

007

FEDERALISMO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

SESSÕES TEMÁTICAS



GOVERNANÇA METROPOLITANA: UM MAPEAMENTO DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA NO BRASIL

Tatiana Cristina Dias Gama Nunes (LACITE/UFCA)
Jéssica Beatriz Pereira Lima (LACITE/UFCA)
Francisco Ranieri Moreira da Silva (LACITE/UFCA)

RESUMO:

O presente trabalho apresenta um panorama da produção científica brasileira sobre Governança Metropolitana, a partir da análise de artigos indexados no portal de periódicos da CAPES. O texto se insere nas discussões sobre gestão de cidades e aglomerações urbanas, levando em conta as diretrizes do estatuto da metrópole, que atribuiu à governança interfederativa um papel central na efetivação dos arranjos metropolitanos. O levantamento foi conduzido entre dezembro de 2018 e janeiro de 2019, quando foram identificados 22 artigos que continham o termo governança metropolitana no título ou assunto. Destes, apenas 10 atendiam aos parâmetros do estudo. Os resultados da análise descritiva dos artigos apontam a governança metropolitana como objeto multidisciplinar, em que pese a predominância de estudos da área de arquitetura e urbanismo. Conceitualmente, observou-se uma compreensão da governança enquanto processo de gestão e cooperação, mas com pouca atenção ao elemento participativo.

Palavras-Chave: Governança Metropolitana; Regiões Metropolitanas; Relações Interfederativas; Revisão da Literatura.

INTRODUÇÃO

Durante o processo de redemocratização brasileira as relações federalistas adquiriram novas funções, sobretudo a partir da Constituição Federal de 1988. O atual pacto federativo e as novas formas de relação e coordenação intergovernamental nele inseridas são temas recorrentes no campo da administração pública, com destaque para autores como Abrúcio (2005; 2006), Arretche (2002), entre outros. Um ambiente propício para a análise das relações entre entes federativos distintos é o das regiões metropolitanas, consideradas como importantes instrumentos de coordenação intergovernamental e cooperação para a execução de políticas e serviços públicos de interesse comum.

No caso brasileiro, observam-se avanços recentes no estabelecimento de parâmetros institucionais e normativos que definem critérios para o reconhecimento e a institucionalização das regiões metropolitanas, bem como instituem mecanismos de planejamento, gestão e formas de cooperação interfederativa, com base na Lei nº 13089/2015, mais conhecida como Estatuto da Metrôpole. Todavia, em que pesem os avanços em termos jurídicos e institucionais no reconhecimento de aglomerados urbanos enquanto regiões metropolitanas, observam-se também diferenças substanciais quanto à qualidade da cooperação interfederativa e a integração dos municípios à dinâmica da aglomeração. Disso resultam unidades regionais bastante diferentes no que diz respeito ao processo de metropolização, o que dificulta a construção de sistemas de governança metropolitana.

Outra perspectiva determinante na discussão metropolitana é a das políticas públicas e serviços públicos compartilhados. Conforme os dados do censo de 2010 do IBGE (2010), 84% da população brasileira reside na zona urbana. Some-se a isso o quadro de concentração populacional, com 67,2 milhões dos brasileiros vivendo em 133 municípios (2,39% do total de municípios, com população acima de 200.000 habitantes), ou seja, mais de 123 milhões de pessoas vivem nos outros 5.452 (97,61%) municípios do país, com população inferior a 200.000 habitantes (FERNANDES, 2012). Esses dados alertam para a necessidade de políticas públicas intersetoriais, e reforçam o papel estratégico das regiões metropolitanas, haja vista seu potencial de coordenação e cooperação intermunicipal, reunindo entes federativos para articulação de arranjos institucionais que visem atenuar os problemas coletivos e impulsionar o desenvolvimento local e regional.

Entre as fragilidades metropolitanas resultantes da intensa institucionalização (FERNANDES, 2012), observa-se a centralidade exercida pelo município núcleo, característica da metropolização brasileira, demonstrando que apesar do crescimento dos municípios periféricos da metrópole, as principais atividades econômicas, sobretudo de emprego e serviços, permanecem no núcleo-central urbano do aglomerado. Neste contexto, ganha força a ideia da governança metropolitana, como mecanismo de integração de atores capaz de articular as políticas intersetoriais e atuar na redução das assimetrias intrarregionais verificadas nas regiões metropolitanas.

Compreendendo a emergência da governança metropolitana como elemento estratégico para a efetivação das relações interfederativas nos espaços metropolitanos, faz-se necessário analisar a forma como esse construto vem sendo estudado, a fim de observar os seus avanços e contornos conceituais, bem como as possibilidades de desenvolvimento científico, institucional e político em torno do tema.

Para tanto, este artigo reliza um mapeamento da produção científica brasileira sobre governança metropolitana, a partir da análise de artigos indexados no portal de periódicos da CAPES, elucidando as diversas concepções sobre a temática. De modo complementar, a análise produzida também objetivou contribuir para o avanço do conhecimento sobre o tema, haja vista as diversas nuances epistemológicas e metodológicas que permeiam o estudo da governança metropolitana.

REFERENCIAL TEÓRICO

Com a promulgação da Constituição de 1988 e seus desdobramentos, o panorama institucional delineado pelas regiões metropolitanas brasileiras foi redefinido. No novo pacto federativo, os municípios passaram a ser considerados como um ente federativo autônomo, e a competência para instituir regiões metropolitanas foi deslocada da União para os estados membro. Assim, antes de partir para a discussão metropolitana, convém retomar, ainda que de forma sintética, o debate sobre federalismo.

Arretche (2002, p.27), define o federalismo como “uma forma particular de governo, dividido verticalmente, de tal modo que diferentes níveis de governo têm autoridade sobre a mesma população e território”. Segundo afirma, nos sistemas federativos os diferentes níveis de governo são independentes entre si e possuem autonomia decisória e capacidade relativa para a implementação de políticas.

A autora remonta o percurso histórico que atribuiu ao Brasil a transição do modelo autoritário para o sistema federalista, levando em consideração o período de ditadura militar (1964-1985) e a retomada da democracia. Arretche (2002, p.28), argumenta que: “Durante o regime militar, as relações intergovernamentais do Estado brasileiro eram na prática muito mais próximas às formas que caracterizam um Estado unitário que àquelas que caracterizam as federações.” (p. 28). Diante desse contexto, as relações entre os entes federados foram remodeladas, emergindo deste conjunto a prerrogativa da descentralização, definida como um mecanismo de distribuição das funções administrativas entre os níveis de governo.

De acordo com Abrúcio (2005), uma das marcas do processo de descentralização brasileiro foi a intensa metropolização do país. Para o autor, “Não só houve um crescimento das áreas, metropolitanas em número de pessoas e de organizações administrativas, como também os problemas sociais cresceram gigantescamente nesses lugares” (ABRUCIO, 2005, p. 49).

Além disso, segundo o autor, a carta magna de 1988, não aprimorou o quadro urbano vivenciado pelas aglomerações e regiões metropolitanas, uma vez que:

[...] a estrutura financeira e político-jurídica instituída pela Constituição de 1988 não favorece o equacionamento dessa questão. No que se refere ao primeiro aspecto, a opção dos constituintes foi por um sistema de repartição de rendas intergovernamentais com viés fortemente antimetropolitano, favorecendo inclusive a multiplicação de pequenas cidades. No que tange ao segundo ponto, o fato é que as regiões metropolitanas (RMs) enfraqueceram-se institucionalmente em comparação com a dimensão que tinham no regime militar. Prevaleceu o municipalismo em detrimento das formas compartilhadas de gestão territorial. É dessa concepção que se originou a explosão dos problemas dos grandes centros urbanos brasileiros (ABRUCIO, 2005, p.49).

Em que se pese as problemáticas apresentadas pelo autor, se faz importante destacar que a prerrogativa do crescimento destes problemas metropolitanos, principalmente, os decorridos pelo forte caráter municipalista, são em grande medida, resultado do impacto negativo que o centralismo exercido durante o período militar imprimiu, ou, como define Abrúcio, do “unionismo-autoritário” desenvolvido pelo regime militar.

Corroborando esta perspectiva, Melo (2000, p.19) afirma que a autonomia municipal instaurada pela Constituição trouxe maior complexidade à construção de sistemas de governança metropolitana, ao estimular comportamentos não cooperativos: a competição fiscal e o neolocalismo, este fazendo crer que grande parte dos problemas pode ser resolvida localmente. Adicionalmente, Abrúcio (2005) expõe as fragilidades das RMs em detrimento ao sistema administrativo adotado, revelado pela ausência de instâncias metropolitanas:

Na Verdade, as RMs foram esvaziadas e sua conformação legal, transferida para os estados, os quais, conforme trabalho realizado por Sérgio Azevedo e Virgínia Guia (2000), não priorizaram essa questão no seu desenho político-administrativo. Sem uma instância metropolitana e/ou formas que levem à formação de colegiados metropolitanos – com os municípios envolvidos, mais os governos estadual e federal, além da sociedade civil local –, será muito difícil resolver os dilemas dos grandes centros urbanos (ABRUCIO, 2005, p. 62).

A solução, pelo menos em termos normativos, aos problemas elucidados por Abrúcio (2005) só chega mais tarde, com a sanção da Lei nº 13.089 de 2015, popularmente conhecida como Estatuto da Metrópole. Referida legislação fortaleceu os mecanismos de gestão e planejamento das regiões metropolitanas, estabelecendo a existência de duas instâncias metropolitanas distintas, com papéis complementares, a instância executiva e a instância colegiada deliberativa, ambas direcionadas a construção e funcionamento de um modelo de governança interferativa no âmbito metropolitano.

O termo governança não se restringe apenas a um conceito específico, portanto, a expressão passa a abranger várias categorias conceituais, que são refletidas através do modo que cada autor prefere se referir ao tema (MATIAS-PEREIRA, 2012). De acordo com Gonçalves (2005), a governança passa a ser objeto de discussão principalmente por meio do documento elaborado pelo Banco Mundial, intitulado de “Governance and Development” (1992), o qual compreende que a “[...] governança é definida como a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento.”¹ (WORLD BANK, 1992, p. 1). Desse modo, o constructo da governança exerce um papel central para a gestão, que por sua vez, pode transcender de forma mais ampla.

No campo da ação pública estatal, a noção clássica de governança estava sempre relacionada à ação do Estado e aos processos de decisão dos governos. Todavia, os estudos contemporâneos, sobretudo a partir dos anos 90, reconhecem que a concepção de governança extrapola o ato de governar e está para além da ação dos governos, envolvendo sua articulação e compartilhamento de decisões com outros atores sociais.

Para Matias-Pereira (2012), a governança pode ser compreendida através da capacidade que o governo possui frente a formulação e implementação de suas políticas públicas, levando em consideração as necessidades elencadas pela coletividade, dando ênfase a forma de viabilidade da governança, como mensurado a seguir:

É oportuno destacar que a fonte da governança não são os cidadãos ou a cidadania organizada em si mesma, mas um prolongamento desta, ou seja, são os próprios agentes públicos ou servidores do Estado que possibilitam a formulação e implementação adequada das políticas públicas e representam a face deste diante da sociedade civil e do mercado, no setor de prestação de serviços diretos ao público (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 75).

¹ Tradução livre de “governance is defined as the manner in which power is exercised in the management of a county’s economic and social resources for development” (WORLD BANK, 1992, p. 1).

Neste sentido, compreende-se que a concretude da governança se estabelece através da união entre estes dois eixos, o Estado como propagador da iniciativa e a sociedade como contribuinte perante a política pública, estabelecendo assim, “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico” (SANTOS, 1997, p. 341). São estes os aspectos que constam na proposta definida no Estatuto da Metrópole ao delegar duas instâncias distintas, porém complementares frente a aplicabilidade da governança interfederativa nas regiões metropolitanas, que passa a englobar uma nova perspectiva, dessa vez direcionada a governança metropolitana.

Há de se reconhecer que o termo “governança metropolitana” pode ser compreendido como o exercício pelo qual os cidadãos de uma determinada localidade resolvem coletivamente os seus problemas e satisfazem as necessidades da sociedade usando o “governo” como instrumento. Inclui processos que buscam diagnosticar a realidade, definir prioridades, planejar a implementação das ações e, em seguida, determinar como os recursos financeiros, materiais e humanos devem ser alocados para a dinamização das potencialidades e superação dos desafios, com o propósito de promover o desenvolvimento regional (SILVA, 2016, p. 251).

Para Frey (2012), a noção de governança metropolitana é útil por aportar novas respostas articuladas e interescares para os problemas urbanos, e evidenciar o papel cada vez mais ativo exercido pelas metrópoles ou cidades regiões. Para além do componente institucional exercido pelos acordos formais entre governos e organismos públicos, convém observar também os diversos fluxos de relações e redes que se estabelecem entre os distintos atores não estatais e a forma como também contribuem para o desenvolvimento metropolitano, sobretudo assumindo o desafios de articulá-las às práticas institucionais já existentes e fortalecer os arranjos metropolitanos.

PERCURSO METODOLÓGICO

Levantamentos acerca da produção científica são uma prática presente em diferentes campos da gestão e dão uma importante contribuição para a sistematização dos estudos e observação dos avanços do campo. A pesquisa aqui apresentada trata-se de um estudo exploratório-descritivo, de natureza qualitativa, utilizando elementos de revisão sistemática da literatura, desenvolvida com o intuito de mapear a produção científica brasileira sobre governança metropolitana a partir da base de dados do Portal de Periódicos CAPES.

Este estudo foi desenvolvido em duas etapas distintas. A princípio foi realizada uma busca parametrizada no portal de periódicos da CAPES por artigos publicados em periódicos revisados por pares que possuíssem o termo Governança Metropolitana no título ou no assunto, com o entendimento de que é a partir do título que os autores definem os conteúdos mais relevantes a serem apresentados ao longo do artigo. A busca foi realizada entre dezembro de 2018 e janeiro de 2019 e levou em consideração os trabalhos em língua portuguesa, independente do ano em que foram publicados. Obteve-se um total de 22 artigos.

Na sequência, os artigos foram organizados em planilha com base nos seguintes critérios: (1) Título, (2) Autor(es), (3) Periódico, (4) Ano, (5) palavras-chave, (6) resumo. Desta maneira, foi possível perceber quais artigos tratavam, de fato, da Governança Metropolitana. Assim, após a análise dos resumos e palavras-chave e a exclusão de trabalhos duplicados, observou-se que apenas 10 trabalhos atendiam aos parâmetros da pesquisa. Destarte, foi realizada uma análise descritiva dos artigos, a fim de identificar: (1) O(s) autor(es) que publicaram na temática, (2) Métodos, (3) A abordagem conceitual da governança metropolitana, (4) Locus de pesquisa e (5) A área de conhecimento.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Foram analisados 10 artigos, os quais continham em suas discussões a temática da Governança Metropolitana, quesito chave para este estudo. Além disso, cabe mencionar que os artigos foram analisados em paralelo, logo a princípio ressaltou-se o fato de todos os artigos estudados são de matriz metodológica qualitativa. Diante desta constatação, a análise foi desenvolvida dissertando sobre os cinco aspectos enunciados anteriormente, a fim de efetivar a análise descritiva dos artigos.

AUTOR(ES) QUE PUBLICARAM SOBRE O TEMA

No intuito de tecer panoramas gerais dos autores que publicaram sobre governança metropolitana, reconheceu-se que analisar o campo de formação dos autores é pertinente, uma vez que assim é possível identificar qual a área de estudo detém maior amplitude sobre a temática, bem como, perceber as nuances epistemológicas presentes na discussão da governança metropolitana. Dessa maneira, o quadro 1 sintetiza estas informações.

Quadro 1 – Formação de origem dos autores

Curso Superior	Quantidade por curso	
	Quantidade	Porcentagem
Arquitetura e Urbanismo	9	56,25%
Ciências Sociais	3	18,75%
Geografia	2	12,5%
Administração Pública	1	6,25%
Ciências da computação	1	6,25%
Total	16	100%

Fonte: dos autores (2019).

Com relação ao Quadro 1, cabe destacar que fora consultado a plataforma lattes do CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), buscando pelo currículo de cada autor. Constatou-se que a maior parte (56,25%) dos autores que publicaram sobre governança metropolitana são oriundos da área de Arquitetura e Urbanismo, resultado que permitiu perceber que arquitetos têm cada dia mais se debruçado sobre as temáticas urbanas, como também questões que envolvem planejamento, processos decisórios e democráticos, dentre outras particularidades.

Outro ponto interessante da análise foi o fato de apenas um administrador público (6,25%) estar envolvido na pesquisa, algo que desperta certa inquietação ao apontar que as abordagens dos estudos são voltadas a sua área profissional, logo, esperava-se um resultado mais expressivo neste campo. Essa ocorrência pode ser, em parte, devida ao fato de os parâmetros de busca haverem desconsiderado outros termos, mais comuns no campo da administração pública, tais como gestão metropolitana. Ademais, nem sempre a formação de origem é definidora do campo de atuação profissional e de conhecimento em que o pesquisador se inscreve.

TIPO DE ESTUDO

Verificou-se que todos os artigos avaliados são pautados pela pesquisa qualitativa, demonstrando variações no decorrer das suas respectivas estruturas, como expresso no quadro 2, a qual faz um aparato relacionado aos tipos de estudos observados nos artigos.

Quadro 2 – Tipo de estudo

Tipo do estudo	Quantidade por curso	
	Quantidade	Porcentagem
Pesquisa documental	1	10%
Análise exploratória	1	10%
Revisão bibliográfica	2	20%
Relato de experiência	1	10%
Teórico-metodológico	1	10%
Estudo de caso	4	40%
Total	10	100%

Fonte: dos autores (2019).

Foi vislumbrado a partir dos dados do quadro 2 que, embora haja uma diversidade na constituição de cada tipo de estudo, tem-se um destaque voltado ao estudo de caso, tendo em vista que o mesmo apresenta o maior índice de artigos (40%), evidenciando um fator determinante ao se tratar de governança metropolitana, uma vez que este tipo de estudo, de acordo com os artigos analisados, volta-se a investigações que envolvem regiões metropolitanas específicas, tendo como exemplo os artigos que discutem o desenvolvimento das regiões metropolitanas brasileiras após a aprovação do Estatuto da Metr pole (2015).

Além disso, constam também dois (20%) artigos que abordam como método a revisão bibliográfica, demonstrando que a governança metropolitana têm se mostrado um assunto transdisciplinar e notoriamente abordado pela literatura, tendo em vista que esse método de pesquisa busca, em suma, revelar as contribui es científicas sobre determinado tema (Santos e Candelo, 2003, p.43), reafirmando a relevância desse constructo.

4.3 ABORDAGEM CONCEITUAL DE GOVERNANÇA METROPOLITANA

A governança metropolitana é o objeto central desta discussão. A revisão empreendida neste estudo buscou compreender a abordagem sobre o tema contida em cada estudo. Tendo como ponto de partida a concep o de que o termo é abrangente e que cada autor det m em sua medida um entendimento particular da governança metropolitana, expõem-se trechos extraídos de cada artigo referente ao tema:

Quadro 1 – Concep o da Governança Metropolitana

Texto	Conceito de Governança
Silva (2016)	“Há de se reconhecer que o termo “governança metropolitana” pode ser compreendido como o exercício pelo qual os cidadãos de uma determinada localidade resolvem coletivamente os seus problemas e satisfazem as necessidades da sociedade usando o “governo” como instrumento. Inclui processos que buscam diagnosticar a realidade, definir prioridades, planejar a implementa�o das a�es e, em seguida, determinar como os recursos financeiros, materiais e humanos devem ser alocados para a dinamiza�o das potencialidades e supera�o dos desafios, com o propósito de promover o desenvolvimento regional.” (p.102)
Melchior e Campos (2017)	“O conceito de governança metropolitana está relacionado ao “conjunto de ferramentas, mecanismos, instrumentos e ordenamentos que permitam desenvolver a�es coletivas capazes de resolver problemas e contribuir para o desenvolvimento desses territórios” (GARSON, 2009, p. 196). O termo inclui também a no�o de abertura do sistema de agentes incluídos na condu�o das políticas públicas (LEFEVRE, 2009).” (p.4)
Moreira Junior (2017)	“[...] a governança territorial pode ser definida como o processo organizacional-institucional de constru�o de uma estratégia visando � resolu�o de problemas.” (p.44)
Puchala (2005)	“O termo governança pode ser entendido como a busca de governabilidade, ou seja, da capacidade de governar diante das significativas mudanças das condi�es de a�o pública nos últimos 20 anos.” (p.54) “O termo governo � remanescente de um período de certezas, quando a política de a�o pública era geralmente conduzida por um único agente centralizador, usualmente o estado ou o governo central. A política de a�o pública mudou consideravelmente e o conceito de governança � usado para descrever esta mudança. Este conceito � empregado com duplo sentido. De um lado, expressa a emergência do poder local, menos centralizado no estado, crescentemente pluralista, e inclui outros agentes, notadamente os econ�micos; por outro lado refere-se a novas formas de políticas de a�o pública, por contratos de gestão, coopera�o, negocia�o, parcerias etc. (KNAP, 2002, p. 115).” (p.54)
Klaus Frey (2013)	“Contudo, a governança de grandes áreas metropolitanas ultrapassa a mera necessidade de criar uma instância de planejamento ou governo regional dotada de amplas competências e Capacidades para implementar políticas públicas, programas ou projetos de alta qualidade técnica para melhor enfrentar os dilemas de a�o coletiva relacionados � fragmenta�o das competências jurisdicionais. Além da dimensão horizontal, da necessidade de integra�o e coordena�o da a�o intermunicipal, governança metropolitana também abrange a necessidade de uma articula�o na dimensão vertical, tanto “para baixo” (em dire�o � esferas espaciais das vizinhanças e bairros) como também “para cima” para os níveis superiores, sejam estes os níveis do estado, da União ou em rela�o a arranjos institucionais internacionais (HEINELT, 2008, p. 159).” (p.82)

Gusmão e Barbosa (2015)	“Conforme Pires et al. (2010), em sua dimensão territorial, a governança “considera as articulações e interdependências entre atores sociais na definição de formas de coordenação horizontal e vertical da ação pública e regulação dos processos econômicos e sociais territoriais” (p. 36). Partindo dessa definição e do debate sobre desenvolvimento territorial realizado por Benko e Pecqueur (2001), pode-se tomar como referência o entendimento da governança territorial como um processo decisório que, coordenado por agentes públicos, envolve obrigatoriamente agentes econômicos (públicos e privados) e movimentos sociais presentes ou interessados no futuro de um determinado território e dos recursos/processos que ele compreende.” (p.295)
Clementino e Almeida (2012)	“[...]o conceito de governança diz respeito ao modo de operação do governo em torno da sociedade, ou seja, a capacidade de concretizar a agenda do governo, o que significa formular e tornar real essa agenda em termos de realizar ações que viabilizem os projetos e programas.” (p.20)
Lacerda e Ribeiro (2012)	“[...] conceito de governança, aqui entendido como um sistema de articulação entre os atores e os arranjos políticos deles decorrentes (Dallabrida, 2012 e 2011).” (p.193)
D’Almeida e Franco (2018)	“[...] a virtude do desenho institucional de governança de uma política pública depende sobretudo do seu vínculo com a efetiva gestão da condução do processo para garantir a concretização das diretrizes e objetivos expressos no seu planejamento.” (p. 56)
Crespo e Cabral (2010).	“Governança formaliza uma reconfiguração das relações entre instituições e atores que participam na produção e implementação de políticas aplicadas nas metrópoles” ² (p.646)

Fonte: dos autores (2019).

De maneira geral, verifica-se que cada texto possui especificidades na abordagem da governança metropolitana. Notou-se, contudo, diversos pontos de intersecção entre as ponderações. Um ponto básico entre as definições traçadas está relacionado ao fato de que muitos textos remontam aos termos “processos”, “recursos”, “ferramentas”, “cooperação” na tentativa de definir a governança, demonstrando um alinhamento da temática. Dessa forma, vê-se a interligação da governança metropolitana aos processos decisórios que envolvem as ferramentas da gestão pública, a cooperação existente entre os envolvidos e a utilização de recursos para a execução de todo esse encadeamento.

Por outro ângulo, observa-se uma nova constante entre as definições, a prerrogativa de que a governança é uma estratégia que visa a resolução de problemas, que são encarados como “coletivos” e/ou “comuns”, sendo introduzido em uma compreensão contemporânea da gestão e dos processos decisórios que extrapola a centralidade de articulação do governo, assim, como pontua Klaus Frey (2013) “governança metropolitana também abrange a necessidade de uma articulação na dimensão vertical, tanto “para baixo” (em direção às esferas espaciais das vizinhanças e bairros) como também “para cima” para os níveis superiores, sejam estes os níveis do estado, da União ou em relação a arranjos institucionais internacionais” (FREY, 2013). Revelando que a governança está estreitamente interligada aos atores, sejam estes públicos, privados da sociedade civil.

No mais, percebeu-se que as abordagens dos artigos atreladas a Governança Metropolitana, se voltam para as questões referentes ao desenvolvimento de políticas públicas relacionadas a mecanismos de articulação intergovernamental, sendo agregado aos estudos das metrópoles brasileiras, perpassando ainda alguns dos impasses decorrentes dos arranjos institucionais de cooperação no que se refere a concretização da governança interfederativa. Para além disto, foi constatada a ausência de abordagens participativas durante as análises. A participação foi vista de forma tímida, conforme extração a seguir:

É possível identificar que o que se propõe com a governança metropolitana é uma participação concertada entre os representantes da sociedade civil na condução política e tomada de decisão, em oposição à tradicional perspectiva top-down da administração centralizada (SILVA, 2016, p. 102).

² Tradução livre de “Governance formalised a reconfiguration of the relationships between the institutions and actors participating in the production and implementation of policies applied in metropolises.” (Crespo e Cabral, 2010, p.646)

Esta ausência, ou pouca atenção dada ao elemento da participação é um achado interessante e, ao mesmo tempo, paradoxal, haja vista as legislações vigentes, como o Estatuto da Metrópole que valorizam os mecanismos participativos e colocam a participação como dimensão central da gestão metropolitana.

LÓCUS DE PESQUISA

Um indicativo classificado nesta análise deteve-se na questão local, sendo objeto de investigação, pois se faz importante a percepção e o recorte regional adotado por cada texto.

Quadro 3 – Lócus de pesquisa dos textos

Incidência/local estudado (Cidade ou País)	Quantidade de artigos por local	
	Quantidade	Porcentagem
São Paulo	4	40%
Rio de Janeiro	1	10%
Lisboa	1	10%
Colômbia	1	10%
Brasil	3	30%
Não há recorte de local	-	-
Total	10	100%

Fonte: dos autores (2019).

Ao examinar cada artigo separadamente foi possível obter os resultados do quadro 3, que por sua vez, expandiu a compreensão referente aos estudos. Assim, observa-se a princípio que todos os 10 artigos apresentam um recorte regional, mesmo que alguns destes (30%) formulem um panorama geral das regiões metropolitanas brasileiras, ainda cabe observar que os estudos buscaram pesquisar aspectos metropolitanos de uma determinada localidade, revelando um padrão existente nesse delineamento. Pelo prisma quantitativo, vê-se que a Região Metropolitana de São Paulo obteve o maior índice de ocorrência dentre os artigos, cerca de 40%, resultado previsto, levando em consideração que São Paulo foi uma das primeiras metrópoles instituídas no Brasil, criada durante o período da ditadura militar, além de vários outros aspectos particulares, como por exemplo, o fato da sua capital ser considerada uma cidade global, atributos que favorecem esse resultado.

4.5 ÁREAS DE AVALIAÇÃO DOS PERIÓDICOS

A área de estudo é um elemento relevante para o presente estudo, tendo em vista que, a partir desta análise pode-se perceber quais os periódicos que publicaram e, por consequência demonstraram abertura para a discussão e aprimoramento do tema da governança metropolitana, se tornando um importante dado para os pesquisadores da área.

Quadro 4 – Áreas de avaliação principal dos periódicos

Área do Estudo	Quantidade de artigos	
	Quantidade	Porcentagem
Planejamento Urbano e Regional / Demografia	2	20%
Administração Pública e De Empresas, Ciências Contábeis e Turismo	7	70%
Arquitetura, Urbanismo e Design	1	10%
Total	10	100%

Fonte os autores (2019).

Para obtenção das informações constantes no quadro 4, foi realizada uma pesquisa para caracterização do Qualis principal dos artigos, a qual sucedeu na Plataforma Sucupira. Para tanto, utilizou-se do número do ISSN do periódico em que o artigo foi publicado, resultando que, na totalidade, as publicações estão distribuídas em três áreas de conhecimento, conforme a classificação adotada pela CAPES.

Verificou-se que a área de maior incidência do estudo foi a de “Administração Pública e De Empresas, Ciências Contábeis e Turismo”, contando com cerca de 70% do resultado total, demonstrando que os periódicos deste campo têm se empenhado nos estudos sobre a governança metropolitana. Foi possível, ainda fazer um comparativo entre a presente tabela (tabela 4) com os apontamentos da tabela 1, haja vista que, embora 70% dos textos tenham sido publicados em periódicos da área supracitada, a maioria dos autores não possuem formação de base neste campo.

CONCLUSÃO

O levantamento aqui empreendido buscou contribuir com o mapeamento da produção científica sobre governança metropolitana no Brasil, através do estabelecimento de parâmetros analíticos. Nesta perspectiva, a partir da identificação dos parâmetros previamente estabelecidos, dos autor(es) que publicaram na temática, dos periódicos, da abordagem conceitual da governança metropolitana, do lócus da pesquisa, bem como da área de conhecimento referente a publicação, pode-se constatar diversas nuances relevantes para os estudos sobre governança metropolitana e seus desdobramentos. Assim, a pesquisa alcançou seus primeiros objetivos.

Os resultados sintetizados apontam a preponderância dos pesquisadores do campo da Arquitetura e Urbanismo no trato do tema, em detrimento de outras áreas de formação como aquelas pertencentes ao chamado Campo de Públicas. Fato que pode ser explicado, como já citado, pela prerrogativa do recorte da pesquisa ter delimitado o termo governança metropolitana, desconsiderando outros indexadores como gestão metropolitana. Recomenda-se assim que outros estudos possam ampliar o escopo e os parâmetros da pesquisa.

Outro achado importante diz respeito à pouca atenção dispensada nos textos à discussão de questões referentes à participação social e/ou gestão democrática, tendo em vista as prerrogativas de uma governança metropolitana multinível, como dialoga Crespo e Cabral (2010). Em que pese a participação seja uma dimensão essencial no desenvolvimento da governança metropolitana, esta não recebeu a devida atenção nos textos analisados. Levando isso em consideração, verificou-se que os artigos analisados em ampla proporção não discutiram a gestão democrática, transformando esse elemento em algo que poderá ser analisado nos próximos estudos, no intuito de averiguar os motivos que acarretam tal fato.

Por fim, convém ressaltar a caráter parcial e *in progress* dos resultados aqui expressos. O presente estudo é parte de uma pesquisa em andamento no Laboratório de Estudos em Gestão de Cidades e Territórios (LACITE) da Universidade Federal do Cariri (UFCA), que têm por objetivo central o estudo dos fatores condicionantes para a efetivação de arranjos institucionais de governança metropolitana.

REFERÊNCIAS:

- ABRUCIO, Fernando. **A coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula**. Revista de Sociologia Política, Curitiba, n. 24, p. 41-67, 2005.
- ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e Sociedade**, [online]. 2002, vol.23, n.80, pp.25-48. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12922.pdf>. Acesso em 22 de Março de 2019.
- BRASIL. **Lei n. 13.089/2015**. Institui o Estatuto da Metrópole, altera Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, DOU, 2015.
- CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. **Construção técnico-política de governança metropolitana**. Cadernos Metrópole, São Paulo, v. 27, n. 33, p. 201-224, 2012.
- CRESPO, José Luís; CABRAL, João. **The institutional dimension to urban governance and territorial management in the Lisbon metropolitan area**. Análise Social, Lisboa, v. 45, n. 197, p. 639-662, 2010.
- D'ALMEIDA, Carolina Heldt; FRANCO, Fernando de Mello. **Desenho institucional para a governança e planejamento metropolitanos em São Paulo**. Revista do Programa de Pós- Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP, São Paulo, v. 25, n. 46, p. 32-55, 2018.
- FERNANDES, Antônio Sérgio. **Gestão metropolitana no Brasil: A trajetória de evolução institucional**. Enapg, Salvador, 2012.
- FISCHER, Tânia. **O Futuro da Gestão**. HSM Management, v.10, n.64, set./out., 2007.
- FREY, Klaus. **Integração regional em Colômbia: O difícil caminho em direção a arranjos institucionais de governança regional e metropolitana**. Desenvolvimento Regional em debate, Belo Horizonte, ano 3, n. 1, p. 79-101, 2013.
- GONÇALVES, Alcindo Fernandes. **O conceito de governança**. XIV Congresso Nacional CONPEDI, Fortaleza, 2005. Disponível em: https://social.stoa.usp.br/articles/0016/1432/GovernanA_a100913.pdf
- GUSMÃO, Paulo Pereira; BARBOSA, Gabriel de Souza. **Governança e desenvolvimento territorial: Limites e possibilidades dos novos arranjos político-institucionais no Setor Leste da Região Metropolitana do Rio de Janeiro**. Revista de Planejamento Político e Regional, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 287-308, 2015.
- LACERDA, Norma; RIBEIRO, Suely. **Limites da Gestão Metropolitana e Impasses à Governança Cooperada Intermunicipal no Brasil**. Eure, Santiago, Chile, v. 40, n. 121, p. 185-202, 2012.
- MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012.
- MELCHORS, Lucia Camargo; CAMPOS, Heleniza Ávila. **As Regiões Metropolitanas brasileiras no contexto do Estatuto da Metrópole: a importância da governança colaborativa**. Revista Política e Planejamento Regional, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 181-203, 2016.
- MOREIRA JUNIOR, Orlando. **Entre a norma e o fato urbano-metropolitano: possibilidades e limitações das inovações institucionais para a gestão territorial na Região Metropolitana de Campinas-SP**. Redes, Santa Cruz do Sul, v. 22, n. 1, p. 40-55, 2017.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Arranjos Institucionais de Gestão Metropolitana.** Relatório de Pesquisa. http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/relatorio_arranjos_gestao_metropolitana.pdf.

PUCHALA, Rosa. **Centralidades e governança na área metropolitana de São Paulo: dilemas do regionalismo diante do desenvolvimento terciário nas cidades.** *Exacta*, São Paulo, v. 3, n. 3, p. 49-61, 2005.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte.** Rio de Janeiro, 1997. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003&lng=pt&tlng=pt

SILVA, Edson Coutinho da. **Governança Metropolitana no Grande ABC: O desafio.** *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Taubaté, v. 12, n. 2, p. 249-275, 2016.