tabela I. Fatores que favorecem a governança e governabilidade regional

Fatores	Principais Argumentos	Principais Autores
Cooperação entre os atores governamentais	A cooperação é necessária para a resolução de problemas que extrapolam fronteiras territoriais. Deve superar o "jogo de soma zero". Deve garantir que as relações não sejam assimétricas e com imposição de interesses. A cooperação pode reduzir a desigualdade entre governos locais e favorecer a eficiência econômica.	Alves, 2001; Klink, 2009; Brandão, 2008; Garson, 2009
Inexistência de polarização entre os municípios	A polarização numa relação horizontal entre municípios pode sugerir relações políticas dominantes, que em cenário de municipalismo autônomo não favorecem a ação coletiva e cooperada.	Spink, Teixeira & Clemente (2009)
Envolvimento dos legislativos municipais	A atuação legislativa nas áreas metropolitanas está sujeita aos legislativos municipais ou aos interesses dos deputados estaduais em se engajar no projeto metropolitano. Além de comprometer as políticas de interesse regional, deixa ao executivo a função essencial de proposição de políticas públicas.	Alves (2001)
Participação e validação da sociedade civil	A boa governança em regiões metropolitanas depende também do envolvimento e participação da sociedade civil. O direito do cidadão à voz deve ser preservado na democracia, mesmo diante de uma representação indireta dos executivos municipais, como é no espaço metropolitano.	Rolnik & Somekh (2000); Azevedo & Mares Guia (1999); Rojas (2008); Garson (2009).
Existência do arranjo institucional	Os arranjos institucionais atuais não respondem satisfatoriamente às demandas metropolitanas. Mas ainda deve-se uma atenção às alianças e alternativas institucionais, pois elas favorecem que políticas importantes mudem de escala e passem a ser mais eficazes.	Klink (2009); Lefèvre (2009); Rolnik & Somekh, (2000)
Assunto organizador das demandas da região metropolitana	Algumas políticas têm como característica a necessidade de atuação coletiva, e somente desta forma elas serão efetivas, pois extrapolam as fronteiras municipais, como exemplo: saneamento básico, resíduos sólidos, segurança pública, transporte.	Azevedo & Mares Guia (1999); Lefèvre (2009); Spink, Teixeira & Clemente (2009); Klink (2005)
Recursos e fontes de financiamento	A inexistência de recursos e fontes de financiamento é reconhecida como um dos principais fatores limitantes de políticas e ações metropolitanas.	Spink, Teixeira & Clemente (2009); Garson (2009)
Existência de liderança política	Os líderes, ou também empreendedores políticos, possibilitam a ação coletiva dos governos locais, pois são fundamentais no papel de articulação e cooperação.	Garson (2009); Caldas (2007); Machado (2009)

Fonte: Elaborado pela autora a partir da literatura estudada.

Dotada de um arranjo institucional característico, pois conta com uma estrutura metropolitana legalmente constituída, formada pelo **Conselho de Desenvolvimento da Baixada Santista** (Condesb), a **Agência Metropolitana da Baixada Santista** (AGEM), e o **Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista** (Fundo), a RMBS apresenta todos os desafios impostos às áreas metropolitanas.

Ela é tida como uma experiência relativamente positiva, pois dentre outras alegações, conta com recursos próprios através do Fundo Metropolitano; é composta por um arranjo institucional formal, criada no período democrático, pós-Constituição de 1988; e teve reconhecida no seu processo de criação a natureza cooperativa entre os municípios, que se reuniram para reivindicar a existência da RM. Sendo assim, num cenário comparativo com outras regiões metropolitanas, a RMBS apresenta pontos considerados favoráveis para a concretização de suas ações, o que a coloca, num primeiro momento, em cenário de avanços e melhores perspectivas do que as demais regiões metropolitanas do país. No entanto, principalmente a partir das entrevistas e análise dos dados coletados para a elaboração da pesquisa que orientou este artigo, fica evidente que os avanços obtidos na RMBS são pequenos diante das possibilidades de ação e resolução dos problemas comuns identificados.

O Fundo Metropolitano, reconhecido pela literatura como uma das referências para o sucesso parcial da RMBS, é tido pelos entrevistados como uma fonte de recursos **irrisória** frente à complexidade e necessidade de resposta aos problemas regionais. A capacidade redistributiva do Fundo também foi contestada, pois não há redistribuição de recursos entre os municípios, mas sim um repasse indireto de recursos estaduais para todos os municípios da Baixada Santista. Numa análise simplificada, ao se observarem os dados provenientes dos balancetes do Fundo, poderia ser considerado que depositar os recursos no Fundo Metropolitano seria um “bom negócio” para os municípios, uma vez que os recursos recebidos, por meio dos projetos aprovados pelo Condesb, são maiores do que os valores depositados em parcelas pelos municípios. Porém, como esclarecem os entrevistados, os procedimentos para receber os recursos do Fundo, o montante de recursos pouco significativo para a realização dos projetos de grande impacto regional, e o desgaste político dos prefeitos ao terem que negociar ações em seu município no Condesb com a “intervenção” dos demais prefeitos da região, configuram desprestígio e baixa efetividade ao Fundo.

Outra referência apresentada na literatura para caracterizar a RMBS com potencial favorável para a governança e governabilidade regional é a

existência de um arranjo institucional. Sobretudo, o que se verifica é que a composição do Condesb e o papel assumido pela AGEM são os principais pontos negativos oriundos do modelo adotado na Baixada Santista. O Condesb, reunião dos executivos municipais e estaduais, é criticado pelos entrevistados principalmente pela falta de ação efetiva para atender aos graves problemas da região, como: saneamento básico, resíduos sólidos, saúde, transporte e segurança pública. A falta de assentos da sociedade civil e dos legislativos municipais e estaduais também são pontos de críticas ao Condesb. A AGEM, considerada como um “braço executivo do governo estadual” é apontada como potencial articuladora e fomentadora das políticas metropolitanas. Para tanto, são atribuídas funções de planejamento e assessoria técnica aos municípios para a proposição dos projetos ao Fundo. Atualmente encontra-se “fraca” institucionalmente, sendo, portanto identificada a necessidade de uma posição mais ativa da AGEM frente aos problemas regionais, voltada aos interesses dos municípios e não somente às visões do governo do Estado para a região.

A natureza cooperativa entre os municípios, reconhecida como um diferencial na RMBS apresenta-se desconstruída na pesquisa, pois se observa que **há competição** entre os diferentes entes federais, e que os **municípios são concorrentes** em suas ações e agem de forma isolada na resolução de seus problemas.

Além disso, o próprio planejamento regional, reconhecido como documento de referência para as ações da RMBS o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI), é tido apenas um documento formal que não configura-se como instrumento norteador das ações estratégicas para a região metropolitana.

Fazendo uma correlação entre o que conceitua Gouvêa (2005) quanto à governabilidade para temática metropolitana, e particularmente para o caso da Região Metropolitana da Baixada Santista, considera-se que:

Apesar de os governos diagnosticarem os problemas regionais – vide PMDI e reivindicações apresentadas desde a criação da RMBS –, ainda há baixa atuação no sentido de superá-los;

Apesar de existirem recursos disponíveis e instrumentos norteadores da implementação das políticas regionais, observa-se que os primeiros se mostram incipientes às dimensões que devem ser tratadas no âmbito regional, e os segundos não são considerados de fato norteadores, uma vez que soluções aplicadas surgem conforme necessidades pontuais, sem a atenção a problemas de maiores impactos regionais;

- A liderança exercida na Baixada Santista, seja por um ator político ou por uma instituição, ainda é tímida e incapaz de garantir a dinamização, oxigenação e coordenação das ações no âmbito regional;
- Há uma baixa capacidade de tomada de decisão e implementação dos executivos municipais e estaduais, que resultam numa inatividade frente às questões que envolvem a RM; e
- A baixa participação e envolvimento dos legislativos no processo de pactuação metropolitana refletem, dentre outras coisas, na inexistente edição de leis formuladas por esses atores para equacionar os conflitos regionais.

Tendo em vista todas essas considerações, é possível afirmar que a Região Metropolitana da Baixada Santista encontra-se numa situação de **ingovernabilidade e baixa capacidade de governança**, pois também não se observa o “desenvolvimento da capacidade de cooperação para a produção de resultados” (McGee, 2010, p. 29).

Nesse sentido, vale ressaltar o que **todos os entrevistados reconheceram: a RMBS poderia ter avançado muito mais do que o cenário atual**. Há, portanto um processo incremental na região da Baixada Santista bastante fragmentado, de discursos e práticas opostas, que reflete inclusive nas considerações trazidas pelos entrevistados quanto ao aprimoramento que deve ocorrer na região. Alguns entrevistados consideram que deve ser reestruturado o arranjo institucional da RMBS, a começar pelo Fundo Metropolitano, que deveria incorporar os repasses de recursos mais simbólicos, e representativos, como a verba DADE e o próprio Fundo de participação dos municípios; que os representantes no Condesb deveriam validar com colegiados dos legislativos e sociedade civil as propostas que seriam levadas ao Conselho; e que a AGEM deveria assumir um papel mais ativo de propositura de ações, articulação regional, contratualização de metas e resultados a partir de um planejamento, orientado como um modelo de Plano Diretor Regional. Porém, existem também as visões de mudanças estruturais no modelo existente, como a criação de mais um ente federativo, com a existência de um líder político eleito para tratar das questões regionais, com orçamento próprio e complementado por um parlamento regional.

É possível verificar entre os entrevistados a visão de que a solução para a baixa capacidade de resposta da RMBS está na reestruturação do arranjo institucional. Entretanto, como afirma Klink (2005), o “fetiche da institucionalização” como a solução dos problemas de cooperação deve ser superado, pois o autor acredita que a boa governabilidade metropolitana depende não só da

existência de um sistema de planejamento e gestão metropolitano, mas também de mudanças políticas, envolvimento do atores interessados e das formas de governança estabelecidas no território.

Diante do caso da RMBS, buscou-se enquadrar os oito fatores em quatro categorias de análise: **importância primária**: fatores cuja inexistência inviabiliza a prática metropolitana; **importância secundária**: fatores cuja existência favorece em potencial a prática metropolitana, porém não a exclui; **importância dependente**: fatores que só ocorreriam mediante a característica de outros fatores; e **importância variável**: fator que durante a pesquisa não mostrou limitar nem favorecer a prática metropolitana.

Como **Importância primária** enquadraram-se os fatores Cooperação entre os atores governamentais; Recursos e fontes de financiamento; e Assunto organizador das demandas da região metropolitana. Entende-se que sem a cooperação entre os atores e o reconhecimento da necessidade de atuação coletiva para a resolução dos problemas regionais, não é possível dar prosseguimento às políticas públicas, uma vez que cada ente federativo tem sua autonomia reconhecida e pode ou não querer fazer parte deste processo. Observou-se, sobretudo, que para a RMBS a cooperação entre os atores governamentais ainda é um desafio a superar, e é apontada pelos entrevistados como um dos principais fatores que justifica o pouco avanço nas ações da RMBS.

Considera-se nesse cenário que os recursos se configuram como os principais meios viabilizadores das ações, sem os quais não seria possível efetivar qualquer política. Sendo assim, a afirmação dos entrevistados quanto à insuficiência de recursos para as ações metropolitanas coloca-os como mais um fator limitante para as políticas públicas na região. Já os assuntos organizadores das demandas da região metropolitana são reconhecidos como o fundamento para a ação coletiva, pois entende-se que se não houver a identificação de assuntos ou questões que demandem soluções cooperadas, não há incentivos suficientes para atuar coletivamente na região metropolitana.

Como **Importância secundária** enquadraram-se os fatores Existência do arranjo institucional e Existência de liderança política. Como expressa a literatura, o arranjo institucional favorece as ações metropolitanas, uma vez que se estabelecem estruturas únicas e formalmente reconhecidas para tratar do assunto regional; porém, a inexistência dessa estrutura não inviabiliza as ações coletivas e a atuação metropolitana. O mesmo ocorre com a existência de liderança política, pois ter uma figura que coordene ou articule as ações favorece o alinhamento e direcionamento dos interesses e das políticas regionais. Con-

tudo, observa-se que a inexistência dessa figura ou a divisão desse posto por mais atores não inviabiliza a execução das práticas metropolitanas.

Como **Importância dependente** enquadraram-se os fatores Envolvimento dos legislativos municipais e Participação e validação da sociedade civil, isso porque os dois fatores foram reconhecidos como capazes de fortalecer e legitimar as ações metropolitanas. Todavia, ambos estão diretamente relacionados e amplamente dependentes do tipo de arranjo institucional adotado para a região metropolitana e do formato e características da liderança regional. No caso da RMBS, o arranjo institucional formado pelo Condesb, AGEM e Fundo não prevê em nenhuma instância a participação ou envolvimento direto dos legislativos e da sociedade civil, a não ser pela promoção de audiências públicas que, como visto, não são práticas recorrentes. Desta forma, tanto os legislativos como a sociedade civil ficam à margem de toda a estrutura e processo de formulação das políticas públicas regionais. Quanto à liderança, o que se considera é que, dependendo da origem dessa figura política e da forma como pretende legitimar as ações regionais, há mais possibilidades de se ter a criação de canais de diálogo, prestação de contas e validação das ações no que tange à região metropolitana.

Por fim, como **Importância variável** enquadraram-se o fator Inexistência de polarização entre os municípios, pois observou-se na pesquisa que a polarização entre os municípios ora era vista como um fator positivo, ora era vista como fator negativo. No caso da RMBS verificou-se que a polarização do município de Santos com relação aos demais, acaba sendo diminuída pelo peso que outros municípios, como Cubatão, Guarujá e Praia Grande, têm para a região. Isso porque, apesar de reconhecido tanto na perspectiva econômica, como social, o polo de Santos é dividido com os demais municípios da RBMS, o que impossibilita uma visão mais aprimorada dos limites ou potencialidades que esse fator poderia refletir nas ações metropolitanas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constata-se que a análise dos fatores identificados na literatura a partir de um caso empírico permite um avanço no entendimento dos limites e potencialidades da governança e governabilidade em regiões metropolitanas. Especificamente para o caso da RMBS, observa-se, inclusive, uma mudança de comportamento, que corrobora até no reconhecimento dos fatores que estão fragilizando a capacidade de governança e governabilidade no território. Isso é refletido inclusive no relato dos entrevistados quanto às perspectivas

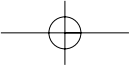
que a região apresenta e aos aprimoramentos necessários para melhorar a sua atuação. Desta forma, entende-se que há: a) identificação pelos entrevistados da necessidade de criar e fomentar fóruns da sociedade civil; b) recente iniciativa dos legislativos municipais em se organizar num fórum regional; c) o reconhecimento de que a falta de cooperação entre os atores governamentais, os baixos recursos oriundos do Fundo, e a identificação da fragilidade do arranjo impactam nos resultados da região metropolitana. Por fim, vale destacar que toda a classificação e argumentação elaborada no artigo está baseada no caso da RMBS, e que somente com uma pesquisa mais ampla, abordando outras realidades de arranjos, cooperação, problemas coletivos, é possível ter mais assertividade sobre o que é de fato relevante para se ter êxito e efetividade nas ações metropolitanas.

Mariana Ferreti Lippi • Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (EACH/USP). Mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV). Trabalha com projetos de consultoria para administração pública nas áreas de planejamento, monitoramento e gestão de políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, F. L. e SOARES, M. M. *Redes Federativas no Brasil: Cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- AZEVEDO, Sergio de; MARES GUIA, Virgínia Rennó, *Reforma do Estado e Federalismo: os desafios da governança metropolitana*. Seminário Internacional O Futuro das Metrôpoles: impactos da globalização. Promoção IPPUR/UFRJ & FASE, Teresópolis, RJ – 18 a 21 de maio de 1999.
- BRANDÃO, Carlos. Pactos em Territórios: Escalas de Abordagem e Ações pelo Desenvolvimento. *O&S* – v.15 – n.45 – Abril/Junho – 2008.
- CALDAS, E.L. *Formação de Agendas Governamentais Locais: o caso dos Consórcios Intermunicipais*. Tese de Doutorado, 2007. Defendida em janeiro de 2008 em Ciência Política, FFLCH, USP.
- DIBA, Ricardo David. *Regiões metropolitanas paulistas e coordenação intergovernamental: um estudo comparativo*. Dissertação (mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo – Fundação Getúlio Vargas, 2004.
- EMPLASA. *Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI) – Região Metropolitana da Baixada Santista*. Estado de São Paulo: Brasil, 2002.
- GARSON, Sol. *Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?* Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte, MG: PUC, 2009.
- GOUV A, Ronaldo Guimarães. *A questão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- KLINK, Jeroen. Novas governanças para as áreas metropolitanas. O panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, v. 11, nº 22, p. 415-433, jul/dez 2009.
- _____. Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad. In: ROJAS Eduardo; CUADRADO-ROURA, Juan R. y GÜEL, José Miguel F. (Eds). *Gobernar las Metrôpolis*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005, p. 127-161.
- _____. Regionalismo e reestruturação urbana: uma perspectiva brasileira de governança metropolitana. *Educação*, Porto Alegre, v. 32, nº 2, p. 217-226, maio/ago, 2009.
- _____. Globalização, reestruturação territorial e o desafio da governança metropolitana colaborativa: evidências recentes e perspectivas brasileiras das cidades-região. In: CASTRO, Erika de; WOJCIECHOWSKI, Maciej John. (org). *Inclusão, colaboração e governança urbana*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2010.
- _____. Recent Perspectives on Metropolitan Organization, Functions, and Governance. In: ROJAS, Eduardo; CUADRADO ROURA, Juan R. e GÜELL, José Miguel Fernández, eds. *Governing the Metropolis: Principles and Cases*. Washington, DC: BID/DRCLAS-Universidade Harvard, 2008.

- KORNIN, Thaís; MOURA, Rosa. Metropolização e Governança Urbana: Relações Transescalares em Oposição a Práticas Municipalistas. *GEOUSP – Espaço e Tempo*, São Paulo, n° 16, p. 17-30, 2004.
- LACZYNSKI, Patrícia. *Formação de consórcios públicos em regiões metropolitanas: o caso do projeto Novos Consórcios Públicos para Governança Metropolitana*. In: http://www.repositorio.seap.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_1/formacao_de_consortorios_publicos_em_regioes_metropolitanas_o_caso_do_projeto_novos_consortorios_publicos_para_governanca_metropolitana.pdf. Acessado em: 10/04/2010.
- _____. *Formação de Consórcios em Áreas Metropolitanas – um estudo comparativo*. Paper presented at LASA Conference, Rio de Janeiro, 11-14 June 2009.
- LEFÉVRE, Christian. Governabilidad democrática de las Areas Metropolitanas, in: ROJAS, CUADRADO-ROURA and GÜELL, eds., *Gobernar las Metropolis*, p. 223-261. (Washington, DC: InterAmerican Development Bank, 2005).
- _____. Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos. *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, v. 11, n° 22, p. 229-317, jul/dez 2009.
- _____. Democratic Governability of Metropolitan Areas: International Experiences and Lessons for Latin-American Cities. In: ROJAS, Eduardo; CUADRADO ROURA, Juan R.; e GÜELL, José Miguel Fernández, eds., *Governing the Metropolis: Principles and Cases*. Washington, DC: BID/DRCLAS-Universidade Harvard, 2008.
- MACHADO, G. G. *Gestão metropolitana e autonomia municipal: dilemas das transações federativas*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2009.
- MCGEE, Terry. Construindo uma governança urbana colaborativa para as regiões metropolitanas no Brasil e no Canadá. In: CASTRO, Erika de; WOJCIECHOWSKI, Maciej John. (org). *Inclusão, colaboração e governança urbana*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2010.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; JUNIOR, Orlando Alves dos Santos. As grandes cidades e a questão social brasileira: reflexões sobre o Estado de exceção nas metrópoles brasileiras. In: CASTRO, Erika de; WOJCIECHOWSKI, Maciej John. (org). *Inclusão, colaboração e governança urbana*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2010.
- ROJAS, Eduardo. *Governança de Regiões Metropolitanas da América Latina* (2008). Disponível em: <http://www.emplasa.sp.gov.br/portalemplasa/fnem/Arquivos/Bid/8.%20Governança%20de%20Regiões%20Metropolitanas%20da%20América%20Latina%20-%20texto.pdf>. Acessado em: 20/01/2010
- ROLNIK, Raquel; e SOMEKH, Nadia. Governar as Metrôpoles: dilemas da recentralização. *São Paulo em Perspectiva*. vol.14 n° 4. São Paulo, Oct./Dec. 2000.
- SPINK, Peter Kevin; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; CLEMENTE, Roberta. Governança, Governo ou Gestão: o caminho das ações metropolitanas. *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 453-476, jul/dez 2009.



TEIXEIRA, Marco A. C.; CARNEIRO, José Mario B. Os passos lentos e firmes da descentralização: quarenta anos de política local (1969 – 2009). In: HOFMEISTER, Wilhelm (org.). *40 anos (1969-2009) – Política, sociedade, cooperação Internacional*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009.

