

# *Governança metropolitana: promessas de um governo democrático*

**Edson Coutinho da Silva**

---

**RESUMO:** O termo “*governança metropolitana*” pode ser compreendido como o exercício pelo qual os cidadãos resolvem coletivamente os seus problemas e satisfazem as necessidades da sociedade, usando o “*governo*” como instrumento. Inclui processos com o objetivo de diagnosticar a realidade, definir prioridades, planejar a implementação das ações e, conseqüentemente, determinar como os recursos financeiros, materiais e humanos devam ser alocados, para a dinamização das potencialidades e superação dos desafios, visando o desenvolvimento regional. Os modelos de governança metropolitana compreendem as ferramentas, mecanismos, instrumentos e ordenamentos para que a região seja governável. Sua construção deve ser vista como o desenvolvimento de ação institucional coletiva que envolva não apenas as organizações de governo, mas também, as redes de organizações engajadas na prestação de serviços locais e seus beneficiários – a sociedade regional e/ou metropolitana. Este ensaio tem o objetivo de debater o modelo de governança como uma alternativa para a gestão pública e regional, e, trazer à discussão: (a) os benefícios desse processo; (b) a articulação intensa e transparente dos diversos atores e núcleos de poder; (c) a participação responsável dos interessados para a consecução da eficiência legítima no plano de políticas públicas e à integração regional; tudo na perspectiva de uma rede de sustentação da ação pública. Enfim, a idéia de governança remete à relação entre Estado e sociedade civil na busca de aprimorar as políticas públicas.

**Palavras-chave:** Governança Metropolitana. Integração Regional. Plano de Políticas Públicas.

---

**ABSTRACT:** The term “*metropolitan governance*” is a way in which citizens collectively solve their problems and satisfy the needs of the society, using the “*government*” as a means. Governance involves processes in order to diagnose the reality, setting priorities, design the implementation of actions and therefore, define how financial, material and human resources will be necessary to boost the potential and overcome challenges in order to regional development. The metropolitan governance models include: tools, mechanisms, instruments and orders for the regional to be manageable. By the way, its constructions should be understood as the development of collective institutional action involving not only public sector organizations, but also the networks of organizations engaged in the provision of local services and their beneficiaries – the regional and/or metropolitan society. This paper aims to discuss the governance model as an alternative to public and regional management by means of these three main axes: (a) the benefits of this process; (B) the intense and clear articulation of the various actors and centers of power; (C) participation of stakeholders responsible for the achievement of legitimate public policy plan more efficiency and regional integration; all from the perspective of a public action support network. In summary, the idea of governance refers to the relationships between State and civil society to improving public policies.

**Keywords:** Metropolitan Governance. Regional Integration. Public Policies Plan.

Recebido em: 14/08/2016

Aprovado em: 20/09/2016

Sistema de avaliação: Double Blind Review

Editores científicos: Maria Aparecida de Souza Melo e Simone Pereira Silva Bastos

## 1 INTRODUÇÃO

O termo “*governança metropolitana*” foi concebido como o exercício do poder e da autoridade, por parte dos cidadãos ou grupos devidamente articulados nas suas instituições e organizações. Governança metropolitana inclui processos que visam diagnosticar a realidade, definir prioridades, planejar a implementação das ações e determinar como os recursos financeiros, materiais e humanos devam ser empregados, para dinamização das potencialidades e superação dos desafios, visando o desenvolvimento regional. Nesse sentido, a ideia de governança se refere a uma forma de relação entre Estado e sociedade civil que resulta na capacidade de implementação de políticas. Brunelli e Urani (2006) determinaram com propriedade o conceito de governança a partir de três dimensões: (a) capacidade de comando e direção do Estado, inclusive definindo prioridades e garantindo a continuidade em longo prazo; (b) capacidade de coordenação do Estado no tocante à integração das várias áreas de governo, assegurando a coerência das políticas propostas; (c) e a capacidade de implementar decisões, valendo-se da necessária mobilização dos recursos técnicos, financeiros e políticos. Inclui-se nesse último aspecto a importância de se promover o envolvimento da sociedade civil e a capacidade de administrar diversos interesses em jogo.

Logo, o conceito de governança é considerado implícito à disseminação de alguns dos poderes centrais para instâncias do setor público mais próximas da escala local decisória, menos autoritárias e hierarquizadas e que determina a inclusão de novos agentes, instituições e estruturadas no processo decisório. O que se propõe com a governança é a participação concertada entre vários representantes da sociedade civil na condução política e tomada decisória, em oposição à

tradicional perspectiva top-down da administração centralizada. Diante disso, espera-se incentivar o que Santos (1997) denomina de “*boa governança*” e a aplicação de um grupo de políticas de desenvolvimento urbano no nível metropolitano e regional. Em razão disso, a governança metropolitana pode assim ser entendida enquanto processo de organização e coordenação coletiva entre um conjunto de redes de atores diversificados que interagem e intervêm a diferentes níveis – econômico e social – sobre uma determinada região, no sentido de assegurar o seu desenvolvimento e a coesão.

Este ensaio se justifica em virtude de a questão metropolitana ter sido negligenciada no país: a União afastou-se por completo do cenário; o Estado não exerceu o seu papel na gestão de funções públicas de interesse comum e os problemas foram deixados à autonomia dos Municípios, sem que fossem capazes de superar a perspectiva local e implementar soluções de cooperação metropolitana e regional. Entretanto, em 24 de maio de 2011, a Assembleia Legislativa de São Paulo aprovou a criação oficial da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Apesar de se tratar de um nome já usado cotidianamente, a região metropolitana é um instrumento jurídico previsto em lei, que cria um conselho com os 39 prefeitos dos municípios que compõem a Grande São Paulo, além do governo estadual. Institui ainda um fundo de investimentos. A ideia é planejar e gerir de forma conjunta questões que afetam as cidades. Esta nova região metropolitana terá cerca de 20 milhões de habitantes. O projeto é de autoria do governador Geraldo Alckmin e foi enviado à Assembleia Legislativa em 2005. O documento avançou pouco em seis anos e somente em 2011 foi posto em votação. Por mais que seja recente, a criação da RMSP já era prevista em lei desde 1974 (SILVA, 2014). Hoje aprovada, a RMSP é a quarta maior

mancha urbana do mundo, com aproximadamente 8 mil quilômetros quadrados, ocupa 3% do território de São Paulo, conforme informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010).

O presente estudo tem o objetivo de debater o modelo de governança metropolitana como uma alternativa para a gestão pública e regional, e, trazer à discussão os benefícios desse processo, a partir de uma articulação intensa e transparente dos diversos atores e núcleos de poder, participação responsável dos interessados para a consecução da eficiência legítima no plano de políticas públicas e no tocante à ordem e à integração da região, tudo na perspectiva da construção de uma rede de sustentação da ação pública. Quando se discute a governança em uma determinada região metropolitana, defende-se a ideia de uma governança cultural, econômica, política e social, uma vez que a governança metropolitana 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 regionais. Enfim, para Silva (2012), a governança metropolitana pode contribuir para uma região, uma vez que sua proposta está alinhada à perspectiva na Nova Gestão Pública (NGP), uma vez que ela é compreendida como o exercício pelo qual os cidadãos resolvem coletivamente os seus problemas e satisfazem as necessidades da sociedade, usando o “*governo*” como instrumento.

## 2 RELAÇÃO ORGÂNICA ENTRE GOVERNABILIDADE E GOVERNANÇA

Numa definição genérica, é possível verificar que a governabilidade se refere às próprias condições substantivas e materiais de exercício do poder e de legitimidade do Estado

e do seu governo derivadas da sua postura diante da sociedade civil e do mercado – em um regime democrático. Pode ser concebida como a autoridade política do Estado em si, entendida como a capacidade que este tem para agregar os múltiplos interesses dispersos pela sociedade e apresentar-lhes um objetivo comum para o outro para o curto, médio e longo prazo (IVO, 2002). Para Peters e Pierre (1998), a governabilidade trata das condições de legalidade de um determinado governo para atentar às transformações necessárias, enquanto que a governança está relacionada à capacidade de colocar as condições da governabilidade em ação.

Não se pode negar que a governabilidade e governança dizem respeito à democracia e a cidadania, não ao projeto de poder. Entretanto, deploravelmente o Brasil apresenta um “*vício de raiz*”, que emperra as significações. O termo governança, originado do inglês *governance*, no sentido de regulação social com vistas à governabilidade, vincula-se a probabilidade normativa de “*bom governo*”, levando em consideração a participação, eficácia, inovação e confiabilidade, como condições para evitar métodos de “*pirataria*” nos governos, tais como: clientelismo, favorecimentos imorais, corrupção, etc. (BOEIRA, BUECKMANN, FERREIRA, 2007). Seria então, controlar as políticas do governo, sem ser incriminado de ingerência no plano político e social, transformar o ato governamental em ação pública, o ambiente governamental em espaço público, para as articulações das ações do governo, questionando a governança por meio da demarcação do alcance da governabilidade, imperando o consenso controlado (IVO, 2002).

Diante disso, a capacidade de governabilidade resulta da afinidade de legitimidade do Estado e do seu governo com a

sociedade, enquanto que a governança é a capacidade abrangente financeira e administrativa de uma organização de praticar políticas. Sem governabilidade é impossível governança. Então, a governança é o conjunto de normas, persuasão e procedimentos que são adequados à vida coletiva de determinada sociedade. É fundamental destacar que a governança congrega o conceito de capital social ou cultura cívica. Todas as condições podem ser sumarizadas como o apoio obtido pelo Estado às suas políticas e à sua capacidade de articular alianças, coalizões e pactos entre os diferentes grupos sociopolíticos para viabilizar o projeto de Estado e sociedade a serem a ser implementado (KLINK, LEPORÉ, 2004).

Um dos elementos distintivos da governança é que a fonte ou origem principal da governabilidade são os cidadãos, a cidadania organizada e o “*equipamento institucional*” de cada país. Ou seja, é a partir deles que surgem e desenvolvem-se as condições citadas acima como imperativas para a governabilidade plena, uma vez que a governança pode ser entendida como a outra face do processo, isto é, como os aspectos adjetivos e instrumentais do exercício do poder pelo Estado. Para Alencar (2004), a governança representa a capacidade que um determinado governo tem de formular e implementar políticas. Esta capacidade pode ser decomposta analiticamente em financeira, gerencial e técnica, todas importantes para a consecução das metas coletivas definidas pela sociedade. Diferentemente do que ocorre com a governabilidade, a fonte direta da governança não são os cidadãos ou a cidadania organizada em si mesma, mas sim, um prolongamento desta, ou seja, são os próprios agentes públicos ou servidores do Estado que possibilitam a formulação e implementação correta das políticas públicas e representam a face deste diante da sociedade civil e do mercado, no setor

de prestação de serviços direto ao público, afirma o autor.

Na perspectiva de Fley (2007), a governança tem como postulado fundamental condições mínimas de governabilidade. Supondo, numa circunstância de caos, crise, ruptura ou reversão institucional, será muito difícil – por melhor preparado do ponto de vista técnico que seja o aparelho do Estado – senão impossível, atingir a governança no seu sentido mais restrito, dado o ser caráter instrumental e a indefinição de fins típica de situações desta natureza. O máximo possível seria a manutenção de condições mínimas que garantam a transição de um contexto para o outro, como alias tivera o caso brasileiro em outros períodos de sua história. Pereira (1997) é de opinião que sem a governabilidade plena é impossível obter a governança, mas esta pode ser deficiente em situações tidas como satisfatórias de governabilidade, como a que se constata no Brasil. Isso aponta para o diagnóstico feito por Fley (2007), de que no Brasil não há na atualidade uma verdadeira “*crise de governança*” como existem em outros países, mas sim, uma crise latente originada na desproporção entre recursos políticos disponíveis – equipamento institucional – e aqueles necessários à solução dos problemas. O que há de fato é uma “*crise de governança*”, cuja concepção contempla também a chamada capacidade de aglutinar diversos interesses, construindo um elo de articulação estável entre esta e a governabilidade.

Constata-se, a partir de Pereira (1997), que há uma relação orgânica existente entre a temática da governabilidade e governança e a reforma do Estado e do seu aparelho, sendo a primeira entendida em geral como parte de um contexto mais amplo da segunda. Por um lado, a governança relaciona-se de forma mais direta com a reforma do aparelho, dado que o seu caráter é na essência instrumental – financeiro,

administrativo e técnico – como salientado acima, e que o grande objetivo da chamada reforma gerencial ou paradigma pós-burocrático é aprimorá-la no que se refere ao *policy cycle*. Por outro, a governabilidade relaciona-se de forma mais direta com a reforma do Estado, entendida também como a redefinição das relações Estado-sociedade, Estado-mercado e entre os mecanismos de *accountability*. O sistema político-partidário, a forma de governo e o mecanismo de intermediação de interesses dominantes em uma determinada sociedade constituem os principais fatores da reforma com os quais a governabilidade mantém uma relação mais estreita.

Enfim, é importante destacar que o tecido institucional que configura a governança terá seus efeitos na governabilidade, em outras palavras, a capacidade das instituições democráticas para assumir e processar democraticamente o conflito. A qualidade da governabilidade está baseada no grau de desenvolvimento institucional da governança que existe em uma sociedade. Segundo Prats I Catalá (1999), um sistema é governável quando está estruturado sócio-politicamente de modo tal que todos os atores estratégicos se inter-relacionam e resolvem seus conflitos conforme um sistema de regras e de procedimentos formais e informais – instituições – dentro da qual formulam suas expectativas e estratégias.

### 3 GOVERNANÇA: UMA PERSPECTIVA METROPOLITANA REFORMISTA

O termo governança metropolitana assumiu especial relevância no discurso das últimas duas décadas, no surgimento de importantes transformações nas formas de governo das sociedades (SILVA, 2015). Arretche (2004) sugere que os novos padrões de distribuição espacial constituem um importante

fator a considerar pelos governantes na definição dos processos de planejamento que serão elaborados no âmbito metropolitano, uma vez que o conjunto de políticas e intervenções não pode ser circunscritas a uma determinada jurisdição administrativa em particular, mas antes se suficientemente flexíveis e abrangentes a um espaço geográfico sucessivamente pluridimensional, percorrido por fluxos crescentes de pessoas, bens, informação e capital.

Constata-se que a definição de estratégias concretas de respostas aos novos desafios requer descentralizar o nível de intervenção central para outras escalas mais próximas ao local, no sentido de desenvolvimento de políticas e medidas coordenadas de gestão do espaço metropolitano. De acordo com a OCDE (2008), a governança metropolitana reporta-se ao modo como as regiões metropolitanas modernas organizam as suas dimensões econômica e social na globalização em virtude das áreas metropolitanas constituírem unidades incontornáveis de interesse mundial em matéria econômica. Do ponto de vista social, assiste-se o renascimento do sentimento de cidadania democrática e preocupações de representatividade pública pela progressiva inclusão de instituições e agentes não governamentais nos processos de deliberação de políticas e intervenções sobre a região.

Há de se destacar que mais do que uma questão de eficiência de funcionamento, o quadro de referência para a gestão das áreas metropolitanas deve visar essencialmente os princípios de desenvolvimento integrado e crescimento econômico, o respeito aos direitos sociais e aos valores de cidadania democrática, assim como das relações de externalidade entre os princípios da região, entre outros elementos. Para tanto, a reconfiguração do papel das

autoridades governativas na gestão dos territórios e o aprofundamento de novas relações intergovernamentais constituíram dois dos principais vetores da recomposição interna e a emergência de novas formas de administração das áreas metropolitanas. Aquino e Grostein (2010) acreditam que um novo conceito concentra as atenções dos agentes envolvidos na gestão das áreas metropolitanas e preconiza novos mecanismos de articulação entre instituições e forças intergovernamentais no sentido de uma maior coordenação do processo das áreas metropolitanas. Com efeito, a governança metropolitana é condicionada por um conjunto específico de fatores e condicionalismos de ordem interna e externa ao contexto considerado dos espaços metropolitanos (ABRUCIO, SANO, SYDROW, 2010; DALLABRIDA & BECKER, 2003): (a) base institucional que permita a participação pública no processo de governança; (b) um nível intermediário de poder governamental com responsabilidades ao nível das municipalidades locais; (c) e, por fim, coordenação da ação com os governos locais, sem restringir a sua autonomia de base administrativa.

Assim sendo, é possível classificar a governança metropolitana enquanto resultado da conjunção entre as várias entidades que desempenham papel ativo na administração da região. O centro da governança metropolitana é composto pela junção de quatro classes que determinam os diferentes modos decisórios consoantes os tipos de atores considerados e outras características de cidadania, na visão de Gouvêa (2009): elevado grau de participação cívica e representatividade pública; nível de empreendedorismo público; administração política de tipo coparticipativo e menos conflituoso; e representatividade individual que determina a participação e cidadania metropolitana no sentido de autogovernança. De

acordo com os relatórios da OCDE (2008), o processo de criação de entidades de gestão de áreas metropolitanas é concretizado, com pequenas variações relativas ao contexto em questão, por meio das seguintes medidas: (a) introdução de uma nova legislação para reforçar as estruturas governamentais nas áreas metropolitanas à escala regional; (b) adaptação de estruturas de finanças públicas regionais para promover ou reforçar novas estruturas institucionais e competências a diferentes níveis de administração; (c) modernização das instâncias de governança local para ampliar a oferta e qualidade dos serviços na área metropolitana; (d) substituição do sistema de relações de ordem vertical por mecanismos de ordem mais horizontal pela introdução de novas entidades de governança pública; (e) autonomia das autoridades locais na administração de políticas de desenvolvimento econômico; (f) maior transparência e responsabilidade nos processos deliberativos; (g) melhorar o acesso do público em geral às fontes de informação e serviços públicos; (h) desenvolvimento de estratégias centradas na população regional, de modo a assegurar a implementação de políticas e serviços; (i) e promoção da identidade, consciência e democracia local para despertar e reforçar o sentimento de pertencimento da população à região.

Na perspectiva de Alencar (2004), os processos de governança metropolitana procuram colocar o foco na atenção o processo de governar, contrapondo a tradicional ênfase sobre a estrutura, organização e governabilidade, para vislumbrá-la em contexto de uma esfera pública ampliada a partir da dicotomia Estado-sociedade. Segundo Klink (2009), a governança, sem sentido amplo, pode ser compreendida como um conjunto de processos ou formato de gestão, que fundados na interação público-privada, tendem a assegurar a transparência na formulação e eficácia na implementação de

políticas ou objetivos socialmente relevantes. Então, por mais que a concepção de governança invoque uma conotação de legitimidade pela transparência e pela participação, é importante destacar que nem todo o modelo de governança no âmbito da experiência pública e metropolitana se estrutura pelas pautas da legitimidade. Kissler e Heidemann (2006) acreditam que essa é a razão pela qual se busca identificar uma base do entendimento da governança metropolitana legítima, coerente com o paradigma da democracia. Enfim, a governança metropolitana é, pois, a arquitetura processual da gestão pública fundada na interação público estatal-público societal e público-privada; capaz de sustentar a organização das estratégias de articulação de espaços, de atores políticos, sociais e privados, de decisões, demandas e políticas de interesse comum de uma dada região.

#### 4 GOVERNANÇA METROPOLITANA PARA ENFRENTAR A PROBLEMÁTICA METROPOLITANA

Reconhece-se que o não enfrentamento da problemática metropolitana, comum aos espaços de aglomeração urbana, acentua as desigualdades socioespaciais e a heterogeneidade entre os municípios envolvidos formalmente em seu conjunto. Em Souza (2003) e Dias (2005), foi possível constatar que o cerne da problemática metropolitana está o dilema da ação coletiva, no sentido da necessidade de promoção de cooperação inter e intragovernamental, bem como setorial, que requer a articulação entre interesses distintos defendidos por atores e agências estatais, societais, semipública e privadas, que desfrutam de variados graus de autonomia, porém, atuam sobre o mesmo espaço territorial. Diante disso, o objetivo maior das instituições encarregadas

da gestão metropolitana é, portanto, a superação do dilema da ação coletiva.

Nas perspectivas de Splink, Teixeira e Clemente (2009), o estabelecimento das regiões metropolitanas como escalas de planejamento regional, somente ocorrerá quando algumas questões forem superadas, tais como: (a) conflito entre o estado e os municípios e entre os próprios municípios; (b) fragmentação governamental, ausência de fontes de recursos permanentes; (c) percepção fragmentada do espaço metropolitano; (d) e disputas político-partidárias. Dias (2005) diz que para ocorrer tais mudanças, o governo federal precisaria estabelecer uma política nacional metropolitana forte e bem estruturada, que sugere a superposição de atuação e leis que resultem em um plano metropolitano que reconheça as dinâmicas e demandas atuais, estabelecendo fontes de recursos permanentes para tratar da questão metropolitana e promover um planejamento integrado e participativo.

Sob a perspectiva do planejamento regional, o que alicerça as relações entre os municípios de uma dada região metropolitana são as funções públicas de interesse comum, isto é, o abastecimento de água, a coleta e tratamento de esgotos, a coleta e a destinação final dos resíduos urbanos, o transporte público de passageiros e o uso do solo, as quais traduzem, na prática, a necessidade de políticas públicas elaboradas em conjunto para o trato do território metropolitano (LENCIONI, 2008). Em contrapartida, Carvalho, Almeida e Azevedo (2001) deixam claro que as funções públicas de interesse comum permanecem insatisfatoriamente contempladas, uma vez que os mecanismos de intervenção estão muito aquém das complexas exigências à atenção de tais necessidades e apenas a conquista de um poder regional, que legitimamente decorra da articulação das forças que produzem o espaço, é

que se dará “*corpo*” a uma unidade de gestão. Assim sendo, fica claramente delineada a situação de fragilidade no processo de criação e de gestão do espaço metropolitano, que precisaria ser revisto visando modelos de planejamento e gestão que articulem o espaço e políticas públicas, a fim de evitar que a região metropolitana fique restrita apenas a uma definição legal, que não se aplica para consolidar o direito da coletividade, mas para favorecer direitos individuais.

Porém, as constantes alterações no perímetro metropolitano têm sido provocadas por decisões políticas e têm sido motivadas pela busca de um *status* metropolitano e pela expectativa dos municípios de inserção em planos de investimento estaduais e federais. Face à dificuldade de uma solução para os problemas em aglomerações urbanas e outras territorialidades é premente que sejam eficientes enfrentar e equacionar as demandas cada vez mais intensas que surgem de maneira paulatina nas áreas urbanas complexas, principalmente àqueles referentes à inclusão social (SILVA, 2014). Gouvêa (2009) acredita que se deve considerar uma solução de equilíbrio para todas as demandas, tendo como princípio a democratização do território, no combate à segregação socioespacial e na defesa dos direitos de acesso aos serviços urbanos, além da superação da desigualdade social, que se manifesta também nas condições de exposição da população aos riscos de morar em áreas inadequadas. Para Soares (2006), ao se pensar em um espaço regional, o que deve ser perseguido é o bem estar não apenas do indivíduo, mas, da comunidade e da população em geral.

Segundo Sokol (2004), é evidente que há dificuldades de articulação em um espaço metropolitano, no entanto, a integração e a articulação podem ser promovidas a partir de pautas comuns que congreguem as diversas

alianças, cujo objetivo seja a construção de um planejamento metropolitano. A gestão regional em geral é marcada por conflitos de natureza política e cultural, e a sua execução é dificultada pela grande extensão territorial, pelas disparidades econômicas e sociais e pelo número elevado de municípios, o que traduz a sua complexidade. Dallabrida e Becker (2003) apontam que permanece uma grande distância entre a forma como as questões urbanas e regionais são apresentadas na legislação e como se verificam na prática e percebe-se que o problema não se restringe a uma questão de escala das cidades, mas sim, pelas novas articulações e pelos processos sociais, políticos e espaciais.

No entanto, a instituição das regiões metropolitanas vem sendo dado sem o devido desenvolvimento de uma cultura regional. Pires (2008) aponta que sua matriz político-institucional não traduz as complexidades de fenômenos econômicos, socioculturais e ambientais que definem essas especialidades: as características diferenciadas entre os municípios da região metropolitana; os diversificados interesses e peso político no conjunto; as desigualdades no que se refere às demandas de políticas públicas e a capacidade de atendimento; os diferentes graus de inserção no fenômeno metropolitano; e a total inexistência de políticas compensatórias. Diante disso, as incipientes práticas para a gestão de funções públicas de interesse comum, que são desenvolvidas por um conjunto de municípios em diversos estados da federação, constituem-se, basicamente, em estratégias no interior das políticas setoriais para o enfrentamento das ações públicas que transcendem os limites do “*local*”. Constata-se em Klink (2009), que são práticas que não rompem com o caráter municipalista vigente, mas que contribuem para o seu questionamento, na medida em que reforçam a tese de que a escala espacial da

realização dos processos políticos e administrativos não se inserem na compreensão de ordens consagradas.

Para Azevedo e Guia (2000), além dos arranjos intermunicipais que se configuram, as áreas metropolitanas cada vez mais estão interligadas por um universo de relações que se efetivam na multiplicação de redes, abrigando funções locais, regionais, nacionais e globais. Nesse sentido, a ideia da constituição de pressupostos para a gestão metropolitana, tendo em vista um cenário político por complexas relações transescalares em oposição à hegemonia institucional municipalista, constitui um fio condutor para a compreensão e a implementação de processos de governança metropolitana. Portanto, as regiões metropolitanas serão importantes tão somente na medida em que contemplem instituições e líderes capazes de chegar a determinar o interesse regional, articulá-lo e desenvolver políticas direcionadas a sua consecução. “*Territorizar*” significa também, hoje, construir e/ou controlar fluxos/redes e criar referências simbólicas num espaço em constante dinamismo.

## 5 REORGANIZAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS: OPORTUNIDADES DE GOVERNANÇA

Pensar em região metropolitana significa pensar em mecanismos de coordenação intergovernamental, algo que ainda não foi resolvido no pacto federativo brasileiro e que está relegado ao segundo plano dos interesses dos governos e da sociedade. Refletir sobre a questão metropolitana significa compreender o conjunto de problemas tipicamente urbanos e as dinâmicas possíveis entre as cidades que envolvem, entre outras políticas de caráter econômico e social.

(BÓGUS; VÉRAS, 2000). Também significa definir novas e necessárias relações de coordenação entre os vários entes federativos para garantir fontes estáveis de financiamento e formas eficazes de cooperação entre os governos, além de estruturar e estabelecer boas condições para a inserção da região na economia mundializada (MARTINS, 2006).

No Brasil há 26 regiões metropolitanas instituídas. Nos últimos 30 anos o crescimento dos problemas urbanos nessas regiões vem conduzindo um acelerado quadro de fragmentação social e de segregação na estrutura do espaço urbano nessas regiões. Pode-se dividir a trajetória institucional das regiões metropolitanas em três períodos: o primeiro da institucionalização, que surgiu das discussões sobre o tema, na década de 1960, passa pela instituição compulsória de nove regiões durante a ditadura militar e vai até a democratização do país com a Constituição Federal de 1988; na segunda, da desestruturação do modelo de região metropolitana do regime militar e início de novas experiências, no período que vai de 1989 até o ano 2000; e o terceiro período de busca de novas adequações institucionais, que vem sendo debatido nos últimos anos (SILVA, 2015). Neste último período, a partir da instituição do Estatuto das Cidades, da criação do Ministério das Cidades e da instituição da Lei Federal nº 11.107/2005, garantiu as bases jurídicas para a formação de consórcio públicos no país e a realização compartilhada de ações de interesses comuns que proporcionou novas possibilidades e novos desafios. O consórcio público é um ente da administração indireta de cada um dos entes consorciados e pode realizar a gestão associada de serviços (SILVA, 2012).

De acordo com Portal do Governo do Estado de São Paulo (2011), a região metropolitana de São Paulo está atrasada, do

ponto de vista institucional. Integrada por 39 municípios, a região concentra quase 50% da população residente no estado, a maior parte da arrecadação tributária e a maior parte dos postos de mercado de trabalho do Estado de São Paulo. Configura-se, assim, como uma fonte de poder e de concentração de dramas urbanos. Mesmo com a possibilidade outorgada pela Constituição Federal de 1988, de democratizar sua gestão, e, recentemente, com os “*novos*” instrumentos jurídicos – Estatuto da Cidade e Lei de Consórcios Públicos – para favorecer a implantação de políticas públicas urbanas mais eficazes e regionalizadas, o Estado de São Paulo reproduz o modelo centralizador e obtuso dos tempos da ditadura.

O governador Geraldo Alckmin, ainda em seu primeiro mandato, enviou o projeto de lei complementar nº 6/2005, que trata da reorganização da região metropolitana. Na época, o projeto foi debatido, tendo recebido 59 emendas e dois substitutivos, mas não chegou a ser votado. Por ser uma região que é a quarta mancha urbana do planeta, praticamente um país em população e geração de riquezas, onde nela vivem mais de 20 milhões de pessoas (IBGE, 2010) que convivem com fluxos, como de pessoas, mercadorias, água e poluição, entre outros. Segundo o Portal do Governo do Estado de São Paulo (2011), o projeto do governador destinava enfrentar estes problemas. Por não respeitarem fronteiras, esses problemas exigiriam soluções compartilhadas entre os agentes públicos e privados dos municípios da região. Em 2010, o governador Alckmin determinou a retomada do projeto. O projeto traz em seu bojo a criação de um Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, com a participação paritária dos municípios e do Estado, que terá o apoio das câmaras temáticas, integradas por entidades representativas da sociedade, e o suporte de uma agência metropolitana, entidade que deverá

operacionalizar as decisões do Conselho. Esse arranjo possibilitará maior racionalidade na definição e na aplicação das políticas públicas. O projeto prevê ainda a criação do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, de gestão compartilhada entre estado e municípios. Seu objetivo principal será financiar e investir em planos, programas e projetos de interesse da região.

Este projeto poderá contar não só com fontes de recursos das três esferas de governo como também de organismos multilaterais e provenientes de ajuda e cooperação internacional ou acordos intergovernamentais. Assim, a sociedade terá seu espaço por meio de um conselho de orientação, que opinará sobre as questões de interesse metropolitano, podendo propor a constituição de câmaras temáticas e elaborar propostas para serem debatidas e deliberadas mediante Conselho de Desenvolvimento. Efetivamente, almeja-se integrar as políticas e agentes públicos e privados em torno de uma agenda para a sustentabilidade, a competitividade e a melhoria da qualidade de vida do cidadão metropolitano. Em síntese, o que se busca é uma política de Estado que ultrapasse o mandado dos governantes, se afaste das vaidades partidárias e se perenize. Mas, para se alcançar resultados práticos, a iniciativa do governador Alckmin deve fundamentalmente considerar o protagonismo das cidades e uma pauta que vise à construção de agendas pactuadas com municípios e com a União. Emerge também dessa compreensão uma avaliação transparente da situação concreta das regiões metropolitanas.

Portanto, a criação e o fortalecimento dos consórcios intermunicipais, a exemplo do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, poderão ser fundamentais para o exercício de um papel protagonista no processo de construção institucional. Tal papel tem como um de seus pilares a clara definição de

prioridades feitas pelos municípios integrantes e a mobilização da sociedade civil, por conta da necessidade de resolução dos problemas comuns nas regiões. Esse modelo de articulação poderá ser utilizado para agregar ações efetivamente integradas dos municípios como um plano de políticas públicas direcionado à inclusão social. Fica demarcada a perspectiva de fortalecimento dos consórcios intermunicipais, cuja capacidade de articulação poderá resultar em maior integração de interesses e menor assimetria de poder entre o governo estadual, os municípios e a União. Assim, o Consórcio foi uma ação fundamental para a renovação das políticas públicas e dos modelos de governança para sustentar as regiões metropolitanas como territórios essenciais para o desenvolvimento nacional (KLINK; LEPORÉ, 2014; SILVA, 2014; 2015).

Enfim, o “*novo*” conceito de soluções compartilhadas não pode enfrentar problemas em função de diferentes partidos políticos que ocupam as prefeituras de municípios. Os governantes precisam descobrir que não conseguem solucionar seus problemas sozinhos, mesmo porque, os problemas podem ser oriundos da cidade vizinha. Assim, o objetivo do governo paulista é criar um marco legal para planejar e financiar políticas públicas compartilhadas com os municípios, numa ação que imprime um novo modelo de gestão política compartilhada no país. Nota-se que se almeja criar um mecanismo de interlocução dentro de um espírito de governança que não havia antes.

## 6 GOVERNANÇA METROPOLITANA É INTEGRAR OS CIDADÃOS NO PROCESSO DE DECISÃO

Independentemente do modelo designado, uma governança metropolitana

pressupõe articulação intensa e transparente dos diversos atores e núcleos de poder, participação responsável dos interessados para a consecução da eficiência legítima do plano das políticas públicas e no tocante à ordem urbana e à integração dos territórios, tudo na ótica de construção de uma rede de sustentação da ação pública. Segundo Azevedo e Guia (2000), há dois motivos que conduzem à reflexão da governança: um, é a modificação do eixo da ação estatal, que deixa de ser apenas vertical, de cima para baixo; e outra é a transformação da relação entre Estado e sociedade civil, não mais se podendo falar na dicotomia público-privado. Observa-se que a governança mostra o caráter prático de ser atrelamento a idéia de cobrança de resultados ou de prestação de contas – *accountability* – e ainda à noção de adequação das soluções às demandas ou problemas colocados – *responsiveness*. É fato que a governança metropolitana, tem, em sua essência, um caráter político-administrativo.

Por que a governança é tida como uma alternativa para as regiões metropolitanas? Na perspectiva da OCDE (2008), a globalização fez despertar, desde o final da década de 1980, uma série de situações, tais como: políticas insatisfatórias que não resolvem os problemas dos cidadãos, crescimento urbanístico desordenado, congestionamento, poluição ambiental, que acabam por prejudicar a qualidade de vida de toda uma região. Há três obstáculos que precisariam ser superados: (a) a ausência de correspondência entre os territórios administrativos e funcionais, resultados da fragmentação das jurisdições administrativas; (b) a sobrecarga das capacidades fiscal e financeira dos governos locais em áreas metropolitanas; (c) e a falta de processos decisórios transparentes e sujeitos ao dever de

prestação de contas ao eleitorado e aos cidadãos em geral.

Então, quais os princípios de uma cultura de governança metropolitana? Ela exige a abertura de processos de tomada de decisão a novos atores ou “*partes interessadas*” que sentem possuir legitimidade própria sobre o seu papel e “*lugar*” na área metropolitana. Em outras palavras, uma população diversificada, um setor empresarial dinâmico, as associações de interesses cívicos e as administrações públicas intervenientes na área metropolitana. Constata-se nos documentos da OCDE (2008) que há uma pressão para uma tomada de decisão mais transparente e sujeita a avaliação. Esta organização preconiza algumas medidas para facilitar a mudança cultural neste campo (PUCHALA, 2005; ROSENAU, 2000; WIKSTROM, 1997): (a) introdução de governos metropolitanos mais legítimos, com gestores eleitos diretamente e que prestem contas ao povo; (b) desenvolvimento de habilidades de lideranças regionais; (c) encorajamento de novas formas de participação e de transparência que envolva cidadãos mais intensamente e forneça informação qualitativa e quantitativa suficiente; (d) e aumento de parcerias multi-setoriais – entre setores público e privado – para um maior desenvolvimento sustentado.

Convém referir que a implementação de uma governança metropolitana pode ser um instrumento de fortalecimento do pertencimento a uma dada região, que, por sua vez, estimula à criação ou aprofundamento de uma identidade coletiva, fixando as populações e atraindo outras (KLINK; LEPORÉ, 2004). Na visão da OCDE (2008), as cidades empreendedoras ao incorporar o processo de governança, conseguem mobilizar recursos sociais, políticos e econômicos em um ordenamento institucional coerente para desenvolver e sustentar uma estratégia mais clara de desenvolvimento.

Assim sendo, a governança metropolitana tem como pressuposto a atividade societária, no sentido de ser uma responsabilidade compartilhada por diversos atores sociais. Para que o planejamento regional ocorra, parece fundamental que as regiões: (a) estruturarem suas relações em rede, tanto econômicas como sociais e institucionais; (b) sejam capazes de valorizar, potencializar ou construir seu capital social; (c) transformem-se em locais de inovação, que sejam capazes de produzir conhecimentos a partir das capacidades regionais, para dar respostas as suas demandas; (d) tenham um projeto regional comum de desenvolvimento, construindo por toda a sociedade regional; (e) sejam capazes de se organizar, cooperar e agir, não apenas para envolver os seus problemas, pois esses são resultados de um passado mal planejado, e avancem para criar, desenvolver e pôr em prática a capacidade regional de construir cenários futuros – concertação social regional; (e) e direcionem suas ações para a construção convergente dos diferentes atores locais, em relação ao futuro desejado regionalmente (BRUNELLI; URANI, 2006; KLINK, 2009).

Nota-se em Boschi (1999) que a participação social se enquadra no processo de redefinição entre o público e o privado, dentro da perspectiva de redistribuir o poder em favor dos sujeitos sociais que geralmente não têm acesso. De um lado, a participação é identificada com os argumentos da democratização que têm como referência o fortalecimento dos espaços de socialização, de descentralização do poder e de crescente autonomização das decisões, enfatizando a importância de um papel mais autônomo dos sujeitos sociais. De outro, o enfoque aborda a participação, a partir da criação de espaços e formas de articulação do Estado com os sujeitos sociais, configurando instrumentos de socialização política, reforçando o seu papel

como meio de realizar interesses e direitos sociais que demandam uma atuação pública.

Portanto, a governança metropolitana é a devolução das cidades aos cidadãos. Significa a integração dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, não apenas para legitimar opções tomadas ou dar anuência a decisões implementadas. Os cidadãos devem intervir a partir da agenda política, responsabilizar-se pela coerência das políticas – habitação, acessibilidades, educação, saúde, desenvolvimento econômico, cooperação, etc. – porque partilham as escolhas, definem os projetos, avaliam os resultados, e implementam as correções necessárias.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É fato que a governança em uma região metropolitana é uma forma de governança cultural, econômica, política e social. Em suma, governança na sua dimensão regional considera as articulações e interdependências entre atores sociais – e/ou regionais – na definição de maneiras de coordenação horizontal e vertical da ação pública e regulação dos processos econômicos e sociais regionais. Essa conotação de governança surgiu na França, no contexto político da década de 1990, designando novas formas de ação coletiva em redes de atores de caráter flexível e diversificado, oriundas da fragmentação do sistema político-administrativo e ineficácia na ação estatal, voltada somente à aplicação e produção de normas jurídicas, denotando um enfraquecimento do poder do Estado nacional em detrimento de outras instâncias de autoridade estatal, coletividades regionais e da sociedade civil.

É fato que o termo “*governança*” entrou no vocábulo da gestão pública nas duas últimas décadas englobando conceitos contraditórios teórica e ideologicamente, uma

vez que a governança direciona o seu foco nos limites de ação do governo e nas relações estabelecidas entre os setores públicos e privados e a sociedade civil. Diante disso, a governança pode ser definida como um processo pelo qual os cidadãos resolvem coletivamente os seus problemas e satisfazem as necessidades da sociedade, tendo o governo como instrumento – ou meio. É possível compreender a governança como uma “*nova*” geração de reformas administrativas e de Estado, que tem como objeto a ação conjunta levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada pelos atores envolvidos, de modo a buscar soluções inovadoras aos problemas socioeconômicos e criar possibilidades de um desenvolvimento futuro sustentável.

Governança metropolitana se refere ao processo institucional-organizacional de construção de uma estratégia, com vistas à compatibilização dos diferentes modos de coordenação entre atores geograficamente próximos em caráter parcial e provisório, que atende a premissa de resolução de problemas tidos como “*inéditos*”. Esses compromissos articulam os atores econômicos entre si, e com os atores institucionais-sociais e políticos intermediados pelas “*regras do jogo*”. Media também a dimensão local e a global – nacional ou mundial – por meio das ações realizadas por atores ancorados na região. No transcorrer do processo de governança metropolitana são firmados novos tipos de relações entre os vários atores regionais, como associação, cooperação interinstitucional, de planejamento estratégico, entre outros; na promoção do desenvolvimento metropolitano sustentável. Com isso, constata-se que a própria região assume uma importância crescente em favor das decisões que se prendem com as estratégias de desenvolvimento e organização sobre a região.

Não entendam a governança metropolitana como uma panaceia – ou “*remédio*” – contra todos os “*males*” da gestão do desenvolvimento socioeconômico de uma região. Ela é um conceito e instrumento importante de análise da história recente do país e de reflexão para o futuro, pois das diversas modalidades de relacionamento entre atores e recursos é que virão as mudanças nos conteúdos dos processos de desenvolvimento das diversas regiões. Contudo, estas dificuldades existiram e – ainda existem – porque os atores regionais tinham – e têm – dificuldades em chegar ao consenso para mediar interesses municipais, como apontam os estudos de Silva (2014; 2015). Estas questões emperram as “*regras do jogo*”, que são os fundamentos da governança. Isso porque, os gestores de municípios são pouco solidários, em algumas ocasiões, ao município vizinho da região, não percebendo que um crescimento sustentável socialmente de um dado município tem como desdobramento o crescimento da região.

Nota-se que a governança metropolitana remete a um aprofundamento de relações entre os atores regionais na organização de um conjunto de políticas integradas e intersetoriais, coerentes a escalas diversas em nível metropolitano, ou regional, na busca de alcançar patamares desejáveis de desenvolvimento regional e coesão social. Assim, a governança procura estabelecer alguma forma institucionalizada de gestão metropolitana e à de manutenção do *status quo*, na perspectiva de implementação de projetos socioeconômicos em uma dada região por meio de uma abrangência plurimunicipal, a partir de incentivos seletivos, que devem ser oferecidos pelos governos da União e/ou do Estado para gerir a mobilização dos municípios de uma região na busca de uma articulação e cooperação integrada.

Não há como idealizar e conceber uma governança metropolitana sem a integração regional dos municípios, sem participação ativa dos atores regionais de forma mais engajada e propositiva e sem comprometimento dos mesmos. Para por em funcionamento o processo de governança metropolitana, os gestores públicos devem atuar em favor dos interesses regionais, dando ao mesmo tempo um tratamento diferenciado às demandas específicas de municípios menores. Portanto, se uma região desejar implementar um processo de governança metropolitana, será necessário “*tratar*” algumas questões: integração regional, o pensar regional em vez do local, vontade política dos gestores públicos, entender que o problema de um município pode se “*alastrar*” para o município vizinho – principalmente quando se localizarem próximos um ao outro – e não deixar ascender as “*vaidades*” e vertentes políticas-partidárias no momento de planejar e negociar políticas públicas regionais. Os gestores públicos podem manifestar o interesse regional, porém, ele muitas vezes não age assim, uma vez que os votos nas eleições que propiciam a manutenção do poder são oriundos dos municípios, e não das regiões.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; SANO, H.; SYDROW, C. T. Radiografia do Associativismo Territorial Brasileiro: Tendências, Desafios e Impacto sobre as Regiões Metropolitanas. In: Klink, J. (Org.). *Governança das Metrôpoles: Conceitos, Experiências e Perspectivas*. São Paulo: Annablume, 2010.

ALENCAR, E. R. P. Política de Governança para as Localidades. *Thesis*, São Paulo, ano I, v. 2, p. 1-17, 2004.

AQUINO, M. S.; GROSTEIN, M. D.

- Governança Metropolitana e Infraestrutura em São Paulo: O Desafio de Conciliar Interesses Regionais e Impacto Local. *Pós*, v. 17, n. 28, 2010,
- ARRETCHE, M. T. S. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: Problemas de Coordenação e Autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 17-26. 2004
- AZEVEDO, S.; GUIA, V. R. M.. Reforma do Estado e Federalismo: Os Desafios da Governança Metropolitana. In: Ribeiro, L. C. de Q. (org.). *O Futuro das Metrôpoles: Desigualdades e Governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan, p. 525-551, 2000.
- BOEIRA, S. L., BUECKMANN, E. Z.; FERREIRA, E. Governança Local e Democrática em Dois Municípios da Grande Florianópolis: Estudo sobre Conselhos Municipais e Políticas de Sustentabilidade. *Desenvolvimento em Questão*, v. 5, n. 10, p. 127-160, jul/dez, 2007.
- BÓGUS, L. M. M.; VÉRAS, M. P. B. A Reorganização Metropolitana de São Paulo: Espaços Sociais no Contexto da Globalização. *Cadernos Metrópole*, n. 3, p. 81-98, 2000.
- BOSCHI, R. R. Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, 1999.
- BRUNELLI, A.; URANI, A. Novas Governanças para a Região Metropolitana de São Paulo. *Instituto de Estudos de Trabalho e Sociedade (IETS)*, versão preliminar, mai, 2006.
- CARVALHO, I. M. M.; ALMEIDA, P. H.; AZEVEDO, J. S. G. Dinâmica Metropolitana e Estrutura Social em Salvador. *Tempo Social: Revista de Sociologia – USP*, v. 13, n. 2, p. 89-114, nov, 2001.
- DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. Governança Territorial: Um Primeiro Passo na Construção de uma Proposta Teórico- Metodológica. *Desenvolvimento em Questão*, vol. 1, n. 02, p. 73-97, jul/dez, 2003.
- DIAS, F. A Questão Metropolitana. *Cadernos Metrópole*, v. 14, p. 11-29, 2005.
- FLEY, K. Governança Urbana e Participação Pública. *Revista de Administração Contemporânea (RAC)*, v. 1, n. 1, p. 136-150, 2007.
- GOUVÊA, R. G. Diretrizes para a Gestão Metropolitana no Brasil. *Revista Eure*, v. XXXV, p. 47-76, abril, 2009.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). (2010). *Censo 2010*. Disponível em: <[www.ibge.gov.br/cidadesat](http://www.ibge.gov.br/cidadesat)> Acesso em: 02 fev. 2013.
- IVO, A. B. L. Governabilidade e Governança na América Latina: Teses e Paradoxos. *VII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, Lisboa, Portugal, 8 – 11 de outubro, 2002.
- KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança Pública: Novo Modelo Regulatório para as Relações entre Estado, Mercado e Sociedade? *RAP*, Rio de Janeiro, vol. 40, n. 3, p. 479-499, mai/jun, 2006.
- KLINK, J. Novas Governanças para as Áreas Metropolitanas: O Panorama Internacional e as Perspectivas para o Caso Brasileiro. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 415-433, jul/dez, 2009.

- KLINK, J.; LEPORÉ, W. C. Regionalismo e Reestruturação no Grande ABC Paulista: uma Perspectiva Brasileira de Governança Metropolitana. In: *I SEMINÁRIO INTERNACIONAL: O DESENVOLVIMENTO LOCAL NA INTEGRAÇÃO: ESTRATÉGIAS, INSTITUIÇÕES E POLÍTICAS*, UNESP, Rio Claro, 2004.
- LENCIONI, S. Impasses da Gestão Metropolitana nas Regiões de Buenos Aires, São Paulo e Santiago. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona, v. 12, n. 270, agos, 2008.
- MARTINS, J. D. *As Regras da MetrÓpole: Campo Urbanístico e Ordem Social na Região Metropolitana de São Paulo*. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Ciências Sociais, UNB, Brasília, 2006.
- OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). *Governance, Taxation and Accountability*. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/27/13/31857685.pdf>> Acesso em: 20 de agosto de 2013.
- PEREIRA, L. C. B. Estratégia e Estrutura para um Novo Estado. *Revista de Economia Política*, v. 17, n. 3, jul/set, 1997.
- PETERS, G.; Pierre, J. Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 8, n. 2, 1998.
- PGESP – Portal do Governo do Estado de São Paulo. *Alckmin Sanciona Lei que Reorganiza a Região Metropolitana de São Paulo*, 16 de junho de 2011. Disponível em: <<http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/lenticia.php?id=215129>>. Acesso em 18 de setembro de 2016.
- PIRES, B. F. *A Governança em Espaços Metropolitanos: O Caso da Grande Área Metropolitana do Porto*. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Porto – Portugal, 2008.
- PRATS I CATALÁ, J. Veinte Años de Modernización Administrativa em los Países de la OCDE. Lecciones Aprendidas. In: *ARGENTINA. Projeto de Modernizacion del Estado*. Seminário Internacional sobre Modernizacion del Estado. Buenos Aires, 2006.
- PUCHALA, R. Centralidade e Governança na Área Metropolitana de São Paulo: Dilema do Regionalismo diante do Desenvolvimento Terciário nas Cidades. *Exacta*, São Paulo, v. 3, p. 49-61.
- ROSENAU, N. J. (2000). *Governança sem Governo: Ordem e Transformação na Política Mundial*. Brasília: UNB, 2005.
- SANTOS, M. H. C. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-legislativo no Brasil Pós-Constituinte. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 335-376, 1997.
- SILVA, E. C. Coesão e Integração Regional no Grande ABC Paulista: O Desafio. *Revista G&DR*, v. 12, n. 2, p. 249-275, 2016.
- SILVA, E. C. *Desafios da Governança no Grande ABC Paulista: Coesão e Integração Regional das Políticas de Inclusão Social*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2012.
- SILVA, E. C. Governança Metropolitana no Grande ABC: Iniciativas Isoladas. XXXIX

*Encontro da ANPAD, 13 – 16 de setembro de 2015, Belo Horizonte, MG.*

SOARES, P. R. R. Metamorfoses da Metrópole Contemporânea: Considerações sobre Porto Alegre. *GEOUSP – Espaço e Tempo*, n. 20, p. 129-143, 2006.

SOKOL, M. City-Regional Governance: On Conceptual Issues. *City Futures: An International Conference on Globalism and Urban Change*, 8-10 of July, Chicago, 2004

SOUZA, C. Regiões Metropolitanas: Condicionantes do Regime Político. *Lua Nova*, n. 59, 2003.

SPLINK, P. K.; TEIXEIRA, M. A. C.; CLEMENTE, R. Governança, Governo ou Gestão: O Caminho das Ações Metropolitanas. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 453-476, jul/dez., 2009.

TÓTORA, S.; CHAIA, V. Conselhos Municipais: Descentralização, Participação e Limites Institucionais. *Cadernos Metrópole*, n. 8, p. 59-86, 2002.

WIKSTROM, N. Metropolitan Government and Governance. A Research Agenda for the Mid 1990s. *Virginia Social Science Journal*, v. 32, p. 49-66, 1997.

## **SOBRE O AUTOR**

### **Edson Coutinho Da Silva**

Pós-doutorado em Administração pela PUC-SP. Pós-Doutor em Administração pela FEA-USP. Doutor em Ciências Sociais pela PUC-SP. Doutor em Saúde Coletiva pela UNIFESP. Mestre em Administração pela USCS. Docente do Centro Universitário da FEI.

Rua Humberto de Alencar Castelo Branco, 3792, São Bernardo do Campo, 09850-901, SP. Telefone: (11) 4353-2900, e-mail: dr.edson.coutinho@gmail.com