

Uma Nova Agenda Econômica e Social  
para a América Latina



## **Novas governanças metropolitanas no Brasil**

André Urani

2008

Este trabalho foi escrito entre 2007 e 2008 como contribuição ao projeto *Uma Nova Agenda Econômica e Social para a América Latina*, realizado pelo iFHC – Instituto Fernando Henrique Cardoso e pela CIEPLAN – Corporación de Estudios para Latinoamérica. O projeto foi realizado graças ao apoio da AECI – Agencia Española de Cooperación Internacional, BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento e PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. As informações e opiniões apresentadas pelos autores são de sua responsabilidade pessoal e não representam necessariamente nem comprometem as instituições associadas ao projeto.

**Coordenadores do projeto:** Simon Schwartzman e Ignacio Walker.

**Equipe Executiva:** Sergio Fausto, Patricio Meller, Simon Schwartzman e Ignacio Walker.

Copyright ©: iFHC/CIEPLAN. 2008. São Paulo, Brasil, e Santiago de Chile.

O texto, em parte ou em sua totalidade, pode ser reproduzido para fins não comerciais dentro dos termos da licença de Creative Commons 3.0  
<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/deed.pt>



# Novas governanças metropolitanas no Brasil

André Urani

## Introdução

A opinião pública brasileira se convenceu, através dos jornais, de que a economia do país está parada há mais de duas décadas.

Isto, entretanto, não corresponde à verdade dos números estimados pelo IBGE para dimensionar, de diferentes formas, a evolução da qualidade de vida no país como um todo. Ao longo da última década, houve transformações socioeconômicas importantes no Brasil, marcadas dentre outros fatores pela estabilização macroeconômica, pela redução do trabalho infantil, da pobreza e da indigência, pelo aumento da esperança de vida ao nascer e pela melhora dos índices de escolarização.

Este descompasso entre o que é percebido e o que acontece na prática explica-se pelo fato da “crise brasileira” estar circunscrita às principais regiões metropolitanas do país, onde se concentram os formadores de opinião e os principais meios de comunicação. É no coração do modelo de desenvolvimento que vigorou em meados do século passado que o desempenho socioeconômico tem deixado a desejar. Tanto na região metropolitana do Rio de Janeiro, quanto na de Santos, na de Campinas e, sobretudo, na de São Paulo, as mudanças políticas e institucionais experimentadas pela economia brasileira durante os últimos anos se traduziram em aumento do desemprego, da indigência, da favelização e da desesperança.

Estes problemas, na cabeça de muitos daqueles que os estão vivendo na própria carne, só podem ser resolvidos com uma volta ao passado. Ou seja:

- Fechando a economia para proteger aqueles setores que, por uma razão ou por outra, podem ter sido importantes para a economia como um todo em meados do século XX, mas que hoje só importam para estes grupos que se viram fragilizados com as mudanças institucionais ocorridas durante a última década e meia;
- Desvalorizando o câmbio e diminuindo taxas de juros;
- Distorcendo preços relativos através de subsídios e incentivos fiscais.

Os problemas de nossas principais regiões metropolitanas não têm soluções macroeconômicas. As saídas precisam ser investigadas no âmbito local, como ocorreu, com sucesso, em muitas outras áreas metropolitanas (Barcelona, Milão, Detroit, Hamburgo etc.) que tiveram que se deparar com crises semelhantes, ligadas à realocação daquelas indústrias cujo dinamismo, no passado, tinha originado o próprio processo de conformação destas metrópoles. A exemplo do que ocorreu nestas regiões, a questão que se coloca, portanto, é a de como migrar da melhor forma possível do antigo modelo industrial para outro modelo de desenvolvimento, baseado nos serviços, na alta tecnologia e no dinamismo das micro e pequenas empresas.

O que sustentamos, neste artigo, é que as áreas metropolitanas brasileiras, para poderem enfrentar estes problemas com alguma chance de êxito, precisarão enveredar politicamente num processo de criação de novos arcabouços institucionais, dentro dos quais novos atores (frutos de um redesenho e de um aprofundamento do espaço público através de diferentes parcerias entre diferentes níveis de governo, a iniciativa privada e a sociedade civil) serão chamados a assumir a responsabilidade de implementar estratégias de longo prazo capazes de reverter, de forma sustentável, o processo de decadência em que muitas regiões metropolitanas mergulharam ao longo das últimas décadas. Com o objetivo de desenvolver este argumento, começamos, na próxima seção, com uma análise da relevância de se pensar a governança metropolitana no Brasil à luz das transformações econômicas recentes vividas pelo país e a partir da observação da trajetória de queda de vários indicadores socioeconômicos nas regiões metropolitanas. Em seguida, na segunda seção, inicia-se uma breve discussão conceitual e teórica sobre questões relacionadas à governança metropolitana que servirão de referência tanto para o levantamento das limitações institucionais no Brasil e das experiências internacionais na terceira seção, quanto na formulação de recomendações para estruturação de novas formas de governança nas áreas metropolitanas na seção 4. A última seção é a das conclusões.

## **1. A questão Metropolitana no Brasil**

A globalização traz uma série de ameaças e de oportunidades para as grandes metrópoles do mundo como um todo.

Ameaças porque as metrópoles se conformaram, enquanto tais, como territórios em que — a partir do século XIX (mas, sobretudo, a partir de meados do século XX) — se

materializou, nos diferentes países, a aliança entre o Estado nacional e os grandes blocos de capital (nacional ou estrangeiro) em torno de projetos de desenvolvimento centrados na industrialização substitutiva de importações. A globalização faz com que grande parte da indústria desapareça das regiões metropolitanas em que surgiu e floresceu para se deslocar para os países periféricos e para centros urbanos de menor porte, causando perda de vocação dos subúrbios metropolitanos, desemprego, crescente polarização, novas formas de segregação social e ruptura dos vínculos de solidariedade locais.

Estas ameaças são particularmente graves no caso brasileiro, por uma série de razões:

- A baixa escolaridade da força de trabalho brasileira — mesmo nas grandes metrópoles;
- A violência das transformações ocorridas em meados do século XX quando o país se industrializou e urbanizou rapidamente<sup>1</sup>;
- A herança que estas transformações deixaram no imaginário coletivo — em particular o ressentimento decorrente do descumprimento da promessa da “modernidade para todos” formulada pelo Estado Nacional nos tempos do nacional-desenvolvimentismo;
- A cultura política patrimonialista, autoritária e centralizadora da sociedade brasileira.

Em relação às oportunidades, pode-se dizer que, na nova economia global, as metrópoles têm se transformado em pólos de decisão, em centros nodais de redes de todo tipo e em localização-chave de serviços de alto valor adicionado (finanças, comunicação, cultura, entretenimento, saúde, educação, pesquisa e desenvolvimento, inovação etc.).

De toda forma, seja para poder enfrentar os problemas decorrentes da desindustrialização (ou, de uma maneira mais geral, da perda das vocações originárias que fizeram com que as metrópoles se tornassem tais), seja para poder aproveitar as novas oportunidades que surgem no mundo globalizado, é preciso que as metrópoles sejam repensadas. Os instrumentos tradicionais de política econômica e de políticas públicas não foram pensados para fazer face aos principais problemas e desafios vividos pelas metrópoles atualmente (a proliferação de cemitérios industriais, o desemprego maciço de inteiras

---

<sup>1</sup> Vale lembrar que, de 1947 a 1980, o PIB real foi aumentado por 11 e o da indústria por 16, ao passo em que a população dobrava (passando de 60 para 120 milhões e habitantes) e as proporções de pessoas vivendo no campo e na cidade se inverteram – o que significa que todo o crescimento demográfico se concentrou no meio urbano (e, com particular intensidade, nas maiores metrópoles do Sudeste).

categorias ocupacionais, a informalidade, o desengano da juventude, a falta de segurança, a precariedade crescente da qualidade da água e do ar etc.).

Novos problemas precisam ser enfrentados através de novas armas. Dado que estes problemas têm, de uma maneira geral, uma natureza estrutural, é preciso, para tanto, recuperar, em primeiro lugar, a capacidade de pensar o futuro. Ou seja, de formular estratégias de desenvolvimento.

O desenvolvimento, nas condições de hoje, não pode ser visto apenas como um processo de retomada do crescimento econômico, visto que há evidências de sobra, mundo afora, de que o crescimento (ainda que seja sustentável do ponto de vista macroeconômico) pode se dar com aumento da concentração de renda (e, portanto, com parcos e incertos resultados em termos de redução da pobreza), sem geração de empregos e com efeitos negativos sobre o meio-ambiente — sobretudo nas regiões metropolitanas. É preciso avançar, também no Brasil (isto já tem sido feito em vários cantos do mundo), em direção a modelos de desenvolvimento elaborados participativamente (“de baixo para cima”) e sob medida para cada região metropolitana, que sejam capazes de focar simultaneamente a competitividade e a melhora da qualidade de vida e que sejam sustentáveis — não apenas do ponto de vista econômico, mas também do político e do ambiental.

Tem se tornado um lugar comum, no Brasil do último quarto de século (a partir da implosão do modelo de industrialização via substituição de importações, no início dos anos 80 e, mais ainda, das reformas institucionais dos anos 90), falar de décadas perdidas, recessão, desindustrialização, aumento do desemprego, precarização do mercado de trabalho, informalização, e deterioração da qualidade de vida. Estes fenômenos têm, de fato, ocorrido — e com virulência — mas não no país como um todo e sim nas principais regiões metropolitanas do país, em particular São Paulo e Rio de Janeiro. As duas metrópoles que formavam o motor do modelo de desenvolvimento que transformou radicalmente a paisagem econômica e social do Brasil em meados de século passado entraram em colapso neste período e têm se mostrado incapazes de se reinventar.

Entre 1949 e 1980, a economia brasileira cresceu a uma média superior a 7% ao ano, configurando uma das maiores e mais rápidas transformações já registradas na história da humanidade. A “nossa revolução”, anunciada por Sérgio Buarque de Holanda no capítulo final de “Raízes do Brasil” e que, até então, vinha se dando de forma lenta, gradual e, até certo ponto imperceptível, acelerou-se de forma brutal. Em poucas décadas, nosso país diversificou sua estrutura produtiva, se urbanizou e deixou de ser pobre — embora não tenha

reduzido o número de pobres, dadas as características do modelo de desenvolvimento que foi implementado. Modelo este idealizado pelo Estado nacional e concretizado, sobretudo, em São Paulo: a capital paulistana foi, incontestemente, a vanguarda desta transformação. Neste período, sua população quadruplicou e o seu PIB mais do que decuplicou, em termos reais.

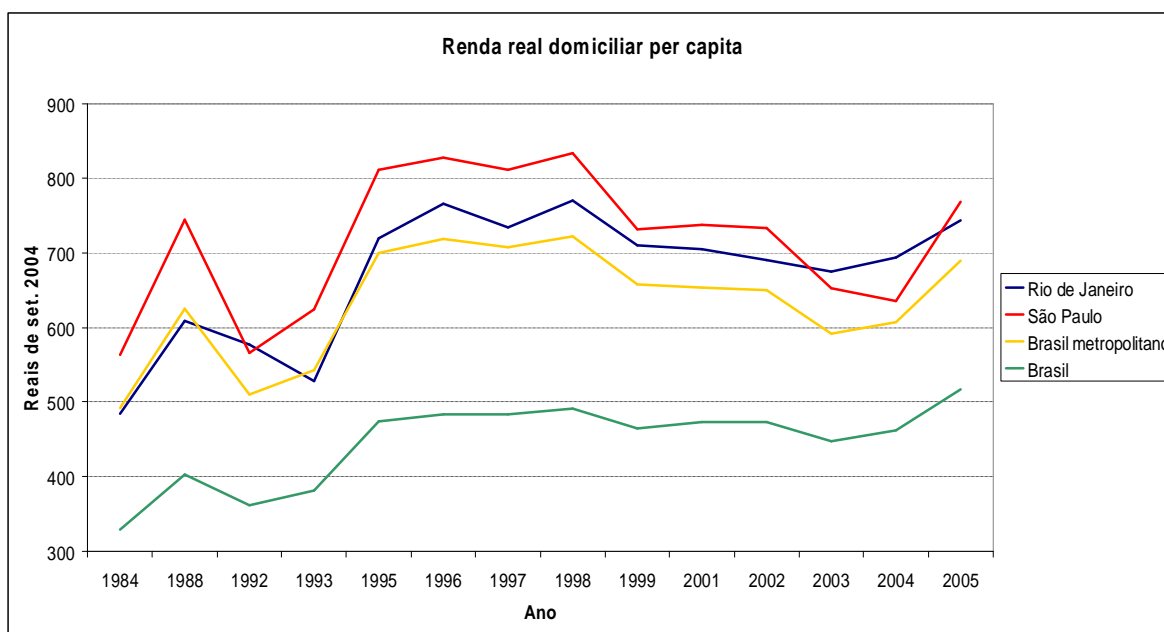
Foi ali, na fronteira entre os anos de 70 e 80, que tudo mudou. Nossos policy-makers de então, ao tentarem fazer sobreviver, a qualquer custo, o modelo de substituição de importações, *estrepam* o nosso país: demos de cara com a restrição externa, aguçamos nossos desequilíbrios macroeconômicos domésticos, perdemos a credibilidade que tínhamos lá fora, tivemos que aprender a conviver com fortes incertezas e com bruscas oscilações de nossos principais indicadores socioeconômicos e passamos a crescer muito menos (mais do que três vezes mais lentamente, em média de lá para cá, do que nas três décadas anteriores) para segurar as pontas dos estragos que foram criados, em grande parte, justamente ali.

Se a economia brasileira deu uma baita de uma desacelerada (para dizer o mínimo), aquela que tinha sido, até ali, a sua locomotiva, literalmente emperrou: segundo o IPEADATA, o crescimento acumulado do PIB da cidade de São Paulo entre 1980 e 2003 foi de quase -3%. Isto mesmo: o PIB total da capital paulistana andou para trás; em termos per capita, a retração neste período foi em torno de 25%.

No caso do Rio de Janeiro, abalado pela perda da capital, pela até hoje mal-resolvida fusão da Guanabara com o antigo Estado do Rio, pela desindustrialização precoce (anterior à abertura) e pela migração do setor financeiro para São Paulo, a estagnação foi ainda mais pronunciada: o PIB da capital fluminense hoje não ultrapassa os patamares vigentes em meados da década de 70.

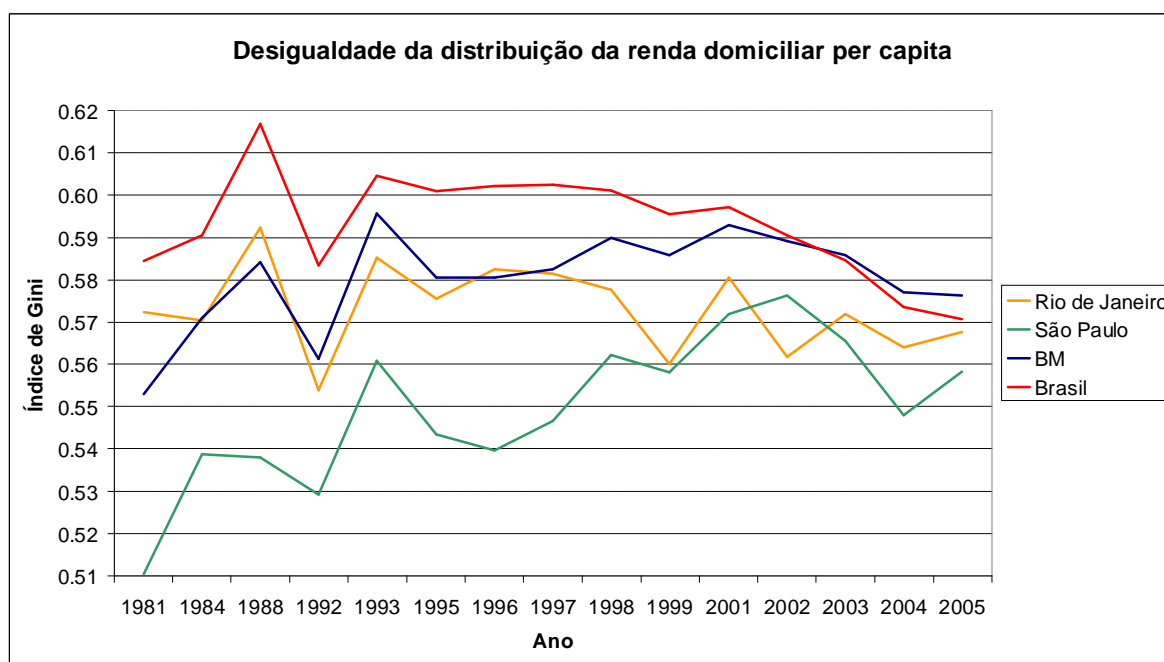
O encalhamento carioca e paulistano fica ainda mais visível quando se examinam os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, a PNAD/IBGE, referentes ao período 1981/2005, a partir de tabulações especiais que realizamos no Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS). Com estes resultados, é possível fazer um balanço do que ocorreu com os nossos indicadores sociais neste quarto de século que se seguiu ao colapso do modelo de substituição de importações (gráficos 1 a 4 abaixo):

### Gráfico 1



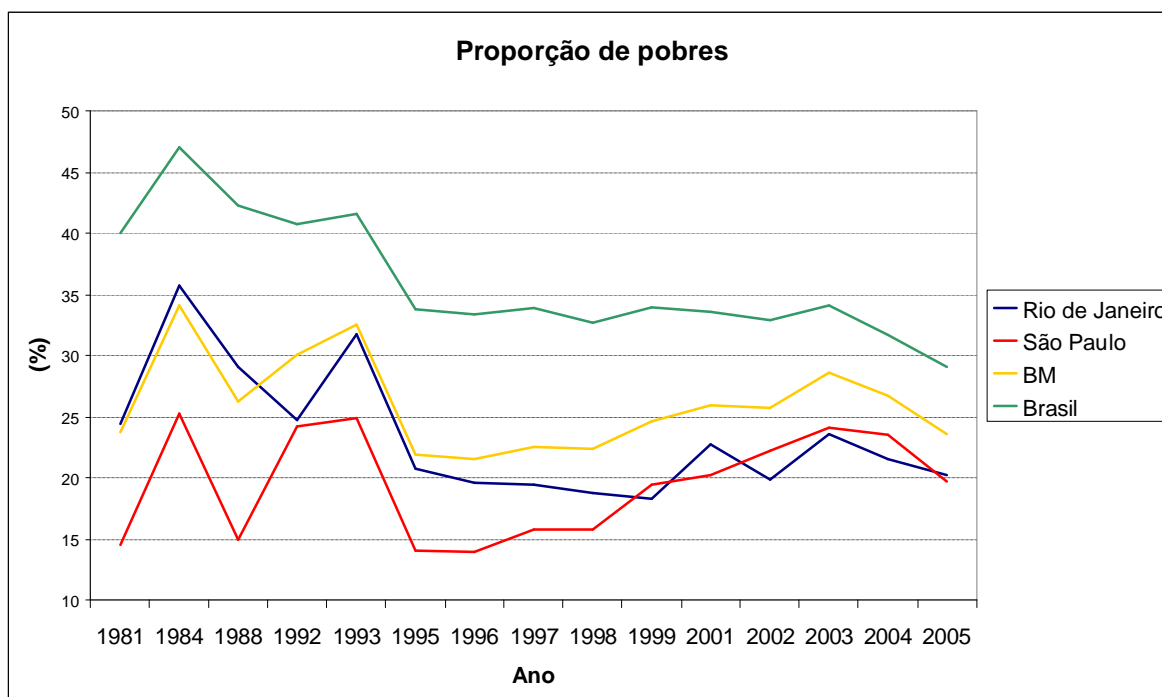
Fonte: IETS, a partir de tabulações especiais da PNAD/IBGE.

### Gráfico 2



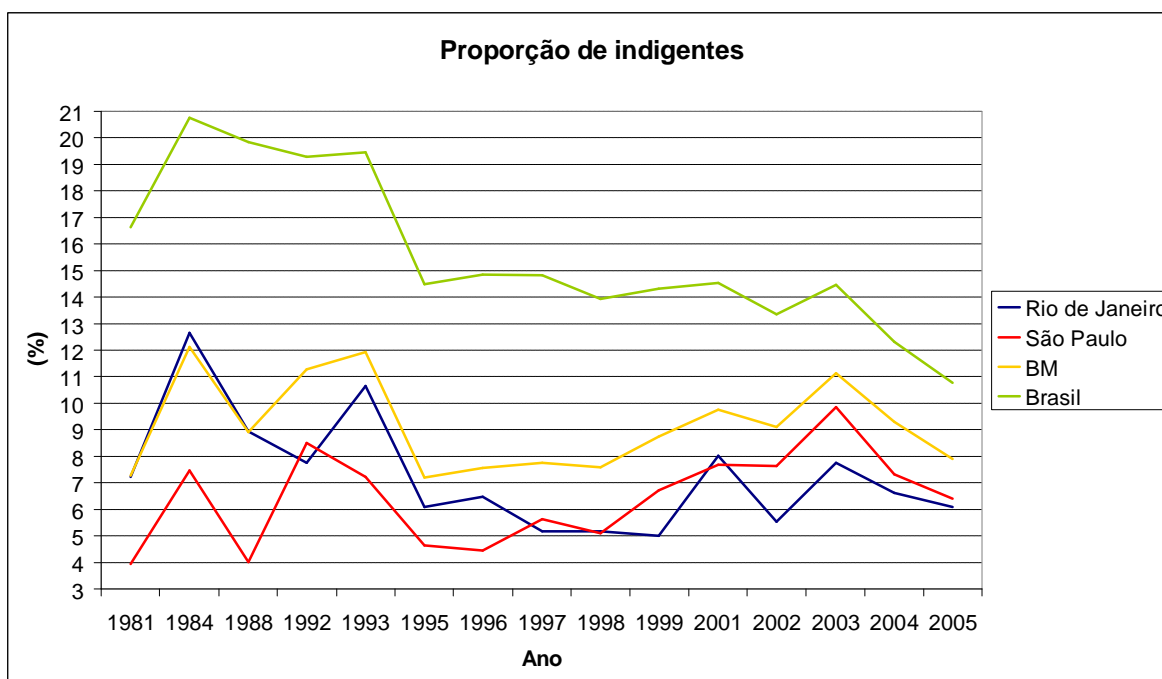
Fonte: IETS, a partir de tabulações especiais da PNAD/IBGE.

**Gráfico 3**



Fonte: IETS, a partir de tabulações especiais da PNAD/IBGE.

**Gráfico 4**



Fonte: IETS, a partir de tabulações especiais da PNAD/IBGE.

- No conjunto do país, a renda domiciliar per capita aumentou 37%, a desigualdade (mensurada pelo índice de Gini) diminuiu ligeiramente (de 0,58 para 0,57), a proporção de pobres foi reduzida de quase 40% para menos de 30% e a de indigentes caiu mais de 35%, de 16.64% para 10.76%;
- Na região metropolitana de São Paulo, a renda domiciliar per capita cresceu muito menos (12,74%), a desigualdade aumentou significativamente (o índice de Gini passou de 0,51 para 0,56) e, portanto, as proporções de pobres e de indigentes aumentaram de forma muito expressiva (respectivamente, de 14,5% para 19,7% e de 3,9% para 7,3%);
- Já no Rio de Janeiro, graças ao amortecedor representado pelas aposentadorias e pensões (cuja participação na renda total disponível dobrou, durante este período, atingindo 30% em 2005), a queda foi um pouco menos pronunciada. A renda domiciliar per capita cresceu cerca de 15% (ainda assim, menos da metade do registrado no conjunto do país) e a desigualdade se manteve constante, com o índice de Gini em 0,57. Esta combinação de baixo crescimento da renda e manutenção da desigualdade fez com que a pobreza e a indigência se reduzissem, mas muito menos do que no Brasil como um todo (de 24,4% para 20,2% e de 7,2% para 6,6%, respectivamente);
- Tomando o conjunto das regiões metropolitanas contempladas pela PNAD,<sup>2</sup> temos um crescimento da renda domiciliar per capita de 15% e um aumento do índice de Gini de 0,56 para 0,58, resultando numa proporção de pobres praticamente estável (23,6%) e num ligeiro crescimento da proporção de indigentes (de 7,3% para 7,9%).

Ou seja: enquanto, bem ou mal, e ainda que de forma muito mais tímida e lenta do que seria desejável, o Brasil está mudando na direção certa, o Brasil Metropolitano não está melhorando. Em particular, o Rio de Janeiro está ainda mais devagar que o país como um todo e São Paulo, que não podia parar, não só está parada, como está consumindo a si mesma. Em meados do século passado, a desigualdade aumentava, mas todos saíam ganhando; durante o último quarto de século, os paulistanos mais ricos só têm conseguido ganhar alguma coisa (nas poucas oportunidades que têm tido para ganhar...) quando os mais pobres perdem.

Além de ter produzido efeitos sociais devastadores, este abrupto cavalo de pau na trajetória paulistana gerou, na opinião pública local, uma dilacerante nostalgia e um renhido

---

<sup>2</sup> Além de São Paulo e Rio de Janeiro, são consideradas regiões metropolitanas também Porto Alegre, Curitiba, Belo Horizonte, Distrito Federal, Salvador, Recife, Fortaleza e Belém.

conservadorismo, com demandas crescentes pela volta de um futuro que já não foi. Na cabeça de muitos, inclusive entre os ditos cujos “formadores de opinião”, tudo isto só tem acontecido pela falta de sensibilidade social ou pela impureza de espírito dos condutores de plantão da política econômica.

Raros, pelo menos por ora, são aqueles que percebem que estamos diante de novos desafios, para os quais não existem, nas prateleiras dos gestores das políticas públicas nos diferentes níveis de governo, soluções prontas e acabadas que possam ser aplicadas de uma hora para outra. Mais do que retocar a política cambial e monetária, ou de rever as metas da política fiscal do governo federal, trata-se, por exemplo, de reinventar uma razão de ser para os subúrbios da capital e para os municípios periféricos das regiões metropolitanas de Rio de Janeiro e São Paulo, que se tornaram cemitérios industriais em vias de putrefação, crescentemente devorados por favelas de todo tipo e pelo ressentimento em relação à promessa não cumprida de “modernidade para todos” que está na origem de sua própria conformação enquanto territórios.

Com suas dimensões mastodônticas e seu espírito empreendedor, São Paulo continua sendo um território fértil para a inovação e para os setores mais modernos da economia. A dinâmica destes setores, contudo, tem sido incapaz, por si só, de dar conta do tamanho da encrenca que foi criada.

Salvo raras e honrosas (ou não) exceções, a “peãozada”, e seus filhos (que, bem ou mal, são mais escolarizados que seus pais), quando muito abocanham apenas as migalhas do dinamismo destes setores modernos.

Está mais do que na hora de São Paulo e Rio de Janeiro reverem os seus conceitos e reinventar seu futuro. O Brasil todo precisa disto, para poder virar definitivamente a página do século XX, consolidando democraticamente o ciclo de reformas institucionais iniciado na década passada, se inserindo de forma mais competitiva na economia mundial e estabelecendo bases mais sólidas para a construção de uma sociedade menos injusta.

## **2. Considerações Conceituais e Teóricas sobre Governança e políticas públicas Metropolitanas**

Esta seção tangenciará algumas questões conceituais associadas à governança metropolitana bem como uma breve revisão da literatura<sup>3</sup> acerca das vertentes preponderantes para análise estrita deste tema. Entretanto, a intenção deste artigo é a de também alargar seus marcos referenciais de modo a inserir a discussão sobre governança metropolitana num debate mais amplo sobre a evolução das concepções de desenvolvimento econômico. Neste sentido, serão abordadas, entre outras, questões sobre o papel do Governo na economia, redesenho do espaço público, base informacional e suas implicações sobre a maneira de fazer políticas públicas. Estas questões representarão um importante arcabouço conceitual para a análise dos mecanismos institucionais de governança existentes no Brasil, bem como para a perspectiva das experiências internacionais no capítulo seguinte e, posteriormente, para as recomendações de reformas institucionais e de políticas.

### **2.1. Novas concepções sobre desenvolvimento: do capital físico ao capital social**

A antiga geração do pensamento sobre desenvolvimento que, em linhas gerais, enfatizava a importância da acumulação de capital físico para o crescimento, a atuação exógena do Estado e a dualidade mercado-Estado, já não apresenta ferramentas analíticas condizentes com a realidade complexa e multidimensional presente de forma mais marcante nas grandes metrópoles. Entretanto, modelos como o de *Solow* (1957), *Harrod-Domar* (1948) e *Prebisch* (1950), que formaram a base do modelo de desenvolvimento na segunda metade do século XX e que estavam inseridos em um contexto de reconstrução pós-guerra e de industrialização da América Latina, ainda encontram-se fortemente enraizados no imaginário de grande parte dos formadores de opinião, dos meios de comunicação e dos políticos no Brasil.

Por outro lado, atualmente o instrumental teórico para abordar a interação entre os agentes e a influência da estrutura institucional no desenvolvimento econômico tem evoluído consideravelmente. Questões relacionadas a ações coletivas, barganha de grupos de pressão, capacidade do Estado e processos políticos têm surgido como importantes referenciais. Estes

---

<sup>3</sup> Não é a pretensão deste artigo fazer uma revisão exaustiva, mas apenas pontual de importantes referências deste tema associadas aos assuntos colocados.

tipos de análises permitem aplicação da teoria dos jogos, teoria dos contratos e economia da informação em contextos históricos distintos.

No que tange ao assunto governança metropolitana, que é o tema central deste artigo, o novo institucionalismo econômico merece destaque, embora não seja o objetivo aqui analisar o seu formalismo teórico. Particularmente, a abordagem de ações coletivas institucionais em áreas metropolitanas remete ao confronto de interações estratégicas sobre várias organizações e jurisdições. Cada jurisdição escolhe suas próprias políticas, mas seus resultados são diretamente afetados pelas decisões dos outros atores locais.

Desta forma, este tipo de comportamento estratégico pode ser modelado como um jogo. Existem diversos tipos de jogos para abordar ações coletivas. Desde o modelo estático do Dilema dos Prisioneiros, até jogos de barganha, jogos repetidos e jogos dinâmicos com informação incompleta. Em geral, assume-se que os atores são motivados por cálculos racionais de custo/benefício e sensíveis aos custos de transação. Embora se trate de modelos puramente teóricos, cabe a pergunta referente a como esperar a cooperação institucionalizada entre governos locais (atores racionais e baseados no auto-interesse), já que a competição pode falhar em promover desenvolvimento econômico como um “bem público”?

*Ostrom* (1996) argumenta que relações (jogos) repetidas entre atores locais podem construir reputação e confiança, diminuindo a incerteza e custos de transação. Portanto, em jogos repetidos infinitamente<sup>4</sup> a cooperação pode ser estável (alcançando um resultado *Pareto*-eficiente) através de uma negociação (barganha) voluntária, numa estratégia de gatilho<sup>5</sup>, se os benefícios da cooperação forem atrativos, a taxa de desconto for grande o suficiente e os custos de transação forem zero, tal como sugere o Teorema de *Coase* (1960). A aplicação deste Teorema em relações intergovernamentais sugere que se os custos de negociação entre governos locais forem baixos, estes terão incentivo para ofertar efetivamente bens e serviços públicos.

Além disto, de acordo com *Feiock* (2005), as características das comunidades, a estrutura das instituições políticas e as redes formais e informais em que os atores locais estão inseridos determinam os custos de transação dos acordos de cooperação entre os governos. Mesmo ressaltando a importâncias dos custos de transação, problemas ligados à informação imperfeita e incompleta entre os governos negociantes e entre os líderes dos governos e seus

---

<sup>4</sup> O Teorema *Folk* de J. Friedman (1971) está se referindo a jogos infinitos, o que na realidade pode sugerir que ocorra em um número grande de repetições.

<sup>5</sup> Se houver desvio em determinado período por algum ator, não haverá mais acordo nos períodos à frente.

agentes (assimetrias, *moral Hazard*, preferências, etc) podem desencorajar acordos interlocais. No que se refere à governança metropolitana, especialmente no caso brasileiro, a descentralização administrativa torna-se inevitável. Desta forma, torna-se necessário comprometer os agentes<sup>6</sup> responsáveis pela execução de políticas com os objetivos pretendidos. Os agentes também devem ser incentivados, pois empreendem esforços, têm objetivos próprios a serem atendidos e, cujo desempenho deve ser compatível com os objetivos pretendidos. Tal como afirma *Tirole* (1999), “as organizações devem tomar decisões à cerca das quais os seus membros muito improvavelmente virão a concordar sistematicamente; as organizações devem balancear (*trade off*) os objetivos da organização com os incentivos aos seus membros”. Neste sentido, a falta de um arcabouço teórico bem estruturado e institucionalizado para fundamentar a coordenação entre as esferas estatais cria margem para os agentes envolvidos desviarem das ações eficientes e, até mesmo, para a ocorrência de comportamento oportunístico, uma vez que os mesmos teriam liberdade e incentivo para adotar ações ocultas.

A despeito destas limitações, o desenvolvimento econômico vinha sendo tipicamente caracterizado por um ambiente competitivo em que os Municípios ou Estados competem entre si para atrair firmas, investimentos e empregos oferecendo em troca incentivos sob a forma de política de desenvolvimento (transporte, saneamento, comunicação, entretenimento, saúde, educação, etc) e pacotes específicos de incentivos fiscais. Somente recentemente as atenções se voltaram para esforços de desenvolvimento que envolve cooperação ou colaboração entre mais de uma jurisdição numa área metropolitana.

Um parâmetro de desenvolvimento que se faz necessário atualmente deve enfatizar a “qualidade do crescimento” incorporando critérios mais abrangentes, tais como, redução da pobreza, distribuição de renda, preservação ambiental e conceitos como os sublinhados por *Sen* (2000) — “*entitlements*”, “*human capabilities*” e expansão das liberdades fundamentais que possibilitam que cada indivíduo exerça ponderadamente sua condição de agente.

Uma vez que não existe um receituário aplicável em qualquer localidade que sedimente a ponte para o desenvolvimento, para se entender experiências heterogêneas em distintos países não se pode prescindir do papel das organizações e instituições. *Douglas North* ofereceu importantes argumentos neste sentido. Para este autor, a estrutura de incentivos de uma sociedade existe em função da sua estrutura institucional. Instituições são

---

<sup>6</sup> Agentes, neste caso, seriam as esferas estatais e instituições públicas envolvidas em alguma forma de cooperação.

“as regras do jogo na sociedade ou... os limites que dão forma às interações humanas” (North, 1990). É, portanto, a interação das regras formais (constituições, leis e regulamentos) e dos aspectos informais (normas de comportamento, convenções, códigos de conduta — costumes e valores) que determina a performance econômica de um país.

Neste sentido, para além das sucessivas ênfases no capital tangível, no capital humano e no capital do conhecimento, emerge a noção do capital social como uma fonte importante para o crescimento e para o desenvolvimento num sentido mais amplo. É a coerência social e cultural de uma sociedade que condiciona a interação entre os agentes e gera externalidades em prol do benefício mútuo. Confiança, transparência, redes interpessoais, cooperação, leis eficazes, direitos de propriedade, etc. representam uma espécie de lubrificante das engrenagens sociais e econômicas que potencializam a produtividade e impulsionam o nível de atividade de um país.

Esta nova dimensão exige outras formas de conceber a interação entre governo e mercado para sugerir de que modo o Estado pode “azeitar” as instituições e aperfeiçoar os mercados. Não se trata de minimizar o tamanho do Estado, nem tão pouco de estender suas dimensões. Mas, de criar novas funções de Estado para lidar com novas falhas de mercado, aperfeiçoando-os ao invés de tentar substituí-los. Será mais útil tratar o governo como um elemento integral do sistema econômico, funcionando às vezes como um substituto e em outros momentos como um complemento para elementos institucionais. A relação complementar entre Estado e mercado deve ser enfatizada na maneira de fazer políticas. O aperfeiçoamento dos mercados pode ter várias formas: elaboração de leis e regulamentos, que afeta os incentivos ou intervenções diretas, que estrutura os mercados.

A construção destes mercados não é obra apenas para governos; a experiência internacional mostra que, em alguns casos, ela se deu apesar deles. São processos necessariamente demorados, que requerem uma ampla costura de interesses públicos e privados que só é possível no âmbito de territórios sub-nacionais, pois tanto as vocações econômicas quanto a natureza e a profundidade das falhas de mercado e os meios disponíveis para enfrentá-las variam profundamente de uma região para outra.

Sendo assim, as inovações nas formas de governança metropolitana representam também uma maneira de superar a divergência entre rentabilidade social e rentabilidade privada. O que as novas práticas de governança deveriam fazer é, portanto, uma convergência entre estas duas rentabilidades, incentivando investimento privado em ações de grande interesse social.

Contudo, tanto para promover o crescimento quanto para reduzir a desigualdade é necessário aumentar a oferta de bens e serviços públicos, o que será possível somente através da multiplicação de alianças entre distintos níveis de governo, a iniciativa privada e a sociedade civil de modo a ampliar o espaço público para além das fronteiras estatais.

## **2.2. Recuperando a capacidade de pensar o futuro: Incapacidade institucional e governança**

Novos problemas precisam ser enfrentados através de novas armas. Dado que estes problemas têm, de uma maneira geral, uma natureza estrutural, é preciso, para tanto, recuperar, em primeiro lugar, a capacidade de pensar o futuro. Ou seja, de formular estratégias de desenvolvimento. Para tanto é necessário arejar a governabilidade em nível local e introduzir instrumentos alternativos e novos arranjos institucionais que se traduzam em novas formas de governança. O que pode parecer confuso a princípio irá ajudar a esclarecer alguns conceitos fundamentais após uma breve elucidação conceitual para se entender melhor questões relacionadas ao desenvolvimento metropolitano.

Governabilidade pode ser entendida como um “processo permanente de equilíbrio entre as capacidades de governo e as necessidades de governo” (*Kooiman, 1990 in Lafèvre, 2005*). Pode-se afirmar que uma sociedade é governável quando não existe muita disparidade entre os problemas gerados e suas possíveis soluções oferecidas pelo governo. No caso particular de regiões metropolitanas, tal definição pode ser interpretada como o estado de um território (área metropolitana) onde é possível executar políticas públicas e ações coletivas capazes de resolver problemas e desenvolver seu território (*Lafèvre, 2005*). Isto significa que a governabilidade não está associada somente à produção de bens e serviços públicos estritamente, mas, sobretudo, deve estar orientada para o futuro para promover desenvolvimento sócio-econômico.

Neste sentido, governança seria a elaboração de ferramentas, mecanismos e arranjos institucionais para que estes territórios sejam governáveis. Para tanto, as mesmas devem tratar de problemas cada vez mais multidimensionais, que podem produzir políticas intersetoriais integradas.

No entanto, existe claramente uma diferença de cultura e tradição entre os países em relação à solução a dar à governança metropolitana. Até mesmo limitações constitucionais podem condicionar estas formas de cooperação. Tais modelos de governança podem ser

genericamente concebidos em duas categorias distintas: governança através da construção institucional<sup>7</sup> — instrumentos formais ligados à estrutura consolidada<sup>8</sup> de governança — e governança através da cooperação interlocal e setorial (arranjos informais associados à estrutura fragmentada de governança).

Estas categorias não são excludentes entre si e não existe hierarquia evolucionária entre as mesmas, entretanto, as limitações citadas a pouco explicam porque países distintos optam por determinado modelo. Em alguns países como França, Itália e Alemanha é difícil não pensar em termos de construção institucional, ou seja, a construção de autoridades metropolitanas, enquanto que outros países como Estados Unidos e Inglaterra (o Brasil poderia se enquadrar ainda que embrionariamente) preferem se basear em ordenamentos de cooperação e associação.

O que é praticamente um consenso em diversos países, mas particularmente na América Latina, refere-se ao diagnóstico da situação metropolitana que serve de inspiração para o desenvolvimento de novas ferramentas de governança. Ao mesmo tempo em que as regiões metropolitanas são ordenamentos locais que concentram serviços de alta tecnologia e mão-de-obra altamente qualificada, também são pólos de atração de pessoas com pouco nível de instrução em busca de melhores oportunidades de emprego e maior extensão de serviços sociais.

Entretanto, como já se sabe, a reestruturação da produção e falência do modelo de desenvolvimento nas duas últimas décadas vêm criando uma mudança nas vocações metropolitanas, o que acaba por gerar vários problemas ambientais e sócio-econômicos entre os citados anteriormente. Daí a importância de se repensar os instrumentos tradicionais de políticas públicas para as metrópoles não somente devido à inadequação ou impotência dos mesmos frente ao tamanho dos desafios gerados, mas também devido a dimensões associadas como, coordenação, integração, efetividade, externalidades, ganhos de escala etc. Desta forma, torna-se imperativo que os governos locais, partindo da noção de sua insuficiência, repensem a oferta de políticas por meios mais participativos com outros agentes.

Portanto, como confirma *Klink* (2005), a maioria das áreas metropolitanas não está preparada para assumir os desafios gerados pelo novo cenário internacional e local. Em outras palavras, seus atuais marcos institucionais, de gestão e financeiros são inexistentes, obsoletos

---

<sup>7</sup> Instituições aqui se referem a autoridades públicas metropolitanas, sejam unidades de governo local ou um organismo de cooperação formal entre os governos locais.

<sup>8</sup> Tais estruturas serão mais bem elucidadas na seção seguinte.

ou inadequados para tratar as necessidades correntes e futuras. Tal desajuste reflete a falta de capacidade de instituições e práticas da sociedade moderna em se enquadrar na era da globalização, rápido avanço das tecnologias, comunicação instantânea e fragmentação de instituições e comunidades (*Castells, 1996*).

Seguindo este raciocínio, a capacidade de governança de alguma localidade deve estar associada à colaboração e participação. Ao invés de burocracias divididas por um rígido controle hierárquico, as informações podem fluir mais livremente entre redes de agentes de maneira a romper as barreiras de procedimentos padronizados. Desta forma, de acordo com *Booher e Innes (2003)*, torna-se central para esta visão de capacidade a noção de aprendizado contínuo: aprendizado dos indivíduos sobre quais de suas ações são efetivas, das organizações sobre os resultados de suas ações e dos sistemas econômicos e políticos em que estão inseridos sobre como responder criativamente e de forma mais flexível em face das mudanças, crises ou simplesmente novas informações.

### **2.3. Debate teórico sobre governança metropolitana: consolidação x fragmentação e a emergência de novos atores**

Após a Segunda Guerra Mundial e o crescimento progressivo das cidades, a natureza da governança metropolitana começou a surgir como um tema importante para a economia regional, pesquisas de administração pública e políticas urbanas a princípio nos Estados Unidos. O debate começou a abordar temas como a crescente disparidade entre as funcionalidades de territórios urbanos e a estrutura institucional dos governos locais. Tal debate pode ser dividido basicamente entre duas diferentes tradições intelectuais: a tradição ligada às reformas metropolitanas e os adeptos da perspectiva da escolha pública.

Durante a década de 60, o Comitê norte-americano sobre desenvolvimento econômico estimulava, tanto no debate teórico quanto na postura das políticas metropolitanas, um viés em favor da consolidação administrativa. Entretanto, a maioria das tentativas de criação de alguma forma de organização metropolitana consolidada fracassou. Somente algumas tiveram êxito e, em grande medida, nas zonas menores.

A tradição das reformas metropolitanas via no grande número de jurisdições independentes numa área metropolitana como o principal obstáculo para oferta eficiente e equitativa de bens e serviços públicos. Baseados nesta perspectiva e confiantes na racionalidade e capacidade de planejamento de extensas burocracias públicas, os reformistas

metropolitanos, em geral, apoiavam a consolidação governamental, em que os limites institucionais alcançariam a escala territorial do desenvolvimento econômico e social das áreas metropolitanas. Portanto, trata-se de extensas instituições políticas autônomas, cujo alcance territorial cobriria as funções da área metropolitana como um todo.

Entretanto, os constantes fracassos na construção de estruturas consolidadas de governança começaram a despertar a atenção para outras questões de política. Sendo assim, um grupo de autores usando a teoria da escolha pública começou a atacar as premissas subjacentes à perspectiva da consolidação tomando como base os princípios de mercado livre (*Ostrom, Tiebout e Warren, 1966*). A abordagem mais conhecida foi a de *Tiebout (1956)*, na qual alegava que uma estrutura de governança fragmentada estimularia um processo pelo qual os cidadãos “votariam com os pés”, pressionando cada jurisdição a oferecer a seus representados uma combinação ótima de impostos e serviços urbanos que corresponderia melhor com as preferências dos cidadãos e das comunidades.

Em linhas gerais, a perspectiva da escolha pública na governança metropolitana rejeita a idéia de consolidação como uma forma de resolver problemas metropolitanos. A fragmentação institucional de áreas metropolitanas através da multiplicidade de jurisdições locais autônomas beneficia a oferta efetiva e eficiente de serviços urbanos. Em nível agregado, os mesmos argumentam, a competição entre governos locais para atrair novos residentes levaria não somente à convergência das demandas por serviços urbanos, mas também na eficiência na alocação dos recursos públicos para a produção destes serviços.

Por outro lado, as estruturas metropolitanas consolidadas provavelmente originariam maiores custos associados a grandes estruturas burocráticas. Ademais, este tipo de estrutura oferece um grau menor de acessibilidade, prestação de contas e flexibilidade porque tenderiam a aumentar a distância entre os políticos e os cidadãos. Desta forma, teriam dificuldades para responder mais rapidamente às demandas locais.

Por sua vez, aqueles que oferecem um modelo de governança mais consolidada sugerem que são mais eficientes à luz das economias de escala e redução das externalidades. Além disto, a fragmentação metropolitana intrinsecamente não seria equitativa dado que as comunidades de renda mais baixa necessitam de taxas de impostos mais altas para financiar os mesmos serviços, o que colocaria estas localidades em posição desvantajosa *ex-ante* para atrair recursos humanos e de capital. Enquanto que a teoria da escolha pública alega que não é estritamente necessário se criar autoridades metropolitanas para se obter economias de escala e evitar externalidades, mediante, por exemplo, contratos informais de serviços, distritos com

propósitos especiais e acordos intermunicipais voluntários entre as municipalidades e representantes da sociedade civil e estabelecimentos privados.

No entanto, não está claro que estas duas escolas tradicionais podem oferecer um escopo analítico suficiente para as experiências de governança metropolitanas em todo o mundo. Aliás, na grande maioria das áreas metropolitanas, a arquitetura institucional de governança metropolitana não corresponde estritamente a nenhuma das duas visões teóricas. Áreas metropolitanas consolidadas em governos metropolitanos são extremamente raras. A ênfase da escolha pública na competição de localidades autônomas, em que a cooperação é intrinsecamente voluntária, é igualmente uma posição teórica que carece de contrapartida empírica. Na realidade, a maioria dos problemas metropolitanos é tratada através de redes orientadas com um propósito específico de coordenação e cooperação, envolvendo as municipalidades, agências de governos em diversos níveis, assim como representantes da esfera privada.

Recentemente, em meados da década de 90, abriu-se uma nova comporta de investigação em que se questiona a eficiência superior da fragmentação metropolitana com relação à consolidação metropolitana ou a associação automática entre eficiência e fragmentação na literatura de escolha pública. Por exemplo, *Wikstron* (1997), revela a falsa dicotomia entre consolidação e fragmentação e sugere que, surpreendentemente, existe pouco conhecimento sobre como se formam as estruturas intergovernamentais voluntárias. Segundo este autor, a literatura de escolha pública não considerou uma quantidade importante de questões investigação empírica com relação à evolução real da estrutura de governabilidade metropolitana americana.

Esta discussão desenvolveu-se com maior expressão por acadêmicos europeus. Baseada na análise da funcionalidade dos processos políticos contemporâneos nas áreas metropolitanas, os mesmos consideravam a governança metropolitana com principais alicerces em redes orientadas com propósitos específicos associadas a políticas coordenadas. Nesta concepção, governança metropolitana efetiva não está ligada a estruturas institucionais consolidadas — como a tradição de reformas metropolitanas pretende — nem tão pouco emerge da competitividade entre localidades autônomas — como sugere a abordagem da escolha pública. A nova abordagem defende que governança metropolitana é construída através da relação entre agentes políticos relevantes consubstanciando arranjos de cooperação em torno de temas metropolitanos. A agregação heterogênea de agentes de diferentes

competências e *backgrounds* planejam e ofertam serviços urbanos de uma maneira que é independente dos limites territoriais das tradicionais estruturas de governos locais.

Portanto, a chamada nova governança metropolitana (Kübler e Heinelt, 2002) não é focada essencialmente em estruturas institucionais e no comportamento de localidades autônomas, mas, de fato, em jogos entre várias agências públicas e agentes privados em diferentes níveis territoriais. Esta abordagem não somente enfatiza que existe algo híbrido — como redes de políticas — entre mercado e hierarquia. Mas, também sublinha que a fraqueza do Estado, por um lado, e a crescente importância de redes de políticas e agentes sociais fortes, por outro, é uma expressão da modernização da sociedade — em que aos agentes sociais são orientados através de consensos e da resolução de problemas.

Por conseguinte, a construção de capacidade de governança para a oferta de serviços urbanos é provável que difira consideravelmente de um contexto empírico para outro. Através da troca e interação, novos atores e sistemas surgem, através dos quais as instituições e as relações são rearranjadas. Trajetórias de governança metropolitana dificilmente podem ser universais, pelo contrário, são fortemente delimitadas pelas especificidades locais e dinâmicas de interação de onde emergem os sistemas de decisão conjunta.

#### **2.4. A “lógica do espelho” e suas implicações para a maneira de fazer políticas públicas**

Qualquer reorientação das estruturas institucionais do Estado deve partir do princípio de que a prosperidade de uma área metropolitana derivará da democratização ao acesso a um vasto conjunto de ativos que constituem a riqueza<sup>9</sup> e do amadurecimento da cultura democrática. Em outras palavras, da institucionalização da cultura da informação e da cultura estatística não somente para traçar diagnósticos exaustivos da sociedade, mas também para abrir caminhos mais seguros para o desenvolvimento tornado-o mais independente da intuição ligeira e do ciclo político — blindando-o da clarividência e benevolência dos políticos. Portanto, caberia aos representantes do poder público abandonar o “curto-prazismo”, alongando os olhares para além dos mandatos dos governantes de plantão, ultrapassando a lógica dos projetos (pontuais, fragmentados e de escala insuficiente) em prol daquela dos processos.

---

<sup>9</sup> Tais como educação, propriedade, crédito, informação, infra-estrutura, etc.

Desta forma, através do aprofundamento da cultura informacional e da transparência será possível, por exemplo, que as empresas conheçam melhor seus mercados e o seu potencial de expansão, os Governos possam redesenhar suas políticas através do aprendizado, tornando-as mais efetivas, e os cidadãos possam controlar o compromisso político com seus eleitos. Somente desta forma poder-se-ão aumentar os vínculos sociais, a confiança nas instituições locais e a constituição de um ambiente favorável à inovação e ao empreendedorismo tão necessários para estimular a atividade econômica e melhorar a qualidade de vida de seus cidadãos.

Este amadurecimento da cultura informacional — “a lógica do espelho” — é também reconhecida como *accountability*<sup>10</sup>, ou seja, a disposição das instituições políticas em basear suas ações em exaustivos diagnósticos e em criar uma sistemática de monitoramento e avaliação das políticas. Isto se dá não somente para aperfeiçoá-las, mas também para aumentar a transparência através da maior objetividade das motivações políticas e para incentivar a participação dos demais atores sociais. Neste contexto, os políticos devem estar dispostos a aceitar penalidades administrativas, eleitorais e legais para a falta de justificativa de suas ações.

Estimular a participação dos demais setores da sociedade significa dar voz aos cidadãos das metrópoles. Voz neste sentido é a relação de *accountability* entre cidadãos e políticos, um conjunto de medidas através das quais os cidadãos expressam suas preferências e influenciam os políticos. Portanto, *accountability*, neste contexto, deve estar associada à capacidade de resposta — *answerability* — ou seja, o direito de receber prestações de conta dos mecanismos de decisão metropolitanos e, também, à capacidade de se impor — *enforceability* — isto é, o direito de impor sanções se as informações são inapropriadas (WDR, 2004).

Os protagonistas do desenvolvimento local são, portanto, múltiplos, simplesmente porque, em qualquer latitude, não há ator econômico, político e/ou social que seja capaz de monopolizar a oferta de serviços de desenvolvimento urbano na amplitude e na diversidade necessárias. Isto significa, entre outras coisas, que se um governante desejar promover o desenvolvimento local do território que governa ele terá, antes de qualquer outra coisa, que compartilhar os espaços do diagnóstico, da formulação, da implantação e da avaliação de políticas públicas com outras esferas de governo, o setor privado e a sociedade civil organizada.

---

<sup>10</sup> Portanto refere-se à transparência, recursos legais e direito a participação.

Sendo assim, a concepção de um modelo de desenvolvimento deve partir da valorização dos territórios das áreas metropolitanas. Estes territórios não devem ser vistos apenas como dimensões administrativas (burocráticas) e ainda menos como realidades puramente geográficas — mas como redes locais de cidadãos. Territórios se constituem, também, pela presença e a integração de instituições de bens e serviços públicos (mas não necessariamente estatais), como, educação, saúde, crédito, telecomunicações, transportes, centros de pesquisa, estações de tratamento de água, agências de desenvolvimento, plataformas logísticas, etc. Dessa forma, o território é desenhado pela extensão das redes sociais, técnicas e institucionais que criam e recriam esses bens e serviços públicos; sua competitividade é função da cooperação entre os atores locais, organizados nessas diferentes redes. É através da aliança entre o governo, a iniciativa privada e a sociedade civil, por meio de uma multiplicidade de iniciativas de desenvolvimento local que se acredita que se pode chegar a um processo de longo prazo que leve ao crescimento de forma mais equitativa corrigindo também os desequilíbrios regionais.

### **3. Novos Mecanismos Institucionais de Governança Metropolitana**

Nesta seção serão abordados os principais mecanismos criados para enfrentamento da questão metropolitana no Brasil. Para tanto, será feita uma breve evolução histórica do marco regulamentar através das Constituições Federais. Será dada uma atenção especial aos atuais instrumentos legais que tratam do desenvolvimento metropolitano e de novas formas de governança. Neste sentido, também serão analisadas determinadas inovações institucionais, como as agências de desenvolvimento regional no Brasil e exemplos tirados da experiência internacional para fundamentar a existência de diversos caminhos para a construção de novos arranjos de governança e sublinhar a idéia de que não existem fórmulas mágicas para a reinvenção metropolitana.

#### **3.1. Evolução do marco regulatório da questão metropolitana no Brasil**

É fato conhecido que o ordenamento constitucional brasileiro, no que se refere à questão do desenvolvimento urbano, à qual a organização regional metropolitana é aspecto diretamente associado, tardou bastante em prover seu reconhecimento e habilitar instrumentos de intervenção correspondentes para seu enfrentamento.

O país teve, de sua Independência até a redemocratização após o período autoritário 1964-82, oito diplomas constitucionais.

Destes diplomas, o único, até a Constituição de 1988, que deu ao fato urbano tratamento específico foi a Constituição Imperial de 1824. Dispôs esta, em seu art. 167, que: “Em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se crearem haverá Camaras, às quaes compete o Governo economico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas”. E, no seu art. 169: “O exercício de suas funcções municipaes, formação de suas Posturas policiaes, applicação de suas rendas, e todas as suas particulares, e úteis attribuições, serão decretadas por uma Lei regulamentar”.

Esta lei foi efetivamente promulgada em 1º de outubro de 1828, dispondo, entre variada matéria relativa à organização municipal, em seu art. 66, no âmbito do Título III – Posturas Policiaes, que as cidades e vilas: “Terão a seu cargo tudo quanto diz respeito à polícia, e economia das povoações, e seus termos, pelo que tomarão deliberações, e proverão por suas posturas sobre os objetos seguintes: (...) alinhando, no rol destes, doze competências, desde a referente a alinhamento, limpeza, iluminação, e desempachamento das ruas, cães e praças (...) e matérias correlatas à autorização de espectáculos públicos nas ruas, praças e arraiaes”. É perceptível, no texto, a cobertura especificada de todas as funções correspondentes a competências para atuação do poder público junto às cidades e outras categorias de aglomerados urbanos.

Os textos constitucionais republicanos, do primeiro, de 1891, até o de 1969, deixaram de proceder à enumeração detalhada das competências referentes ao trato da cidade, optando pela formulação, um tanto genérica, de que aos municípios ficasse assegurada sua autonomia “em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”. (Constituição de 1891, Art. 69).

As Constituições de 1934 a 1946 mantêm o conceito do “peculiar interesse” local, acrescentando à formulação geral destas cláusulas como: “a organização dos serviços de sua competência”. (Constituição de 1934, Art. 13, Inc. III); “a organização dos serviços públicos de caráter local”. (Constituição de 1937, Art. 26, Inc. III); “(...) administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente (...) à organização dos serviços públicos locais”. (Constituição de 1946, Art. 28, Inc. II, Al. b). As Constituições autoritárias de 1967 e 1969 (Emenda n. 1) praticamente repetem a formulação da Constituição de 1946 (Art. 16, Inc. II, Al. b, texto de 1967; Art. 15, Inc. II, Al. b, texto de 1969).

Nos diplomas republicanos até 1969, são comuns à ausência de menção específica sobre as cidades ou outros tipos de urbanizações, a limitação do uso da expressão “urbano” apenas para a caracterização dos tributos desta espécie, por conta dos municípios, e a não-inclusão de qualquer cláusula a respeito de competências dos Estados federados e da União quanto às redes urbanas. Esse fato, entre outros, levou, ao longo do prazo de vigência das Constituições Republicanas entre 1891 e 1987, à afirmação de que, embora fosse o Brasil um país predominantemente urbano, sua legislação não o reconhecia como tal.

As Constituições autoritárias de 1967-69 foram, de fato, as primeiras, no período republicano, a expressar concretamente o reconhecimento da existência do fenômeno urbano e da competência do poder público para atuar junto ao mesmo. Porém, de maneira um tanto curiosa e paradoxal, o fato urbano reconhecido nesses diplomas corresponde a uma superestrutura urbana (a Região Metropolitana), enquanto as estruturas básicas da urbanização não são objeto de qualquer inovação no tratamento jurídico tradicional das Constituições da República.

As formulações sobre regiões metropolitanas, na Constituição de 1967 e em sua Emenda de 1969, têm teores bastante semelhantes: o texto de 1967 inclui as disposições sobre aquelas regiões em seu título III – Da ordem econômica e social, através do Art. 157, § 10, com enunciado “A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum”; a Constituição de 1969, em título idêntico ao de 1967, coloca a figura jurídica das regiões metropolitanas e disposições a respeito das mesmas em seu Art. 164, com enunciado: “A União, mediante lei complementar, poderá, para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica”.

Verifica-se, na leitura destes textos, que o legislador do autoritarismo tratou de circunscrever o fato metropolitano, do ponto de vista da autoridade, à União, único poder autorizado a instituir unidades regionais da espécie e, do ponto de vista do alcance da ação metropolitana, apenas à realização de serviços de interesse comum, deixando de lado outras categorias que poderiam conotar esta ação.

Na esteira dos ditames constitucionais da década de 60, foram criadas as primeiras nove regiões metropolitanas do país — São Paulo, Belém, Belo Horizonte, Curitiba,

Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e Salvador —, bem como regulamentado seu funcionamento (Leis Federais Complementares no 14, de 8 de junho de 1973, e no 27, de 3 de novembro de 1975, e a Lei Complementar Estadual no 94, de 29 de maio de 1974). Através destes diplomas, estabeleceu-se um formato de gestão daquelas regiões, comportando dois Conselhos: um Deliberativo e outro Consultivo.

A composição final adotada para os dois Conselhos traduziu uma presença hegemônica dos Executivos estaduais na gestão metropolitana. No caso do Deliberativo, estipulou-se uma composição total de seis membros, nomeados pelo governador do Estado, devendo um, dentre os mesmos, ser indicado a partir de lista tríplice organizada pelo prefeito da capital e outro, pelos demais municípios integrantes da unidade regional. Ficava, assim, o Conselho dotado de maior poder, já que encarregado das deliberações (abstraídas quaisquer outras considerações colaterais pela base) sob a hegemonia do Estado — assegurada pelo estatuto —, uma vez que era representado por quatro membros, num total de seis.

O outro Conselho, de poder necessariamente mais reduzido, dada a sua característica consultiva, era composto pelo prefeito, ou seu representante, de cada um dos municípios contemplados na circunscrição da Região, sob a direção do presidente do Conselho Deliberativo.

Com essas feições, os formatos de gestão definidos logo passaram a ser acusados de centralizadores e pouco representativos das realidades políticas regionais, pela dependência da criação das unidades por meio de lei complementar federal e pela hegemonia dos Executivos estaduais na gestão.

No entanto, patentearam-se sérias dificuldades na vinculação entre as decisões dos Conselhos Deliberativos e as orientações externadas pelos Consultivos e, da mesma forma, entre as ações dos diferentes agentes setoriais nas regiões e as orientações traçadas pelo Conselho Deliberativo. As próprias deliberações apresentaram problemas para serem alcançadas nas reuniões desses conselhos, dadas as dificuldades encontradas pelos representantes do Estado para se articularem livremente e negociarem, no bom e público sentido dessa palavra, seus interesses e posicionamentos naqueles plenários, sem o risco de desgastes em suas imagens e posturas públicas. Prevaleceu, em conseqüência, um claro esvaziamento das reuniões e da freqüência destas, no caso de ambos os Conselhos, bem como a prática de acertos prévios entre os representantes do Estado integrantes do Deliberativo quanto às matérias a votar.

### **3.1.1 Inovações da Constituição Federal de 1988**

Assim sendo, durante os debates que antecederam a elaboração da Carta Constitucional de 1988, ficava patenteada a falência dos formatos institucionais disponíveis para a organização regional, em âmbito metropolitano no país, bem como a necessidade de se proceder à sua substituição.

Deve-se reconhecer que a Constituição de 1988 prestou-se muito bem ao atendimento dessa necessidade. Desde logo, em suas formulações mais gerais, adotou conceitos e princípios que, embora indiretamente, favoreceram a possibilidade da organização regional no país. Entre estes, cabe destacar:

- A alçada do município à posição de integrante do pacto federativo, portanto, em condições de se organizar, por Constituição própria, a Lei Orgânica Municipal, não mais como antes, outorgada pelo Estado federado, mas sim promulgada, à feição de um texto constitucional, pelo Legislativo local (Arts. 1º e 29);
- Conceito do federalismo de cooperação, traduzido especificamente na redistribuição do quadro de competências entre os três níveis de governo, com a previsão de que certas matérias sejam tratadas por mais de um nível, cabendo à União a competência normativa geral, aos Estados federados competências intermediárias, em parte normativas, em parte de execução, e ao município a execução; ensejou-se, assim, a perspectiva concreta de uma organicidade maior na atuação dos três níveis, de cuja necessidade, há muito, a Administração se ressentia no país (Arts. 21, 22, 23 e 24);
- Reconhecimento do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica, em condições de exercer, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o privado (Art. 174).

Quanto à temática específica do desenvolvimento urbano, a Constituição também inovou, em relação às suas predecessoras, através de disposições, tais como:

- Reconhecimento da realidade urbana como fenômeno a ser objeto da ação de governo, com a determinação expressa, em âmbito municipal, de se

responsabilizar pela política urbana, obedecidas as normas gerais a serem baixadas, em princípio, pelo nível federal (Arts. 21, Inc. XX; 24, Inc.I; 30, Inc. VIII);

- A definição de instrumentos a serem acionados pelo poder público municipal na defesa e manutenção da função social da propriedade urbana (Art. 182);
- Reconhecimento do Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e sua obrigatoriedade para cidades com mais de 20 mil habitantes (Art. 182, § 1º).

No aspecto das regiões metropolitanas, também o texto constitucional de 1988 estabeleceu substanciais inovações. Por um lado, fez do Estado federado o titular da criação, por lei complementar, das unidades regionais, atendendo à crítica sobre o excesso de centralização presente no estatuto anterior (Art. 25, § 3º). Por outro, ampliou o número de figuras correspondentes às unidades regionais, formalizando as categorias das aglomerações urbanas e microrregiões (mesmos Art. e § citados). Esta disposição mostrou-se de grande utilidade, no sentido de propiciar a organização regional em qualquer parte do país que o requeira, sem a necessidade, que acabaria por se constituir num bloqueio, de que essa organização só se pudesse dar com o uso da figura região metropolitana. Tornou-se possível, assim, reservar, para a qualificação dentro desta categoria, apenas aquelas regiões dotadas de funções e estruturação claramente metropolitanas.

O texto substituiu, também, a figura reducionista da finalidade a que se destina a organização regional, conforme colocada no estatuto anterior, ampliando-a e conferindo-lhe maior rigor conceitual na formulação “para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (Art. 25, § 3º).

### **3.2 Recentes instrumentos legais sobre desenvolvimento e governança metropolitanos**

Nos últimos anos, em tempo de complementar as inovações criadas pela Constituição de 1988, e percebendo a inevitabilidade de se criar novos instrumentos para lidar com os desafios de governança e metropolitanos frente à inadequação de mecanismos e instituições públicas para enfrentá-los, destaca-se a elaboração de três leis: O “Estatuto das Cidades”, as “Parcerias Público-Privadas” e os “Consórcios Públicos”. A análise que segue não se trata de

um aparato exaustivo dos trâmites legais, mas de uma breve síntese de seus principais objetivos e características à luz das principais questões institucionais abordadas neste artigo.

### **3.2.1 O Estatuto das Cidades (Lei n. 10.257 de 10 de Julho de 2001)**

O principal objetivo do Estatuto das Cidades é o de estabelecer as diretrizes gerais da política urbana e o de regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal. Tais artigos decorrem, grosso modo, sobre a exigência do Plano Diretor<sup>11</sup> para Municípios com mais de vinte mil habitantes, introduz a noção de função social da propriedade urbana no Plano e, neste sentido, estabelece critérios não somente para a desapropriação, mas também para o título de domínio e a concessão de uso de área urbana. Nesta subseção, caberá destacar os princípios de governança que estão relacionados ao tema principal deste artigo, ou seja, os incentivos à formação de redes de agentes na oferta de bens e serviços públicos e a gestão de recursos públicos de forma mais participativa e transparente com demais atores sociais.

Dentre as diretrizes da política urbana, já no art. 2º, cabe destacar os seguintes pontos:

- “Gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”;
- “Cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social”;
- “Planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente”;
- “Audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população”;

---

<sup>11</sup> Plano Diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão das áreas urbanas.

Além do art. 4º, que estabelece os instrumentos de políticas urbanas, destacando-se o inciso II e o § 3º, respectivamente:

- “Planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões”.
- “Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil”.

Tais destaques introduzem expressamente, embora em linhas bastante gerais, os princípios de gestão democrática, cooperação entre os governos e demais atores sociais, planejamento urbano de longo prazo e transparência do Poder Público. Portanto, para além de meras sugestões acadêmicas de boa governança, estes princípios passam a ser exigidos por intermédio legal na gestão das áreas metropolitanas.

Seguindo a linha destas diretrizes, o capítulo IV sobre a gestão democrática das cidades, estabelece, no art. 43, que devem ser utilizados os seguintes instrumentos:

- I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e Municipal;
- II – debates, audiências e consultas públicas;
- III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Além disto, os arts. 44 e 45 obrigam a inclusão, nos organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania. Esta preocupação se traduz na gestão participativa em âmbito municipal (Al. f, inc. III do art. 4º), incluindo a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes

orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para a sua aprovação pela Câmara Municipal.

A seção X, que decorre sobre as chamadas operações urbanas consorciadas, define a mesma como (§ 1º) “... o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”. Trata-se, portanto, de disciplinar a gestão participativa do Poder Público Municipal no que tange a políticas de uso e ocupação do solo, oferta de equipamentos (bens e serviços) públicos, assim como a regularização de construções. Entretanto, o art. 32 define que, uma lei municipal específica, poderá delimitar área para a aplicação de operações consorciadas de acordo com o Plano Diretor.

Quanto ao uso do solo, apesar de não estar no escopo principal desta análise, deve-se destacar que o art. 3º, inciso XIV estabelece a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais<sup>12</sup>. Entretanto, tal medida se encontra isolada, não se inserindo em políticas habitacionais mais amplas, que efetivamente produzam melhorias nas condições de moradia das populações de baixa renda, em especial nas favelas das grandes cidades.

Contudo, apesar de representar um avanço no marco regulamentar para tratar de problemas específicos às cidades e regiões metropolitanas, ainda faltam exemplos empíricos, com raras exceções, como é o caso da região metropolitana de Porto Alegre, em que os bons princípios de governança e os incentivos se traduzam em políticas públicas de impacto sobre o bem-estar de seus cidadãos.

### **3.2.2 As Parcerias Público-Privadas (Lei n. 11.079 de 30 de dezembro de 2004)**

Após calorosos debates em torno das parcerias público-privadas, em finais de 2004, foi aprovada no Congresso a Lei n. 11.079, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada (PPPs) no âmbito da administração pública. Sua idéia fundamental é a de atrair o setor privado para o investimento em obras (como estradas, portos,

---

<sup>12</sup> O inc. VI do art. 4º define estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

ferrovias, portos, irrigação, usinas de energia e hospitais) e reduzir a carência nesta área. Sua relevância reside na escassez de recursos do Governo para atender a toda a necessidade de investimento em infra-estrutura e na falta de incentivos econômicos que o setor privado, a princípio, tem para fazer determinadas inversões (projeção de receita com tarifas não suficientemente atrativas e/ou prazos muito longos de *payback*).

A criação deste tipo de parceria é também uma tentativa do Governo de evitar riscos de inadimplência que costumam afugentar os investidores, garantindo o retorno econômico do que foi gasto em determinada obra e sobre o total investido, o que será explicado mais adiante com a criação do fundo garantidor. Neste sentido, trata-se de um mecanismo que tenta aumentar transparência das regras relativas a investimentos privados em infra-estrutura, o que contribui tanto para formação de reputação e para construção de confiança tão necessários à impulsão do desenvolvimento econômico. E, é justamente sob esta perspectiva que se abordará a introdução das parcerias público-privadas no Brasil na análise que segue.

Estas parcerias são um contrato administrativo de concessão, precedida de licitação na modalidade de concorrência, em que há dois tipos de modalidades, quais sejam:

- Concessão patrocinada: Trata da concessão de serviços e obras públicas de que trata a lei n. 8.987/95, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado (art. 2º, § 1º). Portanto, o retorno do investimento feito por um grupo privado será feito com a tarifa cobrada do usuário (por exemplo, um pedágio), mais uma complementação, se for o caso, de até 70% do valor do empreendimento (art. 10, § 3º).
- Concessão administrativa: Prestação de serviços em que a Administração Pública é usuária direta ou indireta, ainda que envolva a execução de obra (art. 2º, § 2º). Neste sentido, não há cobrança de tarifas e o empreendedor recebe apenas a contraprestação do governo, ou seja, será remunerado apenas com dinheiro público.

Antes da celebração de um contrato, deverá ser constituída uma sociedade de propósito específico (SPE) incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria e que poderá assumir a forma de companhia aberta (art. 9º, § 2º). A mesma não poderá ser controlada pelo governo e os projetos, de acordo com os incs. I e II, do § 4º, art. 2º, devem ter um valor

mínimo de R\$ 20 milhões e uma duração de no mínimo 5 anos e no máximo, 35 anos (inc. I, art. 5º).

Caberá à União instituir um órgão gestor de parcerias público-privadas federais composto por membros do Ministério do Planejamento, Ministério da Fazenda e Casa Civil, com competência para (art. 14):

- I. “definir os serviços prioritários para execução no regime de parceria público-privada”;
- II. “disciplinar os procedimentos para celebração desses contratos”;
- III. “autorizar a abertura da licitação e aprovar seu edital”;
- IV. “apreciar os relatórios de execução dos contratos”.

Neste sentido, a fiscalização e a submissão dos editais de licitação ao órgão gestor dos contratos de parceria público-privada competirá aos Ministérios e às Agências Reguladoras nas respectivas áreas de competência.

As operações de crédito feitas pelos bancos federais, empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pela União para as SPEs não poderá ultrapassar 70% do valor de um projeto. Há exceção para as localidades nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste em que o IDH for inferior à média nacional — podendo alcançar 90% (art. 27, § 1º). Estas operações serão reguladas pelo Conselho Monetário Nacional, inclusive quanto à participação de entidades fechadas de previdência complementar (art. 24).

As despesas da União (governo federal, estados e municípios) com complementação de tarifas para o setor privado nas PPPs serão, no máximo de 1% da receita corrente líquida (art. 22). Entretanto, tal qual decorre o inc. IX do art. 5º, deve haver compartilhamento com a Administração Pública de ganhos econômicos efetivos do parceiro privado decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado. Ademais, o governo pode fazer a conversão da PPP em concessão de contraprestação naqueles projetos em que a previsão de demanda se mostre subestimada em relação ao que efetivamente ocorreu. Nestes casos, o Estado deixa de dar a contrapartida e pode até, eventualmente, receber dinheiro de volta.

A questão marcante das PPPs remete à criação do Fundo Garantidor das parcerias (FGP). Este terá o objetivo, segundo o art. 16, de dar lastro às operações de financiamento,

para honrar créditos e rendimentos privados que, eventualmente, não sejam cumpridos nos contratos das PPPs. O FGP terá natureza privada e patrimônio próprio separado do patrimônio dos cotistas, e será sujeito a direitos e obrigações próprios. O mesmo será administrado, gerido e representado judicial e extrajudicialmente por instituição financeira controlada, direta ou indiretamente, pela União — BNDES, Caixa Econômica Federal ou Banco do Brasil (art. 17). O decreto 5.411/05 definiu as ações de 15 empresas que irão integrar este fundo<sup>13</sup>. Os papéis que estão em poder da União valem cerca de R\$ 4,5 bilhões, mas o objetivo é que chegue a R\$ 6 bilhões.

Portanto, os ativos do FGP serão liquidados para cobrir os eventuais *gaps* no retorno programado sobre o que foi investido, sinalizando às empresas do setor privado a sua disposição em aumentar a transparência e honrar os contratos estabelecidos.

Contudo, quando se tenta entender os motivos de a competitividade do Brasil ser tão baixa verifica-se que existem dois mundos no país. Um é bastante eficiente, o do setor privado. Quando analisado sobre a ótica do dinamismo empresarial, o Brasil sobe de forma significativa no ranking da competitividade mundial. Por outro lado, quando analisado sobre a eficiência governamental e, principalmente, da infra-estrutura, o mesmo é empurrado para baixo.

Discutir PPP é discutir a infra-estrutura. Houve uma grande mudança estrutural no início das privatizações, por volta dos anos 90. Esta permitiu a modernização de alguns segmentos da infra-estrutura, em especial das telecomunicações. Mas nas outras áreas, como energia, rodovias, portos e saneamento básico, continuamos com uma enorme defasagem. Isto dificulta a transição brasileira para um cenário de crescimento sustentável.

O Brasil não pode mais imaginar que vai reduzir ou minimizar esse hiato na infra-estrutura com investimentos exclusivamente públicos. Há uma restrição fiscal que vai nos acompanhar ainda por um longo período até se reduzir de forma significativa a relação dívida pública/PIB. Enquanto isso, será preciso acumular superávits primários expressivos, que limitam muito a capacidade de investimento direto do Estado. Atualmente, o governo tem que otimizar cada vez mais seus investimentos, ou seja, ser extremamente eficiente e focar naquilo que realmente é prioritário.

Portanto, é necessário contar com um envolvimento cada vez maior do setor privado. Para isso, é preciso continuar avançando na construção de marcos regulatórios que sejam

---

<sup>13</sup> Entre as quais se encontram a CVRD, Petrobrás, Embraer, BB, Usiminas, Eletrobrás, Gerdau, etc.

coerentes e transparentes, viabilizando investimentos privados de longo prazo. As PPPs representam mecanismos criativos de estabelecer uma convergência entre rentabilidade social e rentabilidade privada. Estas permitem que o setor privado atue em segmentos de elevada rentabilidade social com um mínimo de retorno no investimento.

Além disso, é imprescindível estabelecer uma interface mais clara entre as prioridades do governo e os marcos regulatórios específicos. Cada projeto, dependendo de sua natureza, vai acontecer num ambiente regulatório diferente e por isso é importante que o governo construa essa interface da maneira mais eficiente possível.

Por exemplo, um projeto pode esbarrar em restrições ambientais que podem inviabilizá-lo apesar de o governo elegê-lo como prioritário. É importante que o Brasil consiga construir aquilo que os empresários sonham tanto: uma única janela de aprovação. Na hora que entrar com as PPPs, já esteja automaticamente resolvida a questão regulamentar, as licenças ambientais, o financiamento, de modo que esses projetos possam ser implementados de forma rápida.

É um grande desafio que vai exigir uma engenharia institucional bastante criativa e, principalmente, uma grande competência em identificar as prioridades e atrair o setor privado para projetos que de fato façam sentido para a economia brasileira. É também uma forma de criar mecanismos mais participativos de governança não somente para regiões metropolitanas, embora sejam grandes beneficiárias deste tipo de projetos<sup>14</sup>, mas para o Brasil como um todo.

### **3.2.3 A Nova Lei dos Consórcios Públicos (Lei n. 11.107 de 6 de Abril de 2005)**

Os problemas a cargo dos governos locais muitas vezes exigem soluções que extrapolam o alcance da sua capacidade de ação em termos de investimentos, recursos humanos e financeiros para custeio e a atuação política. Além disto, grande parte destas soluções exigem ações conjuntas, pois dizem respeito a problemas que afetam, simultaneamente, mais de um ente da Federação.

Em outros casos, mesmo sendo possível a uma esfera pública atuar isoladamente, pode ser muito mais econômico buscar a parceria com outras, possibilitando soluções que satisfaçam todas as partes com um desembolso menor e com melhores resultados finais.

---

<sup>14</sup> Somente a título de ilustração, pode-se citar os exemplos da construção da BR-493, Arco Rodoviário Metropolitano (Porto de Sepetiba), Construção Contorno de Curitiba, Adequação do Complexo Viário do Porto de Santos, Ampliação do Porto de Itaqui, etc.

Os governos estaduais e federal, tradicionais canais de solicitação de recursos utilizados pelos municípios, apresentam, em geral, baixa capacidade de intervenção isoladamente. E também deixar simplesmente que o governo estadual ou federal assumam ou realize atividades de âmbito local ou regional, que poderiam ser realizados pelos municípios, pode significar uma renúncia à autonomia municipal, retirando dos cidadãos a possibilidade de intervir diretamente nas ações públicas que lhes dizem respeito.

Os consórcios públicos, estabelecendo a parceria entre as várias esferas, aumentam a capacidade de um grupo de municípios solucionar problemas comuns sem lhes retirar a autonomia. Trata-se, portanto, de um recurso administrativo e, ao mesmo tempo, ao mesmo tempo político. Dentre as recentes inovações institucionais que abordam questões de desenvolvimento de áreas metropolitanas é a que merece maior destaque.

### **3.2.3.1 O que são os consórcios públicos**

Instituídos pela Lei n. 11.107 de 6 de Abril de 2005, os Consórcios públicos são entidades que reúnem diversos municípios, o Distrito Federal, os Estados e a União para a realização de ações conjuntas que se fossem produzidas pelos municípios, individualmente, não atingiriam os mesmos resultados ou utilizariam um volume maior de recursos. Tal como descreve o § 1º do art. 4º, considera-se como área de atuação de um consórcio público:

- I. “dos Municípios, quando o consórcio público for constituído somente por Municípios ou por um Estado e Municípios com territórios nele contidos”;
- II. “dos Estados ou dos Estados e do Distrito Federal, quando o consórcio público for, respectivamente, constituído por mais de 1 (um) Estado ou por 1 (um) ou mais Estados e o Distrito Federal”;
- V. “dos Municípios e do Distrito Federal, quando o consórcio for constituído pelo Distrito Federal e os Municípios”;

A novidade na inclusão refere-se à participação do Estados e também da União. Esta, por sua vez, poderá celebrar convênios com os consórcios públicos com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de políticas públicas em escalas adequadas (art. 14). É também de sua incumbência regulamentar normas gerais de contabilidade pública que serão observadas pelos consórcios públicos para que sua gestão financeira e orçamentária se

realize na conformidade dos pressupostos da responsabilidade fiscal (art. 20). Neste sentido, o consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas (art. 9º, parágrafo único). Entretanto, a União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados (§ 2º do art. 1º).

Os consórcios públicos possuem personalidade jurídica (normalmente assumem a figura de sociedade civil) própria. De acordo com o art. 6º, o consórcio público pode adquirir personalidade jurídica:

- I. de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções — Desta forma, integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados (§ 1º);
- II. de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil — o consórcio público observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (§ 2º).

Ademais, no que não contrariar a Lei dos Consórcios públicos, a organização e funcionamento dos mesmos serão disciplinados pela legislação que rege as associações civis (art. 15).

Estes consórcios também podem dispor de patrimônio e orçamento próprios e estrutura de gestão autônoma para a realização de suas atividades. Segundo o art. 2º, §§ 2º e 3º, os consórcios poderão emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços e poderão, inclusive, outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos mediante autorização prevista no contrato de consórcio público.

Seus recursos podem vir de receitas próprias que venham a ser obtidas com suas atividades ou a partir das contribuições das esferas integrantes, conforme disposto nos estatutos do consórcio. O ente consorciado deve, para isto, consignar em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas. Todos podem dar a mesma contribuição financeira, ou esta pode variar em função da receita local, da

população, do uso dos serviços e bens do consórcio ou por outro critério julgado conveniente, sempre mediante contrato de rateio (art. 8º).

### **3.2.3.2 As possibilidades**

Há amplas possibilidades de atuação conjunta de municípios de uma mesma região metropolitana através de consórcios. Desde pequenas ações pontuais a programas de longo prazo e intensa influência sobre o destino dos municípios, os consórcios podem se constituir com menor ou maior pretensão de durabilidade e impacto. Também podem assumir os mais variados objetos de trabalho, como alguns apresentados a seguir:

- **Serviços públicos**: Os municípios podem oferecer serviços públicos em parceria com municípios vizinhos e também contar com a participação do Estados envolvidos. Com isso, é possível amortizar os custos fixos e os investimentos sobre uma base maior de usuários, reduzindo o custo unitário da produção e distribuição dos serviços. Diversos tipos de serviços públicos podem ser realizados sistematicamente por meio de consórcios. No campo do abastecimento e nutrição podem ser implantados programas de complemento nutricional ou "sacolões" volantes. No campo da cultura, em municípios de pequeno porte é possível implantar equipamentos e realizar atividades de caráter regional, como o serviço de ônibus-biblioteca. Também é possível atuar de forma consorciada nas áreas de esporte, lazer, assistência social, aparelhamento do Corpo de Bombeiros e saneamento.
- **Saúde**: Este é o campo mais propício para a criação de consórcios para prestação de serviços públicos. Estes consórcios, conforme prevê o § 3º do art. 1º, deverão obedecer aos princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde – SUS. A operação conjunta da rede pública de serviços de saúde tem sido o motivo da criação de vários consórcios municipais nos últimos anos. Isto porque é um tipo de serviço que exige grandes investimentos e que naturalmente é hierarquizado em rede por demanda: um município de pequena população não terá condições (nem fará sentido que o faça) para oferecer todo o leque de serviços possíveis e necessários. Com isso, muitos municípios passam a depender de serviços oferecidos fora, cuja operação está totalmente além de seu controle; outros implantam equipamentos e serviços super-dimensionados, cujo investimento necessário ou o custeio da operação são muito elevados para o potencial econômico do município (muitas vezes esta

opção implica o sucateamento a médio prazo desses mesmos investimentos). Esse era o caso dos 27 municípios de Minas Gerais (totalizando cerca de 250 mil habitantes) que compuseram o Consórcio Intermunicipal do Alto São Francisco. O consórcio assumiu a operação de unidades de saúde de vários níveis, desde unidades básicas a centros de referência especializados. A iniciativa conseguiu ampliar o volume de serviços prestados, reduzir custos de procedimentos e o número de deslocamentos para tratamento na capital do estado, Belo Horizonte.

- Obras públicas: Muitas vezes as obras públicas podem ser do interesse de mais de um município e envolver mais de um Estado e necessitar do apoio da União. É o caso de obras em áreas de divisa (especialmente em áreas conurbadas), canalização de cursos d'água e obras viárias que garantam o acesso a vários municípios. Em outras situações, pode ser interessante compartilhar recursos para diversas obras a cargo de cada município: rodízio de máquinas próprias, aquisição ou locação de máquinas para uso comum, contratação de projetos arquitetônicos padronizados ou mutirões de manutenção de estradas vicinais, como na experiência dos municípios do Recôncavo Baiano. Este é um item em que os consórcios públicos revelam um desempenho muito bom, por conta do próprio caráter circunstancial: são ações com objetivos e etapas perfeitamente definidos, facilitando o estabelecimento de responsabilidades de cada parceiro.
- Atividades-meio: Outra forma de tirar mais proveito dos recursos por intermédio de consórcios públicos é a realização de atividades-meio do executivo do Poder Público consorciado. É o caso da informática, que dá espaço para o uso comum de equipamentos (em caso de aplicações que requeiram maior capacidade de processamento, o que pode ocorrer para municípios de maior porte) e para o desenvolvimento de sistemas informatizados que possam atender a mais de um município, como, por exemplo, programas para gestão das redes de educação e saúde. Também é possível estabelecer consórcios para realizar atividades de treinamento e capacitação de funcionários públicos, permitindo criar programas permanentes de capacitação de pessoal de menor custo por servidor beneficiado.
- Meio Ambiente: Muitos consórcios têm surgido a partir de projetos de recuperação ou preservação do meio ambiente, sobretudo em busca de soluções para problemas em torno do manejo de recursos hídricos de uma bacia hidrográfica, como no caso do Consórcio Intermunicipal da Bacia do Rio Piracicaba, em São Paulo. Esses

consórcios podem ir além das questões hídricas num sentido estrito e assumir um papel de interlocutores frente aos governos estadual e federal em questões ambientais mais amplas como saneamento básico, lixo e enchentes. É o exemplo do Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Represa Billings, integrado pelos 7 municípios da região do ABC, em São Paulo, que assumiu, também, atividades no campo da promoção do desenvolvimento regional.

- Desenvolvimento econômico regional: Há uma grande possibilidade de atuação dos consórcios no campo da promoção do desenvolvimento regional. Podem assumir funções de incentivo a atividades econômicas (atração de investimentos, apoio à produção agrícola) e funcionar como agentes de controle e prevenção da "guerra fiscal" entre municípios. No campo do turismo as ações de consórcios tem sido pouco utilizadas, apesar da boa possibilidade de emprego desse instrumento para divulgar o potencial turístico regional e também preparar os municípios para sua exploração racional. Pode-se considerar também a hipótese de empreender programas de capacitação e reciclagem profissional da mão-de-obra local e construção de arranjos produtivos para micro e pequenas empresas.

### **3.2.3.3 Gestão**

Normalmente, o principal agente de gestão dos consórcios é uma Assembléia Geral, composta por Chefes do Poder Executivo dos entes da Federação consorciados (Incs. VII e VIII do art. 4º). É interessante, também, incorporar representantes do legislativo, empresas privadas entidades da sociedade civil.

Dependendo dos estatutos da assembléia, as decisões podem ser tomadas por maioria simples, maioria absoluta, maioria qualificada ou unanimidade. Em algumas situações, um dos entes consorciados pode ter poder de veto sobre as decisões, especialmente quando houver um município de porte muito maior que os demais (o centro de uma região metropolitana, por exemplo), ou, por algum motivo, ocupar um papel central nas atividades realizadas pelo consórcio (é o caso dos municípios que cedem áreas para a disposição final de resíduos sólidos de outros municípios).

Os consórcios, em geral, são presididos por um dos Chefes do Poder Executivo dos entes consorciados que dele fazem parte, adotando-se um sistema de rodízio, mudando a cada um ou dois anos. Ademais, todo consórcio público será constituído por contrato cuja

celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções que delimitará cláusulas específicas (art. 3º).

A gestão operacional do consórcio, em grande parte dos casos, exige uma estrutura própria. Esta estrutura define as obrigações (transferência de encargos, bens, serviços e pessoal) que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público por meio de um contrato de programa (art. 13). Há duas formas de supri-la: criando um quadro de pessoal próprio ou utilizando servidores cedidos pelas esferas integrantes, atuando à disposição do consórcio em tempo integral ou parcial. Na medida do possível, é conveniente dispor de uma equipe técnica própria e de caráter permanente, permitindo que se forme uma "inteligência" do consórcio, com conhecimento aprofundado da problemática regional.

#### **3.2.3.4 Resultados**

Do ponto de vista da ação dos governos municipais envolvidos, a criação de consórcios públicos pode produzir resultados positivos de diferentes tipos:

- a) Aumento da capacidade de realização: os governos municipais podem ampliar o atendimento aos cidadãos e o alcance das políticas públicas por conta da disponibilidade maior de recursos e do apoio dos demais entes consorciados;
- b) Maior eficiência do uso dos recursos públicos: é o caso dos consórcios cuja função central é o compartilhamento de recursos escassos, de máquinas de terraplanagem a unidades de saúde ou unidades de disposição final de resíduos sólidos. O volume de recursos aplicados como investimento no consórcio e o custeio de sua utilização são menores do que a soma dos recursos que seriam necessários a cada um dos entes consorciados para produzir os mesmos resultados;
- c) Realização de ações inacessíveis a uma única prefeitura ou a um governo estadual: a articulação de esforços em um consórcio público pode criar condições para que seja possível atingir resultados que não seriam possíveis a nenhum consorciado isoladamente, ou mesmo à soma dos esforços individuais de cada um deles. É o caso da aquisição de equipamentos de alto

custo, o desenho de políticas públicas de âmbito regional (como no caso das políticas de desenvolvimento econômico local);

- d) Aumento do poder de diálogo, pressão e negociação dos municípios: a articulação de um consórcio público pode criar melhores condições de negociação dos municípios junto aos governos estadual e federal, ou junto a entidades da sociedade, empresas ou agências estatais. Com isso, vê-se fortalecida a autonomia em âmbito local;
- e) Aumento da transparência das decisões públicas: como as decisões tomadas pelos consórcios são de âmbito regional e envolvem vários atores, naturalmente elas se tornam mais visíveis, pois exigem um processo de discussão mais aprofundado em cada município e em termos regionais. Com isso, abre-se espaço para um maior controle social sobre a ação dos governos.

### **3.3 Agências de Desenvolvimento Regional: êxitos, limites e fracassos de sua implementação no Brasil**

É impensável que se busquem soluções sem levar em conta as experiências de outras metrópoles que enfrentaram, com menor ou maior intensidade, crises semelhantes e hoje parecem ter dado a volta por cima — embora não haja um modelo “ideal” a ser importado. O caso mais célebre é, sem dúvida, o de Barcelona, mas outros muitos ocorreram: Milão, Manchester, Hamburgo e Pittsburgh, entre outros. Aqui no Brasil, a única experiência digna de ser ressaltada é a do Grande ABC, na periferia da Região Metropolitana de São Paulo.

O que estas experiências têm em comum é, em primeiro lugar, o reconhecimento, por parte dos poderes públicos locais, de sua incapacidade de lidar sozinho com os problemas trazidos pela globalização e a subsequente convocação de outros níveis de governo, do setor privado, da sociedade civil, da universidade etc. para um esforço conjunto de longo prazo para superar a crise.

#### **3.3.1 Uma experiência brasileira: o caso do Grande ABC**

Um caso emblemático é o do Grande ABC que, como se sabe, foi o epicentro industrial do modelo de desenvolvimento via substituição de importações implementado em

meados do século passado em nosso país, bem como do aumento exponencial do desemprego que se seguiu à auto-implosão deste modelo e às reformas institucionais da década passada. As turbulências macroeconômicas e a abertura comercial trouxeram dificuldades às cadeias produtivas complexas, fazendo com que muitas empresas fechassem suas portas e milhares de postos de trabalhos fossem extintos. As lideranças políticas e econômicas da região não ficaram inertes face à deterioração de suas condições socioeconômicas. Pelo contrário: mobilizaram-se e se dotaram, aos poucos, de uma institucionalidade nova e própria, inspirada nas melhores experiências de territórios que passaram por crises semelhantes mundo afora.

Este processo teve origem no limiar entre as décadas de 80 e 90, quando os sete municípios da região se uniram em um consórcio para enfrentar o problema do saneamento dos mananciais da Represa Billings, principal reservatório de água da Região Metropolitana como um todo. A iniciativa, no entanto, teve dificuldades em se consolidar, em grande parte pela descontinuidade administrativa forçada nas sete prefeituras<sup>15</sup>, mas também pela fragilidade da figura institucional do consórcio<sup>16</sup>.

Um segundo passo importante, já em meados dos anos 90, foi a criação do Fórum da Cidadania do Grande ABC, reunindo mais de 400 lideranças empresariais, sindicais e da sociedade civil em torno de uma discussão sobre o futuro econômico e social da região.

Pouco depois, em 1996, por iniciativa do Governo do Estado, foi criada a Câmara de Desenvolvimento Local do Grande ABC (CDL), uma instância deliberativa para arquitetar ações em comum entre os participantes do Consórcio, os do Fórum e o próprio Governo Estadual.

Até aí, portanto, havia sido feito um esforço enorme de mobilização e de discussão dos poderes públicos e das principais forças vivas da sociedade local, mas faltava dotar tudo isto de um braço executivo capaz de empreender, na prática, as ações que eram alinhavadas no âmbito da CDL. Um ator que fosse de interesse público, mas do direito privado, com a participação (minoritária) dos poderes públicos locais, de maneira a ter a legitimidade política de executar programas de longo prazo e, ao mesmo tempo, ser imune ao ciclo político.

Foi o que se fez em 1998, com a criação da Agência de Desenvolvimento Regional do Grande ABC. A missão da Agência de Desenvolvimento Regional, explicitamente descrita em seus estatutos, é a de unir as forças de instituições públicas e privadas para promover o

---

<sup>15</sup> Naquela época, não era permitida a reeleição no executivo.

<sup>16</sup> Que, por exemplo, não tem personalidade jurídica própria.

desenvolvimento sustentável da região do Grande ABC. Seus maiores desafios são, explicitamente, os de aumentar a oferta de empregos e geração de renda, garantir condições favoráveis ao empreendedorismo, elevar os indicadores de qualidade de vida e incrementar a produção de conhecimento e informações, buscando assegurar o aprimoramento das habilidades e competências de seu povo.

O formato desta agência não foi inventado do nada por aqueles que lideraram sua implantação, mas inspirado naquele adotado por centenas de outras que foram criadas em situações mais ou menos semelhantes, sobretudo na Europa pós-Tratado de Maastricht.<sup>17</sup>

Dentre as principais iniciativas empreendidas pela Agência, pode-se destacar a promoção de Arranjos Produtivos Locais (APLs) nos setores de plásticos, autopeças e ferramentaria e a implantação de incubadoras de micro e pequenas empresas.

Estes resultados, na prática, foram bem mais modestos daqueles esperados por seus idealizadores e dos alcançados por agências semelhantes em outras partes do mundo.

Há pelo menos três explicações para tanto:

- A falta de apoio que a iniciativa encontrou por parte dos órgãos de fomento nacionais e internacionais. Como será visto adiante, grande parte do sucesso das agências deste tipo na Europa deveu-se aos incentivos que foram criados na Comissão Européia para promover a convergência econômica necessária à unificação monetária. No caso do ABC, tanto o BID quanto o Banco Mundial manifestaram sua simpatia pela iniciativa desde seus primórdios, mas foram incapazes de concretizar esta simpatia em financiamentos de grandes projetos, ao passo que o BNDES apenas recentemente tem demonstrado algum interesse na questão e apoiado, ainda timidamente, os APLs que a Agência está tentando implantar;
- O baixo envolvimento de empresas privadas nas iniciativas de reestruturação produtiva dos territórios desindustrializados. Este fenômeno se explica, pelo menos parcialmente, em função das dificuldades enfrentadas pelas maiores empresas presentes nesta região durante este período e pelo fato de suas atenções estarem mais voltadas aos seus novos empreendimentos (em outras regiões ou até em outros países) que às mazelas que estavam deixando pra trás.

---

<sup>17</sup> Em particular daquela de Nord-Milano (ASNM), com quem foi estabelecida, desde 1998, uma parceria de longo prazo (ainda em curso).

Mas também pela falta de capacidade das lideranças locais de atrair novas empresas, de setores que com as mudanças ocorridas na economia passaram a se revelar mais dinâmicos, para se instalarem no território do Grande ABC;

- O fato do principal idealizador e líder deste processo, Celso Daniel, ter sido brutalmente assassinado no início de 2002.<sup>18</sup>

### **3.4.2 Lições da experiência internacional**

Apesar de toda a mobilização ocorrida, no âmbito local, para procurar atenuar os impactos das transformações estruturais sobre a economia da região e de ter conseguido levar seu representante mais ilustre à Presidência da República, o Grande ABC ainda se vê às voltas com uma crise econômica e social crônica, com elevadíssimas taxas de desemprego e uma crescente polarização social. Foi sugerido rapidamente, acima, que a experiência internacional aponta pelo menos três razões por trás deste relativo insucesso na reestruturação do tecido produtivo da região: a perda de uma liderança política clara; a falta de apoio por parte dos principais órgãos de fomento e a baixa capacidade de atrair os segmentos mais dinâmicos da iniciativa privada.

A leitura dos processos vividos por diferentes metrópoles que, ao longo do último quarto de século, foram capazes (de diferentes maneiras) de “dar a volta por cima” e, em particular, da experiência acumulada pela EURADA desde o início da década de noventa,<sup>19</sup> indica m alguns elementos-chave:

- As crises metropolitanas não podem ser resolvidas pelos governos nacionais através de seus instrumentos convencionais de política econômica ou de políticas públicas;
- Os governos locais tampouco têm a capacidade de, sozinhos, elaborar estratégias efetivas de superação da crise — seja porque seus recursos são escassos (e suas capacidades de endividamento reduzidas) seja porque os problemas não são

---

<sup>18</sup> Naquele momento, Celso era não apenas Prefeito de Santo André, como Presidente da Agência de Desenvolvimento Regional e coordenador do programa de governo de Lula para as eleições presidenciais daquele ano.

<sup>19</sup> Criada em 1991 e sediada em Bruxelas, EURADA é uma rede que reúne 160 agências de desenvolvimento em países-membros da União Européia (em fins de 2004, a Agência de Desenvolvimento Regional do Grande ABC se filiou à EURADA, tornando-se seu primeiro membro “extra-comunitário”). Em fins da década passada, a rede chegou a contar com 250 agências. As “lições” retidas aqui, obviamente, se baseiam não apenas no sucesso das agências que continuam funcionando, como no insucesso das que deixaram de funcionar.

resolvíveis no âmbito dos mandatos dos governantes, seja ainda porque em democracia é normal (e saudável) que haja alternância no poder e porque é difícil “blindar” políticas governamentais em relação aos ciclos políticos;

- Os governos locais podem, no entanto, (sobretudo no início de seus mandatos) tomar a iniciativa de convocar as “forças vivas” da sociedade para a busca conjunta de soluções inovadoras — em espaços como o Planejamento Estratégico de Barcelona ou a Câmara de Desenvolvimento Local do Grande ABC;
- Este processo envolve:<sup>20</sup>
  - Um diagnóstico aprofundado (tanto quantitativo quanto qualitativo),
  - A elaboração de estratégias de longo prazo para a superação daqueles que são tidos como os principais problemas; e
  - A constituição de novos atores — para executar estas estratégias.
- Estes novos atores (que, no caso europeu, se denominaram “agências de desenvolvimento”):
  - São, necessariamente, instituições privadas de interesse público;
  - Contam com a participação acionária, minoritária, de diferentes níveis de governo, conjuntamente. Ou seja, o controle acionário (e político) deve estar nas mãos do setor privado e da sociedade civil, para evitar que a execução das estratégias elaboradas neste processo seja descontinuada por eventuais ciclos políticos e para dar maior transparência e controle social ao conjunto da obra;
  - Não podem contar com entidades representativas dos interesses de classe (tanto do lado dos trabalhadores, quanto dos empresários) em suas instâncias de decisão — visto que estes atores tendem a defender seus interesses corporativos e a bloquear processos de mudança. Estes atores precisam claramente ser ouvidos no processo como um todo, podendo estar presentes em instâncias de caráter consultivo;
  - Precisam contar com a presença dos setores potencialmente dinâmicos da iniciativa privada, ou seja, de empresas (tecnologicamente avançadas, se

---

<sup>20</sup> Mas, é importante ressaltar, não se esgota nestas tarefas.

possível) que tenham não apenas interesse no desenvolvimento do território em questão, mas que tenham, elas mesmas, perspectivas de crescimento no longo prazo;

- Devem incluir, o quanto possível, as universidades e os órgãos de pesquisa. A presença destes atores é fundamental em diferentes etapas do processo:
  - No diagnóstico, no monitoramento e na avaliação do processo como um todo;
  - Na formação de quadros capazes de participar, em diversas frentes, das ações a serem executadas;
  - Na criação, em conjunto com a iniciativa privada, com as agências de fomento e com os poderes públicos, de incubadoras de empresas em setores que tenham potencial de crescimento no longo prazo.
- Precisam contar com o apoio dos órgãos de fomento nacionais e internacionais;
- Para tanto, têm que ter — antes de qualquer outra coisa — capacidade de endividamento no longo prazo, ou seja, precisam:
  - Executar ações que tenham um significado (retorno) econômico, ainda que apenas no longo prazo; e
  - Equacionar a questão das garantias.<sup>21</sup>
- Devem ser dirigidas por técnicos que tenham, simultaneamente, um profundo conhecimento da realidade local, forte capacidade de articular politicamente os interesses dos *stake-holders* da instituição e boa visibilidade nos meios de comunicação.
- Estes novos atores, contudo, não podem responsabilizar-se pela execução de todas as tarefas que são requeridas para a reconversão do território metropolitano. É por esta razão que é preciso manter vivo o espaço de discussão que dá origem a este processo como um todo: para que seja possível, continuamente, redesenhar projetos e programas e redefinir a divisão de tarefas entre os novos atores e os

---

<sup>21</sup> Órgãos multilaterais de fomento, como o Banco Mundial e a União Européia, têm realizado avanços importantes no enfrentamento desta questão. A aprovação recente da lei de parcerias público/privadas abre novas perspectivas para esta questão no Brasil.

tradicionais (diferentes níveis de governo, iniciativa privada e sociedade civil). É preciso, em outras palavras, explorar a complementaridade de competências — visto que nenhum ator (público ou privado) tem a capacidade de arcar, sozinho, com a magnitude dos investimentos requeridos por estes processos. Além do mais, existem externalidades positivas: o investimento de um ator em determinada área aumenta a rentabilidade dos outros atores nas demais áreas.

Foi obedecendo a estes critérios que tem sido possível revitalizar social e economicamente os subúrbios industriais de Milão e Barcelona, de reinventar o espaço urbano em torno do porto de Lisboa, entre outros.

Na próxima seção, partindo tanto das experiências brasileiras e internacionais de governança metropolitana quanto do embasamento dado pela breve revisão da literatura serão elaboradas algumas propostas genéricas<sup>22</sup> referentes à reestruturação institucional para enfrentar os desafios nas áreas metropolitanas.

#### **4. Recomendações para as regiões metropolitanas**

As propostas elaboradas aqui se baseiam no que foi dito acima, ou seja, nas melhores práticas nacionais e internacionais no campo das novas governanças metropolitanas.

Em primeiro lugar, o “futuro desejável” não pode jorrar de cima para baixo, como se passou nos modelos de desenvolvimento adotados em meados do século XX; ele deve se referir aos “territórios”, que não podem ser determinados burocraticamente, mas auto-constituídos a partir de uma identidade vivida, na prática do cotidiano.

O primeiro passo, portanto, seria o de criar espaços de discussão em torno do futuro de médio-longo prazo das regiões metropolitanas (para 2008, 2015 e 2025): Fóruns Metropolitanos.<sup>23</sup>

Participariam deste Fórum representantes das três esferas de governo, das agências de fomento (CEF, BNDES, FINEP, Banco do Brasil, SEBRAE etc.), da iniciativa privada, das principais universidades públicas e privadas, institutos de pesquisa e organizações não

---

<sup>22</sup> Embora se reconheça que não podem existir políticas públicas de desenvolvimento metropolitano padronizadas para qualquer região metropolitana e que as mesmas devem respeitar as peculiaridades socioeconômicas locais, pode-se sugerir bons princípios e diretrizes que guiem o processo de reestruturação institucional.

<sup>23</sup> 2008 é o ano em que se encerra o mandato dos atuais prefeitos. 2015 representa uma década para frente e 2025 duas.

governamentais, os principais meios de comunicação e as entidades representativas dos interesses de classe.<sup>24</sup> A idéia é que passo a passo, no próprio Fórum, estes atores diferenciados possam se despirm de seus preconceitos recíprocos, aprender a ouvir a verdade do outro e construir consensos que dêem origem a pactos em torno das diretrizes das políticas de longo prazo que se fazem necessárias.

Os critérios para determinar quem participa ou não deste fórum devem ser estabelecidos em função do grau de “pertencimento” dos diferentes atores aos problemas vividos pelo território. Mas também (e talvez, sobretudo) da capacidade de participar, de forma efetiva, da oferta de serviços de utilidade pública, de serviços sociais e de serviços produtivos.

A iniciativa de criar este espaço deveria se dar “de baixo para cima”, ou seja, a partir (por exemplo) das prefeituras da Região Metropolitana, ou através de respostas a incentivos a serem semeados pelo governo estadual,<sup>25</sup> o federal<sup>26</sup> ou mesmo por agências de fomento.<sup>27</sup>

Também é importante que neste espaço de discussão e de deliberação não se estabeleçam hierarquias entre os diferentes participantes (ou seja: que todos os envolvidos se sintam igualmente donos do processo)<sup>28</sup> e que, desde o início, sejam estabelecidas regras claras para monitorar, avaliar e redesenhar, continuamente, as ações a serem implementadas.

Os pontos de partida para esta discussão seriam:

- Um diagnóstico elaborado com base na análise exaustiva de indicadores socioeconômicos elaborados a partir de tabulações especiais do Censo Demográfico, da PNAD, da PME e de outras pesquisas (do próprio IBGE e os oriundos dos cadastros dos diferentes ministérios, do governo estadual ou das prefeituras envolvidas);

---

<sup>24</sup> Este fórum contaria com uma estrutura de funcionamento mínima, com um secretário executivo, um assistente e uma secretária, devendo se abrigar em sede própria para não se pendurar num órgão governamental. Ficaria muito deselegante, para dizer o mínimo, por outro lado, fazer com que ela se localizasse em alguma empresa privada ou entidade da sociedade civil. E inoportuno se fosse num órgão representativo dos interesses de classe, visto que – como vimos acima – deseja-se minimizar a influência destes órgãos no processo decisório das ações a serem executadas.

<sup>25</sup> A exemplo do que ocorreu, a partir de 2002, por exemplo, na Região Veneto na Itália.

<sup>26</sup> Seria o caso, por exemplo, do Ministério das Cidades.

<sup>27</sup> Como ocorreu na Europa a partir das diretrizes adotadas pela União Européia desde o início da década passada, para estimular a convergência econômica necessária à criação do Euro. No caso brasileiro, as candidatas naturais seriam a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Em menor medida, pelo SEBRAE e pela FINEP.

<sup>28</sup> Quando a nossa cultura ainda é a de imaginar que todo projeto deste tipo depende, em última instância, essencialmente do governo.

- Uma análise qualitativa, a partir de grupos de foco, para se ter uma idéia da percepção da população em relação a seus principais problemas, às estratégias possíveis para enfrentá-los e suas expectativas de médio-longo prazo;
- Este fórum se dividiria em vários grupos temáticos, se reuniria mensalmente e teria um prazo de quatro meses para elaborar suas propostas iniciais.

Estes grupos temáticos poderiam ser definidos a partir tanto de perspectivas intra-municipais como inter-municipais.

Exemplos de temas a serem tratados na primeira perspectiva seriam:

- A potencialização de vantagens competitivas de longo prazo de Zonas específicas;
- A reconversão de suas periferias (a exemplo do que tem ocorrido no Norte de Milão ou na periferia de Barcelona);

E, em outra perspectiva:

- A criação de um ambiente propício ao desenvolvimento dos micro e pequenos negócios;
- O tratamento do lixo, do abastecimento de água e da poluição do ar;
- A melhoria do sistema de transportes; e
- Uma política integrada de saúde.

A partir destes états-des-lieux e destas “cartas de intenção”, para cada uma destas temáticas, e para o conjunto delas, seria definido não apenas um cronograma, mas uma divisão de tarefas entre os diferentes níveis de governo, a iniciativa privada, a sociedade civil e para as novas instituições a serem criadas — nos moldes das agências de desenvolvimento européias descritas acima. A expressão “agências de desenvolvimento” pode ser inadequada no caso brasileiro, pois no passado recente chamou-se com este nome, em nosso país, entidades governamentais. Preferimos, portanto, chamar estas novas instituições de “Agências do Futuro”.

#### **4.1 O papel dos diferentes atores**

Os Fóruns Metropolitanos e as Agências de Futuro não visam substituir, de forma alguma, o governo — em qualquer uma de suas atribuições precípuas. Nem muito menos se voltar para ações que podem ser encampadas pela iniciativa privada ou pela sociedade civil.

O que se deseja é que os trabalhos iniciais dos Fóruns criem novas formas de participação no processo político, possibilitando uma pactuação entre os diferentes atores relevantes para a realidade local, que resulte em um arcabouço integrado de ações conjuntas voltadas à melhoria da qualidade de vida da população metropolitana fluminense no longo prazo. Os papéis a serem assumidos pelos diferentes atores devem ser negociados neste processo e redefinidos periodicamente, ao longo do tempo — para superar a forma casuística e pontual em que alianças e parcerias intra e entre estas três esferas da sociedade tem se produzido tradicionalmente.

Procuramos descrever, a seguir, quais poderiam ser os papéis dos diferentes atores nos novos arcabouços institucionais a serem criados para as Regiões Metropolitanas.

##### **4.1.1 Fóruns Metropolitanos**

Existe uma vontade latente e generalizada de se discutir as metrópoles — não apenas para compartilhar angústias, mas para correr atrás de soluções. Falta um espaço para esse debate poder se dar, de forma aberta, democrática, participativa e sistemática.

Os trabalhos dos Fóruns Metropolitanos não teriam poderes executivos, de nenhum tipo; seu trabalho, no entanto, não se esgotaria nesta primeira fase de formulação de propostas. A partir daí, se transformaria num espaço permanente de avaliação, pressão e redesenho das ações a serem executadas (não apenas das ações das Agências de Futuro, mas também daquelas dos diferentes níveis de governo envolvidos no processo, das concessionárias de serviços públicos etc.).

Para tanto, precisará se dotar de instrumentos adequados, notadamente de um observatório independente (como veremos adiante), tecnicamente capaz de mensurar os impactos destas ações, e de se comunicar permanentemente com a opinião pública através dos principais meios de comunicação.

#### **4.1.2 Agências de Futuro**

As Agências de Futuro, como já acenado acima, devem ser instituições privadas de interesse público que tenham capacidade de endividamento e que tenham os poderes públicos participando minoritariamente de seu controle acionário. Cabe a elas a missão de executar as ações definidas pelo Fórum Metropolitano que sejam viáveis economicamente e que, por uma razão ou por outra (como a falta de capacidade de endividamento ou de legitimidade política), não possam ser realizadas pelos demais atores públicos e privados envolvidos no processo.

Elas não devem em hipótese alguma, portanto, substituir os diferentes níveis de governo, a iniciativa privada ou mesmo a sociedade civil naquelas atividades que lhes são precípuas. É impensável, portanto, que estas Agências enveredem, por exemplo, na execução de políticas públicas de saúde ou de educação, visto que estas duas áreas já deveriam estar suficientemente cobertas pela ação conjunta dos três níveis de governo, da iniciativa privada e da chamada sociedade civil. Em compensação, poderiam (isto sim) se responsabilizar por estratégias como a reconversão urbanística, econômica e social das periferias das grandes metrópoles. Além disto, cada Agência deve ter sua própria missão e a sua própria composição acionária.

Como assinalamos em nossa análise da experiência internacional acima, é desejável que entidades representativas dos interesses de classe (seja do trabalho, seja do capital) não participem diretamente destas Agências.

Em compensação, empresas privadas têm que participar: sejam as que tiverem capacidade de ofertar serviços (de utilidade pública, sociais ou produtivos) que sejam úteis para o desenvolvimento do território em questão (pois têm interesse no aumento da demanda por seus serviços), sejam as que acreditem poder se beneficiar, economicamente, das ações a serem empreendidas por estas agências. É por esta razão, por exemplo, que a Oracle participa da Agência de Desenvolvimento do Norte de Milão, ou que a Sony, a Lucent Technologies e a Lotus participam de Barcelon@ctiva, a Agência de Desenvolvimento voltada à reconversão do subúrbio da capital catalã. A participação de empresas privadas, por outro lado, pode ser importante também na constituição do capital das Agências a serem criadas e, portanto, na alavancagem de sua capacidade de captação de recursos.

Universidades e institutos de pesquisa (públicos e privados) precisam ser envolvidos, o quanto possível. Não no quadro de sócios das Agências, mas (como vimos acima, ao

descrever a experiência internacional) nas ações a serem empreendidas (como a formação de quadros, a incubação de empresas ou o monitoramento e avaliação).

Acreditamos, no entanto, que não nos cabe aqui elaborar uma listagem exaustiva das Agências a ser criadas, nem muito menos dos atores a serem envolvidos em sua gestão; estas são tarefas a serem cumpridas no âmbito do próprio Fórum Metropolitano.

Cabe ainda salientar, enfim, que os quadros dirigentes destas Agências devem ser constituídos por técnicos desvinculados do mundo político-partidário, mas capazes de conduzir uma articulação política com seus stake-holders e com a opinião pública em geral — através dos meios de comunicação.

#### **4.1.3 Diferentes níveis de governo**

Não é porque os governos sozinhos não seriam capazes de arcar com um plano de futuro para os territórios das regiões metropolitanas como um todo que eles não tenham um papel importante a desempenhar neste processo. Muito pelo contrário: o governo como um todo pesa, e como, na realidade econômica do país como um todo e dos paulistas em particular; não se pode, portanto, abrir mão de sua participação. Mas deve-se cobrar mais eficiência e eficácia nas ações a serem empreendidas.

Não há como se pensar um Fórum Metropolitano sem a participação ativa de todas as prefeituras dos municípios que compõem uma região metropolitana, do Governo do Estado e mesmo do Governo Federal. A rigor, caberia a um destes atores o papel de convocar todos os demais a participarem de um esforço como este.

O Fórum, por si só, deve ser um espaço onde, ao longo do tempo, seja possível definir, e redefinir, a divisão de tarefas entre as várias Prefeituras, o Governo Estadual e o Federal, e entre estes e os demais atores presentes no Fórum — sem que os diferentes níveis de governo envolvidos abram mão de suas atribuições constitucionais.

Consórcios entre estes órgãos governamentais podem e devem ser criados para aumentar a eficiência das políticas públicas em várias áreas, evitando sobreposições e explorando complementaridades, com o objetivo de maximizar o retorno social destas políticas. O qual precisa ser mensurado, de forma independente, por outros. O que significa que precisa haver um esforço no sentido de aumentar o grau de transparência das políticas públicas.

Resumindo: os diferentes atores governamentais precisam ser menos prepotentes e mais cooperativos e transparentes.

#### **4.1.4 Órgãos de fomento**

Atores como a Caixa Econômica Federal (CEF), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) precisam ser mobilizados para financiar as ações de longo prazo a serem empreendidas pelas Agências de Futuro. É preciso esclarecer que não se trata de financiamento a fundo perdido, ainda que possa ser com taxas de juros subsidiadas; ou seja: reiteramos aqui que os projetos a serem submetidos pelas Agências de Futuro precisam ter um retorno econômico tangível e que estas Agências precisam ser capazes de se endividar.

Mas é possível ir além do simples financiamento. A exemplo do que sucedeu na Europa a partir do Tratado de Maastricht, os órgãos de fomento podem estimular o surgimento de Agências de Futuro (também outros territórios — metropolitanos ou não — que se proponham a reinventar o seu futuro):

- Disponibilizando linhas de crédito para atores que tenham este formato institucional; e
- Apoiando seu desenvolvimento institucional, disseminando melhores práticas (nacionais e internacionais), capacitando técnicos e dirigentes e desenvolvendo ferramentas de gestão.

#### **4.1.5 Setor privado**

O que se deseja é que empresas privadas participem, em conjunto com o setor público e com entidades do Terceiro Setor, da oferta de serviços públicos para os territórios a serem delineados a partir do Fórum Metropolitano.

A participação do setor privado no Fórum Metropolitano e nas Agências de Futuro não se dará em nome da filantropia ou da mera responsabilidade social empresarial — mas pura e simplesmente do lucro.

Alguns exemplos podem facilitar a explicação:

- Uma empresa ofertante de serviços de utilidade pública, como uma distribuidora de energia elétrica, pode reduzir a inadimplência em sua carteira de clientes à medida que estes tiverem um maior acesso a outros serviços sociais (educação, saúde) ou produtivos (crédito, assistência técnica, apoio à comercialização etc.). Pode, portanto, ter interesse de participar de pactos com atores (públicos ou privados) especializados na oferta destes outros serviços para produzir a convergência da oferta destes serviços nos territórios onde atua. Mais do que isto: pode ter interesse, também, em financiar a provisão destes outros serviços para uma parcela de sua carteira potencial de clientes, pois isto pode resultar num aumento da demanda por seus próprios serviços;
- Analogamente, uma empresa especializada em serviços financeiros, como um banco comercial ou uma Sociedade de Crédito ao Microempreendedor (SCM) também teriam seu público potencial acrescido à medida que este tivesse um maior acesso a outros serviços (sociais, produtivos ou de utilidade pública);
- Mesmo as empresas provedoras de serviços sociais terão interesse de participar destes espaços. Como já foi notado acima, as universidades, por exemplo, precisam estar envolvidas nas atividades de diagnóstico, monitoramento e avaliação das ações a serem empreendidas pelas agências, bem como formar quadros capazes de assumir responsabilidades de diferentes naturezas dentro deste processo como um todo;
- Os setores tecnologicamente mais avançados, por fim, têm interesse de investir (tanto em termos de participação política quanto contribuindo financeiramente) nestes novos espaços públicos porque percebem que, se estes vingarem, poderão acelerar suas perspectivas de crescimento.<sup>29</sup>

#### **4.1.6 Sociedade civil**

O debate político sobre o futuro das regiões Metropolitanas precisa ser oxigenado pela participação da chamada sociedade civil, ou Terceiro Setor.

---

<sup>29</sup> A TIM, por exemplo, tem investido nesta direção, apoiando experiências de apoio aos trabalhadores autônomos na Região Metropolitana de Vitória em conjunto com as Prefeituras locais, o governo do Estado e o SEBRAE-ES, com a finalidade de expandir a demanda por telefones celulares.

Se, por um lado, a experiência é rica e multifacetada, por outro ela raramente atinge a escala desejável no seio da sociedade civil. Parcerias de entidades do terceiro setor entre si e destas com empresas privadas e/ou governos existem, mas tendem a se dar de maneira pontual e fragmentada. Para extrapolar as fronteiras dos projetos e se tornarem verdadeiros processos, as iniciativas destas entidades precisam contaminar o mercado e as políticas públicas. É justamente para criar canais permanentes de interlocução e de fecundação com poderes públicos e empresas privadas que o terceiro setor deve estar presente nos trabalhos do Fórum Metropolitano e deve afetar, direta e indiretamente, as atividades das Agências de Futuro.

Uma das atividades em que entidades da sociedade civil deveriam estar envolvidas, junto a universidades e institutos de pesquisa, seria a de um Observatório Metropolitano.

A idéia de criação de um Observatório surge da necessidade de alimentar o debate e as estratégias de ação voltadas à Região Metropolitana com conhecimento e informações detalhadas sobre a realidade local e sobre as melhores práticas nacionais e internacionais. Cabe ao Observatório, por exemplo, sugerir prioridades de políticas públicas e analisar constantemente o desempenho das ações e a evolução dos indicadores das Regiões Metropolitanas.

Para que o Observatório alcance os seus objetivos, seu formato deve respeitar as seguintes condições:

- Ser multidisciplinar: nossos principais problemas não são apenas econômicos, sociais, políticos, ambientais ou urbanísticos, mas um pouco disto tudo junto. Sendo assim, é fundamental reunir “olhares” diversos, e saber sistematizá-los, para o entendimento e enfrentamento dos problemas existentes;
- Reunir várias instituições: o formato institucional deste Observatório deve ser capaz de agregar conhecimento de diferentes atores de diferentes instituições;
- Ser independente: o Observatório não pode estar subordinado a nenhum interesse político-partidário ou privado específico, devendo estar voltado a melhorar a resolver os problemas sociais e econômicos que atingem a população da região;
- Ter excelência técnica: a equipe do observatório deve ser capaz de manusear as principais bases de dados existentes e utilizar os instrumentais mais adequados para o monitoramento, análise e avaliação das ações.

As principais áreas do Observatório são:

- a) Diagnóstico: qualquer projeto de desenvolvimento deve partir de um diagnóstico detalhado da realidade local. As seguintes atividades devem fazer parte desta área:
  - Sistematização de bases de dados de pesquisas já existentes;
  - Elaboração de pesquisas de campo qualitativas e quantitativas;
  - Análise de bases de dados primárias e secundárias; e
  - Acompanhamento de experiências nacionais e internacionais.
- b) Monitoramento e avaliação: a transparência, o redesenho e a eficácia das ações dos diferentes atores envolvidos no processo de revitalização das Regiões Metropolitanas dependem da capacidade do Observatório de monitorar constantemente e avaliar periodicamente os impactos destas ações — sugerindo (se for o caso) mudanças nas estratégias adotadas;
- c) Disseminação e interlocução: todas as análises e resultados gerados devem ser divulgados através dos principais meios de comunicação, de maneira a aumentar o controle social sobre o processo como um todo, ou seja, a mobilizar a opinião pública para cobrar resultados. Além disso, o Observatório deve ser capaz de provocar os atores das Regiões Metropolitanas a participarem da busca de soluções que melhorem a qualidade de vida da população.

## **Conclusões**

Na incipiente experiência democrática brasileira, o Estado tem se demonstrado incapaz de responder grande parte das demandas da sociedade, o que gerou muita frustração e desencanto na opinião pública — sem, porém, despertar nostalgia dos tempos do regime autoritário. Pelo contrário: a insatisfação política tem acirrado a demanda por mais democracia.

A democracia representativa, não apenas no Brasil, mas no mundo como um todo, tem esbarrado em seus próprios limites — que só serão ultrapassados com a construção de mecanismos democráticos de natureza mais participativa. Isto não significa recuar nas conquistas e na consolidação da democracia representativa e no fortalecimento dos partidos

políticos, mas sim aprofundar o processo democrático, expandindo o espaço público para além das fronteiras estatais.

É nas principais regiões metropolitanas do país, que a relutância em se superar os paradigmas do desenvolvimento econômico que imperaram em meados do século passado tem deixado maiores seqüelas. Ainda fica-se à espera que as soluções das nossas mazelas venham “de cima”, ou seja, a partir de atos de benevolência, de clarividência ou de “cumplicidade” daqueles que, no Estado Nacional, se imagina ter a capacidade de determinar o destino dos recursos públicos.

No mundo globalizado e na democracia de mercado que a sociedade brasileira anda tentando construir já não é assim. Por um lado, porque os Estados Nacionais perderam muitos de seus graus de liberdade em termos de alocação de recursos públicos e de interferência no comportamento dos mercados. Por outro, porque perderam também o monopólio da oferta de bens e serviços públicos — que tem, progressivamente, se reorientado para as mãos de outras esferas de governo, do setor privado e da sociedade civil.

Procuramos mostrar, neste artigo, que os principais problemas que afligem as populações das principais regiões metropolitanas são estruturais e só podem ser enfrentados, com alguma chance de sucesso, criando novas instituições — que sejam capazes de projetar e executar ações de médio-longo prazo. Instituições estas que, para poderem cumprir suas missões, devem ser do direito privado, mas de interesse público, e que precisam contar com o esforço conjunto de uma vasta gama de atores, públicos, privados e da sociedade civil em sua gestação, bem como em sua gestão, para serem capazes imprimir uma nova dinâmica socioeconômica para o conjunto do território. Neste sentido, qualquer estratégia de ação política que não conte com a participação destes atores estará fadada ao insucesso na melhoria dos indicadores de bem-estar.

As propostas aqui levantadas têm o intuito de contribuir à retomada do debate sobre o futuro das áreas Metropolitanas brasileiras. Este texto, portanto, mais do que desejar apontar soluções definitivas é um convite ao debate e à participação, para que as forças vivas da sociedade destas áreas tomem os seus destinos em suas mãos.

## Bibliografia

Banco Mundial (1991): "Urban policy and economic development: an agenda for the 1990s", Banco Mundial, Washington DC.

Castells, M. (1996). "The Information Age: Economy, Society and Culture". Vol. I: *The Rise of the Network Society*. Cambridge, MA: Blackwell Publishers.

Coase, R.H. (1960), "The Problem of Social Cost". *Journal of Law and Economics*.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. São Paulo. Editora Saraiva, 2005.

Feiock, Richard C. & Hyung-Jun Park (2005): "Bargaining, Networks and Institutional Collective Action In Local Economic Development". Florida State University.

Friedman, J. (1971): "Noncooperative Equilibrium for Supergames", *Review of Economic Studies* 38,1-12.

Harrod, Roy. (1948): "Towards a Dynamic Economics". London: Macmillan.

Heinelt, H. & Daniel Kübler. (2002): "An analytical framework for democratic metropolitan governance". 30th ECPR Joint Sessions of Workshop "The Politics of Metropolitan Governance", Turin.

IBGE. "Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) 2004". Rio de Janeiro, IBGE, 2005.

Innes, Judith E. & David E. Booher (2003): "The Impact of Collaborative Planning on Governance Capacity". Working paper 2003-03. Institute of Urban and Regional Development University of California, Berkeley.

IPEA. "Atlas do Desenvolvimento Humano". Rio de Janeiro, IPEA/PNUD. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em 14 de agosto, 2004.

Klink, Jeroen (2001): "A cidade-região: regionalismo e reestruturação no grande ABC paulista", Coleção Espaços do Desenvolvimento, DP&A Editora, Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_ (2005): "Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad". In: *IADB Metropolitan Development. BID*.

Lei n. 10.257 de 10 de Julho de 2001. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 13 de abril, 2006.

Lei n. 11.079 de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 13 de abril, 2006.

Lei n. 11.107 de 6 de Abril de 2005. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 13 de abril, 2006.

Lefèvre, C. (2005): “Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas”. In: *IADB Metropolitan Development. BID*.

Meier, G.M., (2001) “The Old Generation of Development Economics and the New”. in: *Frontiers of Development Economics The Future in Perspective, Oxford University Press: New York*.

North, Douglass C. (1990): “Institutions, Institutional Change, and Economic Performance”. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.

Ostrom, Vincent, Charles Tiebout & Robert Warren. (1961): “The Organization of Government in Metropolitan Areas”, *American Political Science Review*, 55, pp. 831-42.

Ostrom, Elinor. (1998): “A behavioral approach to the rational choice theory of collective Action”. *American Political Science Review* 92 (1): 1-22.

Prebisch, Raul (1950): “The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems”. New York: United Nations, Economic Commission for Latin America.

Sen, Amartya K. (2000): “Desenvolvimento como liberdade”, Companhia das Letras, São Paulo.

Solow, Robert M. (1957): “Technical Change and the Aggregate Production Function”. *Review of Economics and Statistics* 39:312-20.

Tiebout, Charles. (1956): “A pure theory of local expenditures”, *Journal of political economy*, Vol. 64, pp. 416–24.

Tirole, J. (1999): “Incomplete contracts: where do we stand?” *Econometrica*, v. 67, n. 4, p. 741-781.

Urani, André (2004): “Construção de mercados e combate à desigualdade”, in Giambiagi, Fabio, Reis, José Guilherme e Urani, André (org.): “Reformas no Brasil: balanço e agenda”, Nova Fronteira, Rio de Janeiro.

Wikstrom, Nelson. (1997): “Metropolitan Government and Governance. A Research Agenda for the mid 1990s”. *Virginia Social Science Journal*, 1997, Vol(32), pp. 49-66.

World Bank (2004). “Citizens and politicians”. In: *World Development Report, World Bank, Washington DC*.