

## Planos Territoriais Metropolitanos: Governança, Consenso e Colaboração

### Metropolitan Territorial Plans: Governance, Consensus and Collaboration

### Planes Territoriales Metropolitanos: Gobernanza, Consenso y Colaboración

*Gabriela Stein Zacchi. Mestra em Urbanismo, História e Arquitetura na Cidade pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, SC, Brasil.  
E-mail: gabi.zacchi@gmail.com*

*Sergio Torres Moraes. Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (USP) com período "sanduíche" na Universidade da Califórnia em Berkeley e mestre em Arquitetura e Urbanismo pela USP, São Paulo, SP, Brasil.  
E-mail: sergiomoraes@arq.ufsc.br*

#### Resumo

Este artigo trata do planejamento territorial metropolitano integrado. Embora, no cotidiano da vida urbana, as fronteiras municipais tenham sido esquecidas, ainda se busca uma estrutura de governança interfederativa que proporcione a prestação de serviços de melhor qualidade, equidade social e racionamento dos recursos. Este artigo se propôs a entender quais fatores uma estrutura de governança podem determinar o bom andamento de planos territoriais metropolitanos. Percebeu-se que não há um modelo de governança que possa ser replicado para garantir o sucesso do planejamento integrado. Nota-se, entretanto, que a vontade dos atores de colaborar é um fator determinante do sucesso do planejamento territorial metropolitano. Para atingir esse consenso em prol da colaboração, este estudo sugere que o ponto de partida do desenvolvimento de um plano territorial metropolitano deve contemplar alguns passos que se mostraram fundamentais para a construção do consenso, são eles: a interdependência dos participantes, a estrutura de incentivos oferecida e a representatividade adequada de cada ator no processo.

**Palavras-chave:** Região metropolitana; Planejamento metropolitano; Plano territorial.

## Abstract

This article deals with metropolitan territorial planning. Even though the fact that in the daily urban life the borders were surpassed, a governance structure is still needed to provide better quality services, social equity, and resource rationing. This article has proposed to understand what factors in a governance structure can determine the good progress of metropolitan territorial plans. It has been realized that there is no single model of governance that can be replicated to ensure the success of integrated planning. It is noted, however, that the will of the stakeholders to collaborate is a determining factor of the success of the metropolitan territorial planning. In order to reach this consensus for collaboration, this study suggests that the starting point of the development of a metropolitan territorial plan must contemplate some steps that have been fundamental for the construction of the consensus, they are: the interdependence of the participants, the structure of incentives and the appropriate representation of each actor in the process.

**Keywords:** Metropolitan region; Metropolitan planning; Territorial plan.

## Resumen

Este artículo trata de la planificación territorial metropolitana integrada. A pesar de que, en el cotidiano de la vida urbana, las fronteras municipales fueron olvidadas, todavía se busca una estructura de gobernanza interfederativa que proporcione la prestación de servicios de mejor calidad, equidad social y racionamiento de los recursos. Este artículo se propuso a entender qué factores en una estructura de gobernanza pueden determinar el buen desarrollo de los planes territoriales metropolitanos. Se percibió que no hay un modelo de gobernanza que pueda ser replicado para garantizar el éxito de la planificación integrada. Se observa, sin embargo, que la voluntad de los actores de colaborar es un factor determinante del éxito de la planificación territorial metropolitana. Para alcanzar este consenso en favor de la colaboración, este estudio sugiere que el punto de partida del desarrollo de un plan territorial metropolitano debe contemplar algunos pasos para la construcción del consenso, son esos: la interdependencia de los participantes, la estructura de incentivos ofrecida y la representatividad adecuada de cada actor en el proceso.

**Palabras clave:** Región metropolitana; Planificación metropolitana; Plan territorial.

## INTRODUÇÃO

**A**s regiões metropolitanas brasileiras são territórios de grande importância econômica e onde os problemas sociais mostram sua face mais cruel: a da desigualdade que se expressa em áreas de intensa pobreza e violência. De acordo com Garson (2009, p. 191):

Apesar de próximas do núcleo mais dinâmico da economia, as periferias metropolitanas – e áreas dentro dos próprios núcleos regionais – reproduzem, ou mesmo exacerbam o quadro de forte desigualdade da sociedade brasileira, com poucos similares em nível mundial.

No cotidiano da vida urbana, há muito as fronteiras municipais foram esquecidas. A periferização da população advém da facilidade de deslocamento, da busca de mão de obra, do mercado consumidor e de outros fatores. Entretanto, em se tratando de planejamento urbano de municípios inseridos na mesma região metropolitana, é rotineiro que a orientação urbanística de um município prejudique os demais (MARICATO, 2011). Macrodrenagem, coleta e distribuição de água tratada, transportes de cargas e passageiros, coleta e tratamento de esgoto, habitação, uso e ocupação do solo são temas que exigem um tratamento integrado no âmbito metropolitano.

A necessidade de um planejamento territorial metropolitano vem sendo amplamente debatida em nível mundial. Há a emergência da busca por uma estrutura de governança interfederativa que proporcione a prestação de serviços de melhor qualidade, equidade social e racionamento dos recursos, financeiros, humanos ou ambientais.

Tal percepção levou à busca por formas mais eficazes de ordenar o território. Desse modo, o Brasil sancionou em janeiro de 2015, o Estatuto da Metrôpole – Lei Federal n. 13.089 – que obriga as regiões metropolitanas e os aglomerados urbanos a realizar de maneira colegiada e participativa um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. Verifica-se, entretanto, que passados quase quatro anos da aprovação do Estatuto da Metrôpole, nenhuma região metropolitana brasileira tem o plano territorial integrado aprovado, fazendo com que o governo federal adiasse o prazo final de aprovação do plano para dezembro de 2021.

Desse modo, entende-se que a aprovação da lei não foi capaz, por si, de desencadear um processo ágil de ordenamento territorial metropolitano. Muitos fatores podem ser elencados como causa do não planejamento: a falta de recursos financeiros para a elaboração e consequente execução dos planos, a falta de uma instituição metropolitana de caráter executivo ou a dificuldade de abrir mão da autonomia já conferida aos gestores são os mais citados (GARSON, 2009; MARICATO, 2011).

Em que pese a dificuldade de transposição de todos esses obstáculos, o empecilho ao planejamento metropolitano brasileiro parece repousar principalmente sobre a grande autonomia municipal arraigada. Tendo em vista a dificuldade política de planejamento conjunto, este ensaio procura, por meio da literatura recente, sintetizar maneiras de formação de consenso entre os governos locais, no âmbito do planejamento metropolitano territorial. Governos locais e a forma como se relacionam entre si e com os demais entes da Federação são fundamentais na estrutura de governança. Nesse contexto, a cooperação pode ser chave para reduzir desigualdades e melhorar a eficiência dos serviços públicos.

## AS REGIÕES METROPOLITANAS

As regiões metropolitanas podem ser apreendidas em várias escalas. Podem também ser adotadas diferentes terminologias para o mesmo território, como metrópole, região metropolitana, cidade-região ou aglomerado urbano. Para fins analíticos, Fricke (2017) sugere três atributos principais para definir uma região metropolitana, são eles: interdependência funcional interna, importância relativa do conjunto no sistema urbano e necessidade de cooperação interlocal.

As regiões formaram-se a partir de certos processos sociais recorrentes. Lefebvre (1991) afirma que o processo de industrialização é há um século e meio o motor das transformações na sociedade. O desenvolvimento tecnológico possibilitou a produção de excedente e a conseqüente concentração de riqueza nas cidades. Dessa maneira, além de valores monetários obtidos pelo comércio, houve ainda o acúmulo de serviços, conhecimentos, técnicas e obras (LEFEBVRE, 1991). Esse acúmulo de possibilidades passou a ser desejável, e, já nesse momento de urbanização incipiente, acentua-se a desigualdade socioespacial que permeia os problemas urbanos até hoje.

Esse movimento de atração das cidades nucleares foi especialmente observado no século passado por Christaller (1966). Hoje, os núcleos metropolitanos tendem a crescer de maneira menos acelerada, ao passo que as cidades médias no seu entorno ganham importância. Segundo Limonad (2011), o atual movimento é uma tendência ao crescimento demográfico e à realocação da população de diferentes faixas de renda em áreas periféricas de baixa densidade ou em áreas antes direcionadas para atividades agrícolas ou extrativas.

O deslocamento rumo às áreas menos urbanizadas está enraizado em mudanças sociais e mercadológicas. A falta de acesso à moradia e ao emprego dignos nos centros já há tempo faz com que as classes menos abastadas se acomodem em lugares afastados. Já as classes mais altas são arrastadas por pressão do setor imobiliário, que realiza empreendimentos de grande porte nas periferias. Uma boa parte da ocupação periférica aos centros urbanos é realizada, portanto, pelo setor imobiliário, previamente aos planos oficiais, a partir da lógica de desenvolvimento voltada para o mercado (REIS FILHO, 2006).

Essa nova modalidade de gestão do espaço, adotada pelo setor imobiliário, aconteceu concomitantemente às mudanças no modo de vida contemporâneo. Assim, a profusão de informações e as rápidas transformações tecnológicas que marcam a sociedade pós-moderna refletem na atual forma mutante das regiões metropolitanas – entidades difíceis de ser conceituadas e que apresentam um enorme desafio na gestão de seus recursos.

Apesar dessa complexidade, Harvey (2006) defende que é claro que as alianças regionais vinculadas vagamente em um território e organizadas habitualmente, ainda que não exclusivamente pelo Estado, são uma resposta necessária para defender a coerência regional.

## GOVERNANÇA METROPOLITANA

Desde meados do século passado, o debate teórico mundial aborda qual deveria ser o tamanho ótimo de uma jurisdição metropolitana, entretanto ainda não há consenso sobre qual a melhor estrutura institucional para ela. A única constante é, justamente, que cada contexto deve lidar com o fenômeno de acordo com as suas

especificidades. Assim, a solução de governança metropolitana varia de um país para o outro, em função de sua história e cultura (GARSON, 2009).

Um bom espelho da diversidade de arranjos institucionais metropolitanos europeus é a pesquisa, realizada pela *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD), em 2014, envolvendo 29 países e 263 regiões metropolitanas. O trabalho indica que a instituição das regiões metropolitanas teve sua atenção renovada nos últimos anos, com novos órgãos metropolitanos criados. Das 263 regiões analisadas, 178 possuem órgãos de governança, ou seja, 68%. Em 48 dos 178 governos metropolitanos existentes, os órgãos metropolitanos têm o direito de impor leis ou regulamentos obrigatórios, o que equivale a uma parcela de 27%.

Mas o que exatamente se entende por governança? De acordo com Garson (2009), a governança metropolitana é entendida com o conjunto de ferramentas, mecanismos, instrumentos e ordenamentos que permitem desenvolver ações coletivas capazes de resolver problemas e contribuir para o desenvolvimento desses territórios. Essas estruturas não se restringem às ações e às instituições formais de governo, mas incluem todo o conjunto de organizações engajadas na prestação de serviços públicos e beneficiários destes.

Viabilizar a construção de acordos para toda uma região metropolitana é um grande desafio. Zimmermann e Getimis (2017) apontam que há duas vertentes opostas quanto ao tamanho ideal da jurisdição, cujo papel principal seria a prestação de serviços públicos metropolitanos. Uma delas defende que a fragmentação do espaço leva à falta de eficiência e à dispersão de recursos. Assim, propõem-se arranjos de consolidação obrigatória, estabelecendo novas unidades metropolitanas ou um segundo nível de governo local. Contudo, os atores citam teóricos que apoiam a fragmentação institucional, destacando como vantagens: o ajuste da política local às necessidades dos cidadãos, a importância histórica e política da identidade local, os benefícios da proximidade da prestação de serviços e a participação pública facilitada (OSTROM; TIEBOUT; WARREN, 1961). Nesses casos, a cooperação voluntária seria a resposta para a necessidade de organização regional.

Apesar da diversidade das visões do problema, de maneira simplificada, podem-se categorizar as iniciativas de governança metropolitana em três fases, sendo a última a atual. A imposição pelo governo central de uma organização regional, a ser alcançada por meio da consolidação obrigatória de governos locais ou pelo estabelecimento de um nível adicional de governo, pode ser entendida como regionalismo antigo (*old regionalism*) – que está enraizado em uma abordagem abrangente do regionalismo das décadas de 1960 e 1970 (BAFARASAT; BAKER, 2016).

Na Europa, na década de 1990, começou um movimento de transição para o novo regionalismo (*new regionalism*), como é chamada a associação voluntária, envolvendo autoridades locais, agências governamentais e organizações privadas e de terceiro setor, para planejar os interesses em toda a região e atender a eles (BAFARASAT; BAKER, 2016). Esse modelo, fundamentado em acordos cooperativos, é criticado por alguns acadêmicos sob o argumento de estar focado em uma lógica de desenvolvimento de mercado que visa apenas ao crescimento econômico e não necessariamente à melhor distribuição dos recursos, negligenciando questões sociais (ZIMMERMANN; GETIMIS, 2017).

Não tardou para que se percebesse que, embora não suficiente, a liderança estatal é importante para a governança metropolitana. Assim, nos últimos anos, há a emergência do chamado regionalismo híbrido, que reconhece que o planejamento espacial estratégico deve ser liderado pelo Estado, mas busca colaboração dos envolvidos dentro dessa estrutura abrangente (BAFARASAT; BAKER, 2016).

Para Bafarasat e Baker (2016), essa mistura do regionalismo antigo e do novo evita alguns déficits do primeiro em termos de formação de consenso e construção de instituições, bem como aqueles do último em termos de fornecer uma visão abrangente e um reconhecimento de oportunidades estratégicas e ameaças em maior escala. O regionalismo híbrido passa, portanto, pelo estabelecimento de instituições regionais colaborativas que são incentivadas a produzir planos espaciais para o desenvolvimento integrado.

Zimmermann e Getimis (2017), ao compararem os quadros contemporâneos de governança metropolitana de seis países europeus (Alemanha, Itália, França, Polônia, Espanha e Inglaterra), mostram que, em nenhum deles, pode ser detectado um padrão comum claro de governança metropolitana. Em particular na Alemanha e na Espanha, o padrão dominante seria justamente a variedade do regionalismo metropolitano. Em poucas palavras, o estudo aponta que, dos seis países, a Espanha é provavelmente onde a influência do governo nacional na gestão metropolitana é mais fraca, seguida pela Alemanha. Por sua vez, a Itália, a França, a Polônia e o Reino Unido mudaram suas leis nacionais recentemente e criaram estruturas de incentivo para promover a criação institucionalizada de regiões. Na França, Itália e Polônia foi apontada resistência contra políticas e intervenção lideradas pelo Estado nacional, além de reivindicação por mais autonomia. A pesquisa conclui que, apesar das diferentes ferramentas e resultados, em todos os seis países a competitividade econômica é o principal motivador para a cooperação entre entes locais (ZIMMERMANN; GETIMIS, 2017).

Sobre os territórios metropolitanos latino-americanos, eles apresentam problemas de tal magnitude – como disparidades fiscais, desigualdade social, segregação espacial, entre outros – que levam a crer na necessidade de estruturas de governança instituídas legalmente (GARSON, 2009). Nesse contexto de industrialização tardia e desigual, o papel do Estado seria assegurar que as necessidades dos mais fragilizados fossem consideradas no processo de planejamento.

Entretanto, Garson (2009) aponta que a instituição de uma nova escala de governo parece carecer de viabilidade no caso brasileiro, ao menos no médio prazo, em face da trajetória do movimento municipalista e da associação entre autonomia e descentralização, que é reafirmada na Constituição de 1988. Nesse contexto, os arranjos mais flexíveis de um possível governo metropolitano, como a cooperação voluntária, trazem a vantagem de manter a autonomia dos governos locais.

Para Bafarasat e Baker (2016), a resposta para a governança das regiões metropolitanas é, antes de impor uma condição, considerar o potencial de acordos locais, operando sob um estado central de capacitação (ao contrário de austero) com um compromisso ideológico com a sustentabilidade.

## **REFORMAS INSTITUCIONAIS**

Estudos de casos empíricos mostraram que a estrutura institucional de uma área metropolitana tem um impacto notável na eficiência na prestação de serviços e no

consequente bem-estar da população (POPESCU; ȘTEFAN-GORÎN; TACHE, 2017). A esse respeito, buscar o mecanismo de governança metropolitana mais adequado para cada contexto tem sido tarefa recorrente por meio das reformas institucionais.

O reescalonamento da governança, seja pela criação de um nível intermediário de gestão, seja pela simplificação da administração eliminando atravessadores, foi debatido e colocado em prática nos últimos anos em vários países. A variedade de configurações espaciais e a rápida mutação que as cidades sofrem fazem com que as jurisdições administrativas dos governos não coincidam com a evolução espacial (POPESCU; ȘTEFAN-GORÎN; TACHE, 2017), encorajando as administrações a tentar alternativas para lidar com as questões metropolitanas.

Assim, a criação de mais um nível de governança pode ser um bom aliado para conectar as diretrizes nacionais aos níveis locais, isso se não se perder de vista que seu papel é agilizar as provisões não adicionar mais encargos administrativos ou impor regulamentos complicados (POPESCU; ȘTEFAN-GORÎN; TACHE, 2017). Outra possibilidade seria eliminar instâncias e simplificar o processo.

Evers (2015) reflete sobre essa segunda hipótese a partir dos resultados de uma avaliação plurianual da Lei de Planejamento Espacial de 2008 nos Países Baixos, realizada pela PBL *Netherlands Environmental Assessment Agency* a pedido do Parlamento holandês. A lei mudou o processo de aprovação do plano de zoneamento. Nos moldes da antiga lei, primeiramente as províncias preparavam um plano provincial com uma linguagem generalista, e os municípios, por sua vez, embasados nesse plano geral realizavam seus zoneamentos. O zoneamento municipal era então submetido a um processo de negociação e revisão pela província. A mudança de 2008 aboliu esse processo reativo, permitindo que os municípios realizassem seus zoneamentos definitivamente. A nova lei determinou que as províncias fossem mais específicas sobre seus interesses, e, caso os municípios seguissem as regras de ordenamento, não haveria a necessidade de revisão provincial. Assim as instâncias foram separadas no processo de planejamento. Apenas em casos excepcionais a província deveria enviar observações sobre os planos locais, informando os municípios sobre um possível conflito com interesses provinciais. Esses instrumentos de caráter extraordinário foram, entretanto, utilizados indiscriminadamente, como apontou Evers (2015), confirmando que os objetivos nacionais – simplificação, transparência e desregulamentação – não foram seguidos em nível provincial. Os novos instrumentos foram aplicados para perpetuar o status quo já estabelecido.

Já no caso italiano estudado por Mazzeo (2017), o processo de reestruturação institucional desencadeado pela aprovação da Lei das Cidades Metropolitanas (2014), apesar das suas potencialidades, também não desencadeou mudanças significativas. As novas instituições metropolitanas concentraram-se na formação do plano estratégico, mas de tal maneira que essa tarefa fosse realizada apenas dentro do prazo. Quando se consideram o conteúdo e as previsões dos planos documentados, o autor aponta que os instrumentos formalizados são sem personalidade e não contêm nenhum elemento de inovação nas metodologias, nem visões territoriais particularmente regionais.

A partir desse resultado, o autor lembra a capacidade de comportamento seletivo, usado para reafirmar a cultura de planejamento predominante, à revelia das reformas institucionais e leis aprovadas. O efeito prático do redesenho institucional é indireto. Isso ocorre porque, embora as regras formais e leis possam mudar da noite para o

dia, os costumes, as tradições e os códigos de conduta podem mostrar-se bastante impermeáveis às políticas deliberadas (EVERS, 2015). Desse modo, para que os novos procedimentos e regras resultem em novas práticas institucionais, deve-se lançar mão de estratégias colaborativas.

### **CONSTRUÇÃO DO CONSENSO**

Como já mencionado anteriormente, não há uma resposta sobre o formato e tamanho ideal para uma jurisdição metropolitana. Ainda, seu reescalonamento formal não implica necessariamente em mudanças práticas no ordenamento territorial. É recorrente entre os teóricos, entretanto, que a vontade de cooperar e encontrar um denominador comum a favor do interesse geral seria a chave para uma gestão espacial exitosa das regiões. Esse processo fundamental é também chamado de construção de consenso entre os atores envolvidos, um conceito amplamente debatido e que aqui será direcionado para as ações metropolitanas de planejamento territorial.

Innes e Booher (2010) alegam que a tomada de decisão baseada em consenso é o modo mais propício para alcançar as condições de racionalidade colaborativa. A partir do estudo de pesquisas recentes (ELINBAUM; GALLAND, 2016; SORIA; VALENZUELA, 2013; LEVELT; JANSSEN-JANSEN, 2013; DEYLE; WIEDENMAN, 2014), observou-se que, no que tange ao sucesso do processo de planejamento territorial interfederativo, entre outras, três constantes de análise são possíveis de inferir como elementos fundamentais para a construção do consenso e tomada de decisão. São elas a interdependência dos participantes, a estrutura de incentivo e a representatividade. Sobre elas: falaremos a seguir, sem esquecer que por certo há outros inúmeros fatores envolvidos na complexa dinâmica da gestão regional.

### **INTERDEPENDÊNCIA DOS PARTICIPANTES**

A interdependência funcional interna ou intrametropolitana é muitas vezes medida em termos de fluxo de passageiros ou trocas de serviços entre os municípios que compõem a região. Essa interdependência também é influenciada por fatores geográficos e demográficos. Os municípios vizinhos com maiores preocupações compartilhadas serão mais propensos a colaborar, na busca de oportunidades de soluções para problemas em comum (RAYLE; ZEGRAS, 2013).

Restando clara a interligação e trocas entre os municípios, outro fator determinante no favorecimento das redes de governança é se já houve relações prévias de trabalho em conjunto, proporcionalmente e na medida da expressividade e qualidade dessas parcerias preexistentes (RAYLE; ZEGRAS, 2013). Em determinadas regiões, a existência de trabalhos de cooperação regional é tão vasta que pode aparecer o termo tradição para expressar a tendência de repetir as ações de planejamento integradas.

Rayle e Zegras (2013) esclarecem que as interações positivas prévias aumentam a probabilidade de manter uma parceria, pois já existiu a oportunidade de julgar a confiabilidade dos outros atores envolvidos, reconhecer oportunidades de cooperação e gerenciar os riscos. Os autores ressaltam, contudo, que, em se tratando da escala regional, envolvendo inúmeros municípios, os laços prévios entre um subconjunto de municípios podem ser um obstáculo, pois formam um ativo que os governos municipais podem não querer abandonar em prol das intenções regionais. Ou ainda configurar relações de poder assimétricas, que podem dificultar a colaboração.



### **ESTRUTURA DE INCENTIVO**

Outra ferramenta citada por Deyle e Wiedenman (2014) como determinante no sucesso de parcerias regionais e amplamente difundida em estudos de caso é a criação de uma estrutura de incentivo convincente para motivar os atores a participar, permanecer comprometidos e trabalhar em busca de acordo. As organizações provavelmente tentarão colaboração se as recompensas esperadas superarem os custos.

Incentivos para colaborar dependem da natureza do problema em questão e podem surgir do contexto externo ou dos benefícios inerentes à própria colaboração. Os benefícios externos podem apresentar-se como linhas de financiamento, isenções fiscais, entre outros; e os benefícios inerentes à própria colaboração esperados incluem, por exemplo, capitalização de potenciais economias de escala e conseqüentemente o aumento da probabilidade de alcançar objetivos (RAYLE; ZEGRAS, 2013). Nota-se que a colaboração requer tempo e esforço, ou seja, custos de transação, e necessita superar barreiras, como eventuais flexibilizações de jurisprudências e possível perda de autonomia.

### **REPRESENTATIVIDADE**

Sobre a representatividade, Innes e Booher (2010) argumentam que a racionalidade de uma decisão depende da medida em que reflete o conhecimento e as necessidades de todas as partes interessadas. A inclusão das partes interessadas mostra-se então fundamental para a legitimidade percebida do resultado do planejamento e sua posterior implementação bem-sucedida.

Embora a representatividade de todos os envolvidos seja ideal, muitos participantes no processo de formulação aumentam a complexidade dos esforços colaborativos e podem ser um obstáculo para o diálogo produtivo (DEYLE; WIEDENMAN, 2014), o que é um problema recorrente nas questões metropolitanas que envolvem muitos atores.

Para esses casos, Popescu, Ștefan-Gorîn e Tache (2017) recomendam que um abrangente processo de consulta deve ser implementado para acordar prioridades e objetivos a serem descritos nos planos espaciais metropolitanos. Além dos representantes estatais, o setor privado, preferencialmente organizado, deve ser incluído no debate, juntamente com as universidades. Estas, por sua vez, poderiam mediar as discussões entre cidadãos e autoridades locais. A tecnologia deve ser usada como uma ferramenta para abrir a governança metropolitana para a comunidade mais amplamente possível, tornando o processo mais transparente (POPESCU; ȘTEFAN-GORÎN; TACHE, 2017).

### **DISCUSSÃO**

Este artigo se propôs a entender, a partir de publicações na área, que fatores em uma estrutura de governança podem ter maior relevância para o bom andamento de processos de desenvolvimento de planos territoriais metropolitanos. Particularmente no Brasil, a falta de planos metropolitanos nos mostra que ainda permanecem entraves para modelos operacionais que garantam a gestão compartilhada. A aprovação do Estatuto da Metr pole e a conseqüente obriga o de realizar o planejamento territorial integrado não despertaram nas metr poles brasileiras um processo virtuoso de revisão metodológica e das práticas de planejamento territorial.

Percebeu-se que, no âmbito do planejamento territorial metropolitano não há um modelo único de governança que possa ser replicado para garantir o sucesso do planejamento integrado. As trajetórias de governança não podem ser tomadas como universais, pelo contrário, são fortemente delimitadas pelas especificidades locais e dinâmicas de interação de onde emergem os sistemas de decisão conjunta. Ademais, as soluções ficam mais complexas na medida em que a administração territorial de áreas metropolitanas parece responder a interesses políticos opostos ou estratégias espaciais. Apesar das diferentes ferramentas e resultados, a competitividade econômica e a manutenção do poder continuam sendo os principais fatores para a criação de regiões metropolitanas (ZIMMERMANN; GETIMIS, 2017).

Nesse contexto, as soluções que passam pelo acréscimo ou decréscimo de instituições governamentais intermediárias não se mostram capazes de solucionar o problema de atraso na tomada de decisão por si sós. Avaliando-se os casos internacionais e retomando as considerações de Evers (2015), pode-se afirmar que a normatização de novos procedimentos e regras não produz necessariamente novas práticas institucionais se desvinculadas de normas e valores subjacentes dos atores participantes. Entende-se assim que os atores não abandonarão o poder voluntariamente, mas tentarão usar as novas ferramentas para manter ou mesmo expandir sua influência.

A partir da constatação de que a vontade dos atores de colaborar é, portanto, um fator determinante do sucesso do reescalonamento da governança e da realização de um planejamento territorial metropolitano mais eficiente, reforça-se a ideia de que o chamado “regionalismo híbrido” seria o mais adequado, especialmente no contexto de desigualdade social latino-americano. Nesses termos, reconhece-se que o planejamento espacial deve ser liderado pelo Estado, mas busca colaboração voluntária dos envolvidos dentro dessa estrutura abrangente por meio de incentivos.

Lembrando-se da complexidade e dificuldade de atingir o consenso e a tomada de decisão no âmbito do planejamento territorial metropolitano, este artigo sugere que o ponto de partida para o desenvolvimento de planos territoriais metropolitanos deve contemplar alguns passos recorrentes na literatura, são eles: a interdependência dos participantes, a estrutura de incentivos oferecida e a representatividade adequada de cada ator no processo.

Analisar o grau da interdependência entre os municípios permite saber a dimensão das oportunidades e dificuldades inerentes ao planejamento integrado. Quanto mais interdependentes em termos econômicos, sociais, ambientais etc., maiores podem ser os benefícios alcançados em conjuntos ou as deficiências advindas da falta de ordenamento entre os municípios. Se já existem planos comuns prévios, essas tratativas provavelmente são favorecidas, caso os planos tenham sido bem-sucedidos. Caso contrário, prezar a confiabilidade das tratativas é indispensável.

Manter uma estrutura de incentivos é outro fator que surge como necessário. Explicitar aos envolvidos que as recompensas esperadas no planejamento territorial integrado superam os custos, inclusive em termos financeiros e de capital político, parece ser fundamental.

Por fim, uma última recomendação em relação à representatividade se faz necessário – gerir o planejamento territorial metropolitano de maneira que todos os envolvidos estejam e se sintam representados é oportuno, embora desafiador. Nas questões

metropolitanas que envolvem muitos atores, a representatividade é especialmente difícil de realizar. Portanto, um abrangente processo de consulta deve ser implementado durante a formulação do plano territorial metropolitano, para acordar prioridades e objetivos. Além dos representantes estatais, os setores privado e civil e a academia devem ser incluídos no processo, para favorecer a legitimidade percebida no resultado. Especialmente no contexto brasileiro, de ampla autonomia municipal, espera-se que cada instância envolvida tenha um certo grau de autodeterminação e autonomia na tomada de decisões, para que todos permaneçam motivados e o plano seja desenvolvido e aplicado de maneira satisfatória.

## REFERÊNCIAS

- BAFARASAT, A. Z.; BAKER, M. *Strategic spatial planning under regime governance and localism: experiences from the North West of England*. *Town Planning Review*, v. 87, n. 6, p. 681-703, 2016.
- BRASIL. Lei n. 13.089. Institui o Estatuto da Metr pole, altera a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, e d  outras provid ncias. Brasília, DF, 2015.
- CHRISTALLER, W. *Central places in southern Germany*. Nova Jersey: Prentice Hall, 1966.
- DEYLE, R. E.; WIEDENMAN, R. E. Collaborative planning by metropolitan planning organizations: a test of causal theory. *Journal of Planning Education and Research*, v. 34, n. 3, p. 257-275, 2014.
- ELINBAUM, P.; GALLAND, D. Analysing contemporary metropolitan spatial plans in Europe through their institutional context, instrumental content and planning process. *European Planning Studies*, v. 24, n. 1, p. 181-206, 2016.
- EVERS, D. Formal institutional change and informal institutional persistence: the case of Dutch provinces implementing the Spatial Planning Act. *Environment and Planning C: Government and Policy*, v. 33, n. 2, p. 428-444, 2015.
- FRICKE, C. Metropolitan regions as a changing policy concept in a comparative perspective. *Raumforschung und Raumordnung-Spatial Research and Planning*, v. 75, n. 3, p. 291-305, 2017.
- GARSON, S. *Regiões metropolitanas: por que n o cooperam?* Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.
- HARVEY, D. *A produ o capitalista do espaço*. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2006.
- INNES, J. E.; BOOHER, D. E. *Planning with complexity: an introduction to collaborative rationality for public policy*. Nova Iorque: Routledge, 2010.
- LEFEBVRE, H. *O direito   cidade*. São Paulo: Moraes, 1991. 145 p.
- LEVELT, M.; JANSSEN-JANSEN, L. The Amsterdam Metropolitan Area challenge: opportunities for inclusive coproduction in city-region governance. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 2013, v. 31, n. 3, p. 540-555.
- LIMONAD, E. Urbaniza o dispersa – mais uma forma de expressão urbana? *Revista Forma o*, v. 1, n. 14, p. 31-45, 2011.

- MARICATO, E. Metrôpoles desgovernadas. *Estudos Avançados*, v. 25, n. 71, p. 7-22, jan./abr. 2011.
- MAZZEO, G. Planning assignments of the Italian metropolitan cities. Early trends. *TeMa – Journal of Land Use, Mobility and Environment*, v. 10, n. 1, p. 57-76, 2017.
- OSTROM, V.; TIEBOUT, C. M.; W., Robert. *The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry*. *American Political Science Review*, v. 55, n. 4, p. 831-842, 1961.
- POPESCU, O.; ȘTEFAN-GORÎN, J.; TACHE, A. Theoretical aspects of territorial and metropolitan governance. *Urbanism. Arhitectură. Construcții*, v. 8, n. 1, 2017.
- RAYLE, L.; ZEGRAS, C. The emergence of inter-municipal collaboration: evidence from metropolitan planning in Portugal. *European Planning Studies*, v. 21, n. 6, p. 867-889, 2013.
- REIS FILHO, N. G. *Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano*. São Paulo: Via das Artes, 2006.
- SORIA, J. A.; VALENZUELA, L. M. A method for the evaluation of metropolitan planning: application to the context in Spain. *European Planning Studies*, v. 21, n. 6, p. 944-966, 2013.
- ZIMMERMANN, K.; GETIMIS, P. Rescaling of metropolitan governance and spatial planning in Europe: an introduction to the special issue. *Raumforschung und Raumordnung-Spatial Research and Planning*, v. 75, n. 3, p. 203-209, 2017.