

GOVERNANÇA NA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR: POSSIBILIDADES DE UMA GOVERNANÇA PARTICIPATIVA E COLABORATIVA

GOVERNANCE IN THE METROPOLITAN REGION OF SALVADOR: POSSIBILITIES FOR PARTICIPATORY AND COLLABORATIVE GOVERNANCE

Ubiratan Félix Pereira dos Santos

RESUMO

O trabalho visa ponderar sobre a governança metropolitana colaborativa e participativa e demonstrar possibilidades de arranjos institucionais, temas estes importantes na elaboração da dissertação de mestrado do autor e que compõe um dos capítulos do referido trabalho, que tem como *objetivo analisar as transformações das estruturas de governança na Região Metropolitana de Salvador, e as mudanças institucionais ocorridas desde sua criação, e discutir a possibilidade da gestão e governança participativa das políticas públicas urbanas metropolitanas*. Para a realização do trabalho, foi empregada uma metodologia qualitativa e com escopo inicialmente exploratório e apoiada em pesquisas bibliográficas. Os resultados mostraram que as áreas metropolitanas, como a RMS, ainda são carentes em instrumentos consensualizados entre os municípios e Estado que possa implantar a gestão compartilhada das políticas urbanas e metropolitanas na direção de uma governança metropolitana. Nesse sentido, se faz necessário que fosse proposto à sociedade da RMS um modelo de gestão e governança das políticas públicas coerente com a matriz econômica adotada, que se alicerçasse na “colaboração e parceria” entre os diversos agentes na coprodução de serviços, políticas e bens públicos e da melhoria do desempenho focado em resultados com objetivo de gerar valor público e na sustentabilidade econômica e social.

Palavras-chave: Governança metropolitana. Governança participativa e colaborativa. Arranjo institucional.

ABSTRACT

The work aims to consider collaborative and participatory metropolitan governance and demonstrate possibilities for institutional arrangements, themes that are important in the elaboration of the author's master's thesis and that make up one of the chapters of that work, *which aims to analyze the transformations of governance structures in the Metropolitan Region of Salvador, and the institutional changes that have taken place since its creation, and to discuss the possibility of participatory management and governance of metropolitan urban public policies*. To carry out the work, a qualitative methodology was used, with an initially exploratory scope and supported by bibliographical research. The results showed that metropolitan areas, such as the RMS, are still lacking in instruments agreed between the municipalities and the State that can implement the shared management of urban and metropolitan policies in the direction of metropolitan governance. In this sense, it is necessary to propose to the society of the RMS a model of management and governance of public policies consistent with the economic matrix adopted, which is based on "collaboration and partnership" between the various agents in the co-production of services, policies and goods performance improvement focused on results in order to generate public value and economic and social sustainability.

Keywords: Metropolitan Governance. Participatory and collaborative governance. Institutional arrangement.

1 INTRODUÇÃO

A crise nos anos 1980 conduziu o Estado brasileiro a um processo constante de reformas e modernizações que culminou com rearranjos na forma de financiamento de atividades cuja realização sempre esteve historicamente atribuída ao governo. Essa retração do Estado, promovida sobretudo pelas políticas neoliberais, tem provocado o enfraquecimento das instituições públicas em sua capacidade de gerir. Segundo Frey (2007), esse debate em torno da reforma e modernização do Estado e da gestão pública é determinado por duas principais vertentes de reflexão teórica e de experiências práticas em gestão urbana-metropolitana: primeiro uma abordagem social-democrata de cunho neoliberal que enfatizam, primordialmente, o enxugamento do Estado e a modernização gerencial do setor público e que, na prática da política brasileira, adotou fortes traços do neoliberalismo (OLIVEIRA, 1999), principalmente no que se refere à política econômico-financeira; e segundo a abordagem democrática-participativa que visa estimular a organização da sociedade civil e promover a reestruturação dos mecanismos de decisão, em favor de maior envolvimento da população no controle social da administração pública e na definição e implantação de políticas públicas.

Assim, enquanto o modelo gerencial da nova administração pública é inspirado na prática do gerenciamento de empresas privadas, buscando transferir instrumentos de gerência empresarial para o setor público, o modelo democrático participativo procura promover condições de *accountability* através de estímulos ao envolvimento e a participação da sociedade civil organizada e dos cidadãos na formulação e implementação e no controle das políticas públicas.

No cerne desse contexto, este trabalho, que compõe um dos capítulos da dissertação intitulada *Governança na Região Metropolitana de Salvador: desafios e perspectivas*, que está sendo desenvolvida pelo autor, visa ponderar sobre a governança metropolitana participativa e demonstrar possibilidades de arranjos institucionais colaborativos.

Para dar seguimento ao referido trabalho, a pesquisa foi elaborada utilizando uma abordagem qualitativa e com escopo inicialmente analítico, apoiada em pesquisas bibliográficas.

2 BREVE ANÁLISE SOBRE A GOVERNANÇA METROPOLITANA

Para Rolnik (1995), as cidades são espaços coletivos no qual prepondera a necessidade de gestão, embora tenham se refeito e se autotransformado no decorrer da história. Nesses

espaços de relações produtivas e políticas destacam-se os recortes metropolitanos que se estendem além das fronteiras legalmente definidas para as jurisdições. São caracterizados pelas altas taxas de urbanização e densidade, concentram as mais altas funções econômicas (atividades e riquezas), além de pobreza e desigualdade. Segundo Silva (2017), estes reúnem 54% da população brasileira e 64% do PIB do país.

No entanto, nesses espaços metropolitanos existem diferenças substanciais quanto à integração dos municípios (entendida como o adensamento dos fluxos econômicos e populacionais). Disto resultam unidades regionais bastante diferentes, sobretudo quanto ao efetivo processo de metropolização, o que dificulta a construção de sistemas de governança metropolitana, o que foi agravado com a transferência da competência de criação de regiões metropolitanas para os estados, com a adoção de critérios distintos de institucionalização, dificultando a definição de políticas públicas para as regiões metropolitanas.

A existência de atribuições constitucionais (de 1988) bastantes amplas e precisas para o ente federativo municipal também se impõem como uma barreira para gestão do território conurbado e metropolitano cuja escala é a intermunicipalidade (MOURA, 2000). Por conseguinte, a convivência da competência estadual com autonomia municipal não tem sido pacífica. Sem legitimidade e recursos orçamentários para coordenar as ações no seu território, restaria ao estado coordenar ações em comum acordo com municípios metropolitanos.

Ainda nesse sentido, a preocupação com a gestão metropolitana no Brasil não é recente. O debate se inicia nas décadas de 60 e 70, reunindo a academia e os órgãos de pesquisa, partidos políticos e órgãos de governo, em torno de problemas ligados ao processo de urbanização. Após a instalação do regime militar de 1964, a coordenação das políticas urbanas nos territórios metropolitanos foi assumida pelo Governo Federal, através do Escritório de pesquisa Econômica–EPEA, atual IPEA, sendo que as políticas setoriais eram operadas por empresas públicas, subordinadas a diversos ministérios, com garantia de recursos e agilidade na sua alocação, como o Banco Nacional de Habitação - BNH.

A criação das regiões metropolitanas estava relacionada à política nacional de desenvolvimento urbano, a expansão industrial e a consolidação das metrópoles como *locus* desse processo, cabendo ao Governo Federal tomar a iniciativa de integrar de forma planejada à ação do estado e dos municípios nessas regiões. A percepção da importância econômica e política das regiões metropolitanas levou à constitucionalização da matéria, conferindo a União à prerrogativa de instituir regiões metropolitanas por meio de lei Complementar Federal. A forma adotada era consistente com o modelo centralizador do regime militar, que manteve as

rédeas do processo, trabalhando junto aos órgãos estaduais responsáveis pela execução e coordenação das políticas setoriais no território metropolitano.

Rolnik e Somekh (2004) observam que as diretrizes federais, presentes na constituição de 1967 e na emenda constitucional de 1969, foram objetos de longa disputa política. De fato, apenas em 1973 veio à luz a lei Complementar Federal de nº 14, institucionalizando as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Entre outras determinações, a Lei define os serviços de interesse comum e a estrutura de gestão metropolitana, composta por um conselho deliberativo apoiado por um conselho consultivo. O Conselho Deliberativo nomeado pelo Governador do Estado incluía um representante da capital e outro dos demais municípios. O Conselho Consultivo composto por representantes dos municípios seria presidido pelo Presidente do Conselho Deliberativo. A execução dos serviços comuns ficaria a cargo da entidade estadual, mediante a concessão a empresa metropolitana ou através de convênio. Além disso, era assegurado recursos através dos organismos setoriais e com no mínimo 5% dos recursos do Fundo de Participação dos Estados (Decreto Federal 73.600, de 08/02/1974). Posteriormente, pela Lei Complementar 20 de 01/07/1974, foi instituída a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, simultaneamente à fusão do estado da Guanabara.

Em 1974 foi instituído a Comissão Nacional de política Urbana – CNPU (06/1974) e de financiamento – o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano – FNDU, criado pela Lei 6.256 de 22/10/1975, que conferia maior flexibilidade à alocação de recursos. Araújo Filho (1996, p. 65) destaca a preocupação federal com a constituição de uma base institucional e organizacional não afastava as pressões políticas sobre a alocação de recursos.

Com advento da Nova República, em 1985, a promulgação da nova Constituição, em 1988, e a identificação da política metropolitana com o regime autoritário que foi reforçado pela ausência de autonomia política destes municípios – pois os Prefeitos inicialmente eram indicados pelo Presidente da República e depois pelos Governadores de Estado –, os constituintes optaram por estabelecer a competência estadual para criação da região metropolitana, assim como o reconhecimento dos municípios como o ente federativo com competência para legislar e executar políticas públicas de interesse comum: política de desenvolvimento urbano, de regularização fundiária, elaboração do plano diretor municipal, política de habitação, política de transporte urbano, de coleta e tratamento de resíduos sólidos, abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotamento sanitário, manejo de águas pluviais, etc.

De acordo com Gouveia (2005), a nova constituição trouxe ainda, como agravante, ignorar as diferenças marcantes entre os municípios brasileiros, atribuindo-lhe as mesmas competências, ignorando as diferenças de dimensão territorial, hierarquia urbana, poder econômico, população, assim como se a sede do município mantém integração socioeconômica com outras sedes municipais. O urbanista Jorge Wilhelm (2007, p. 12) afirma que: “[...] a similitude que permeia a legislação tornou iguais em atribuições, cidades diversas em tamanho e função.”

De toda forma, pode-se considerar, como Azevedo e Guia (2004, p. 101), que a constituição de 1988 institucionalizou “uma nova arena para o estabelecimento de acordo entre vários atores que atuam no cenário metropolitano”. Em 1995, os estados passam a exercer suas competências e, desde então, criaram cerca de 70 regiões metropolitanas. As novas regiões têm regulação bastante diferenciada, havendo estados que tendo mais de uma região confere tratamento diferenciado a cada uma. Além da criação de novas regiões, o estado passou incluir novos municípios em regiões criadas por leis federais.

Vale ressaltar a introdução do Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089, que foi instituída em janeiro de 2015. Desde o ano de 2004 o projeto de lei vinha sendo discutido com vistas a suprir algumas lacunas deixadas pelo Estatuto da Cidade “na tentativa de estabelecer diretrizes gerais necessárias a regulamentação das unidades territoriais e de governança em áreas metropolitanas e de aglomerações urbanas” (SILVA, 2017, p. 92). Esta lei dispõe de diretrizes para as regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas instituídas pelos Estados. Tais diretrizes estabelecem princípios de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos. Apesar de importante referência legal, à sua aplicabilidade é bastante limitada visto que a competência constitucional para constituição de regiões metropolitanas é do Estado Federado.

Com base nas estruturas de gestão anteriores, os estados dotaram às suas regiões de conselhos deliberativos, de conselhos consultivos e, em alguns casos, de órgãos estaduais (ainda que não exclusivamente voltados para a problemática metropolitana) e fundos financeiros (até o momento, sem aporte significativo de recurso). A estrutura de financiamento de ações quando prevista em lei é um dos pontos frágeis dos sistemas de governança, pois normalmente compromete os orçamentos dos estados e municípios, sem necessariamente estabelecer regras para rateio de despesas, onerando via de regra o município-sede da região metropolitana. Por outro lado, o estabelecimento de regras de rateio de despesas estabelecidas por lei estadual tende a ser consideradas intromissão na autonomia municipal.

Segundo Azevedo e Guia (2004 p. 17), a maior novidade na estrutura de gestão metropolitana foi o envolvimento da sociedade através de associações civis, de organizações não governamentais e entidades empresariais, principalmente nas câmaras técnicas setoriais metropolitanas e nos conselhos de políticas públicas, entre outras. No cerne desse contexto, avanços dos modelos que orientam o neoliberalismo e apoiam o fortalecimento da ação dos mercados trouxeram uma redefinição da agenda pública e fez surgir emergências para configurar novos arranjos institucionais articulados entre o Estado e os agentes privados, alterando as relações de poder na gestão e no processo de formulação, implementação e controle das políticas públicas. Assim, o setor privado vem ocupando papel de destaque nas políticas urbanas, implementando atividades que por muito tempo eram consideradas necessariamente públicas e executando tarefas específicas sob contrato (MARQUES, 2016, p. 29).

O conceito de governança se originou no mundo das empresas e tem sido bastante discutido, nos últimos anos, no âmbito da gestão pública (DALLABRIDA; BECKER, 2003). Assim a expressão “*governance*” surge a partir de reflexões “tendo em vista aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente” (DINIZ, 1995, p. 400). A governança é “[...] a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento” (WORD BANK, 1991, s/p), implicando ainda na capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções.

De acordo com Carvalho e Pereira (2013), a governança tem se baseado na compreensão da cidade como negócio, que busca competir com outros centros urbanos a fim de atrair capitais e, assim, ampliar investimentos e gerar empregos. Nesse sentido, os agentes públicos estão investindo e atraindo o máximo de capitais para implementar arranjos institucionais, abrindo vantagens e concessões cada vez maiores para grupos rentistas, inclusive com poder decisório. Essa redefinição do papel do Estado no desenvolvimento urbano, traz uma notória governança que muitas vezes atendem os interesses corporativos, ou seja, na atração de investimentos privados e criação de condições favoráveis aos interesses das corporações (RIBEIRO, 2017).

Nesse contexto, o país passou por uma série de reformas visando à redução do Estado. Na década de 1990, o governo de Fernando Collor instituiu o Programa Nacional de Desestatização – PND (Lei nº 8.031/1990), mais tarde alterado para Conselho Nacional de Desestatização (Lei nº 9.491/1997), com o governo de Fernando Henrique Cardoso, objetivando executar diversas privatizações de empresas estatais do país. Igualmente, o PND trouxe a normatização da Lei Geral das Concessões do Serviço Público (Lei nº 8.987/1995). Nesse tipo de concessão, o governo determina as regras gerais e os serviços ficam a cargo do

setor privado (LIMA; COELHO, 2015). Nesse ínterim, destacam-se os contratos de gestão com Organizações Sociais (OS) (Lei nº 9.637/1998) e termos de parceria com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) (Lei nº 9.790/1999), assim como a Operação Urbana Consorciada (OUC), originalmente denominada Operação Urbana e amparada no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que visa flexibilizar parâmetros urbanísticos e realizar um conjunto de intervenções estruturais. Em período mais recente, surge sobretudo as parcerias público-privadas (PPP's), arranjo institucional altamente valorizado no Brasil, como novo incentivo ao ingresso de capitais privados no financiamento do setor de infraestrutura. Embora seja apresentada ao público como se fosse técnica, a PPP é uma decisão política. É um tipo de arranjo institucional contratual que faz parte de um conjunto de reformas estruturais neoliberais visando redimensionar o setor público na forma de financiamento, redução das despesas e dos gargalos da infraestrutura e serviços públicos. Dessa forma, esse tipo de arranjo acarretou em mudanças significativas na governança e, conseqüentemente, na provisão de infraestruturas e serviços públicos (SILVA; CARVALHO; OLIVEIRA, 2020).

No Brasil, a Lei das Parcerias Público-Privadas surge como uma nova ordem mundial, influenciada pelo Banco Mundial. Para Fernandez *et al.* (2015), o bom uso dessas concessões depende de diversos critérios de eficácia e governança adotados pelo ente público. Fatores institucionais como o controle da corrupção, estabilidade política, credibilidade, transparência e capacidade em cumprir os contratos são fundamentais para o ambiente desse tipo de negócio.

Com base na referida lei federal, a maioria dos estados e de alguns municípios, sobretudo as metrópoles, também legislou sobre o tema. Com relação ao estado da Bahia, em 27 de dezembro de 2004, o governo criou o Programa de Parceria Público-Privada por meio da Lei nº 9.290 (BAHIA, 2004). A lei do Estado é semelhante à lei federal anteriormente citada, mas diferencia-se ao propor mecanismos para não comprometer o equilíbrio fiscal do Estado.

No que se refere ao número de parcerias público privadas no estado da Bahia, existem nove PPPs em fase de execução, todas celebradas pelo governo do Estado (governos de Paulo Souto – PFL/DEM, Jaques Wagner e Rui Costa – PT). Dessas PPPs, quatro (4) são do segmento de mobilidade urbana: Sistema Metroviário Salvador-Lauro de Freitas (SMSL), Sistema Viário BA-052 (Estrada do Feijão), Veículo Leve sobre Trilhos (VLT do Subúrbio – monotrilho) e Sistema Viário Oeste Ponte Salvador-Itaparica; três (3) de saúde (Hospital do Subúrbio, Instituto Couto Maia e Diagnóstico por Imagem); uma (1) de saneamento (Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe); e uma (1) de cultura/esporte/lazer (Arena Fonte Nova). Ao mesmo tempo, existem dois projetos em estudo pelo governo do Estado: Plataforma Logística

do São Francisco e Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos Urbanos. Em relação à Prefeitura Municipal do Salvador, há um projeto de PPP de iluminação pública.

Por outro lado, em 2005, foi criada a Lei 11.107, de 06 de abril de 2005, que dispõe sobre outro tipo de arranjo institucional, os consórcios públicos. Neste tipo de arranjo, a governança metropolitana não se resume ao somatório de execução conjuntas de políticas setoriais e sim na gestão cooperativa dos municípios na gestão do território metropolitano. Não apenas a norma legal oferece conforto jurídico para as operações, mas sua regulamentação, através do Decreto 6.017 de 17 de janeiro de 2007, dispõe que as transferências voluntárias dos órgãos e entidades federais se destinarão preferencialmente a estados e municípios, cujas ações sejam desenvolvidas através de consórcio público. Apesar do avanço, a maioria dos consórcios implantados abrigam políticas setoriais, como: saúde e destinação final de resíduos sólidos.

3 A GOVERNANÇA METROPOLITANA NA RMS

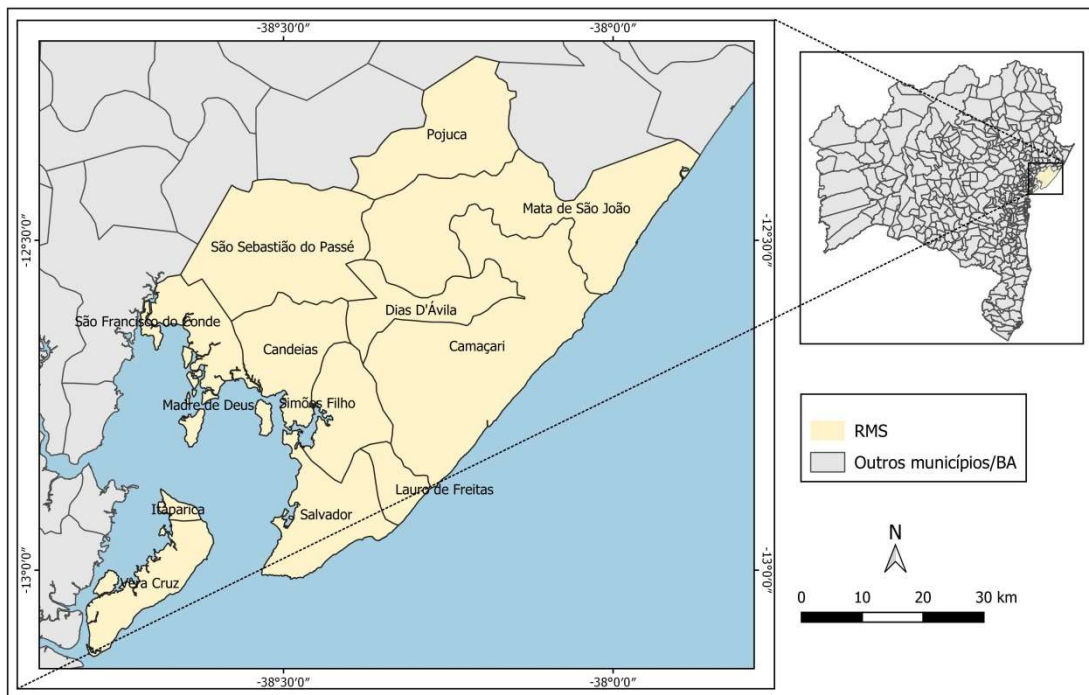
No estado da Bahia, a Constituição Estadual de 1967 (no artigo 105) já se previa a possibilidade de declarar Salvador e seu entorno como área de relevante interesse para a execução do Plano de Desenvolvimento Econômico e Social, podendo ser constituída entidade específica para administração do plano. Em 1970, com a Lei 2.847, foi delimitada a área metropolitana de Salvador e, em 1972, a Lei 3.064/72, que ratifica a área como de relevante interesse. Nesse ínterim, nota-se que antes da criação oficial da Região Metropolitana de Salvador, instituída por Lei Complementar Federal 14/73, a área metropolitana composta por municípios do recôncavo da Bahia já havia sido delimitada. O intuito inicial era desenvolver socioeconomicamente esta área.

Com a criação da Região Metropolitana de Salvador, composta inicialmente por oito municípios, aos quais se agregaram posteriormente outros dois municípios por desmembramento (Dias D'Ávila e Madre de Deus), e mais 03 municípios – Mata de São João – Lei estadual 30/2008, São Sebastião do Passé – Lei Estadual 30/2008 e Pojuca – Lei Estadual 32/2009, assim constituindo hoje 13 municípios (Figura 1), sua gestão foi passada para a Companhia de Desenvolvimento do Recôncavo - CONDER, criada pelo Decreto 20.353/67 com a missão de formular estratégia para o desenvolvimento dos 37 municípios do Recôncavo Baiano. Um conselho consultivo e deliberativo, previsto pela Lei 4/73, foi instituído. Este mesmo instrumento transformou o FEAM em Fundo Especial de Equipamento da Região Metropolitana de Salvador – FEREM, cujos os recursos eram geridos pela Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia do Estado da Bahia – SEPLANTEC. O estatuto da CONDER foi aprovado pelo Decreto 24.178/74 e, no mesmo ano, através da lei delegada 08, o

conselho deu lugar à Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Salvador – CONDER, empresa pública vinculada a SEPLANTEC e na resolução 1/74 foi aprovado o regimento interno da Companhia.

Já a Lei 3.103/73 criou o Fundo Especial de Equipamento da Área Metropolitana do Recôncavo – FEAM, considerando sob esta denominação área metropolitana de Salvador.

Figura 1 – Municípios que compõem a Região Metropolitana de Salvador – 2021



Fonte: Elaboração própria.

Em 1975, a CONDER passa a vincular-se diretamente ao Governador do Estado, buscando superar os conflitos inter e intragovernamentais. O Decreto 24.741/75 aprova a alteração dos estatutos da CONDER. Em 1986, com a Eleição de Waldir Pires, candidato do PMDB para Governador do Estado da Bahia, e após a Constituição de 1988 que declara a autonomia dos municípios, a Companhia passa por período de busca identidade, visto que muitas das ações realizadas pela companhia interfere na gestão dos municípios, que estão readquirindo à sua autonomia municipal. Assim, após 20 anos de Prefeitos nomeados, as ações do Estado através da CONDER começaram a ser vista como uma interferência indevida do Estado na autonomia municipal.

Em 1990, com o retorno do grupo político liderado pelo Governador Antônio Carlos Magalhães, a CONDER retoma às suas ações visando o contexto da RMS, como por exemplo:

- Elaboração e implantação dos Planos Diretores de Limpeza Urbana;

- Construção dos aterros compartilhados de Salvador/Lauro de Freitas/Simões Filho, Camaçari/Dias D'Ávila, São Francisco do Conde/Madre de Deus/Candeias, e Vera Cruz/Itaparica;
- Implantação do Programa de Educação Ambiental da Região Metropolitana do Salvador;
- Doação de equipamentos de coleta em regime de comodato;
- Contratação de empresas para realização do Gerenciamento dos Sistemas de Limpeza Urbana Municipal.

Em 1998 ocorre a fusão da CONDER com a URBIS, e a nova CONDER torna-se responsável pela execução e coordenação de toda política de desenvolvimento urbano, metropolitano e habitacional do estado da Bahia (decreto 7.543/99). Com esta mudança, o órgão apesar de ter suas atribuições ampliadas, perde o seu foco de empresa de planejamento metropolitano e de políticas públicas urbanas com ênfase na cooperação entre os entes federativos, para se tornar uma empresa de execução de obras de urbanização, tipo: praças públicas, estádios de futebol, construção de arruamentos e avenidas, etc. Atualmente a CONDER é vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia.

Vale ressaltar que em 2014 foi criada a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador (EMRMS), pela lei complementar de número 41, de 13 de junho de 2014. Esta entidade de gestão e planejamento foi vista por muitos técnicos e gestores públicos como uma tentativa de restabelecimento da política metropolitana do período de 1964 a 1985, por outros, uma forma de intervenção à autonomia municipal. A Entidade Metropolitana é uma autarquia intergovernamental de regime especial, com caráter deliberativo, normativo e personalidade jurídica de direito público, que tem por finalidade exercer competências relativas à integração da organização, planejamento e na execução de funções públicas de interesse comum aos municípios integrantes da RMS (BAHIA, 2014). Sua atuação é pouco expressiva na região entre outros motivos pelo não reconhecimento do município de Salvador da sua existência.

4 POSSIBILIDADES DE UMA GOVERNANÇA PARTICIPATIVA E COLABORATIVA

4.1 Governança participativa e colaborativa

As possibilidades de arranjos institucionais de governança participativa e colaborativa foram sendo adotados a partir do processo de redemocratização iniciado em 1985, e,

posteriormente, com as propostas de reforma do Estado na década de 1990. Novas formas de atuação nas políticas públicas começam a surgir, com objetivo de aumentar a legitimidade das políticas de Estado, estabelecendo parceria entre administração pública e a sociedade civil, buscando o equilíbrio entre a eficiência econômica, transparência, controle social e participação política institucional. Segundo Mendonça (2014, p. 33), a noção marxista de Estado elaborada por Gramsci, concebe os conceitos de “sociedade política e a sociedade civil, resultando uma visão de Estado Integral ou Estado Ampliado”. Nesta visão de Estado Ampliado, a gestão e a governança participativa são importantes ferramentas que permitem que grupos sociais possam participar da elaboração de determinadas políticas públicas.

Nesse sentido, o Conselho de Políticas Públicas Participativa está de acordo com a visão de Estado Ampliado: “o estado ampliado transborda os limites institucionais do Estado em sua acepção no senso comum” (MENDONÇA, 2014, p. 36), pois “a transformação social e do Estado nas sociedades capitalistas ocidentais só pode ser obtida a partir da multiplicação dos aparelhos de hegemonia da sociedade civil” (MENDONÇA, 2014, p. 37 e 38). Porém, este também dialoga com a visão liberal do Estado, já que os conselhos são espaços por excelência de diálogo, pactuação, onde os diferentes grupos sociais e econômicos buscam uma convergência de políticas públicas que busquem o bem comum da sociedade, renunciando a interesses particulares. Segundo Mendonça (2014), para superar o Estado nocivo é necessário um contrato social, ou seja, um grupo de indivíduos deve renunciar a seus direitos e prerrogativas individuais, em nome do bem comum da sociedade como um elemento “soberano” tido como capaz de superar as consequências funestas do autogoverno.

Apesar dos avanços na participação da sociedade civil na elaboração e controle das políticas públicas, o processo de repartição de recursos e serviços tem sido caracterizado em uma divisão desigual entre os grupos sociais, pois se adota critérios econômicos, regionais e populacionais sem levar em consideração, segundo Haesbart (2014), as dimensões de raça, etnia, gênero que permite refletir que as desigualdades não se reduzem à dimensão econômica, mas também cultural.

Este processo é facilitado por existência de uma infinidade de conselhos participativos sendo que alguns são focados nas políticas de infraestrutura (habitação, mobilidade urbana, cidades, saneamento, etc.), outros em serviços (saúde, educação, cultura, etc.) e outros em políticas sociais (gênero, raça, deficiência, assistência social e outros). Esta “especialização” dos conselhos participativos dificulta a articulação de diversas pautas específicas em uma política comum que consiga atender a universalização do acesso às políticas públicas, por

exemplo, de saneamento ambiental com as demandas das políticas sociais focadas em gênero, etnia, etc.

O conceito de governança se originou no mundo das empresas e, como afirmam Dallabrida e Becker (2003), tem sido bastante discutido nos últimos anos no âmbito da gestão pública, já mencionado anteriormente. Segundo Bevir (2011), a adoção da governança na administração pública põe em relevo a noção de redes como arranjo de governança.

São notados na literatura esforços com base ideológica distintas, que propõe modelos de governança gerencial e democrática – participativo. No modelo gerencial a ênfase recai na eficiência e eficácia e no democrático participativo é focado na relação entre sociedade e o governo e na sua inserção nas decisões políticas.

Assim, na governança participativa a expectativa é que o governo e suas ações sejam movidos pelo interesse público, demandando o fortalecimento da cidadania. O resultado disto é a melhoria decisória pela incorporação ao processo político do conhecimento/experiência de atores que são alvo e demandantes das políticas públicas, possibilitando a transformação do “ser sujeito” em “ser cidadão”. Mendonça (2014, p. 35) afirma que “neste ponto torna-se essencial no pensamento gramsciano a figura do intelectual como organizador das vontades e da ação coletiva”, logo a influência das organizações sociais nos processos participativos depende de sua capacidade de gerar seu próprio quadro de intelectuais, isto é, militantes sociais capazes da formulação e disputa das diretrizes das políticas públicas urbanas nos conselhos de participação e controle social.

A inclusão da sociedade nos conselhos de políticas públicas tem como consequências a melhoria do fluxo de informação cidadão – governo – cidadão, aumento da vitalidade democrática, da legitimidade política e da governabilidade. Pois possibilita que o governo responda de forma mais eficiente às demandas dos cidadãos.

O desafio está em conciliar eficiência e participação social, para não incorrer em paralisia decisória e exclusão social. Kearns (1995) faz ressalvas à participação, pois os cidadãos ativos têm uma tendência elitista, uma vez que normalmente são especialistas e de classe média que exercem a participação e, conseqüentemente, o controle da gestão pública. O autor aponta que esta participação elitista pode levar a uma forma paternalista de gestão pública local. Neshkova (2014) afirma que, muitas vezes, a participação da sociedade civil nos órgãos colegiados de elaboração e controle das políticas públicas representam interesses privados de setores dos movimentos sociais organizados que podem ser diferentes ou antagônicos aos do interesse público. Por exemplo, a defesa dos estudantes do passe livre pode acarretar um

aumento da tarifa para outros segmentos da sociedade ou implicar no aumento do subsídio do governo municipal ao sistema de transporte público.

Com objetivo de melhorar o desenvolvimento e impedir o clientelismo na elaboração e execução de políticas públicas, a Constituição de 1988 propôs diversos mecanismos de participação social que foram aperfeiçoados e regulamentados no período pós-constitucional, tais como: fóruns, audiências públicas, conselhos de políticas públicas, ouvidorias, dentre outros. Por outro lado, a dependência dos recursos federais da grande maioria dos estados e municípios, e o orçamento em grande medida comprometido com as vinculações constitucionais, são impedimentos para a implantação de políticas públicas que atendam as proposições da gestão participativa. Segundo Avritzer (2008), o Brasil se transformou ao longo do século XX de um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de menor renda, em um dos países com maior número de práticas participativas. A constituição cidadã de 1988 possibilitou a criação de conselhos de controle social com a participação da sociedade civil. Com aprovação da lei orgânica da saúde (LOS) e da assistência social (LOAS) que abonou a implantação de conselhos de controle e participação social a nível federal, estadual e municipal, estes mecanismos foram, aos poucos, sendo estendidos e reaplicados para outras políticas públicas, como habitação, transporte e saneamento, com grau diferenciado de: caráter (deliberativo, consultivo, e de assessoria), composição (paritário ou proporcional) e de amplitude federativa (nacional, estadual e municipal).

É importante ressaltar que nos casos dos conselhos de transporte e habitação, a iniciativa originária de sua criação foi comumente no âmbito municipal com grau elevado de participação popular, na implantação de conselhos de desenvolvimento urbano e saneamento, geralmente a iniciativa foi no âmbito federal e estadual, e, nestes casos, o conselho tinha composição majoritária de setores governamentais e entidades técnicas. Enquanto os conselhos de saúde e assistência social são organismos de controle de um Sistema Nacional que define as competências de cada ente federativo, os recursos orçamentários e a existência de conselhos com atribuições próprias em nível federal, estadual e municipal.

Ressalta-se que a efetividade e o poder de deliberação de cada conselho dependem da organização das entidades representativas dos movimentos populares e de sua capacidade de realizar alianças com representações da academia, dos sindicatos, da área profissional e alguns casos pontuais com o setor empresarial, como ocorreu na elaboração e aprovação da Política Nacional de Mobilidade Urbana e na criação do Conselho Nacional das Cidades. Segundo Avritzer (2008), “os conselhos de políticas públicas se constituem em desenho institucional de

partilha de poder, que são criados e implantados por iniciativa do Estado, com representação de atores da sociedade civil e do governo”.

Além dos conselhos de políticas públicas, existe ainda a possibilidade de participação da sociedade civil nos processos de audiência pública, muito comum na discussão dos Planos Diretores nos diversos componentes: urbano, mobilidade urbana e saneamento ambiental.

A proposição e instalação das câmaras setoriais tripartites instaladas no primeiro governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-1998) que se propunha a discutir: níveis de produção, salários, empregos, impostos e incentivos fiscais para uma determinada cadeia produtiva da indústria, é um bom exemplo de governança colaborativa implantada pela União.

Neste novo contexto, os governos locais foram demandados no sentido de adequar suas instituições e modos de agir a um mundo cada vez mais globalizado, competitivo e interdependente. Governos municipais, tradicionalmente voltados para solucionar problemas locais e específicos relacionados ao planejamento urbano, educação, saúde, assistência social e as outras políticas públicas locais, são “convocados” a pensar, discutir e propor estratégias urbanas que considerem os riscos e oportunidades oferecidas no mundo globalizado. Ao mesmo tempo, os gestores urbanos sofrem pressões por parte dos setores da população e das comunidades locais que são expostas aos efeitos colaterais do progresso econômico e da globalização, como: aumento do desemprego estrutural, criminalidade, violência urbana, deterioração ambiental, queda da qualidade de vida, aumento da vulnerabilidade social, construção de “aparatos estatais” paralelos, e questionamento da legitimidade do poder e do sistema representativo municipal.

Em vista deste quadro, a gestão pública é demandada em criar condições favoráveis para uma inserção progressiva dos setores mais modernos e dinâmicos da cidade na economia globalizada e procurar medidas de mitigação dos problemas sociais, econômicos e ambientais.

No Brasil, o debate teórico sobre gestão urbana tem sido caracterizado, desde início dos anos 90, pela contraposição entre as concepções dos modelos gerencial, sobretudo utilizando as PPP's mencionadas, e democrático participativo (FREY, 2007). As transformações ocorridas em função da globalização, da imposição do modelo neoliberal de desenvolvimento e das crescentes demandas por participação pela população e sociedade civil, levaram a transformações importantes que pode ser compreendidas através da gestão urbana na emergente sociedade de rede, que terá como consequência o aumento do desempenho administrativo, da democratização dos processos decisórios locais, onde governar passa a ser um processo interativo porque nenhum ator detém sozinho o conhecimento e capacidade de recursos para

resolver os problemas unilateralmente. No entanto, a ampliação do debate da governança tem a ver com a retração do Estado, promovida pelas políticas neoliberais, que provocou o enfraquecimento das instituições públicas em sua capacidade de gerir eficientemente com os crescentes problemas urbanos. Portanto, é possível distinguir entre versões de governança que enfatizam a eficiência governamental e outros que enfatizam o potencial democrático e emancipatório (FREY, 2007).

Apesar das diferenças ideológicas das duas abordagens, percebe-se a confluência de ambas para as concepções de práticas de governança e de gestão em rede, evidenciando se uma aproximação do modelo gerencial e democrático participativo, sem, porém, chegar a uma dissolução dos antagonismos ideológicos que estão na origem das propostas.

A expansão do número de atores envolvidos nos arranjos de governança acarreta, entretanto, um potencial conflito com o próprio princípio democrático. Enquanto os processos governamentais e a democracia liberal ganham legitimidade política, primordialmente pelo fato de serem baseados no sufrágio universal através do voto popular, os participantes do sistema de governança não dispõem, em geral, de legitimidade oriunda diretamente da soberania popular. Para evitar um vácuo de legitimidade em processos de governança, Schmitter (2002) e Grote e Gbikpi (2002) sugerem à adoção da concepção de detentor (*holder*) de títulos ou direito como critério de participação. Isto significa que uma pessoa ou organização para que possa participar em um arranjo de governança, deve possuir alguma qualidade ou recurso específico que justifica seu envolvimento. Por exemplo, no Conselho Municipal de Transportes os estudantes devem participar na qualidade de usuário significativo do sistema (em alguns municípios são 30% das viagens), os concessionários de ônibus por serem operadores do sistema, e o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia ou entidade similar por congregar profissionais que detém o saber técnico e atribuições para atuar no planejamento da operação do sistema mobilidade e transporte urbano.

Dessa forma, é necessário privilegiar certos grupos de acordo com a substância do problema ou do conflito que precisa ser resolvido. Identificar o desenho político ou arranjo de governança mais pertinente, torna-se uma tarefa fundamental da própria governança (SCHMITTER, 2002). Parece imprescindível que tais arranjos de governança sejam resultados de amplas negociações que envolvam, além das partes interessadas, a própria representação popular, isto é, a Câmara Municipal, de modo que tais formas alternativas de deliberação política possam efetivamente alcançar legitimidade democrática.

Na prática da administração municipal observa-se influência das condições reais, muitas vezes restritivas com os quais os governos locais se defrontam com a mescla das duas

abordagens. Governos municipais de esquerda normalmente recorrem a instrumentos gerenciais. Governos conservadores de tendência neoliberal veem se obrigado abrir espaços para a participação popular em busca de legitimidade política.

4.2 Experiências de arranjos de governança colaborativo e participativo em regiões metropolitanas no Brasil

Como exemplos de arranjos participativos e colaborativos, esta seção visa trazer alguns avanços na esfera da governança metropolitana: Na Região Metropolitana de Belo Horizonte houve avanços consideráveis. Foi proposta e implantada uma assembleia metropolitana, um conselho deliberativo, uma agência de desenvolvimento e um fundo de desenvolvimento metropolitano. Este arranjo avançou bastante durante a gestão de Fernando Pimentel na Prefeitura de Belo Horizonte e Aécio Neves no Governo do Estado em função da convergência administrativa, continuando nas gestões de Márcio Lacerda e Fernando Pimentel e estagnando nas atuais gestões de Alexandre Kalil / Romeu Zema. Neste caso, podemos constatar que um modelo baseado na aproximação política dos governantes pode se tornar a médio prazo uma fragilidade do arranjo institucional quando ocorre mudança do cenário político eleitoral. Um aspecto positivo do arranjo da Região Metropolitana de Belo Horizonte é a preocupação com o eixo territorial, principalmente por meio da integração entre os vários planos diretores locais e o plano integrado de desenvolvimento metropolitano, possibilitando aglutinação de atores públicos e privados em torno da execução de programas e projetos de integração metropolitana.

O desafio deste modelo é a articulação/integração dos planos diretores locais a um planejamento metropolitano mais amplo incorporando diretrizes em prol da eficiência coletiva no uso e ocupação do espaço metropolitano e a capacidade de transformar o planejamento em programas e projetos. O fundo de desenvolvimento metropolitano ainda é incipiente e será fundamental para consolidação do modelo de arranjo metropolitano.

Na Região Metropolitana de Recife, o governo Estadual, em parceria com os municípios metropolitanos, avançou na construção de um consórcio público interfederativo de transporte público denominado “Grande Recife Consórcio de Transporte” que foi criado em 08 de setembro de 2008, sendo a primeira experiência de consórcio de transportes do Brasil. O Consórcio é vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação. As principais funções deste consórcio é planejar e gerir o sistema de transporte público de passageiros na região metropolitana, contratar serviços de transporte por meio de licitação pública, regulamentar e fiscalizar o cumprimento do contrato de concessão. As principais vantagens para os cidadãos, municípios e empresários, são: maior transparência na gestão, integração do

sistema de transporte eliminando as sobreposições, integração da tarifa por meio do sistema estrutural integrado, maior mobilidade e inclusão social, mais alternativas de deslocamento com uma única tarifa e instrumento contratual transparente com obrigatoriedade de pagamentos dos serviços prestados.

Na Região Metropolitana de Curitiba o arranjo é fundamentado em programas de desenvolvimento metropolitano, cujo o eixo estruturante é um sistema integrado de monitoramento e fiscalização do uso e ocupação do solo nas áreas de mananciais que foi elaborado pela Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), organismo de planejamento metropolitano. Os conflitos existentes entre o governo estadual e município de Curitiba criou impasses para obtenção de recursos para financiar os programas. O Arranjo proposto é fundamentado em: Arranjo institucional através de consorcio público, fundo metropolitano de caráter interfederativo, planejamento integrado do uso e ocupação do solo e fiscalização do uso dos mananciais.

Em São Paulo, o consórcio ABC é um exemplo do municipalismo regionalizado e da governança colaborativa, onde os atores sociais construíram um conjunto de arranjos informais, mas com forte embasamento social, para lidar com os efeitos da crise socioeconômica que abateu sobre a região (REIS, 2008). Além disso, verificamos uma proliferação de mecanismos de articulação social/territorial. O Consórcio foi criado em 1990 e se transformou no primeiro consórcio multissetorial de direito público e natureza autárquica, em 2010. É formado pelos municípios de: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

O referido consórcio foi transformado em órgão público com objetivo de se adequar à lei federal 11.107 de 2005, pelo qual a União apenas celebra convênios com os consórcios públicos constituídos sob a forma de associação. O modelo vigente permite ao consórcio abrir processos de licitação para obras, dispensa o consorcio de licitação para realizar contratação com entes federativos ou entidades de sua administração direta. O consorcio possui imunidades tributárias e vantagens processuais.

O Consórcio é mantido com recursos oriundos dos municípios, de acordo com suas receitas orçamentárias. As atividades são operacionalizadas de acordo com as decisões da assembleia, órgão soberano constituído pelos prefeitos. A Assembleia elege o presidente e o vice-presidente, e se reúne de forma ordinária uma vez por mês. Existe ainda um conselho consultivo composto por representantes de entidades sindicais, empresariais e sociedade civil organizada. Os encaminhamentos das deliberações são de competência da secretaria executiva com auxílio da equipe técnica e dos grupos de trabalho. O consorcio tem como atuação os

setores de: infraestrutura, desenvolvimento econômico regional, gestão ambiental, saúde, educação, cultura e esporte, assistência e inclusão social, segurança pública e financiamento institucional.

É importante ressaltar que há proliferação de arranjos colaborativos nas áreas de saúde (convênio estado e município), os recursos hídricos (via comitês de bacia) ou comitês específicos para gerenciar programas e projetos de desenvolvimento local e regional (por meio de agências regionais, às vezes articuladas com a participação ativa dos atores empresariais e segmentos da sociedade civil).

Na Região Metropolitana do Salvador depois da experiência exitosa de gestão e governança metropolitana implantada no período autoritário de 1964 a 1985, houve uma regressão na gestão metropolitana principalmente com o restabelecimento das eleições diretas para os Prefeitos dos municípios metropolitanos que foram eleitos ressaltando autonomia municipal e rejeitando a intervenção do governo do Estado através da CONDER nos assuntos de competência municipal, apesar de várias novas e antigas competências municipais terem um impacto metropolitano como o transporte públicos de ônibus e o destino final de resíduos sólidos.

No período que antecedeu a criação da Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador (em 2014), foi gestado o programa metropolitano que financiou a contratação de equipes técnicas para elaboração dos Planos Diretores Urbano, Planos Diretores de Limpeza Urbana, construção de aterros de quatro aterros sanitários e doação de equipamentos de operação de limpeza urbana. Este programa findou em 1998 e a partir deste momento a governança metropolitana institucionalizada foi substituída pouco a pouco pela gestão colaborativa em políticas públicas setoriais.

Na Bahia, o Consorcio de Saúde é interfederativo e congrega municípios limítrofes e/ou de uma mesma região com objetivo de aumentar a eficiência e reduzir custos (ganhos em escala) com assistência à saúde de municípes. O modelo amplia e aproxima o atendimento de média e alta complexidade as populações do interior da Bahia com a construção de Policlínicas regionais de saúde com múltiplas especialidades. A construção é custeada pelo Estado ou em parceria com os municípios, o custeio é rateado entre o Estado (40%) e os municípios consorciados (60%) que pagarão sua cota parte proporcional ao número de habitantes de cada unidade federativa municipal.

Na área de bacias hidrográficas podemos citar o Consorcio de Desenvolvimento Sustentável do Território Bacia do Paramirim que se organiza através de um conselho

administrativo que é eleito entre os prefeitos dos municípios consorciados e uma equipe técnica para execução e contratação de serviços e obras.

Por outro lado, em várias regiões surgem arranjos “alternativos” com a participação ativa de atores não governamentais e algum grau de formalização: Câmaras, Fóruns, e Conselhos de desenvolvimento que articulam o planejamento estratégico e territorial com políticas e ações nas áreas de meio ambiente, infraestrutura urbana e o desenvolvimento econômico.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em vista deste quadro teórico apresentado, as áreas metropolitanas, como a RMS, ainda são carentes em instrumentos consensualizados entre os municípios e Estado que possa implantar a gestão compartilhada das políticas urbanas e metropolitanas na direção de uma governança metropolitana. Apesar disso, importantes arranjos institucionais (consórcios públicos e convênios) pontuais vêm sendo implantados em outras regiões metropolitanas brasileiras.

Os princípios da governança colaborativa preconizam à atuação conjunta de instituições governamentais, empresariais, organizações não governamentais e representações do movimento popular e sindical. Nesse sentido, se fazia necessário que fossem propostos à sociedade da RMS um modelo de gestão e governança das políticas públicas coerente com a matriz econômica adotada, que se alicerçasse na “colaboração e parceria” entre os diversos agentes na coprodução de serviços, políticas e bens públicos e da melhoria do desempenho focado em resultados com objetivo de gerar valor público¹ e na sustentabilidade econômica e social. O financiamento para as regiões metropolitanas também é uma questão de grande fragilidade e que tem impacto direto na escolha dos modelos de governança.

É necessário também destacar que as dificuldades do federalismo brasileiro vêm ganhando cada vez mais espaço. As relações entre os governos estaduais e municipais com o governo federal atravessam período de tensão permanente, que têm a sua face mais visível na chamada guerra fiscal, limitação da capacidade de endividamento e na divisão “desigual” das receitas tributárias. Nessa estrutura complexa de competências e atribuições comuns, concorrentes e complementares entre entes federados, a cooperação e a coordenação intergovernamentais ganham uma importância fundamental.

¹ Entendendo-se valor público como retorno investimento da sociedade no Estado através dos impostos em bens e serviços públicos para o cidadão.

REFERÊNCIAS

- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil Democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.
- AZEVEDO, Sérgio de; Guia Virginia Rennó dos M. Relatório de pesquisa e eficácia da gestão metropolitana: Gestão Metropolitana e Consorciamentos Intermunicipais: Arranjos institucionais tradicionais e recentes. 2004.
- BAHIA. Lei nº 9.290, de 27 de dezembro de 2004. Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia - PPP Bahia e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, 27 dez. 2004.
- BEVIR, Mark. Gestão e governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011.
- CARVALHO, I. M. M. de; PEREIRA, G. C. A cidade como negócio. **EURE: Santiago do Chile**, v. 39, n. 118, set. p. 5-26, 2013.
- DALLABRIDA, Valdir R.; BECKER, Diniza F. Governança Territorial. Desenvolvimento em Questão, Ijuí, RS, ano 1, n.2, p 73 -97 jul./dez.2003.
- DINIZ, E. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 385-415, 1995.
- FERNANDEZ *et al.* Impacto dos determinantes das parcerias público-privadas em economias emergentes. **Planejamento e Políticas Públicas – PPP**, n. 44, p. 291-315, jan./jun. 2015.
- FREY, Klaus. Governança urbana e participação pública. **RAC - Eletrônica**, v. 1, n. 1, artigo 9, p. 136-150, jan./abr. 2007.
- GOUVÊA, R. G. **A questão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- HAESBART, R. **Território e descolonialidade: sobre o giro (multi)territorial/" de(s)colonial na "América Latina"**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Niterói: Programa de Pós-Graduação em Geografia; Universidade Federal Fluminense, 2021.
- KEARNS, Ade. Active citizenship and local governance: political and geographical dimensions, *Political Geography*, v 4, n.2,p. 155-75, fev.1995.
- MARQUES, E. De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v.35, n. 2, p. 15-33, jul. 2016.
- MENDONÇA, Sônia Regina. Estado Ampliado como Ferramenta Metodológica. *In: Publicação do Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre Marx e Marxismo Marx e o Marxismo*. **Marx e o Marxismo**. v. 2, n. 2. Niterói: Universidade Federal Fluminense, jan./jul. 20142014. p. 27-43.
- MOURA, M. A. Espacialidades e institucionalidades: Uma leitura do arranjo socioespacial e do modelo de gestão das regiões metropolitanas do Sul do Brasil. XXIV Encontro anual da ANAPOCS. Anais Petrópolis 2000.
- NESHOKOVA, Milena I. Does Agency autonomy fosters public participation? *Public administration Review* V 74 , n. 1, p. 64 -74, jan./fev.2014
- OLIVEIRA, F, de 1999. Privatização, destituição da fala e anulação da política, In F. de Oliveira & M. C. Paoli (orgs). *Os Sentidos da democracia: Políticas de Dissenso e hegemonia Global*. Petrópolis: NEDIC, Vozes.
- REIS, R. C. dos. *Alternativa Política no contexto federal. Integração regional no Grande ABC Paulista* São Paulo, Blucher Acadêmico, 2008.

RIBEIRO, L. C. de Q. **As metrópoles e o direito à cidade na inflexão ultraliberal da ordem urbana brasileira**. IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 2017. Texto para discussão interna – INCT Observatório das Metrópoles.

ROLNIK, R. **O que é Cidade**. São Paulo: Brasiliense 1995.

ROLNIK, R; SOMERKH, N. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. *In*: RIBEIRO, L.C. DE Q. (org.). **Metrópoles**: Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004.

SCHIMITER, P. C. Participacion in Governance arrangements: is there any reason to expert it will achieve sustainable and innovative policies in multi-level-context? *In*: J.R Grote & B . Gbikpi (Eds). Participatory governance. Political and scietal implications (p 51-69), Opladen: Leske + Budrich, 2002.

SILVA, M. P.; CARVALHO, S. S. de; OLIVEIRA, M. J. dos S. de. Desenho organizacional da rede de agentes que envolvem as parcerias público-privadas de saúde na Região Metropolitana de Salvador. **Geosul**. Florianópolis, v. 34, n. 73, p. 464-497, set./dez. 2019.

WORLD BANK. **The International Bank for Reconstruction and Development**. Managing development: the governance dimension, 1991. Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/6/03/07/000090341_20060307104630/Rendered/PDF/34899.pdf. Acesso em: 5 fev. 2020.