



## **COMO CONCILIAR GESTÃO E PARTICIPAÇÃO NA ESCALA METROPOLITANA? REFLEXÕES SOBRE A GOVERNANÇA METROPOLITANA E SEUS ARRANJOS.**

**Lucia Camargos Melchiors**

### **Resumo**

Atualmente as aglomerações metropolitanas são marcadas pela crescente interação entre seus municípios. Vê-se, assim, um aumento de necessidade de se pensar o planejamento e a gestão dessas áreas de forma integrada, envolvendo sua totalidade. Os territórios metropolitanos são formados a partir da atuação, articulação e negociação de diversos agentes e a construção de iniciativas integradas envolve a aprendizagem desses agentes sobre as vantagens de atuação conjunta. A partir de uma revisão teórica são discutidos especialmente os conceitos de governabilidade e de arranjos e dimensões envolvidas na governança metropolitana. Apresenta-se uma reflexão sobre a relevância da participação nesses processos versus as dificuldades a serem superadas para sua concretização. Conclui-se que é preciso avançar na construção de arranjos de governança metropolitana que permitam não apenas a gestão e o planejamento metropolitano, mas especialmente que promovam estes processos de forma participativa, incluindo uma multiplicidade de agentes sociais.

### **Palavras-chave**

governança metropolitana participativa . gestão metropolitana . arranjos institucionais

### **Introdução**

As áreas metropolitanas são, hoje, um temática mundial. Essas ganharam especial importância a partir da década de 1970 com a progressiva e generalizada ampliação mundial do espaço de acumulação (Globalização) e o intenso processo de transformação no espaço metropolitano (KLINK, 2005; MAGALHÃES, 2008; MATTOS, 2010). Nesse contexto, as relações de interdependência entre as diferentes escalas territoriais de poder (metropolitana, estadual, nacional e internacional) foram ampliadas e as grandes aglomerações urbanas se tornaram "nós" de uma rede global, cada vez mais densa e internacionalizada, tendo que se adaptar ao novo panorama mundial.

Internamente, a organização, o funcionamento e a morfologia das aglomerações metropolitanas foram alteradas e se intensificaram os processos de descentralização e redistribuição espacial das atividades econômicas, as dinâmicas pendulares, a dispersão e fragmentação da urbanização e a emergência de novas centralidades funcionais (CAPEL 2003; MATTOS, 2010).



Atualmente, muitas das questões urbanas existentes nas aglomerações metropolitanas (transporte, habitação, abastecimento de água, esgotos) extrapolam os limites municipais e demandam soluções integradas. Ao mesmo tempo, sabe-se que a atuação conjunta na escala metropolitana / regional pode trazer diversas vantagens (MCGEE, 2010; KLINK, 2005; LEFEVRE, 2005; FEIOCK, 2004):

- 1) ações metropolitanas/regionais integradas podem permitir uma alocação mais racional dos recursos;
- 2) a gestão e a elaboração de políticas metropolitanas/regionais podem conduzir à prestação de serviços (transporte, coleta de lixo etc) mais eficiente e sem duplicidade de serviços, e fornecer infraestrutura (água, esgoto, etc) mais efetiva, aumentando a qualidade de vida da região;
- 3) a gestão integrada desenvolvida pensada em nível de ecossistema pode contribuir para a redução dos problemas ambientais;
- 4) respostas metropolitanas/regionais podem fortalecer vantagens espaciais, promover e aumentar o marketing da região, tornando-a mais atraente na captura de investimentos, e mais competitiva;
- 5) arranjos integrados de gestão podem fortalecer unidades (municípios) que isoladamente não teriam força, mas que aumentam seu poder de negociação quando se articulam regionalmente (equilíbrio fiscal, econômico, etc).
- 6) do ponto de vista social, políticas e ações integradas podem contribuir para a redistribuição intrametropolitana/intraregional, reduzindo a segregação social através de equilíbrio na distribuição de habitação, serviços, transporte.

Já no anos 1960 e 1970, a literatura e os discursos políticos postulavam que as áreas metropolitanas necessitavam de formas específicas de gestão a fim de encarar os problemas econômicos (evitar a duplicação de serviços, promover economia de escala, melhorar a qualidade dos serviços) (LEFEVRE, 2005).

Entretanto, ainda hoje, o Brasil possui um elevado número de áreas metropolitanas que não dispõem de sistemas integrados de planejamento e/ ou gestão metropolitana. Essa construção não é tarefa simples e demanda uma articulação e a negociação de conflitos entre os diversos agentes envolvidos na construção destes territórios. É preciso avançar na construção de arranjos de governança metropolitana e criar mecanismos que permitam não



apenas a gestão e o planejamento metropolitano, mas que promovam estes processos de forma participativa, incluindo diversos agentes sociais.

Busca-se contribuir para o avanço da discussão em prol da integração da gestão metropolitana. Adota-se a revisão bibliográfica como método e analisam-se especialmente as temáticas da governabilidade, governança e da participação na escala metropolitana.

Primeiramente, apresenta-se uma reflexão sobre a atuação dos diversos agentes na construção do território metropolitano. Na sequência, discutem-se os conceitos de governo, governabilidade e governança metropolitana. Finaliza-se com uma reflexão sobre a relevância da participação nos processos de gestão metropolitana versus as dificuldades a serem superadas para sua concretização.

## **A articulação e negociação dos agentes na construção do território metropolitano**

Quando se aborda a questão metropolitana é importante entender que essas áreas são formadas a partir da atuação, articulação e negociação de diversos agentes. Essas não são um campo neutro, mas os locais onde se estabelecem as relações de poder entre os múltiplos agentes, em um *"jogo multilateral"* (RAFFESTIN, 1993). Nas palavras de Klink (2009, p. 418), essas áreas *"são espaços de contestação e de negociação de conflitos, envolvendo uma gama ampla de atores e de escalas territoriais de poder"*.

Entre os agentes que atuam no processo Lefevre (2009) destaca o Estado, as coletividades locais e a sociedade civil (população e agentes econômicos). Esses estão inseridos em determinada conjuntura socioespacial e temporal e refletem as necessidades e possibilidades sociais existentes nesse contexto (CORREA, 2012). A partir de um sistema de tessituras, de criação de nós e de redes, atuam de forma a tentar estabelecer o controle sobre o que pode ser distribuído, alocado e/ou possuído (RAFFESTIN, 1993). Assim sendo, o território produzido por essa interação refletirá os interesses, estratégias e práticas espaciais desses agentes (RAFFESTIN, 1993; CORREA, 2012). Sua organização será fruto de *"todo um complexo de forças mobilizadas por diversos agentes sociais [...] um processo tão mais conflituoso quanto mais variada a densidade social"* (HARVEY, 1996, p. 52).

De tal modo, a atuação integrada no planejamento e na gestão das áreas metropolitanas é um processo de *"construção de uma boa governabilidade"* (KLINK, 2005). É necessário promover a aprendizagem dos diversos agentes (públicos e privados) para que esses, a partir de ações coletivas, contribuam para o desenvolvimento metropolitano. A



construção dessa ação não se resume a mudanças de sistemas de planejamento e gestão, mas requer o envolvimento das partes interessadas durante todo o processo (KLINK, 2005; GARSON, 2009). O perfil dos arranjos institucionais e dos pactos metropolitanos não estão pré-definidos; eles se modificam e evoluem continuamente atendendo a negociações de conflitos existentes entre os agentes e a reestruturação de escalas territoriais de poder.

### Governo, governabilidade e arranjos de governança

Os governos têm papel central na gestão do território, pois são as estruturas públicas da administração que geralmente definem como será estruturada e organizada a governança metropolitana (escalas e agentes envolvidos, formas de participação adotadas).

A capacidade do governo de gerenciar uma instituição/sistema é entendida como governabilidade (SANCHEZ, 2005). A governabilidade, segundo Kooiman, et al (2008), depende da natureza do "sistema a ser governado", do "sistema de governo" e das "interações de governança" (ver Figura 1). A governabilidade se dá, segundo os autores, pelo equilíbrio entre a capacidade do "sistema de governo" e as necessidades do "sistema a ser governado", processo intermediado pelas 'interações de governança' e que está em continua modificação em resposta a diversos fatores externos e internos (KOOIMAN, et al 2008). Do ponto de vista dos sistemas de governo, a governabilidade, é, assim, a capacidade de realizar, organizar e levar a cabo as interações de governança em face da diversidade, complexidade e dinamismo do sistema social (KOOIMAN, et al 2008, p. 5).

**Figura 1 – Governabilidade de um sistema social, segundo Kooiman, et. al. (2008)**



Fonte: traduzido e adaptado de Kooiman, et al (2008)<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Tradução da autora do original em Inglês.



De acordo com Lefevre (2005), o conceito de governabilidade pode ser entendido como o estado de um território no qual é possível se executar as políticas públicas e ações coletivas capazes de resolver os problemas e desenvolver o próprio território; não apenas solucionando problemas, mas promovendo o desenvolvimento socioeconômico. Assim, a construção de uma boa governabilidade metropolitana têm forte conteúdo político e requer o envolvimento das partes interessadas durante todo o processo de gestão (KLINK, 2005).

O conceito de governança metropolitana está relacionado ao *"conjunto de ferramentas, mecanismos, instrumentos e ordenamentos que permitam desenvolver ações coletivas capazes de resolver problemas e contribuir para o desenvolvimento desses territórios"* (GARSON, 2009, p. 196). A terminologia passou a ser amplamente discutida nas últimas décadas<sup>2</sup> frente a retração do Estado promovida pelas políticas neoliberais, bem como frente as crescentes dificuldades desse em lidar com os problemas urbanos a partir de suas instituições enfraquecidas.

Entende-se o termo a partir das abordagens mais recentes que adotam a noção de uma *"gestão compartilhada e interinstitucional que envolve o setor público, o setor produtivo e o crescente terceiro setor"* (FREY, 2007). Uma gestão caracterizada por um maior grau de cooperação, priorizando o envolvimento de uma multiplicidade de agentes no processo de governar, incluindo não mais apenas o Estado, mas também os agentes não governamentais (organizações voluntárias, sem fins lucrativos, membros da sociedade civil) (FEIOCK, 2004; SANCHEZ, 2005; FREY; BARCELLOS, 2011).

Lefevre (2005) salienta que a governança metropolitana é uma nova forma de se fazer política, enfocada na negociação, participação e na flexibilidade de construção de novas estruturas de gestão. Está relacionada, assim, a uma ampliação do sistema de agentes que atuam na condução das políticas públicas (LEFEVRE, 2009). A perspectiva mais recente de gestão defende *"mais governança e menos governo"* (KOOIMAN, et al, 2008).

Existem múltiplas possibilidades de composição dos arranjos de governança metropolitana. Cada organização dará origem a estruturas de governança diferenciadas, acarretará processos diversos e também se adequará de forma diferente ao contexto em que está inserida (FREY; BARCELLOS, 2011). Nas palavras de Kooiman (et al, 2008, p.5) *"se todos os níveis de governança, em vários níveis de escala, fossem diagramados, o*

---



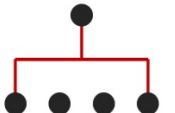

<sup>2</sup> Incluindo autores da área da administração pública e do planejamento (KLINK, 2005; LEFEVRE, 2005; KOOIMAN, et al, 2008; FREY; BARCELLOS, 2011).



quadro resultante se assemelharia a uma grande teia de aranha, multidimensional, emaranhada e em constante mudança<sup>3</sup>.

Em 2014, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2014), procurando estabelecer abordagens comuns para as estruturas de governança metropolitana existentes em diversos países, propôs dividi-las em quatro categorias: estruturas de Coordenação informal; Arranjos inter-municipais; Arranjos supra-municipais e Cidades Metropolitanas, conforme se vê na Figura 2 a seguir. A partir da figura pode-se observar que esses arranjos possuem diferentes graus de formalidade (podem ser informais ao formais) e também podem incluir apenas uma ou múltiplas instâncias de poder que se articulam de forma a atuar sobre o território metropolitano.

**Figura 2 – Estruturas de Governança Metropolitana, segundo OCDE (2014)**

Quatro abordagens comuns à governança metropolitana. Os pontos representam um município ou outra forma de governo local.	
	<b>Coordenação informal / soft:</b> Frequentemente encontrada nos casos do desenvolvimento urbano policêntrico, plataformas ligeiramente institucionalizadas para o compartilhamento de informações e consulta são relativamente fáceis de implementar e desfazer. Geralmente não possuem ferramentas de execução e sua relação com os cidadãos e outros níveis de governo tende a permanecer mínima.
	<b>Arranjos inter-municipais:</b> Quando estabelecidas para um propósito único, tais autoridades visam a partilha de custos e responsabilidades entre os municípios membros - por vezes com a participação de outros níveis de governo e de organizações setoriais. As autoridades de propósito múltiplo abrangem um conjunto definido de políticas-chave de desenvolvimento urbano, como uso da terra, transporte e infra-estrutura.
	<b>Arranjos supra-municipais:</b> Uma camada adicional acima dos municípios pode ser introduzida quer pela criação de um governo metropolitano eleito diretamente, quer com os governos superiores estabelecendo uma estrutura metropolitana não eleita. A extensão do envolvimento municipal e da capacidade financeira muitas vezes determinam a eficácia de uma autoridade supra-municipal.
	<b>Estatuto especial das "cidades metropolitanas":</b> as cidades que ultrapassam um limiar de população legalmente definido podem ser transformadas em um status especial como "cidades metropolitanas", o que as coloca em pé de igualdade com o próximo nível superior de governo e lhes dá amplas competências.

Fonte: OCDE (2014), p.81<sup>4</sup>

Sabe-se que não há um modelo único e ótimo dos arranjos de governança. Os modelos variam conforme as dinâmicas da sociedade, as tradições de governança mudam

<sup>3</sup> Tradução da autora, do original em Inglês.

<sup>4</sup> Tradução da autora do original em Inglês.



de país para país, e cada área metropolitana enfrenta desafios diferentes (KLINK, 2009, ROJAS, 2010). Os modelos sofreram também mudanças ao longo do tempo.

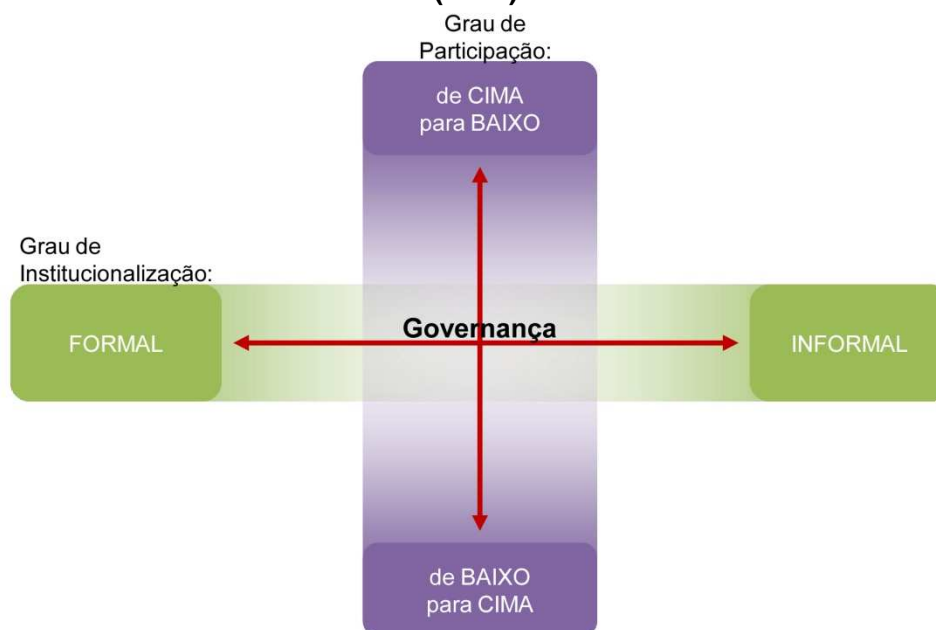
Há uma tendência recente de buscar maior articulação e integração entre as escalas e os agentes envolvidos nas questões comuns do território metropolitano. A experiência europeia dos anos 1960/1970 mostrou que os modelos de gestão metropolitana "de cima para baixo", sem a participação dos agentes locais, teve baixo grau de adesão local inviabilizando muitas destas iniciativas (KLINK; MARQUES, 2008). Em contraposição, nas últimas décadas, em diversos contextos, viu-se a criação de arranjos multisetoriais "de baixo para cima" e novas propostas que incluem intensa participação de agentes públicos e privados na elaboração e implementação de projetos de interesse comum (KLINK, 2009b).

Diversos autores defendem a criação de arranjos que englobem um maior número de agentes (KLINK, 2005; LEFEVRE, 2009; YARO; RONDEROS, 2011; RANDOLPH, 2017). A ampliação dos envolvidos na gestão metropolitana contribui para o controle dos processos (SLACK, 2005), bem como para o desenvolvimento da democracia, pois a ampliação da participação permitirá políticas públicas mais fortes e eficazes (LEFEVRE, 2009). Ao mesmo tempo, Yaro e Ronderos (2011) assinalam que arranjos que possuem maior diversidade de agentes e menor grau de institucionalização tendem a ser mais versáteis e flexíveis, condição necessária para lidar com as mudanças econômicas, sociais e políticas.

A caracterização dos modelos de governança metropolitana varia conforme os autores e os atributos destacados. Yaro e Ronderos (2011) abordam os arranjos institucionais metropolitanos, em termos gerais, a partir de dois eixos: o *vertical*, que representa o grau de participação (ou os tipos de agentes incluídos na tomada de decisões), e o *horizontal*, que representa o grau de institucionalização/ formalismo (nível de burocracia ou institucionalidade do arranjo), conforme ilustrado na Figura 3.



**Figura 3 – Abordagens sobre os arranjos metropolitanos, segundo Yaro; Ronderos (2011)**



Fonte: traduzido e adaptado de Yaro; Ronderos (2011), p. 8<sup>5</sup>

Esses autores focam a questão da governança metropolitana na gestão e diferenciam os modelos segundo três características internas que incluem as dimensões: a) da *região* (espacial), que abrange o espaço funcional ou aquele definido por uma unidade administrativa ou jurisdição; b) *institucional* ou de *gestão*, que corresponde às relações de governança e abrange os arranjos de natureza horizontal (multiplicidades de governos locais atuando com os mesmos poderes) ou vertical (refletindo hierarquia nas relações intergovernamentais); c) *política*, que é relativa ao modelo de *participação* adotado, podendo ser local, metropolitana ou incluir ambas as instâncias (YARO; RONDEROS, 2011) (ver Figura 4).

<sup>5</sup> Tradução da autora do original em Inglês.





**Figura 4 – Características internas e externas dos modelos de governança, segundo Yaro; Ronderos (2011)**

		CARACTERÍSTICAS	OPÇÕES
Internas	<b>REGIÃO</b> Se refere a <b>dimensão espacial</b> (cobertura espacial ou extensão do território)	<b>Espaço funcional (1); Espaço Administrativo (2)</b> (1) Denota a extensão econômica e física metropolitana; (2) Jurisdição ou entidade de gestão de uma dada área metropolitana - limites definidos pelo reconhecimento de governos locais	<b>Metropolitana Local</b> Geralmente diferem. O espaço funcional é geralmente mais difuso. Esta diferença é geralmente materializada em amplas áreas metropolitanas funcionais e estreitos limites administrativos locais.
	<b>GESTÃO</b> Reflete a dimensão <b>institucional ou inter-jurisdicional</b> das relações de governança	<b>Coordenação Horizontal (1); Coordenação Vertical (2)</b> (1) Abrange a multiplicidade de governos locais que definem as políticas ou soluções aos problemas; (2) Reflete hierarquia nas relações intergovernamentais e papel que as áreas metropolitanas desempenham no âmbito nacional ou federal e local / municipal de governo.	<b>Organização Implementação</b> Arranjos institucionais verticais e horizontais definem entidades de gestão (Implementação) e descrevem a interação de todas as unidades governamentais dentro de uma determinada área (Organização).
	<b>PARTICIPAÇÃO</b> Reflete a dimensão <b>política</b> (engajamento cívico)	<b>Processo de tomada de decisão; Processo de envolvimento</b> Podem possuir um envolvimento mais pronunciado ou a inclusão de tomada de decisão dentro de seus processos.	<b>Metropolitana Local</b> Os processos de participação e envolvimento público pode ser metropolitanos ou locais. Podem ser localizados e não transcender p/ escala regional maior ou significativos na escala metropolitana trazendo para o processo democrático questões de natureza metropolitana e não baseadas em pequenas questões comunitárias.
Externas	<b>COMPETÊNCIAS</b> Reflete as <b>atividades típicas</b> realizadas pelo modelo de governo	<b>Planejamento Prestação direta de serviços</b> geralmente implica em atividades de planejamento e de coordenação (uso do solo) e prestação direta de serviços	<b>Local, metropolitana, setorial</b>
	<b>FINANÇAS</b> Reflete a dimensão dos <b>recursos</b>	<b>Autônoma (1) Dependente (2)</b> (1) Coleta direta de impostos, taxas ou encargos; (2) Baseada na transferência intergovernamental)	<b>Local, metropolitana, nacional</b>
	<b>RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS</b> Descreve o <b>papel nacional</b> desempenhado	<b>Supervisão Incentivos</b> Denotam o papel do governo central na supervisão ou através de incentivos às metrópoles para que cooperem ou compitam.	<b>Regulatória Financeira</b> A supervisão ou prestação de incentivos podem ter relações focadas em base regulamentar ou financeira. Geralmente há mais incentivos e supervisão no governo nacional e mais independência e autonomia no modelo de governança metropolitana.



Fonte: traduzido e adaptado de Yaro; Ronderos (2011), p. 17 e 21<sup>6</sup>.

Entre as características externas que influenciam os arranjos de governança, os mesmos autores apontam três dimensões: a) das *competências*, que correspondem às atividades típicas realizadas pela metrópole através da coordenação do planejamento ou da prestação de serviços; b) das *finanças*, cuja alocação de recursos pode se dar de forma a torná-la autônoma ou pode ser dependente de outros governos; c) das *relações intergovernamentais*, que diz respeito ao papel nacional desempenhado na supervisão ou através de incentivos às metrópoles para cooperar ou competir (YARO; RONDEROS, 2011).

Sellers; Hoffmam e Martinof (2008), também salientam a variedade de arranjos de governança metropolitana existentes atualmente e os classificam conforme: o *território* que possuem jurisdição, a *profundidade institucional* e a *intensidade democrática* (ver Figura 5).

---

<sup>6</sup> Tradução da autora do original em Inglês.



**Figura 5 – Dimensões das instituições de governança nas áreas metropolitanas, segundo Sellers; Hoffmam e Martinof (2008)**



Fonte: traduzido e adaptado de Sellers; Hoffmam; Martinof (2008)<sup>7</sup>.

A partir da Figura 5 vê-se que a *cobertura espacial* da governança metropolitana pode variar de baixa, abrangendo apenas a uma fração da área metropolitana –cobertura parcial, à alta, envolvendo a totalidade da área. Em relação à *profundidade institucional*, os autores salientam que as unidades podem ser mais ou menos concentradas e integradas institucionalmente, territorialmente e funcionalmente. Entre as menos concentradas e integradas estão as estruturas de Cooperação Intercomunitária, oriundas de acordos entre municipalidades (ex. Sydney, Lima-Callao, Santiago do Chile, Santa Fé na Bolívia, São Paulo); entre as medianas ficam as Autoridades para o Desenvolvimento Metropolitano ou

<sup>7</sup> Tradução da autora do original em Inglês.



sector específico cuja fórmula proporciona a coexistência de governos locais com estruturas metropolitanas, aproximando autoridades locais e cidadãos e transferindo responsabilidade para questões metropolitanas para entidade supra-comunitária específica (ex. Conselho de Desenvolvimento Metropolitano nas Filipinas, Autoridade de Desenvolvimento Metropolitano nas cidades indianas de Nova Deli, Bombay, Karachi e Colombo e Governo Metropolitano totalmente capacitado em Tokyo e Toronto); e, entre as mais concentradas e integradas, estão as estruturas oriundas de fusão de unidades ou também chamadas de Cidades Metropolitanas (Ex. Seoul, Bangkok, cidades Chinesas de Beijing, Shanghai, Guangzhou) (SELLERS; HOFFMAM; MARTINOF, 2008).

A *intensidade democrática* é entendida pelos autores como o papel dos cidadãos na nomeação e controle das autoridades metropolitanas e também pode variar amplamente. Embora eles salientem as dificuldades a serem enfrentadas para se construir instituições democráticas, também lembram que diversos países passaram por reformas eleitorais recentes que possibilitaram o aumento das possibilidades de participação em nível local (SELLERS; HOFFMAM; MARTINOF, 2008).

Sellers; Hoffmam e Martinof (2008) ainda assinalam que o tamanho, a complexidade e a conectividade territorial tendem a trazer um contrapeso entre "escala" e "voz" nos arranjos de governança. Assim, sendo, quanto maior a escala, maiores também serão as dificuldades de se proporcionar a participação efetiva nas instâncias locais, de bairros ou dos cidadãos individuais. Citam como alternativas, as eleições diretas do executivo metropolitano, que podem aumentar a legitimidade das institucionais metropolitanas (ex. Tóquio, Bangkok, Jacarta); ou, para áreas muito grandes, a democracia organizada com a criação de uma escala intra-metropolitana e com a eleição de governos sub-municipais (ex. Toquio TMG; África do Sul, cuja legislação permite a criação de sub-conselhos e comitês de bairro, com representantes da sociedade) (SELLERS; HOFFMAM; MARTINOF, 2008). Porém, os arranjos de governança que mais se aproximam de atingir a profundidade democrática são, segundo os autores, aqueles que vão além da participação multi-nível e buscam a real capacitação dos envolvidos, bem como a participação nas atividades governamentais das rotinas de planejamento e orçamento (SELLERS; HOFFMAM; MARTINOF, 2008).



## A participação na governança metropolitana

Viu-se que a temática da governança é amplamente discutida. Pode-se distinguir correntes que adotam o conceito enfatizando a eficiência e a efetividade governamental e outras que focalizam novas abordagens com potencial emancipatório e democrático (FREY, 2007). Embora em ambos os casos a noção de articulação entre os diferentes agentes esteja implícita no conceito de governança, alguns autores adotam o termo "governança participativa" ou "governança participatória" (*Participatory Governance*) seguindo uma concepção emancipatória e salientando a importância da governança como fonte de novos experimentos democráticos, envolvendo mais e/ ou novos canais de participação e parcerias, contribuindo, assim, para novas formas democráticas de interação na gestão do território (FREY, 2004; GROTE, 2012).

Speer (2012) aponta que mecanismos de governança participativa podem ser entendidos como arranjos institucionais que visam facilitar a ocorrência da participação da sociedade no processos de elaboração de políticas públicas. Em seu estudo, analisando países em desenvolvimento, o autor demonstra que há diversos casos que apresentam indícios positivos dos efeitos da governança participativa na receptividade dos governos, na qualidade dos serviços e no bem estar da população. Porém, o autor ressalta que é necessário ainda um longo processo para habilitar e motivar sociedade civil e agentes públicos a se envolverem efetivamente em arranjos de governança participativa (SPEER, 2012).

Partindo-se da noção de que o Estado é apenas um entre muitos (influentes) agentes que estão envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas, ou seja, de que o ato de governar não depende apenas do Estado, mas passou a ser um ato interativo, alguns autores adotam o termo "governança interativa" para descrever esses arranjos (FREY, 2007; KOOIMAN, et al, 2008).

Em ambos conceitos (governança participativa e governança interativa)<sup>8</sup> existe uma ênfase na necessidade de se aumentar os processos de interação entre os diversos agentes, questão que se torna relevante também frente ao cenário contemporâneo de transformações dinâmicas, diversas e complexas (FREY, 2007; KOOIMAN, et al, 2008).

Seguindo essa perspectiva, o fomento da participação torna-se uma tarefa fundamental dos governos que devem, enquanto gestores, se preocupar não apenas com a

---

<sup>8</sup> O termo governança social negociada" é também adotado por alguns autores (ver FREY, 2004).



solução dos problemas, mas igualmente enfrentar os desafios de criar condições favoráveis para que as interações entre os diversos agentes aconteçam (FREY, 2004; KOOIMAN, et al, 2008). Nas palavras de Frey (2007, p.139), *"isto significa que os governos precisam preocupar-se, simultaneamente, com as instituições e estruturas de participação e com os princípios normativos que norteiam a dimensão intencional da governança"*.

Nesse processo de negociação política, Kooiman, (et al, 2008) aponta que o *nível estrutural* define e influencia as estruturas de participação, podendo gerar arranjos de governança que se assemelham à autogovernança, co-governança ou a formas mais hierárquicas de governança. Para caminhar em direção à governança participativa, faz-se necessário, de tal modo, modificar o discurso político para um tom mais conciliador e integrador, influenciando maior interação entre os agentes. No *nível intencional*, Kooiman (et al, 2008) propõe que a governança interativa seja compreendida através de três elementos:

- a) imagens – abrangem os padrões normativos e são concretizadas nos objetivos gerais da gestão. Precisam ser negociadas de forma ampla entre os diversos atores para alcançar a aceitação e amplo apoio pela população;
- b) instrumentos – ligam as imagens à ação (arranjos, canais de participação). São inúmeros os instrumentos disponíveis para influenciar as interações entre os atores, esses não são um meio, podem provocar conflitos, possuem gama variável de aplicabilidade;
- c) ações – transformam instrumentos em resultados (implementação de políticas de acordo com diretrizes estabelecidas). Podem ter servir para mobilizar atores em direções inexploradas, para tanto, os atores dependem de imagens convincentes e socialmente penetrantes e de vontade ou apoio político-social.

Randolph (2017), por sua vez, propõe a adoção do conceito de "governança neogramsciana" nomenclatura que capturaria mais adequadamente a natureza complexa dos processos políticos e sociais que envolvem as articulações entre Estado, sociedade política e sociedade civil nos processos de gestão. Na perspectiva proposta pelo autor, a presença da sociedade civil nestes processos se daria não apenas sobre a forma de participação, mas também nos processos de articulação política (RANDOLPH, 2017). Podem surgir, assim, novas "perspectivas sociais" de governança que ultrapassam o monopólio das posições de poder (com arranjos formados apenas por integrantes de um único grupo social), incluem a junção do Estado, sociedade política e sociedade civil e



ampliam a permeabilidade do sistema político através de novas arenas participativas (orçamento participativo, conselhos, conferências, etc) (RANDOLPH, 2017).

Sabe-se que a questão da participação ou da intensidade democrática dos arranjos é um das dimensões que interfere nas relações de governança e pode influenciar seus resultados. Stewart (2007) discute as "regras do jogo" em relação à participação nos arranjos de governança e lista 26 mecanismos<sup>9</sup> que podem utilizados neste processo. Segundo Stewart (2007), considerando-se que exista algum grau de participação na governança estes podem ocorrer sinteticamente a partir de abordagens:

- *informativas* – não fornecem canais de retorno das opiniões/ comentários dos cidadãos nos processos de tomada de decisão (mecanismos informativos, propagandas, reuniões públicas de perguntas e respostas, etc);
- *consultivas* – fornecem vias formais de acesso dos cidadãos nas tomadas de decisão (pesquisas, plebiscitos, grupo de bate-papo na Internet, pesquisas com grupos focais, fórum com partes interessadas, website interativo, etc),
- *delegativas, processos de empoderamento para colaboração e deliberação* – permitem que os cidadãos tomem decisões sobre as políticas (referendum, círculos de estudos, assembleias de cidadãos, orçamento participativo),

Na escala local diversas iniciativas buscaram, nas últimas décadas, promover a participação cidadã em mecanismos de governança (como as experiências de planejamento, monitoramento e avaliação participativa), diversas delas estudadas por Speer (2012). Porém, muito da teoria de participação pública atualmente se concentra nas escalas menores (local, de vizinhança) e alguns dos estudos realizados na escala metropolitana apontam que estes mecanismos podem ser melhorados (PICKERING; MINNERY, 2012).

Diversos autores assinalam as dificuldades de se alcançar a participação na escala metropolitana, o que se daria, em parte, pois a participação direta é dificultada com o aumento da escala abrangida nos contextos metropolitanos/ regionais (DAHL; TUFTE, 1973;

---

<sup>9</sup> São eles: 1. Publicidade; 2. Conselho consultivo cidadão; 3. Assembleia de cidadãos; 4. Júri de cidadãos; 5. Grupo focal; 6. Discussão verde; 7. Iniciativa; 8. Web site interativo; 9. Grupo de bate-papo na Internet; 10. Governo local; 11. Newsletter; 12. Orçamento participativo; 13. Plebiscito; 14. Audiência pública / inquérito; 15. Reunião Pública (com Q & A); 16. Anúncio de serviço público; 17. Referendo; 18. Painel de pesquisa; 19. Grupo de lobby patrocinado; 20. Fórum com partes interessadas; 21. Círculo de estudo; 22. Levantamento (perguntas fechadas); 23. Levantamento (deliberativo); 24. Inquérito (perguntas abertas); 25. Telepolação / televoto; 26. Livro Branco.



FREY, 2007; PICKERING; MINNERY, 2012;). A larga escala tende a restringir a participação; enquanto ao contrário, nos pequenos municípios os cidadãos tendem a ser empoderados, pois é facilitado o contato desses com os governantes locais em diversos momentos (reuniões de conselhos, atividades cívicas, encontros com organizações) (OAKERSON, 2004; FREY; BARCELLOS, 2011).

Com a ampliação da escala, a participação tende a não ser direta, mas por meio de processos representativos de tomada de decisão. O aumento da escala implica no acréscimo do número potencial de participantes, na complexidade dada pelos múltiplos interesses envolvidos, bem como nos recursos e na estrutura necessários para lidar com os processos participativos (PICKERING; MINNERY, 2012).

Quando se aborda a temática da participação nos arranjos de governança metropolitana surgem várias questões: participação em que escala? Local/ comunitária, metropolitana ou em ambas? Quem são os agentes envolvidos, e os excluídos, nesses processos? A participação se dá individualmente ou através de grupos organizados? Ocorre de forma direta (voto, referendos) ou é representativa (por meio dos representantes eleitos)? Os processos são informativos, consultivos e ou deliberativos? Não esquecendo de questionar, até que ponto as demandas apontadas nesses processos acarretam mudanças nas decisões e ações políticas? Estas questões ficam em aberto e indicam o amplo campo para avançar na discussão em relação à temática.

Alguns estudos sugerem que a utilização de novas tecnologias eletrônicas pode auxiliar na criação de mecanismos mais inclusivos, contribuindo para ampliar a participação de um maior número de agentes nos processos de planejamento e gestão da escala metropolitana / regional (e-democracia, processos participativos de planejamento territorial (BAUD, 2011; PICKERING; MINNERY, 2012). Acredita-se, igualmente, que o aprimoramento de conselhos e consórcios metropolitanos pode ser também uma alternativa para contribuir com a integração da gestão metropolitana.

### **Considerações Finais**

Apresentou-se aqui uma revisão teórica de conceitos relevantes à temática da governança metropolitana. Sabe-se que, atualmente, muitas das questões existentes nas aglomerações metropolitanas extrapolam à esfera municipal, demandando uma atuação integrada na escala metropolitana. Integrar planejamento, políticas públicas e gestão metropolitana pode acarretar melhorias econômicas, ambientais, políticas, e, especialmente,





sociais para estas áreas. Isso não é, entretanto, tarefa fácil visto que demanda a articulação de diferentes escalas de poder e o envolvimento de múltiplos agentes em processos de aprendizagem sobre as vantagens de atuação conjunta.

Uma das instâncias incluídas na temática da governança metropolitana diz respeito à dimensão da participação ou da intensidade democrática. Embora existam diversas dificuldades a serem superadas, viu-se a importância de se criar arranjos metropolitanos que incluam um maior diversidade de agentes, envolvendo não apenas governo, mas especialmente permitindo uma ampliação das esferas não governamentais incluídas na gestão metropolitana.

Como, então, promover a governança participativa na escala metropolitana? A discussão aqui apresentada é preliminar e carece de aprofundamento futuro. Acredita-se que o estudo de instrumentos de planejamento e gestão (conselhos, consórcios e planos metropolitanos) utilizados em diferentes contextos pode auxiliar a realidade brasileira na construção dessas arenas participativas.

## Referências

BAUD, et al. **Developing Participatory ‘Spatial’ Knowledge Models in Metropolitan Governance Networks for Sustainable Development**. European Association of Development Research and Training Institutes (EADI); Chance2Sustain, 2011.

Dahl; Robert A.; Tufte, Edward R. **Size and democracy**. Stanford University Press, 1973.

CAPEL, Horácio. (2003) Redes, chabolas y rascacielos. Las transformaciones físicas y la planificación en las áreas metropolitanas. In Capel, H. (coord) Ciudades, arquitectura y espacio urbano. **Revista Mediterráneo Económico**, núm. 3, pp. 199–238.

CORREA, R. Sobre Agentes Sociais, Escala e Produção do Espaço: um texto para discussão. In.: CARLOS, A. F.; SPOSITO, M. E. B. (orgs.). **A produção do espaço urbano: Agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2012.

FEIOCK, R. **Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation**. Georgetown University Press, 2004.

FREY, Klaus. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? **Política e Sociedade**, n. 5, p. 119-138, out de 2004.

FREY, Klaus. Governança Urbana e Participação Pública. **RAC-Eletrônica**, v. 1, n. 1, art. 9, p. 136-150, Jan./Abr. 2007.

FREY; Klaus; BARCELLOS, Zanei R. Parâmetros para a análise comparativa de experiências de governança metropolitana. Em: XIV **Encontro Nacional da ANPUR**, v. XIV, p. 1-20, 2011.



GARSON, Sol. **Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?** Rio de Janeiro: Letra Capital, Editora; Belo Horizonte, PUC, 2009.

GROTE, Jurgen. **Participatory Governance Reloaded: The Horizontalist Expectation.** In: BJORN, Egner; HAUS, Michael; TERIZAKIS, Georgios (Org.) **Regieren. Festschrift für Hubert Heinel.** Wiesbaden, Springer VS: 75-97, 2012.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço & Debates**, n. 30, 1996.

KLINK, Jeroen. Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana: funciones y gobernabilidad. In: ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J. R.; GÜELL, J. M. F. (Ed.). **Gobernar las metrópolis.** Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo; Universidad de Alcalá de Henares, 2005. p. 127-191

KLINK, J. . **Novas governanças para as áreas metropolitanas:** o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro, Rio de Janeiro (Relatório de Pesquisa/Observatório das Metrôpoles: Território, Coesão e Governança Democrática). 2008.

KLINK, J. . Regionalismo e reestruturação urbana: uma perspectiva brasileira de governança metropolitana. **Educação**, Porto Alegre, v. 32, n. 2, p. 217-226, maio/ago. 2009b.

KLINK, J. ; MARQUES. E. **Gestão do Espaço Urbano (Governança Colaborativa para Mobilização de Territórios – Elementos para uma Agenda Metropolitana.** Estudo 24 – Perspectivas dos investimentos sociais no Brasil. 2008.

KOOIMAN, Jan. et al. Interactive Governance and Governability: An Introduction. **The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies**, vol. 7, n. 1, 2008.

LEFEVRE, C. Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. In: ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J.; GÜELL, J. M. F. . **Gobernar las metrópolis.** Banco Interamericano de Desarrollo-Universidad de Alcalá, Washington D.C., 2005.

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

MAGALHÃES, Felipe N. C. Da metrópole à cidade-região: na direção de um novo arranjo espacial metropolitano? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais** (ANPUR), v. 10 n.2, p. 9-27, 2008.

MATTOS, Carlos de. Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De ciudad a lo urbano generalizado. **Revista de Geografía Norte Grande**, 47: 81-104, 2010.

MCGEE, T. Construindo a governança colaborativa para regiões metropolitanas: comparando China e Brasil. In: KLINK, J. **Governança das Metrôpoles: conceitos, experiências e perspectivas.** São Paulo: Annablume, 2010.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet**, OECD Publishing, Paris, 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201415-en>



OAKERSON, R. The study of metropolitan governance. In: FEIOCK, R. **Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation**. Georgetown University Press, 2004.

PICKERING, Tess; MINNERY, John. Scale and Public Participation: Issues in Metropolitan Regional Planning. **Planning Practice & Research**, 27:2, 249-262, 2012.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RANDOLPH, Rainer. Política, planejamento e governança do desenvolvimento regional - quo vadis? **Revista REDES**, v. 22, n. 1 (2017), JAN/ABR. 2017; p. 218-239, <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/8646>

ROJAS, E. Governança de regiões metropolitanas da América Latina. In: MAGALHÃES, F. (Org.). **Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Interamerican Development Bank, 2010, v. 1, p. 99-121.

SÁNCHEZ, Joan-Eugeni. ¿Qué gobernabilidad? Sistematizar las condiciones de formación metropolitana para abordar las dificultades de comparación de regiones metropolitanas. Reflexión desde Barcelona. In: MATTOS, Carlos, et al. **Gobernanzas, Competitividad y Redes: La gestión de las ciudades del siglo XXI**, Colección Rideal – Eure Libros, 2005.

SELLERS, J. M., HOFFMANN-MARTINOT, V. **Metropolitan Governance, in United Cities and Local Governments**, World Report on Decentralization and Local Democracy. pp. 255-279. Washington, D.C.: World Bank, 2008. Speer (2012)

STEWART, Kennedy. Write the Rules and Win: Understanding Citizen Participation Game Dynamics. **Public Administration Review**, n.67, p. 1067–1076, nov/ dez. 2007. doi:10.1111/j.1540-6210.2007.00798.x

SPEER, Johanna. Participatory Governance Reform: A Good Strategy for Increasing Government Responsiveness and Improving Public Services? **World Development**, Vol. 40, No. 12, pp. 2379–2398, 2012

YARO, Roberto ; RONDEROS, Nicholas. **International Metropolitan Government: Typology, Cases and Recommendations**. The World Bank Group and Regional Plan Association: Colombia Urbanization Review, 2011. Disponível em: <http://metropolitangovernanceforum.org>. Acessado em set 2016.