

Encontro Rumo à Conferência Habitat III
São Paulo, 29 de fevereiro e 1º de março de 2016
(Praça das Artes, Av. São João, nº 281, Centro)
Mesa 10 – Gestão Metropolitana e Governança Urbana

RELATORIA

Painel: Mesa 10 – Gestão Metropolitana e Governança Urbana

Data: 01/03/2016, 11h às 12h30

Relator(a): Carolina Baima Cavalcanti - SNAPU

1. INTRODUÇÃO

O objetivo do encontro é compartilhar um painel de temas sociais e urbanos que permita ampliar o debate nacional e internacional, de forma a subsidiar a posição brasileira nas proposições relacionadas à Agenda Pós-2015 e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente ao ODS 11 relacionado ao tema de “Cidades Sustentáveis”. Tais assuntos também serão foco de grande parte dos debates que ocorrerão na Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), prevista para acontecer em Quito, Equador, em outubro de 2016.

O objetivo central da mesa é aprofundar a temática metropolitana, de forma a mapear e delimitar os principais desafios para a incorporação da gestão metropolitana na Nova Agenda Urbana.

2. BREVE PANORAMA/CONTEXTO DO TEMA

Os processos globais de industrialização geraram movimentos de concentração econômica e populacional que, por sua vez, provocaram processos de conurbação e o surgimento de grandes metrópoles, promovendo o aumento da demanda por serviços e equipamentos urbanos que escapavam à alçada dos governos locais. O caráter do desenvolvimento urbano (entendido na perspectiva que abrange os serviços e equipamentos urbanos dos setores de ordenamento territorial, habitação, saneamento ambiental e mobilidade e transporte urbanos) se deslocou da esfera estritamente local, assumindo uma dimensão maior, uma dimensão metropolitana.

No Brasil, durante o período do regime militar, surgiu a primeira tentativa de organização das regiões metropolitanas, baseado num modelo rígido que não assistia às peculiaridades locais. A nova Constituição Federal de 1988 atribuiu a criação de regiões metropolitanas aos Estados Federados, mas não detalhou suficientemente a questão, levando ao quadro atual que configura uma verdadeira proliferação de Regiões Metropolitanas no país. Como enfrentamento à problemática, em janeiro de 2015 foi promulgada a Lei nº 13.089, denominada o Estatuto da Metrópole, que trouxe à tona questões relevantes relacionadas à estrutura de governança e instrumentos de planejamento Interfederativo. Para aprofundar a temática, as palestras do evento abordaram e conduziram os seguintes temas, conforme segue:

- 1) **Rovena Ferreira** (Diretora Presidente da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano - EMPLASA), moderador: O moderador fez uma introdução ao tema,

Organização:

ConCidades
Conselho das Cidades

Secretaria Nacional de
Habitação

Ministério das
Cidades

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PÁTRIA EDUCADORA

Apoio:

Cities Alliance
Cities Without Slums

PREFEITURA DE
SÃO PAULO

Habitat
para a Humanidade

CBIC

cooperação
alemã

giz

Encontro Rumo à Conferência Habitat III
São Paulo, 29 de fevereiro e 1º de março de 2016
(Praça das Artes, Av. São João, nº 281, Centro)
Mesa 10 – Gestão Metropolitana e Governança Urbana

destacando a importância do tema metropolitano para a Nova Agenda, pois as cidades sozinhas não têm eficiência e capacidade de investimento suficiente para lidar com seus problemas.

- 2) **Augusto Pinto** (Consultor da Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit - GIZ): abordou os aspectos gerais sobre estruturas de governança metropolitana, exemplificando modelos e tipologias de arranjos institucionais da estrutura de governança interfederativa, além de sistemas de participação e tomada de decisão, e mecanismos de promoção da cooperação e coordenação.
- 3) **Francisco Covarrubias** (Diretor de Coordenação Metropolitana Secretaria de Desenvolvimento Agrário, Territorial e Urbano - SEDATU, México): apresentou a experiência mexicana na definição de métodos e estratégias para o planejamento metropolitano – exemplos e experiências de planejamento, em escala de intervenção metropolitana, bem como outros arranjos territoriais que contemplem mais de uma municipalidade.
- 4) **Marco Aurélio Costa** (Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA): abordou a dimensão do monitoramento e avaliação de ações e políticas no âmbito metropolitano – Experiências sobre indicadores capazes de medir a eficácia de políticas, programas e ações no âmbito metropolitano.
- 5) **Jeroen Klink** (Professor Universidade Federal do ABC - UFABC): abordou o tema dos sistemas de informação de âmbito metropolitano, com foco especial no desafio da criação e implementação de subsistema de planejamento e informações metropolitanas.

3. PRINCIPAIS PONTOS DISCUTIDOS

- Classificação OCDE de tipos de organização metropolitana (arranjos institucionais): Organismos de coordenação informais, autoridades intermunicipais, autoridades supramunicipais e “cidades metropolitanas” – foco nas autoridades supramunicipais
- Governança metropolitana na Espanha e em Barcelona: “pirâmide metropolitana” – níveis de governança: Conselhos e Comissões Conjuntas (nível técnico - apoio), Direção Metropolitana (nível tático e operacional: regulamentação, execução e fiscalização) e Junta Metropolitana (nível político).
- Experiência Colombiana: sistema de planejamento associado aos níveis de governo (territoriais) – Cada nível de governo possui um instrumento específico de planejamento e de ordenamento territorial e estratégias de financiamento próprios, inclusive em associação (os municípios podem se associar para financiamento de obras metropolitanas, por exemplo).
- Experiência Mexicana: 60% população e 70% PIB em RMs (59 instituídas) – grande concentração urbana (RMs de um só município). Está em desenvolvimento novo marco legal para o desenvolvimento urbano e territorial no México e se propõe que o governo estadual coordene as RMs junto com uma associação de municípios. Elaboração de estudos para identificar tendências de crescimento e instituição de fundo metropolitano (aplicação via governo federal).

Organização:

ConCidades
Conselho das Cidades

Secretaria Nacional de
Habitação

Ministério das
Cidades

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PÁTRIA EDUCADORA

Apoio:

Cities Alliance
Cities Without Slums

PREFEITURA DE
SÃO PAULO

Habitat
para a Humanidade

CBIC

cooperação
alemã

giz

Encontro Rumo à Conferência Habitat III
São Paulo, 29 de fevereiro e 1º de março de 2016
(Praça das Artes, Av. São João, nº 281, Centro)
Mesa 10 – Gestão Metropolitana e Governança Urbana

- No Brasil, houve uma mudança de foco da questão metropolitana a partir da Constituição de 1988 (antes de 88, uma RM era um pólo de desenvolvimento regional, depois de 88, tornou-se arranjo de gestão de serviços de interesse comum – ampliação do entendimento da ideia de “metropolização”).
- Atualmente, verifica-se uma tendência de queda do PIB metropolitano - tendência de dinamização de cidades não metropolitanas. RMs também concentram piores indicadores: os índices de vulnerabilidade social e carência de infraestrutura apresentam resultados piores para municípios em RMs se comparados ao conjunto dos municípios do país (geral).
- Possibilidades, inovações e riscos trazidas pelo Estatuto da MetrÓpole: o novo modelo metropolitano tem o potencial de explicitar conflitos para buscar consensos mais reais, no entanto, o prazo de 3 anos para elaboração de peça de planejamento (PDUI) é muito curto para levar a termo esse processo tão complexo de pactuação.

4. PRINCIPAIS DESAFIOS RELACIONADOS AO TEMA

- Tratamento das áreas metropolitanas frente aos processos de descentralização administrativa e fiscal: como incentivar municípios a cooperar e compartilhar poder decisório sobre o território
- Superação das “zonas cinzas” no âmbito de competências jurídicas, federativas e de implementação de políticas públicas setoriais.
- Resolver o financiamento metropolitano sem a instituição de fundo(s) específico(s) é possível? Necessidade de contornar a dependência da vontade política dos recursos econômicos (escassos) dos governos locais.
- Definir a relação dos arranjos metropolitanos com outras formas de associação.
- Contornar a opinião geral de que há primazia dos interesses dos municípios núcleo sobre os outros municípios da RM, que gera resistência na participação e compartilhamento do poder decisório.
- Garantir a legitimidade e credibilidade dos instrumentos de escala metropolitana (apropriação social) e pensar o território em diferentes perspectivas e escalas: desenvolvimento urbano/metropolitano e regional com soluções e instrumentos específicos e adequados para cada situação (superação de desigualdades regionais).
- Superação do déficit de infraestrutura urbana nas RMs, somado à fragilidade dos atuais arranjos de gestão das funções públicas de interesse comum e de governança metropolitana; ao histórico recente de fragilização/fragmentação do conceito de metrÓpole; à carência de recursos e à insegurança jurídica quanto as competências dos entes subnacionais.
- Ampliar as possibilidade de financiamento através de capital societal dos participies das RMs via revisão do sistema tributário.
- O “vÁcuo” na questão do financiamento metropolitano é um grande risco para o tratamento da questão no Brasil, pois: a) não dá a possibilidade para o governo federal encadear um sistema de incentivos metropolitanos (projeto nacional para as RMs); e b)

Organização:

ConCidades
Conselho das Cidades

Secretaria Nacional de
Habitação

Ministério das
Cidades

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PÁTRIA EDUCADORA

Apoio:

Cities Alliance
Cities Without Slums

PREFEITURA DE
SÃO PAULO

Habitat
para a Humanidade

CBIC

cooperação
alemã

giz

Encontro Rumo à Conferência Habitat III
São Paulo, 29 de fevereiro e 1º de março de 2016
(Praça das Artes, Av. São João, nº 281, Centro)
Mesa 10 – Gestão Metropolitana e Governança Urbana

aumenta o risco de que os municípios olhem para os instrumentos do Estatuto (das Cidades e da MetrÓpole) como as OUCs como fontes alternativas de arrecadação, desviando sua finalidade – risco da “criatividade” e do protagonismo imobiliário.

5. CONCLUSÕES

- Centralidade da capacitação e desenvolvimento institucional e da construção de instrumentos de *funding* (origem fiscal e/ou financeira)
- Fortalecer a ação coordenada das instituições metropolitanas: necessidade de se estabelecer rede de áreas metropolitanas.
- Estimular a construção de uma matriz de compromissos e responsabilidades para construção de governança multinível em RMs.
- Reconhecer que desenvolvimento metropolitano requer novos instrumentos de gestão e participação social – não há possibilidade de uma boa governança sem compartilhamento de poder e de responsabilidades conciliando o interesse local com o interesse comum.
- Destacar as contribuições no Brasil para o debate, sobretudo no que diz respeito ao papel histórico dos governos locais na formação política nacional (perspectiva da escala local) e no estímulo à participação social.
- Utilizar os termos da declaração da RAMA sobre governança metropolitana para construção do discurso metropolitano no Habitat 3.

Organização:

ConCidades
Conselho das Cidades

Secretaria Nacional de
Habitação

Ministério das
Cidades

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PÁTRIA EDUCADORA

Apoio:

Cities Alliance
Cities Without Slums

PREFEITURA DE
SÃO PAULO

Habitat
para a Humanidade

CBIC

cooperação
alemã

giz