

A POLÍTICA PÚBLICA DE GOVERNANÇA NO BRASIL: CONSIDERAÇÕES SOBRE A METRÓPOLE BRASILEIRA

Ingrid Rodrigues Leite

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional –
Universidade Estadual da Paraíba- UEPB;
Discente do Curso de Especialização em Educação Ambiental -
Faculdades Integradas de Patos-FIP.
E-mail: Indyni@hotmail.com.

RESUMO

Na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e na vigência do Estatuto da Cidade, a questão metropolitana continua em construção, tanto no país ao que tange aos arranjos de gestão e à execução das funções públicas de interesse comum (FPICs), pelo fato da governabilidade e dos consórcios serem construídos ao decorrer dos anos e por muitas vezes de forma lenta e desordenada, e isso se evidencia de forma mais nítida nas regiões metropolitanas distantes dos grandes centros. Por tal, este ensaio tece considerações sobre as leis 13.089 de 12 de janeiro de 2015, a lei complementar nº 14 de 8 de junho de 1973, no qual cria as primeiras metrópoles brasileiras e o estatuto das metrópoles baseado no estatuto das cidades, respectivamente. Abordando também o conceito de políticas públicas e governança no Brasil. Por tal, é necessário compreender que as regiões metropolitanas no país ainda carecem de governança e governabilidade, e que na teoria, o Estatuto da cidade visa regulamentar isso.

Palavras-chave: Estatuto das metrópoles, políticas públicas e governança.

RESUMEN

En la Constitución de 1988 Federal (CF / 1988) y la vida del Estatuto de la Ciudad, la cuestión metropolitana está todavía en construcción en el país con respecto a los sistemas de gestión y la ejecución de las funciones públicas de interés común (FPICs), debido a la gobernabilidad y consorcios están construyendo a lo largo de los años y de manera a menudo lento y desorganizado, y esto se evidencia con mayor claridad en las áreas metropolitanas de las grandes ciudades distantes. Para ello, este ensayo reflexiona sobre la ley 13.089 del 12 de enero de 2015, como complemento a la Ley No. 14 de 8 de junio de 1973, que crea las primeras área metropolitana y el estado de las ciudades en función del estado de las ciudades, respectivamente. Abordando también el concepto de orden público y la gobernabilidad en Brasil. Para ello, se debe entender que las áreas metropolitanas del país todavía carecen de la gobernanza y la gobernabilidad, y en teoría, el estatuto de la ciudad busca regularla.

Palabras-clave: Estado de las metrópolis, las políticas públicas y la gobernanza.

1. INTRODUÇÃO

Este ensaio visa tecer considerações sobre a institucionalização de metrópoles e aglomerados urbanos desde a gênese da legislatura no Brasil no sobre tal temática. Baseado na Lei 13.089 de 12 de janeiro de 2015 e na Lei complementar nº 14 de 8 de junho de 1973. Para tal fora feito breves considerações sobre Estado, políticas públicas de governança.

Na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e na vigência do Estatuto da Cidade, a questão metropolitana continua em construção no país no que tange aos arranjos de gestão e à execução das funções públicas de interesse comum (FPICs), pelo fato da governabilidade e consórcios serem construídos ao decorrer dos anos e por muitas vezes de forma lenta e desordenada, e isso se evidencia de forma mais nítida nas regiões metropolitanas distantes dos grandes centros. O desafio que se coloca diante do fenômeno da metropolização, é viabilização e a integração das políticas públicas – sociais, econômicas, culturais, ambientais dentre outros; de modo a atender à população e que seja de forma integrada, que busque no espaço urbano uma luta a favor dos direitos sociais e a cidade.

Entretanto, ao decorrer dos anos o conceito de metrópole vem se modificando no Brasil pelo fato de estarem surgindo muitas regiões metropolitanas em um curto espaço-tempo e não atendendo todos os parâmetros para isso, mas, atendendo as demandas dos políticos locais, pois, muitas vezes surgem problemas urbanos devido a quantidade de pessoas de outras cidades que consomem os serviços da cidade sede, onde os políticos que criam as leis, visam o recursos financeiro que virá para a cidade sede e que irá 'beneficiar' as demais, entretanto nessas leis complementares estaduais que são criadas para se autorizar um consórcio entre as cidades e para se criar as regiões metropolitanas nem sempre possuem municípios conurbados ou contíguos, ou a maioria deles, complicando assim aqueles que vivem nas cidades da região metropolitana.

O que queremos dizer com esse artigo é que além dos fluxos econômicos criados a partir da institucionalização das regiões metropolitanas, existem também fluxos sociais, que modificam o espaço urbano e as pessoas que nele vivem, e por tal, gerando assim demandas para que os governantes venham atuar em cima disso. Partindo disso, a contribuição deste texto é refletir de forma breve sobre as considerações teóricas da criação das regiões metropolitanas no país e a governança delas decorrentes, uma vez que criadas, surgem dessas regiões as políticas de consórcios, e também, outras ações metropolitanas.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas no contexto internacional e principalmente nacional são ponto de pauta não só nos grandes centros de decisões, mas também nas rodas de

conversa de qualquer pessoa, embora de níveis socioeconômicos distintos, pois, de fato elas permeiam toda a vida de um país. Uma vez que na crise em que alguns países passam ultimamente, as políticas tem sido alvo de críticas pelos grupos de direita e 'solução' social para os grupos de esquerda. Entretanto, para se pensar sobre políticas públicas é necessário entender que, aquilo que o governo apresenta como pressuposto para sanar problemas sociais e econômicos, pode e deve ser galgado por pesquisas científicas e ter um começo, meio e fim. Mas, na prática isso nem sempre ocorre. Além, de que podemos imaginar a política pública como um ramo da ciência política, para pensar sobre ações que o governo promove. Alguns sociólogos e estudiosos da área consideram H. Laswell, H. Simon, C Lindblom e D. Easton como quatro grandes fundadores da área das políticas públicas.

Mas, exatamente o que seria políticas públicas? Muitos autores buscam definir o que seria políticas públicas, e por tal, seu conceito evoluiu ao decorrer dos tempos, mas acreditamos que, um dos conceitos mais abrangentes e bem aceitos dentro do meio acadêmico seria o da Prof^a Marta Maria Assumpção Rodrigues (2010), que diz:

Políticas públicas é o processo pelo qual os diversos grupos que compõem a sociedade cujos interesses, valores e objetivos são divergentes- tomam decisões coletivas, que condicionam o conjunto dessa sociedade. Quando decisões coletivas são tomadas, elas se convertem em algo a ser compartilhado, isto é, em uma política comum. (RODRIGUES, 2010, p. 101).

Nesse sentido, acreditamos que processos que envolvem grupos sempre são dotados de decisões conflituosas, mesmo que o objetivo final seja o mesmo, uma vez que cada ser faz uma observação diferenciada de um mesmo problema ou solução, devido a sua cultura e compreensão de mundo. E tais, conflitos se resolvem de dois modos, seja pela coerção/repressão ou pela ação política; talvez, essa segunda mereça um pouco mais de atenção pelo fato de que a ação política seja algo galgado da formação do indivíduo e de sua leitura de mundo. Grosso modo, podemos até dizer que o aparelho de coerção ideológica do Estado seria a escola, mesmo essa instância não afetando ainda, todos os setores econômicos e sociais e quando afetam se tornam desiguais, reforçando assim, a formação única de cada indivíduo dentro da sociedade.

Rodrigues (2010) ainda divide as políticas públicas em três tipologias distintas, são elas: - Arena distributiva, na qual as decisões não levam em conta o limite dos custos para serem implementadas. – Arena Regulatória, na qual as decisões são definidas de formas democráticas e com participação social. – Arena Redistributiva, na qual pena na estratificação social dos indivíduos, onde a disparidade econômica acentuada e tornam assim o alcance longo. E como início da implementação de uma política pública macro, para ações pontuais dentro de uma determinada região,

podemos considerar as leis que instituíram as regiões metropolitanas no país, bem como o estatuto da cidade e suas derivações.

3. LEI COMPLEMENTAR Nº 14/1973

A lei que criou no Brasil as primeiras regiões metropolitanas foi a Lei complementar nº 14 de 8 de junho de 1973, no qual instituiu as regiões metropolitanas de São Paulo (37 municípios na criação), Belo Horizonte (14 municípios na criação), Porto Alegre (14 municípios na criação), Recife (9 municípios na criação), Salvador (8 municípios na criação), Curitiba (14 municípios na criação), Belém (2 municípios na criação) e Fortaleza (6 municípios na criação). Ela atende ao viés econômico, no que tange ao § 9º do artigo 1º e no artigo 6º que fala sobre o salário mínimo em vigor que será o da capital e a distribuição e favorecimento dos recursos federais aos municípios participantes da região metropolitana, respectivamente.

Outro inciso importante é o 1º do artigo 2º que normatiza e institui um conselho deliberativo e um consultivo para gerir a Região Metropolitana, uma vez que esses conselhos são subordinados ao governo federal e teriam ações voltadas para o plano de desenvolvimento regional, as questões ambientais, econômicas e sociais das cidades que estão contidas na região metropolitana.

4. LEI 13.089 DE 12 DE JANEIRO DE 2015

A **Lei 13.089/2015**, que institui o estatuto da metrópole, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelo Estado, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa. Aplica-se além das regiões metropolitanas, às aglomerações urbanas e as microrregiões com fundamento em funções públicas de interesse comum e com características urbanas. Derivando assim do Estatuto da cidade que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e que estabelece normas da política urbana no país.

Segundo este mesmo documento, governança interfederativa é o compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da federação em termos de organização, planejamento e execução de funções de interesse comum. O capítulo II da lei trata da instituição de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, no qual fala que é de responsabilidade e escolha do estado a criação das regiões metropolitanas ou dos aglomerados urbanos, constituídos por agrupamentos limítrofes e execução de funções públicas de interesse comum, que promovendo a governança interfederativa.

No entanto, para que isso corra é necessário que as leis complementares estaduais apresentem no mínimo: I - Município que integram a unidade territorial; II- Os campos funcionais ou a funções públicas de interesse comum que justifiquem a criação de tal lei; III- a conformação da estrutura de governança interfederativa, incluindo a organização administrativa e o sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas; IV- Os meios de controle social da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum.

No inciso 2º do artigo 5º está dito que as unidades territoriais urbanas criadas mediante lei complementar estadual até a entrada em vigor da lei serão respeitadas suas características de formação e estrutura. No capítulo III- da governança interfederativa de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas, a lei traz sete princípios no artigo 6º sobre a gestão dessas unidades territoriais, onde diz que se deve prevalecer o interesse comum sobre o local, na observância das peculiaridades regionais e locais, em compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado, respeitando a autonomia dos entes da federação, buscando o desenvolvimento sustentável na efetividade dos recursos públicos com a gestão democrática da cidade.

O artigo 7º traz diretrizes específicas da governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas que devem ser: I- Implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e as políticas setoriais afetam as funções públicas de interesse comum; II- estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas; III- sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas; IV- compartilhamento das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa; V- participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetadas da prestação de serviços e na realização de obras afetas as funções públicas de interesse comum; VI- compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa; VII- Compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo município á unidade territorial urbana na forma da lei e dos acordos firmados no âmbito da estrutura de governança interfederativa, enfatizando e respeitando a particularidade de cada município.

No capítulo IV- dos instrumentos de desenvolvimento urbano integrado, é apresentado no artigo 9º os instrumentos para serem usados, como por exemplo: planos setoriais, planos integrados, convênios de cooperação, contratos de gestão, compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados, no qual regiões metropolitanas e aglomerados urbanos devem ter um plano de desenvolvimento urbano integrado, aprovado mediante lei estadual não sendo substituído pelo plano

diretor do município, devendo ser aprovado em lei estadual e revisto de dez em dez anos, e deve ter no mínimo: I- as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos; II- macrozoneamento da unidade territorial urbana; III- diretrizes quanto á articulação dos municípios no parcelamento, uso e ocupação do solo urbano; IV- diretrizes quanto á articulação intersetorial das políticas públicas afetas a unidade territorial urbana; V- delimitação das áreas com restrições à urbanização visando a proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle espacial do risco de desastres naturais, se existirem e; VI- sistema de acompanhamento e controle de suas disposições. E para que isso corra é necessário que se tenha audiências públicas e debates com a sociedade civil, ministério público e publicidade dos documentos e informações produzidas.

No capítulo V- Da atuação da união, na seção I- do apoio da união ao desenvolvimento urbano integrado, e no artigo 13º a união se compromete em apoiar as ações de política nacional de desenvolvimento urbano junto aos Estados e Municípios voltadas à governança interfederativas e respeitando as leis orçamentárias anuais. No artigo 14º inciso 3º a lei prevê que serão estabelecidas em regulamento requisitos adicionais para o apoio da União a governança interfederativa, bem como para as microrregiões e cidades referidas no inciso 1º do artigo 1º desta lei e para os consórcios públicos constituídas para a atuação em funções públicas de interesse comum no campo de desenvolvimento urbano.

O artigo 15º fala sobre as características das regiões metropolitanas e diz que as que foram instituídas por lei complementar, que não atendam as demandas desta lei, se enquadram como aglomeração urbana para o governo federal.

No capítulo VII- das disposições finais, afirma que será criado o SNUD- o sistema nacional de desenvolvimento urbano no qual incluirá a sociedade civil nas tomadas de decisões e criará um banco de dados dos territórios urbanos com informações estatísticas, cartográficas, ambientais, geológicas e outras relevantes para o planejamento. Colocando assim a gestão municipal e estadual para produzir e aprovar em três anos o plano de desenvolvimento urbano integrado das regiões metropolitanas ou das aglomerações urbanas instituídas até a data de entrada em vigor desta Lei mediante lei complementar estadual, e que o prefeito que não assumir tal responsabilidade será punido. Além, disto continuar-se-ia a formalização de convênios de cooperação e constituição de consórcios públicos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano, observada a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. E entrando em vigor no dia 12 de janeiro de 2015.

5. GOVERNANÇA E O ESTADO

Trazendo o conceito de governança das ciências sociais aplicadas, mas precisamente da Administração, o conceito parte da ideia de governança corporativa ou empresarial, embora que a dinâmica seja a mesma da governança de uma região metropolitana, pois, se vale do princípio de organização e de bem estar de ambas as partes, que por muitas vezes visa um bem comum, embora que ocorra um controle dentro do município, que preside tal conselho de gestão da região metropolitana. Dentro da governança pública, podemos usar o conceito de LÖFFLER (2001) onde diz que devemos compreender a governança como:

Uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes (LÖFFLER, 2001, p. 212).

Onde os atores locais e regionais desenvolvem ação conjunta movidos, aqui pelas leis complementares que deram origem as regiões metropolitanas, na busca de conseguir avaliar melhor os problemas de sua região do que os atores nacionais ou supra-estaduais. Sob a ótica da sociologia e mais precisamente da ciência política, pensa-se que a governança pública está associada a uma gestão política diversificada, onde possa ser dialogado como setores que serão influenciados por essa política, fazendo com que haja um fortalecimento das cidades que dependem dela para gerir seus recursos e setores sociais.

Os fundamentos normativos da governança pública se estabelecem por um novo entendimento do Estado como agente de governança, no qual o Estado está assumindo e se modificando de Estado tradicional para um Estado dirigente e até mesmo cooperativo. Sobre a transição do Estado provedor para o Estado garantidor da produção dos serviços públicos, há um debate político que trata da amplitude das atividades estatais. Concordamos com ASSIS (2013), quando ela diz que:

As concepções de governança pública são pautadas por um enfoque *pluralista*. Embora, na prática, a maioria das parcerias entre agentes corporativos seja comandada pelo "arranjo tripartite", constituindo, por assim dizer, um negócio mais ou menos fechado, esse arranjo em princípio encontra-se aberto para outros participantes; nessas estruturas de governança pública, as relações de trabalho repousam sobre *consenso e cooperação*. O processo de criação de consenso é penoso e frágil, porque, ao contrário da negociação, não repousa sobre um equilíbrio de forças, mas sobre "armas de luta iguais" (mesmo para atores politicamente desiguais). (ASSIS, 2013, p. 213).

Por tal, causando assim a disparidade encontrada no país, uma vez que cada um deles possui singularidades e demandas específicas, não podendo assim ser generalizados os problemas e soluções, causando assim um impacto nem sempre positivo nas regiões do país.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Acreditamos que as regiões metropolitanas no Brasil ainda são carentes de governança e governabilidade, pelo fato de que a política do Estatuto das cidades serem recentes, e não atender a demanda de todas as regiões metropolitanas e dos aglomerados urbanos, uma vez que antes dessa atualização de lei, já existiam outros aglomerados urbanos denominados regiões metropolitanas, assim já mostrando um falha no sistema em que o próprio Estado permitia a criação e a implementação de tal região, sem um devido estudo e aporte demográfico e econômico para isso.

No que tange a consenso e a cooperação, acreditamos que para existir esses processos, se faz necessário ter um conselho estruturado das regiões metropolitanas e que dentro deles haja uma disparidade respeitada, entre os municípios e que não seja meramente um objeto de correlação de forças, pois assim, não terá consenso nem muito menos cooperação. Dificultando todo o processo, e deixando as políticas públicas implementadas nas regiões metropolitanas defasadas, e ao invés de juntar as decisões e atuar no crescimento qualitativo dos municípios, irá segregá-los cada vez mais.

7. BIBLIOGRAFIA

ASSIS e GODOY. Paloma Carpena de Assis e Amália Maria Goldeberg. **A governança formal do observatório social de Maringá**. Periódicos UEM. Maringá . 2013

BRASIL. **Lei 13.089**. de 12 de Janeiro de 2015

_____. **Lei complementar N° 14/1973**. De 8 de Junho de 1973

COSTA e TSUKUMO (Org.). Marco Aurélio e Isadora Tami Lemos. **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. IPEA. Brasília. 2013

KISSLER e HEIDMANN. Leo e Francisco G. **Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade ?** IN Revista de Administração pública. Vol 40. N° 3. Rio de Janeiro. 2006

LÖFFLER, Elke. Governance: **Die neue Generation von Staats- und Verwaltungsmodernisierung**. *Verwaltung + Management*, v. 7, n. 4, p. 212-215, 2001.

MORAIS, Maria da Piedade; COSTA, Marco Aurélio. (Orgs.). **Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídio para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010. (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro, livro 6, v. 2).

REIS, Fábio Wanderley. **Governabilidade, Instituições e partidos**. **Novos Estudos**. CEBRAP. Nº 41. Março. Pp40-59. São Paulo. 1995

RODRIGUES. Marta Maria Assumpção. Instituições democráticas, gestão e cidadania: estado e políticas sociais. In: **Políticas Públicas**. São Paulo. Publifolha, 2010.

_____. Preliminares: Estudo das políticas públicas: modelos e conceitos. in: **Políticas Públicas**. São Paulo. Publifolha, 2010

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de capacidade Governativa e relações Executivo-legislativo no Brasil pós-constituente**. Dados. Vol.40. Nº 3. Rio de Janeiro, 1997.