

**RENOVAÇÃO DAS POLÍTICAS TERRITORIAIS SOB O PRISMA DA
INSTITUCIONALIZAÇÃO E GOVERNANÇA DAS
NOVAS REGIÕES METROPOLITANAS**

**Ana Paula Galrão Monteiro de Barros –Mestra em Ciência Regional pelo
Instituto de Ciência Regional do KarlsruherInstitutfuerTechnologie (KIT) –
Alemanha.**

apgalrao@yahoo.com.br

RESUMO

Este artigo procura estruturar uma proposta de análise preliminar sobre o processo de formação e gestão das regiões metropolitanas no Brasil e na Alemanha. Onde questões sobre a renovação das políticas territoriais serão pontuadas, sob a égide do processo de institucionalização das novas regiões metropolitanas, versando sobre temas ligados ao planejamento e governança regional e metropolitana. Por fim apresenta questionamentos possíveis à elaboração de pesquisas futuras.

Palavras - chave: Novas regiões metropolitanas. Governança regional. Governança metropolitana.

INTRODUÇÃO

O presente artigo procura estruturar uma proposta de trabalho onde questões sobre a renovação das políticas territoriais serão pontuadas, sob o prisma do processo de institucionalização das novas regiões metropolitanas e governança de áreas com essas características.

Essa proposta reflete um esboço, ao qual indubitavelmente deverão ser acrescentadas outras análises da fundamentação de critérios e diretrizes na gestão integrada de regiões metropolitanas, versando sobre temas ligados ao planejamento e governança regional. Assim, tem-se em vista também o processo de descentralização político-administrativa impulsionada a partir da Constituição Federal de 1988 e o desencadeamento de uma busca coletiva pelo aprimoramento dos modelos de gestão da Região Metropolitana, representado no Brasil, pelo Estatuto da Metrópole¹. Este representa uma tentativa de preenchimento das lacunas

¹ Projeto de Lei nº 3640/2004, que visa instituir diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano (PNPRU), criar o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas (SNPIRU) e dar outras providências.

deixadas pela Constituição e outros instrumentos jurídicos como o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/ 2001) no âmbito da formação, gestão e financiamento de regiões e aglomerados urbanos.

Contudo, Kornin e Moura (2004) temem que seja inequívoca a pertinência da preocupação do legislador em colocar na pauta institucional a dimensão urbano-regional. As autoras chamam a atenção para a necessidade de instauração e aprofundamento do debate sobre a compreensão que o projeto de lei Estatuto da Metrópole tem nos espaços configurados como urbano-regional, a fim de que não se incorram em entraves que dificultem o planejamento e a gestão desses espaços, contemplados como Regiões Metropolitanas.

Assim, lidar com os entraves socioespaciais e aproveitar as potencialidades das regiões metropolitanas na economia nacional tem-se constituído em muitos países um desafio, apontando para o surgimento de novos mecanismos de articulação e arcabouço institucional norteadores da organização e gestão dessas unidades territoriais. Em face da atual preponderância da atuação dos atores sociais na gestão pública, existe uma latente necessidade de se analisar a forma de gestão das regiões metropolitanas que vem sendo constituídas.

Como afirma Klink (2008), ainda que seja difícil vislumbrar um modelo institucional único e para nortear a gestão e organização das regiões metropolitanas, um estudo comparativo entre realidades locais distintas poderia contribuir na identificação de potencialidades e entraves para o desenho de uma governança regional efetiva. Por isso o objetivo geral deste artigo é o desenvolvimento de uma proposta de análise do processo de formação e gestão das regiões metropolitanas no Brasil e na Alemanha, através de um estudo comparativo entre regiões desses dois países.

A intenção de um estudo comparativo não se trata da perpetuação de um diálogo dicotômico sobre qual o melhor arranjo institucional para as regiões metropolitanas, mas respeitadas analiticamente as diferenças socioeconômica, política, histórica e jurídica de cada país e região, assim como orienta Klink (2008), porque não pesquisar os limites e as potencialidades para aperfeiçoar e ampliar os atuais sistemas imperfeitos (*secondbest*) de regionalismo funcional e incremental, pelo uso dos modernos instrumentos e pela reinvenção dos existentes?

As questões julgadas procedentes para a efetivação do estudo proposto serão discutidas no artigo, que está dividido em quatro partes, além desta

introdução: Os conceitos norteadores; Contextualização da temática: Alemanha e Brasil; Institucionalização e governança de novas regiões metropolitanas; e por fim, Uma síntese que não é conclusiva pois apresenta questionamentos possíveis à elaboração de pesquisas futuras.

OS CONCEITOS NORTEADORES

Nos anos 1980, se levantaram muitos protestos civis em todo o mundo contra o tipo do exercício do poder *top-down* (de cima para baixo), correlato à compreensão tradicional do planejamento e políticas territoriais. Além disso, o novo entendimento do planejamento foi decisivamente influenciado pelas mudanças econômicas estruturais impactadas pelos processos de globalização, pela discussão sobre sustentabilidade, desde a Conferência do Rio-92 (II Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano) e pela emergência de uma concepção neoliberal da política (GORSLER, 2002).

Do ponto de vista neoliberal, a cidadania é sinônimo de não conflito, de harmonia, de paz social [...]. Dessa forma, o desenvolvimento local tende a fechar-se para a complexidade da sociedade moderna e passa a buscar o idêntico (OLIVEIRA, 2002 *apud* BRANDÃO, 2006, p. 45). Fato que tem conduzido ao entendimento atual do planejamento do desenvolvimento regional como uma política orientada para o consenso, com negociação e cooperação entre as partes envolvidas, quer gestoras ou beneficiárias finais dos sistemas, como também, redes de relacionamentos horizontais, passando da "governabilidade para a governança" (cf. ARL, 2000a).

Como resultado da transformação da auto-compreensão do planejamento, surge então a "ação coletiva" ou "governança regional", onde uma nova apreensão do planejamento (baseado em processos transparentes e de maior comprometimento) substituiu o entendimento tradicional de planejamento (apenas como um ato unilateral de autoridade pública). Nesse sentido, governança regional caracteriza-se, de acordo com Fürst (2001), como formas de cooperação fracamente institucionalizadas, mais em formas de rede, dos atores regionais para o cumprimento das tarefas de desenvolvimento regional.

Esses atores regionais podem ser categorizados em atores sociais, econômicos e institucionais, os quais a partir de um envolvimento conjunto e cooperativo expressam a capacidade de uma sociedade organizada regionalmente

gerir e regularem assuntos públicos comuns. Ou seja, embora existam formas institucionalizadas e informais de regulação regional, elas não são rigorosamente dissociadas, se complementam e originam uma forma específica regional da ação coletiva, em que o consenso surge como um dos principais mecanismos regulatório.

Contudo, Brandão (2006) chama a atenção para as implicações que a busca inesgotável pelo consenso pode ter sobre a legitimidade da governança regional. Para o autor a construção no território, graças à proximidade de atores cooperativos, um poderoso consenso, baseado nas relações de confiança mútua comunitária, que supostamente sustentaria o processo de avanço e progresso para todos, na verdade indica a preponderância da visão de um ambiente não construído socialmente, em que o caráter conflituoso inerente à construção de uma trajetória histórica de desenvolvimento foi negligenciado.

Ressalvadas as perigosas sutilezas que podem existir camufladas no discurso da democracia participativa alcançada por meio de objetivos bem estruturados, indubitavelmente a nova estrutura de governança permite a participação direta do cidadão e entidades dos mais diversos segmentos em uma ação conjunta tanto na comunicação e no processo de tomada de decisão, como também no planejamento e coordenação. Isso porque, conforme Fürst (2001), a governança regional se desenvolveu a partir da mistura das especificidades regionais nas três formas de controle e/ou coordenação: Estado, mercado e redes (clãs, confiança ou comunidade e as associações sócio-emocionais).

Para a capacidade de controle (coordenação), as sociedades modernas precisam da própria ajuda solidária local e da coordenação intrínseca dos cidadãos ativos, os quais trabalham para a comunidade ou para projetos sociais e assumem a responsabilidade por interesses coletivos. Entretanto, graças à busca inesgotável do consenso como instrumento regulador do atual entendimento do planejamento do desenvolvimento regional, "a sociedade civil passou a designar um lugar do não conflito, em que os interesses não aparecem e que por fim reduz sua atuação à mera filantropização da ação social" (OLIVEIRA, 2002 *apud* BRANDÃO, 2006, p. 45).

Mesmo existindo a possibilidade de redução do papel da sociedade civil à apenas condutora de ações filantrópicas, esse novo paradigma do planejamento regional com as mudanças na forma de desenvolvimento de programas de *top-down* (de cima para baixo) para *bottom-up* (de baixo para cima), significa um marco na

ação pública (FRANCO, 2002). Já que a participação de lideranças dos diversos segmentos da sociedade regional no processo de planejamento é fundamental, uma vez que as regiões são expressões territoriais de grupos sociais, ou seja, são sujeitos e não objetos do planejamento (DALLARBRIDA, 2010 *apud* SIEBERT, 2010, p.141).

Dessa forma, a interação entre as instâncias governamentais e não governamentais possibilita a composição do desenvolvimento regional por processos de planejamento formal e informal. Um processo de planejamento formal, normalmente resulta nos chamados *top-down* - projeto, onde a tomada de decisões, a coordenação, como também a gestão se concentra no setor público. Enquanto que o processo de planejamento informal é fundamentado a partir de um chamado planejamento *bottom-up* no qual as decisões e a elaboração de ferramentas de comunicação no planejamento são desenvolvidas, aprovadas e implementadas em conjunto por agentes públicos e privados (como a sociedade civil organizada).

Assim, a integração das abordagens *top-down* e *bottom-up* permitem que verificado as variáveis técnicas-financeiras pelas instituições governamentais envolvidas sejam enumeradas as alternativas regionalmente aplicáveis a base. Em suma é uma proposta que reduz os erros de políticas inadequadas encenadas no passado, ao tempo que um maior envolvimento de diferentes entidades resulta na necessidade não só de maior transparência, mas de direcionamentos mais focados com as condições dos beneficiários finais.

Seguindo essa mesma lógica, a governança metropolitana nada mais é do que a aplicação da governança regional ou ação coletiva em recortes territoriais onde o fenômeno metropolitano esteja evidenciado. Segundo Davanzo (2010) essa governança é entendida como um sistema de cooperação e colaboração entre níveis de governos, associações empresariais, universidades e sociedade, na busca da formulação e implementação de políticas públicas e projetos que garantam desenvolvimento sustentável, qualidade e eficiência (serviços e infraestrutura) urbanística, equidade social, num contexto de reestruturação da governança próprio dessa escala de urbanização, sem agravar ainda mais a fragmentação do território.

Ou seja, uma região metropolitana, aonde as demandas supramunicipais e comum aos municípios conduz a uma necessidade de integração e complementaridade de funções e serviços urbanos, requer atuação articulada entre níveis de governos e desenhos especiais de políticas públicas. Assim, cresce a

demanda por ação coletiva relacionada a projetos, pois cada vez mais são identificadas áreas de ação, onde são necessárias a promoção de soluções inter-comunitárias (intermunicipais) ou de parceria entre entidades públicas e segmentos das entidades da sociedade civil (FÜRST, 2001).

Ressalta-se, em última instância, a importância da integração dos movimentos *bottom-up* e *top-down* para a eficiência do planejamento do desenvolvimento regional. No contexto desta proposta *bottom-up* significa um movimento político partindo de bases sociais. Em geral são utilizadas expressões como “iniciativa cidadã”, “movimento cidadão”, e também “movimentos populares” para designar o movimento *bottom-up*. De fato um movimento não deve excluir o outro: ambos podem se complementar em determinadas constelações, o que há algum tempo é praticado na Alemanha através do “princípio da contracorrente (subsidiariedade)”.

CONTEXTUALIZACAO DA TEMATICA: ALEMANHA E BRASIL

Nesta "nova cultura de planejamento" ou mesmo "A Evolução da Cooperação" (AXELROD *apud* GORSLER, 2002) estabeleceu-se na Alemanha no lugar dos antigos modos de controle dirigistas e hierárquicos uma série de modernas formas de organização mais flexíveis, tais como redes, conferências regionais, grupos de trabalho, associações de direito privado, agências de desenvolvimento, *Public-Private Partnerships*² (PPP), comitês ou conselhos gestor as quais cumprem as tarefas do desenvolvimento regional (FIETKAU/WEIDNER *apud* GORSLER, 2002).

Sob o termo governança regional estão agrupados os referidos instrumentos e formas informais, como também os instrumentos e procedimentos formais do planejamento (FÜRST, 2001). Ou seja, a governança regional é realizada a partir da integração das abordagens *top-down* e *bottom-up* no desenvolvimento regional e desenhos territoriais de políticas públicas.

Exemplificadamente, o Desenvolvimento Regional Endógeno - “*Endogene Regionalentwicklung*”- ganhou na Alemanha um grande significado com a nova compreensão do planejamento no âmbito do conceito do ordenamento

² Parcerias Público Privadas (PPP).

territorial informal. De acordo com Gorsler (2002) o Desenvolvimento Regional Endógeno promove a solução de problemas regionais através da ativação e promoção do potencial de desenvolvimento endógeno, no qual unidades regionais devem ser atendidas. Além disso, o potencial econômico, o social, cultural e ambiental também são considerados.

Segundo Vogt (1997) o "desenvolvimento regional autônomo" ou "estratégias de desenvolvimento endógeno" são, em princípio, uma crítica às políticas de governo, as quais vêm marcando o desenvolvimento regional com o controle externo. Desta forma, as "estratégias de desenvolvimento endógeno" promovem sob os *slogans* da "descentralização", "identidade regional", "desenvolvimento de baixo para cima" ou "desenvolvimento regional auto-determinado" um fortalecimento do regionalismo.

É importante ainda mencionar que a aplicação do desenvolvimento regional endógeno, não é possível sem ajuda externa e sem ligações inter-regionais e intermunicipais mais amplas (como em uma abordagem de Networking - redes). Em relação ao desenvolvimento regional endógeno a partir do movimento *bottom-up*, Vogts (1997) alerta que a importância dos assuntos concernentes às regiões é reforçada através da deslocação de competências para níveis mais baixos.

No Brasil, o deslocamento dessas competências foi instituído através da nova Constituição Federal de 1988, quando um processo de descentralização político-administrativo na forma da municipalização de políticas e programas sociais foi legalizado. Segundo Siebert (2010) a descentralização das políticas públicas resultou um novo pacto federativo, no qual os municípios se destacam como entes federativos, implicando na passagem do federalismo centralizado para o cooperativo.

Contudo, o poder de competência delegado aos municípios para o exercício do planejamento local, juntamente com a instauração da "guerra tributária" entre os municípios como fator de atratividade para a instalação de empresas e arrecadação de recursos e investimento tem conduzido a uma elevada competição entre municípios, relegando a tão importante cooperação ao segundo plano.

Segundo Kornin e Moura (2004), graças à ausência de uma "cultura do regional"³, há uma preocupação no Brasil por parte de alguns pesquisadores da

³Cultura do regional é compreendida como o histórico político de articulação dos municípios de uma sociedade organizada regionalmente, tais como: lutas sindicais trabalhistas comuns, reivindicações

governança metropolitana e/ou (regional) quanto à forma de preenchimento do vácuo do arranjo institucional na gestão desses espaços. Enquanto que na Alemanha seus condicionantes histórico-culturais facilitam a ação coletiva por meio da atuação de organizações flexíveis, por vezes informais, mais em forma de redes, caracterizadas por sua baixa hierarquização, componentes da intitulada governança regional, no Brasil não ocorre essa mesma facilidade.

Ou seja, partindo desse pressuposto cabe inferir que um dos maiores fatores diferenciador da forma de gestão regional entre Brasil e Alemanha não se deposita no arranjo institucional de gestão presentes neste ou naquele país, até porque, como afirma Klink (2008), não há uma única “fórmula mágica” que conduza a um melhor arranjo institucional para as regiões metropolitanas. Pelo contrário a convivência com vários instrumentos de coordenação metropolitana deve ser interpretada como uma potencialidade do pacto federativo, mas a ausência de uma cultura do regional tem implicações muito mais profundas na complexidade da arena da região metropolitana.

Fato que pode ser perfeitamente entendido a partir da compreensão do “Capital Social” (Putnam, 1996) se configurar em diferentes níveis de intensidade e formas de manifestação de acordo as condicionantes histórico-culturais de cada localidade. Santos Jr. (2000), ao citar Putnam (1996), procura explicar o associativismo civil e a participação cívica a partir do legado histórico e das tradições de civismo, que estabelecem determinado nível de capital social, entendido como confiança, cooperação, normas e sistemas de participação. Putnam (1996 *apud* SANTOS JR., 2000) introduz o conceito de capital social na busca por entender os critérios determinantes para o estabelecimento de dinâmicas sociais e desempenhos governamentais tão distintos em contextos institucionais semelhantes.

Dessa forma, torna-se possível inferir que mesmo existindo, por exemplo, semelhanças entre arranjos institucionais da governança regional no Brasil e na Alemanha, não há dúvidas de que o principal obstáculo enfrentado no Brasil para a construção de pactos territoriais e de discussões regionais mais amplas, calcadas na realidade e com legitimidade social, seja como afirma Costa (2010) de natureza política. Segundo o referido autor, no caso brasileiro a dificuldade de construção de

articuladas por infraestrutura e serviços urbanos, e etc. Pode-se dizer que é expressada, também, pelo que Putnam (1996) denominou como Capital social: confiança, cooperação, normas e sistemas de participação. Sua presença na delimitação de territórios conduz a recortes territoriais mais condizentes com o histórico político-cultural da sociedade.

gestão solidaria em nível supramunicipal teria se tornado maior com a autonomia municipal pós-constituição de 1988.

Ora é importante entender através dos fatos supramencionados que a partir da acumulação mercantil interna local, fruto da lógica de construção do “território corporativo”- baseado no “leilão invertido” entre empresas e governos e fortalecidos pela autonomia municipal pós-constituição de 1988 - “haverá continua construção de coesão econômica, depois física e produtiva, mas nunca a devida coesão política e social” (BRANDÃO, 2006, p. 35). Ou seja, como o mesmo autor afirma, os circuitos econômicos tiveram força suficiente para enlaçar os inúmeros “pontos sem sequência” no território brasileiro, mas não para construir horizontalidades densas.

Isso ocorre porque as decisões estratégicas sobre as trajetórias de crescimento nestes "pontos sem sequência" são dadas exogenamente e de cima para baixo, levando essas porções territoriais à carência de autodeterminação mínima endógena. Fato que impossibilita a constituição de centros potentes de decisão, não integrando nem mesmo sua hinterland próxima. Dessa forma, "a correlação de forças políticas não logra constituir base identitária mínima no sentido da construção de cidadania" (BRANDÃO, 2006, p. 35).

Com isso, o recorte territorial perde a possibilidade de construção da "capacidade de organização social e política, fator endógeno por excelência para transformar o crescimento em desenvolvimento" (HADDAD 2004 *apud* SIEBERT, 2010, p. 141). Daí a existência de "ilhas de crescimento" em alguns recortes territoriais, sem a devida articulação dos governos regionais, capaz de constituir vantagens estratégicas para todos os municípios partícipes.

Por isso, a implementação do conceito de Desenvolvimento regional endógeno em recortes do território brasileiro representaria um imenso desafio, diferentemente do que na Alemanha, aonde esse conceito vem sendo implantado com sucesso, justamente como resultado da presença da cultura do regional na delimitação de recortes territoriais e desenvolvimento de políticas regionais.

No Brasil, a imposição de políticas territoriais *top-down*(de cima para baixo) pode ser perfeitamente observada na forma em que novas regiões metropolitanas vêm sendo institucionalizadas. Muitas vezes sem parâmetros ou indicadores para aferição de fatos urbanos concretos que caracterizem esse recorte territorial fidedignamente em regiões metropolitanas, e sem organização social e política endógena que estabeleça articulações entre os municípios limítrofes.

INSTITUCIONALIZAÇÃO E GOVERNANÇA DE NOVAS REGIÕES METROPOLITANAS

O processo da institucionalização das regiões metropolitanas brasileiras vem se configurando diferentemente ao longo dos anos. Desde a criação das nove primeiras regiões metropolitanas na década de 1970, quando ainda o governo federal assumia essa competência, muitas alterações puderam ser observadas na conjuntura político-administrativa do país.

No governo militar essas nove regiões metropolitanas foram criadas a partir de critérios uniformes, onde, em sua grande maioria, as capitais dos estados assumiam características de metrópole. Para o governo militar essas regiões desempenhavam um importante papel no desenvolvimento do Brasil. Segundo Klink (2008) o arranjo institucional norteador da gestão e organização dessas regiões metropolitanas podia ser caracterizado como estadualizado, seguidor de um viés tecnocrata, com alto grau de centralização financeira e de tomada de decisões, em que o principal órgão (o conselho deliberativo) era dominado pelos representantes indicados pelo governo federal/ estadual.

Contudo, mesmo marcado pela “mancha” do regime autoritário, caracterizado por sua centralidade e rigidez, a atenção dada às regiões metropolitanas pelo regime militar deixou segundo Klink (2008), um legado sistêmico de planejamento em escala regional metropolitano, que se reflete na constituição de vários órgãos estaduais de planejamento metropolitano, alguns dos quais até hoje em atividade.

Com o processo de redemocratização muitos atores sociais passaram a atuar mais efetivamente na conjuntura político-administrativa do país. A superprojeção do local sobre o regional passa a ser amparada a partir da reforma institucional do Brasil projetada na nova Constituição de 1988, quando passa a atribuir a competência institucional quanto à definição de políticas territoriais e instituição de unidades regionais aos estados da federação.

A transferência de poder de gestão aos estados e, principalmente, aos municípios, não foi contemplada pela nova Constituição Federal também no nível regional, a qual apesar de autorizar a constituição de novas regiões metropolitanas pelos estados da Federação ignora a importância da autorização para a criação de um poder metropolitano. Tal contexto, conforme Souza (2006) tem implicações

sobre o resultado real e efetivo no tratamento de objetivos, interesses e problemas comuns aos municípios componentes da então nova região metropolitana institucionalizada.

Para Brandão (2006) a crescente polaridade das escalas local e global em detrimento da escala regional, aliada a negligência das especificidades do que seria as escalas local ou regional em países como o Brasil pode conduzir à balcanização das estratégias de desenvolvimento e das políticas públicas.

Fato que, segundo o autor, tem reduzido todo o sistema de desenvolvimento regional construído nos anos 1950 e 1960 a quase nada, já que a única expectativa passou a ser a atração dos recursos externos pelo “leilão invertido”. “Os foros políticos inexistem, reduzindo-se a reuniões de governadores, todos acabrestados pelas imensas e impagáveis dívidas com o próprio governo federal” (OLIVEIRA, 2002 *apud* BRANDÃO, 2006, p. 46).

A corrida dos municípios pelos investimentos e instalações de empresas tem conduzido, segundo Kornin e Moura (2004), a inserção do urbano-metropolitano na lógica fragmentada da construção do “território corporativo” em oposição à organização do território voltado ao exercício da cidadania. Assim sendo, constituindo-se mais uma vez a produção do espaço a partir de uma lógica perversa de mercado, conceituado por Milton Santos (1990) como “Metrópole corporativa e fragmentada”.

As mudanças referentes à institucionalização de regiões metropolitanas contidas na nova Constituição Federal proporcionam um suporte legal aos estados federados para a formulação de políticas públicas e para o planejamento comum dessas áreas. Isso, curiosamente, facilita a captação de recursos e investimentos, mas deixa um vácuo de critérios de constituição, regulação e arquitetura institucional de gestão integrada desses espaços aglomerados.

Chama a atenção o fato que os números das regiões metropolitanas no Brasil quadruplicaram nos últimos quarenta anos, mas até hoje não houve a consolidação de uma política nacional de planejamento regional-urbano que oriente efetivamente as diretrizes de formação, gestão e financiamento de unidades regionais. Isso tem conduzido os estados, segundo Davanzo (2010), a instituir indiscriminadamente novas regiões metropolitanas, devido à inexistência de parâmetros e de clareza do que se constitui concretamente essa unidade regional.

Para Lencioni (2006) a criação de novas regiões metropolitanas pós – CF/1988 tem se constituído muito mais numa vontade política, tendo passado ao largo de apresentar características de espaços metropolitanos. Enquanto que para Damanzo (2010) os interesses das lideranças políticas e sociais dos municípios amparam-se na perspectiva de que sendo estes municípios reconhecidos formalmente como região metropolitana, os mesmos tenham assegurado o direito de serem inseridos em políticas, programas ou projetos de caráter metropolitano, além do status de fazer parte da escala superior da rede urbana do seu estado.

A institucionalização das novas regiões metropolitanas amparada pela vontade política e desprovida de arcabouço normativo discriminatório de fatos urbanos concretos caracterizadores dessa unidade regional pode repercutir, conforme Damanzo (2010) na baixa eficiência nos modelos de gestão metropolitana e a ausência de legitimidade da governança do território metropolitano. Pois pode evidenciar uma centralização de poder político em detrimento da democracia participativa e conselhos de desenvolvimento de composição ampla, com representação de diversos segmentos sociais e não só governamental, essenciais para a construção de redes de comprometimento e interdependências.

O instrumento regulador da governança metropolitana mais comum parece ser o consenso dos governos e a conciliação de interesses, os quais, segundo Damanzo (2010), devem se pautar pela clareza de objetivos e metas estratégicas a serem alcançadas pelas políticas públicas a serem adotadas, bem como pela escolha da sua forma de financiamento. Contudo, há que se analisar de que forma e por quais atores, esses objetivos e metas estratégicas vêm sendo realmente elaboradas, se baseadas em uma abordagem *top-down* imposta pelos interesses políticos envolvidos e camuflada em discursos democráticos e de participação social ou se verdadeiramente vem sendo formuladas através de uma abordagem *bottom-up*. A relevância desta abordagem se reflete na possibilidade de fato da constituição de uma gestão integrada do território, em que há participação efetiva tanto dos intervenientes não institucionais (cidadãos, usuários desses territórios) quanto dos atores governamentais.

Outro agravante para a ineficiência nos modelos de gestão e ausência de legitimidade da governança metropolitana é a dificuldade que alguns atores institucionais e não institucionais podem apresentar em reconhecer a existência do território metropolitano na condição de “viver território intermunicipal” (DAMANZO,

2010, p. 80). Desprovidas de uma cultura do regional, as novas regiões metropolitanas constituídas muito mais por motivos políticos que por fatos concretos característicos do urbano-metropolitano, podem apresentar dificuldade quanto à implantação legitimada da governança regional. Isso porque sem o devido entendimento da relevância que os conflitos intermunicipais representam para a efetivação da governança, esses municípios podem facilmente conformar-se num consenso baseado em metas e objetivos pré-estabelecidos por uma minoria dos atores do desenvolvimento regional.

Segundo Brandão (2006), tais consensos surgem como pressupostos e não como propósitos a serem construídos. Dessa forma, Kornin e Moura (2004), dentre outros vários estudiosos da Metrópole e de suas questões peculiares, abordam essa preocupação quando atribui a busca inesgotável pelo consenso como mecanismo regulador das demandas apresentadas nas organizações institucional das metrópoles. Dentre eles estão: consórcios, comitês ou associações supramunicipais, setoriais e/ou temáticos, a causa da pseudo inexistência de jogos de interesses ou conflitos peculiares à produção do espaço urbano e regional, deixando de observar que o descaso da necessidade dos conflitos entre os municípios, pode potencializar “a dificuldade de se preservar o corpo individual face à morte do corpo coletivo” (RIBEIRO, 2002 b *apud* KORNIN; MOURA, 2004).

Portanto, pode-se depreender da leitura de Kornin e Moura (2004), as novas formas de consórcios, comitês ou associações supramunicipais, representativos de espaços da unidade regional, como esforço consistente, porém debilitados por não deterem o mesmo poder de controle dos organismos institucionais e por não possuírem recursos próprios capazes de fomentar a implementação das suas decisões.

UMA SÍNTESE QUE AINDA NÃO É CONCLUSIVA...

O problema deste estudo comparativo está na proposição principal de como o processo de formação e gestão das novas regiões metropolitanas tem-se efetuado nesse atual contexto marcado, em especial na Alemanha, pela presença de mecanismos da governança regional na gestão metropolitana e, no Brasil, pela conjuntura político-administrativa que delibera aos estados federados a competência da criação de novas regiões metropolitanas.

A grande dificuldade de se realizar ações efetivas da governança metropolitana configuram-se quando há a tentativa de implementá-las em recortes territoriais sem evidência do fenômeno metropolitano. Fato que pode ser observado corriqueiramente no Brasil, nos últimos anos, graças à “disjunção entre a institucionalização de regiões metropolitanas e os fatos urbanos concretos, na medida em que a formalização dessas unidades regionais não raramente vem ocorrendo sem a observância desses fatos” (DAVANZO, 2010, p. 80).

Daí a necessidade de uma análise em como vem se dando a criação das novas regiões no país sob o prisma do Projeto de Lei que possivelmente virá a ser em breve o principal instrumento de regulação do planejamento urbano-regional do Brasil: o Estatuto da MetrÓpole.

Essa análise deverá considerar o vácuo do arranjo institucional na gestão de unidades-regionais e sua forma de preenchimento, respeitando a individualidade das diferentes escalas que interagem nesses espaços - local, regional, setorial, estadual, nacional, global - bem como mecanismos institucionais que permitam a superação dos poderes municipais em questão de tal relevância. Assim, demonstrando a urgente necessidade da normatização e institucionalização de formas de gestão integrada de regiões metropolitanas, acopladas às organizações informais de governança das mesmas.

Em face dessa problemática, surge a necessidade de formular questionamentos possíveis à elaboração de pesquisas futuras, tanto em âmbito nacional, como internacional através do caso Alemanha. Dessa forma, a partir das ideias propostas principalmente por Kornin e Moura (2004), Klink (2008) e Davanzo (2010), seguem-se as questões apontadas:

Caso Brasil

- Como se dava a formação de regiões metropolitanas no Brasil antes e depois da promulgação da nova Constituição Federal de 1988?
- O que fundamenta a origem das Novas Regiões Metropolitanas?
- As Novas Regiões Metropolitanas constituem-se efetivamente em regiões metropolitanas?
- Quais os critérios, funções e objetivos norteadores da criação de Novas Regiões Metropolitanas?

- Quais são os principais atores da formação e gestão das regiões metropolitanas e como se configura seus principais interesses?
- Como e por que os municípios assumirão compromissos com a solução de problemas comuns se estes podem não estar presentes em todos eles?
- Em quais escalas de governo os órgãos metropolitanos criados têm penetração?
- Por que esses municípios vão financiar serviços comuns se eles não são necessários na escala em que são geralmente definidos?
- Em que contexto o Estatuto da Metrópole vem sendo elaborado?
- O Estatuto da Metrópole baliza a formação de Novas Regiões Metropolitanas?
- Qual a capacidade efetiva do Estatuto da Metrópole de transformar o esforço de planejamento coletivo num conjunto de programas e projetos de transformação da realidade metropolitana?

Casos: Brasil e Alemanha

- Qual o desenho institucional dos órgãos de gestão regional das regiões metropolitanas?
- Como se equaciona o problema da diferença de pesos políticos nos conselhos de desenvolvimento metropolitano?
- Quais os instrumentos de planejamento regional contemplados pelas regiões metropolitanas?
- Os instrumentos de planejamento regional tratam da maior integração entre governos?
- Os instrumentos de planejamento regional garantem participação efetiva da população na gestão das regiões metropolitanas?
- Como se processa a participação das esferas não governamentais nos órgãos colegiados?
- As estruturas institucionais de gestão das regiões metropolitanas limitam-se à função de planejamento e articulação ou possuem capacidade de execução efetiva de funções de interesse comum?

- Há legitimidade funcional (capacidade de executar concretamente programas e projetos) no sistema de governança das regiões metropolitanas?

Em suma, pretende-se a busca pelas respostas dos questionamentos ora propostos e em última instância verificar se através dessa nova compreensão do moderno planejamento regional-urbano, os “lugares opacos”, onde 80% da população não tem acesso à rede de esgoto e de água potável e abarcados extensivamente pelas regiões metropolitanas brasileiras (SOUZA, 2006, p. 38), chegará algum dia, a se configurar em “lugares luminosos”.

REFERÊNCIAS

ADAMASCHEK. Regionen erfolgreich Steuern – Regional governance – von der Kommunitäten zur regionalen Strategie.2003.

COSTA, Geraldo Magela, COSTA, Heloisa soares de M., VEIGA, Fernanda M., TALMA, Matheus de P. Planos diretores e políticas territoriais: reflexões a partir de transformações no Vetor Norte da RMBH. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Curitiba: IPARDES, n119, p. 85 - 112, jul./dez.2010.

DAVANZO, Ana Maria Q., NOGREIROS, Rovená, SANTOS, Sarah Maria M dos. O fato Metropolitano e os desafios para sua governança. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Curitiba: IPARDES, n119, p. 67 - 83, jul./dez.2010.

FRANCO, Augusto de. *A nova sociedade civil e o seu papel estratégico para o desenvolvimento*. AED. 2003.

_____.*Pobreza & desenvolvimento local*. Brasília: ARCA, Sociedade do Conhecimento.2002.

Regional governance- ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften? Vorl. Der Raumforschung und Raumordnung, Heft 5-6, 59. Jahrgang.

GORSTER, Daniela. *Informelle räumliche Planung: Stand der aktuellen Forschung und Forschungsbedarf*. Hannover: vorl der ARLI. 2004.

KLINK, Joeroen. Observatório das Metrópoles. Território, Coesão e Governança Democrática. Relatório de Pesquisa. *Novas governanças para as áreas metropolitanas o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro*. Rio de Janeiro, 2008.

- KORNIN, Thais; MOURA, Rosa. *Metropolização e governança urbana: relações transescalares em oposição a praticas municipalistas*. GEOUSP. Espaço e Tempo, São Paulo: USP/ FFCHL/ Departamento de Geografia, n 16, p.17-30, Nov.2004.
- LENCIONI, Sandra. Reconhecendo metrópoles: Território e sociedade. In Silva Catia (org.); Freire, Désireé (org.); Oliveira, Floriano (org.). *Metrópole: Governo, Sociedade e Território*. Rio de Janeiro: DP&A / Faperj, 2006.
- MOURA, Rosa; LIBARDI, Dioclines; BARION, Maria Isabel. Institucionalização de regiões metropolitanas: qual o sentido? *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Curitiba: IPARDES, n111, p129 -143, jul/dez.2006.
- SANTOS JR., Orlando Alves dos. *Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. 2000. 253f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: http://teses.ufrj.br/IPPUR_D/OrlandoAlvesDosSantosJunior.pdf. Acesso em: 11 out 2012.
- SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo – Legislativo no Brasil Pós – Constituinte. In: Dados. *Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, volume 40, n. 3, 1997. p. 335-376.
- SANTOS, Milton. *Metrópole Corporativa e Fragmentada: O caso de São Paulo*. São Paulo: Nobel: Secretaria de Estado da Cultura, 1990.
- SIEBERT, Claudia. Arranjos Institucionais e trajetória do planejamento territorial em Santa Catarina. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Curitiba: IPARDES, n119, p. 137-167, jul./dez.2010.
- SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. Reconstituo a história da região metropolitana, teoria e ação. In. SILVA, C.A da ET all. (orgs). *Metrópole: governo, sociedade e Território*. Rio de Janeiro: DP &A / Faperj, 2006.
- SPOSITO, Maria Encarnação B.(Org.) *Cidades Médias: espaços em transição*. São Paulo. Expressão Popular, 2007.
- VOGT, Joachim. *Geographie: Abiturwissen.Raumstruktur und Raumplanung*. 2.Aufl.- Stuttgart;München.Vogt, Joachim.Vorlesungsmodul.