

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE POS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

RICHARDSON LEONARDI MOURA DA CÂMARA

GOVERNANÇA COLABORATIVA NAS AMÉRICAS:
Uma análise da governança metropolitana a partir dos exemplos de Vancouver (Canadá), Guadalajara (México) e Natal (Brasil)

Natal, março de 2018.

RICHARDSON LEONARDI MOURA DA CÂMARA

GOVERNANÇA COLABORATIVA NAS AMÉRICAS:
Uma análise da governança metropolitana a partir dos exemplos de Van-
couver (Canadá), Guadalajara (México) e Natal (Brasil)

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais.

Linha de pesquisa: Território, Desenvolvimento e Políticas Públicas

Orientador: Profa. Dra Maria do Livramento Miranda Clementino

Natal, março de 2018.

Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN
Sistema de Bibliotecas - SISBI
Catalogação de Publicação na Fonte. UFRN - Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes -
CCHLA

Câmara, Richardson Leonardi Moura da.

Governança colaborativa nas Américas: uma análise da governança metropolitana a partir dos exemplos de Vancouver (Canadá), Guadalajara (México) e Natal (Brasil) / Richardson Leonardi Moura da Câmara. - 2018.

249f.: il.

Tese (doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais. Natal, RN, 2018.

Orientador: Prof.^a Dr.^a Maria do Livramento Miranda Clementino.

1. Governança Colaborativa - Tese. 2. Regiões Metropolitanas (Canadá) (México) (Brasil) - Tese. 3. Políticas Públicas - Tese. I. Clementino, Maria do Livramento Miranda. II. Título.

RN/UF/BS-CCHLA

CDU 328.181(71+72+81)

GOVERNANÇA COLABORATIVA NAS AMÉRICAS:
Uma análise da governança metropolitana a partir dos exemplos de Van-
couver (CAN), Guadalajara (MEX) e Natal (BRA)

Richardson Leonardi Moura da Câmara

ESTA TESE DE DOUTORADO FOI JULGADA
ADEQUADA E APROVADA EM SUA FORMA FINAL

Profa. Dra. Maria do Livramento Miranda Clementino
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais/ UFRN
Orientadora

BANCA DE DEFESA

Prof. Dr. João Bosco Araújo da Costa
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais/ UFRN

Profa. Dra. Lindijane de Souza Bento Almeida
Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos/ UFRN

Profa. Dra. Danielle de Melo Rocha
Programa de Mestrado em Desenvolvimento Urbano/ UFPE

Profa. Dra. Jeannie Shoveller
Escola de População e Saúde Pública/ UBC (Canada)

Natal, março de 2018.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, ao apoio institucional da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, especialmente a equipe de professores do Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais por ter acreditado na proposta de pesquisa apresentada por mim ao programa em 2014.

Agradeço a professora Maria do Livramento Miranda Clementino, grande incentivadora e orientadora desse trabalho, por ter apostado comigo na viabilização desse projeto. Não posso deixar de agradecer aos professores Peter Boothroyd (University of British Columbia), Sean Markey, Gretchen Hernandez e o professor Mark Roseland, diretor do Centre for Sustainable Development da Simon Fraser University (SFU), que me receberam em meu estágio de pesquisa em Vancouver. Ao Prof. Pablo Pineda, da Universidade de Guadalajara, que carinhosamente me acolheu para o estágio da pesquisa em Guadalajara.

Aos professores com quem mantive uma interlocução bastante estimulante intelectualmente ao longo do doutorado, no PPGCS, Prof. Willington Germano, Prof. Douglas Araújo, Prof. Fernando Bastos; na SFU (Prof. Ken Cameron, Prof. “Paddy” Smith, Prof. Peter Hall, Prof. Hugh Kellas, Cris DeMarco, Prof. June Francis), na Universidade de Guadalajara (Prof. Angel Florido que me recebeu no Departamento de Estudos Latino Americanos e Ibéricos da UDeG). Aos professores da banca Prof. Jeannie Shoveller (UBC), Prof. Lindijane Almeida (UFRN), Prof. Danielle Rocha (UFPE), Prof. Magda Lucio e Prof. Joao Bosco (UFRN), estes dois últimos, com valiosos comentários durante a qualificação. Aos professores e pesquisadores colegas do núcleo Natal do Observatório das Metrópoles pelo apoio teórico-metodológico ao longo da pesquisa. Agradecimento especial aos bolsistas Gabriel, Cadmiel e Matheus pelo apoio técnico da pesquisa.

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela base institucional e financeira que me possibilitou conseguir o objetivo almejado. Torna-se digno de registro a importância da instituição na formação de pesquisadores, de grupos de pesquisa no país e na melhoria significativa do nível dos cursos de pós graduação.

Ao apoio técnico durante a coleta de dados das equipes do Observatório das Metrópoles, do Metro Vancouver, da Biblioteca da UDeG, da ONU Habitat e IMEPLAN (Guadalajara), das prefeituras, secretarias e órgãos da administração municipal, estadual e federal. Aos funcionários e amigos que fiz no programa, Otanio e Jefferson. Agradeço aos amigos, todos, sem exceção, pelo apoio, amizade, parceria e agradável convivência ao longo desses anos. Em especial, a Erika Castro e Fernando, que me receberam em Vancouver e se tornaram uma família no Canadá.

Aos meus pais, Domingos e Janete, meus irmãos e familiares, serei grato por toda a minha vida. A minha mulher, Aline, maior presente que a vida me deu, pelo amor e carinho, sou-lhe profundamente grato.

A todos que me apoiaram e acreditaram nesse trabalho.

RESUMO

Este tese de doutorado tem como objetivo investigar as condições políticas que podem facilitar ou dificultar a governança metropolitana colaborativa em três áreas metropolitanas, com base nas suas características de desenho, implementação e gestão: Vancouver (Canadá), Guadalajara (México) e Natal (Brasil). Embora diferentes em suas realidades particulares, estas regiões tem vivenciado problemas metropolitanos comuns, em relação ao rápido crescimento da população na área metropolitana, ao aumento da demanda por serviços públicos, mobilidade urbana, ameaça aos recursos naturais e médio ambiente, problemas de coordenação e articulação da região metropolitana com o nível federal e estadual, bem como da governança urbana necessária para o desenvolvimento sustentável do território. O recente debate sobre a governança colaborativa como um arranjo de governo que exigem decisões coletivas orientadas pelo consenso e permitem o fortalecimento da capacidade institucional dos governos nas áreas metropolitanas é utilizada como referencia teórica. Metodologicamente, a pesquisa constrói uma tipologia da governança metropolitana para os três casos analisados, com base em uma versão adaptada (para as regiões metropolitanas) do modelo de governança colaborativa (Ansell & Gash, 2007). Apresentamos uma tipologia da governança metropolitana com o objetivo central de distinguir trajetórias alternativas em direção à governança colaborativa nas três regiões metropolitanas estudadas. O conceito de governança colaborativa também se associa com o governo democrático inclusivo e consensuado para a participação dos actores privados e não governamentais na tomada de decisões.

Palavras-chave: governança colaborativa, regiões metropolitanas, descentralização, políticas públicas, governos locais.

OVERVIEW

This thesis aims to investigate political conditions that may facilitate or hinder the collaborative metropolitan governance from three metropolitan areas, based on design features, implementation and management: Vancouver (Canada), Guadalajara (Mexico) and Natal (Brazil). Although different in their particular realities, these regions have experienced common metropolitan challenges with regard to the rapid population growth in the metropolitan area and increased demand for public services, urban mobility, threat to natural resources and the environment, coordination challenges and articulation of the metropolitan region to the federal level and the urban governance required for the sustainable development from territory. The Metro Vancouver, in British Columbia, Canada, considered the most successful model of collaborative federation in conjunction and cooperation of local governments at the regional level and control of resources and provision of public services has shown progress in refers to the process of decision-making guided by consensus, especially on water governance. The recent debate on collaborative governance as an array of government that demand collective decisions guided by consensus allowing the strengthening of the institutional capacity of governments is used as a theoretical reference. The concept of collaborative governance is also associated with inclusive and consensual democratic governance towards engagement of the private and non-governmental actors in decision-making guided by consensus.

Keywords: collaborative governance, metropolitan areas, public policy, local governments, decentralization

LISTA DE FIGURAS

Figura 02. Mapa da Area Metropolitana de Vancouver - Metro Vancouver (2015)	59
Figura 03. Mapa da rede de distribuição de água no Metro Vancouver (2015)	60
Figura 04. Mapa Area Metropolitana de Guadalajara AMG (2017)	97
Figura 05. Mapa Região Metropolitana de Natal RMN (2017)	145
Figura 06. Tipologia da Governança Colaborativa Metropolitana	194
Figura 07. Diagrama da Governança Metropolitana da Água no MetroVancouver	203
Figura 08. Diagrama da Governança Metropolitana do Transporte na AM Guadalajara	208
Figura 09. Diagrama da Governança Metropolitana dos Resíduos Sólidos na RM Natal	213

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 01 - Comparação entre as abordagens (Novo e Velho Regionalismo)	14
Quadro 02 – Oito princípios para a governança dos comuns.	23
Tabela 1 – Cobertura do transporte público na AMG, em hectares (2010)	99
Quadro 03 – Instrumentos de Planejamento da governança metropolitana na AMG	105
Tabela 2 – Cobertura do serviço de coleta de resíduos sólidos na RM Natal (2011-2016)	153

SUMÁRIO	
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 01	9
1. O dilema da cooperação e a tragédia metropolitana dos recursos comuns	10
1.2 A cooperação como agenda de pesquisa	17
1.3. O debate teórico sobre governança metropolitana	32
CAPÍTULO 02	42
2.1. O modelo de análise da governança metropolitana:	43
uma adaptação do Modelo de Governança Colaborativa de Ansell & Gash (2007)	43
2.2. Procedimentos metodológicos de pesquisa	49
2.3 Fonte e coleta de dados	53
CAPÍTULO 03	56
3. A Governança Colaborativa da Água em Metro Vancouver	57
3.1. Condições Iniciais (histórico de colaboração)	67
3.2. Incentivos para a cooperação metropolitana no Metro Vancouver	72
3.3. Desenho Institucional e a importância da legislação	77
3.4. Diferenças de poder e recursos entre os municípios	83
3.5 O papel da liderança na Governança da Água	85
3.6 Participação pública na cooperação metropolitana	87
3.7. Limites da governança colaborativa no Metro Vancouver	89
3.9. Conclusão	92
CAPÍTULO 04	95
4. A Governança Colaborativa do Transporte na Zona Metropolitana de Guadalajara	106
4.1. Condições Iniciais (histórico de colaboração)	106
4.2. O Momento Crítico para a Governança do Transporte em Guadalajara:	112
4.2. Incentivos para a cooperação metropolitana em Guadalajara	117
4.3. Desenho Institucional e a importância da legislação	125
4.5. O papel da liderança na governança metropolitana do transporte	132
4.6. Participação pública na cooperação metropolitana	135
4.7. Limites da governança colaborativa na área metropolitana de Guadalajara	139

4.8. Conclusão	140
CAPÍTULO 05	142
5. A Governança Colaborativa dos Resíduos Sólidos na RM Natal	154
5.1 Condições Iniciais (histórico de colaboração)	154
5.2. Incentivos para a cooperação metropolitana em Natal	157
5.3. Desenho Institucional e a importância da legislação	168
5.4. As diferenças de poder e recursos entre os municípios	177
5.5. O papel da liderança na Governança dos Resíduos Sólidos	181
5.6. Participação pública na governança	183
5.7. Limites da governança colaborativa na região metropolitana de Natal, Brasil	186
5.8. Conclusão	189
CAPÍTULO 06	191
6.1. Para uma tipologia da governança metropolitana colaborativa	192
CONSIDERAÇÕES FINAIS	217
PESQUISAS FUTURAS	222
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	223
ANEXO	239

INTRODUÇÃO

Essa tese se propõe a analisar os fatores que favorecem ou impedem a colaboração entre governos locais em regiões metropolitanas. Seja qual for o nível de governo (se federal ou local), a gestão dos recursos compartilhados sempre tem sido um desafio. A colaboração entre os diversos atores envolvidos na governança necessária para resolver os problemas de fragmentação de serviços, no nível metropolitano, normalmente não é fácil de acontecer. Grandes idéias para problemas comuns podem significar algum nível de tensionamento entre os agentes, caso contrário seriam simples de realizar. Ou ainda pode significar, para as partes interessadas na colaboração, ficar vulnerável ao resultado da colaboração, ao controle dos demais participantes, sem saber o momento de sair do jogo ou mesmo quando recuar se algo der errado¹. A tentativa de colaborar pode, inclusive, resultar na quebra de compromissos e na impossibilidade de construção de consensos. Em última análise, colaborar significa respeitar outros papéis, argumentos e responsabilidades que os outros trazem ao debate político sobre a gestão das políticas de interesse comum.

O surgimento de diferentes mecanismos de coordenação e arranjos de governança metropolitana na maioria dos países, nos últimos vinte anos, sugerem uma análise mais detalhada sobre os condicionantes da colaboração os governos municipais em áreas metropolitanas. No plano teórico, a literatura existente sobre o tema da governança colaborativa, em âmbito metropolitano, tem se dividido de duas formas: a) nos estudos que tem saído em defesa da governança colaborativa e das vantagens de formas de gestão que promovam a coordenação e colaboração intergovernamental (que envolve processos, costumes, políticas, leis e instituições), deixando de lado a "paternidade" dos programas associados a apenas um determinado nível de governo; b) nos estudos que apresentam novas hipóteses para a governança colaborativa, no sentido de identificar as

¹Para Roschelle & Teasley (1995), a diferenciação entre os conceitos de cooperação e colaboração delinea o tipo de comportamento dos agentes em face da solução de problemas comuns. Para os autores, a colaboração é uma atividade coordenada ampla e síncrona que é o resultado de uma tentativa continuada de construir e manter uma concepção compartilhada sobre um problema. A cooperação é realizada através da divisão do trabalho entre os participantes, como uma atividade em que cada agente é responsável por uma parte da resolução de problemas. Na colaboração, há um envolvimento mútuo dos participantes em um esforço coordenado para resolver o problema juntos. Os autores distinguem as atividades entre síncronas e assíncronas. Embora não propomos que a colaboração não possa ocorrer na atividade assíncrona, nos concentramos em interações face-a-face, que só podem ocorrer como uma atividade síncrona. De forma que, a noção de "uma concepção compartilhada do problema" para esse conceito é central. (Roschelle, & Teasley, 1995, p.70)

condições que favorecem ou impedem os esforços de cooperação e coordenação entre governos, sejam eles no âmbito nacional ou local (Klink, 2010). Nessa última vertente, que esse estudo se insere.

Teoricamente, a questão da cooperação tem sido um dos grandes enigmas da ciência política, no sentido de compreender porque que algumas instituições conseguem ser mais eficazes do que outras na gestão do bem comum. Os estudos que têm influenciado as principais hipóteses sobre a cooperação metropolitana podem ser divididos teoricamente em três abordagens: a) nos estudos influenciados pela teoria da escolha racional e do individualismo metodológico (Axerold, 1984; Tiebout, 1956, R. Bish, 1975, Ostrom, 1990, R. Feiock, 2004) que argumentam que a decisão sobre cooperar ou não, surge a partir da racionalidade dos agentes em avaliar os custos e benefícios da cooperação; b) nos estudos do chamado novo institucionalismo (Putnam, 1997, Thelen, 2003, Pierson, 2004) que afirmam que a mudança ou a inovação institucional colaborativa tem raízes no histórico de cooperação entre os agentes (*path dependence*) e *momentos críticos*; e, c) nos estudos que tem sua explicação baseada no arranjo institucional e no conjunto de regras definidas pelo governo dos comuns (Ostrom, 1990).

Essa tese procura contribuir para a análise das estruturas de governança que podem ajudar ou impedir os esforços de colaboração entre os municípios metropolitanos na governança de políticas de interesse comum. Tomo como objeto, o estudo da governança de recursos comuns em três áreas metropolitanas distintas nas Américas: a governança da água na Região Metropolitana de Vancouver, no oeste canadense, a governança do transporte público na Região Metropolitana de Guadalajara, no México, e a governança dos resíduos sólidos, na Região Metropolitana de Natal, no nordeste do Brasil. A escolha por áreas metropolitanas, em diferentes contextos sociopolíticos e escalas territoriais, nos três países, se deve a um esforço mais amplo de pesquisa, no sentido de analisar as estratégias de cooperação em áreas metropolitanas nas Américas, como será abordado mais adiante.

A questão de pesquisa que procuro compreender é: “Porque que e como os municípios metropolitanos nos três casos analisados têm colaborado ou não na gestão de recursos comuns importantes, como a água, o transporte público e os resíduos sólidos? Ou seja, que fatores têm incentivado ou impedido os esforços dessas regiões para cooperar em suas estratégias de desenvolvimento? Neste sentido, podemos adicionar uma outra questão importante: por que certas instituições parecem funcionar (em seus esforços para governar e gerenciar recursos comuns) em alguns cenários e outros não?”

A minha hipótese é que o histórico de colaboração entre os municípios e os arranjos institucionais locais explicam o desempenho diferenciado da governança metropolitana nos três casos analisados. Metodologicamente, a pesquisa utiliza como modelo de análise, uma adaptação do modelo de governança colaborativa de Ansell & Gash (2007) para as regiões metropolitanas, para analisar como o histórico de colaboração entre os municípios e como os arranjos institucionais locais podem interagir para produzir padrões distintos de governança. O modelo, em última análise, pode ser utilizado para analisar a gestão de recursos metropolitanos comuns, e exemplo da água, resíduos sólidos, mobilidade urbana, entre outros. Ao final, desenvolvo uma tipologia da governança colaborativa com o objetivo de distinguir as diferentes trajetórias em direção a governança colaborativa nas três regiões metropolitanas analisadas. Esse exercício teórico será, portanto, desenvolvido com detalhe, mais adiante, no modelo de análise.

Porque estudar as regiões metropolitanas de Vancouver, Guadalajara e Natal?

No marco temporal, o interesse pelo tema da colaboração metropolitana surgiu ainda em maio de 2012, a partir de um projeto de pesquisa-ação sobre a *Governança Metropolitana no México*, que fizemos parte², financiado pelo governo do Canadá e desenvolvido junto com pesquisadores da Simon Fraser University (SFU), que envolveu a participação de um grupo in-

² Núcleo de pesquisa do Observatório das Metrôpoles em Natal, RN, Brasil, do qual faço parte.

terdisciplinar de pesquisadores canadenses, mexicanos e brasileiros envolvidos no tema da governança metropolitana e na formulação de estratégias inovadoras para a governança metropolitana em Guadalajara, México. O resultado do projeto envolveu a produção de um vasto material de pesquisa sobre a governança metropolitana no México, que culminou na realização de um *workshop* em Guadalajara em novembro de 2014, com a participação de prefeitos, técnicos e interessados no sentido de identificar estratégias e soluções para a governança metropolitana, a partir das experiências canadense e brasileira. Experimentos recentes de coordenação metropolitana no México, particularmente na área metropolitana de Guadalajara, no sentido de mudanças na legislação subnacional (no sentido de uma legislação mais colaborativa), criação de um instituto de planejamento metropolitano, de conselhos de participação social e colaboração institucional entre os municípios e tentativas inovadoras de gestão metropolitana impulsionada por movimentos sociais, ofereceu um interessante material de análise, útil para as demais áreas metropolitanas da América Latina. A pesquisa em Guadalajara ocorreu, em paralelo, ao início do meu doutorado em Ciências Sociais, na Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil, e em conversas com minha orientadora, Profa. Dra. Maria do Livramento Miranda Clementino, sobre a escolha do tema, delimitação do universo de estudo, método de pesquisa e recursos técnicos e financeiros disponíveis.

Em novembro de 2015, recebi um convite do Dr. Sean Markey, para realizar o doutorado sanduíche em Vancouver, Canadá, como pesquisador, no *Centre for Sustainable Community Development* (CSCD) da Simon Fraser University. Ao longo de 2016, tive a oportunidade de colaborar com o grupo de pesquisa do CSCD (sob a coordenação do Dr. Mark Roseland) e desenvolver a minha estratégia de pesquisa em Vancouver que envolvia entrevistas, com prefeitos e técnicos dos governos municipais na região metropolitana, levantamento de bibliografia especializada, e a realização do estudo de caso sobre a governança metropolitana da água na região. Tive também um contato bem próximo, nesse período, com o departamento de estudos urbanos da Simon Fraser University, com conversas muito produtivas sobre a política e planejamento urbano canadense com os Profs. Dr. Patrick (Paddy) Smith e Dr. Peter Hall (chefe do departamento). Não poderia deixar de fazer referência aos ensinamentos do Prof. Ken Cameron, professor

aposentado do departamento de estudos urbanos e notável planejador urbano da região de Vancouver, que com sua grande generosidade me convidou para um café agradável em sua casa para ensinar e dividir comigo a sua larga experiência no planejamento urbano regional de Vancouver. Algumas pessoas que também foram fundamentais para entender os desafios da região metropolitana de Vancouver, pela sua longa experiência regional no Metro Vancouver, foram o Prof. Peter Boothroyd e Erika de Castro, ambos do departamento de planejamento urbano da University of British Columbia, grandes parceiros de vários projetos realizados no Brasil, além do Prof. Dr. Hugh Kellas e Chris DeMarco, planejadores urbanos, de larga experiência, que me ajudaram a entender com mais clareza a região metropolitana de Vancouver e da política canadense.

A estratégia de pesquisa no Canadá se deu, inicialmente, a partir de um levantamento prévio das experiências inovadoras de colaboração metropolitana nas federações das Américas, decidindo trabalhar inicialmente com a governança da água na Grande Vancouver, como uma notável e secular experiência de colaboração entre municípios metropolitanos canadenses, com seus distritos regional de propósito único, já bastante referenciada pela literatura norte-americana, mas ainda pouco conhecida pela ciência política latino americana. Somente a partir dessas pesquisa prévia, foi possível para o investigador realizar o “estranhamento necessário do objeto” de pesquisa para compreender as nuances da realidade canadense e esforço comparativo com os demais casos.

Durante o verão de 2016, voltei ao México para um estágio na Universidad de Guadalajara, a convite do Prof. Dr. Pablo Pineda e a equipe de pesquisadores do Departamento de Estudos Ibéricos e Latino Americanos (DEILA), para dar andamento ao estudo do caso mexicano, entrevistando prefeitos, técnicos dos governos municipais da área metropolitana, além do levantamento da bibliografia especializada no caso metropolitano mexicano. Foram quase três meses em Guadalajara, entrevistando representantes dos governos locais e atores da sociedade civil envolvidos na governança metropolitana, observando a dinâmica do Instituto de Planejamento Metropolitano (IMEPLAN) e coletando material de pesquisa sobre a governança do transporte metropolitano em Guadalajara. Nesse período, Guadalajara passava no período por uma mudança no

mapa político partidário local, nas eleições locais de 2015, com a tomada pelo partido *Movimiento Ciudadano*, de cinco dos oito municípios da região metropolitana, redutos de partidos tradicionais mexicanos (PRI e PAN) incluindo a prefeitura de Guadalajara. O partido passou a ocupar também postos nos Congressos local e nacional³. Essa mudança colocou novos elementos para a colaboração entre os governos no plano metropolitano e na relação entre governo e sociedade em Guadalajara. A criação de leis de coordenação metropolitana no plano local e nacional, de uma Junta de coordenação entre os prefeitos da zona metropolitana, do Observatório do Transporte e do Plano de Ordenamento Territorial Metropolitano (POTmet), surge em um momento de crescimento das demandas dos movimentos sociais por mudanças no sistema de transporte na região metropolitana de Guadalajara e que terá reflexos sobre o contexto econômico, político e social para a governança da região.

O interesse pelos casos canadense e mexicano serviu para refletir sobre o caso metropolitano brasileiro, a partir da necessidade de compreender as transformações recentes na governança metropolitana no Brasil, de uma perspectiva regional, em função da uma visibilidade maior dos arranjos institucionais democráticos recentes no Brasil (Estatuto da Cidade/Estatuto da Metrópole) no sentido da participação social na tomada de decisões, na colaboração intergovernamental e na retomada do planejamento metropolitano. A escolha pela Região Metropolitana de Natal, apesar de se apresentar como uma aglomeração metropolitana de pequeno porte (para aos padrões brasileiros de áreas metropolitanas) tem apresentado, nos últimos anos, vários desafios na implementação de um marco institucional de governança metropolitana, particularmente na governança dos resíduos sólidos, uma política que tem apresentado inovações na criação de incentivos para a cooperação entre os municípios. No meu retorno ao Brasil no final de 2016, re-tomei o estudo de caso sobre a região metropolitana de Natal, com entrevistas com represen-

³Além de Guadalajara, o partido Movimento Ciudadano venceu as eleições nos principais municípios metropolitanos: Zapopan, Tlaquepaque, Tlajomulco de Zuniga e Juanacatlan. Os municípios de Tonalá, Ixtlahuacán de Membrillo e El Salto, também na região metropolitana, permanecem nas mãos do PRI. O partido Movimento Ciudadano estaria, portanto, se moldando para converter a área metropolitana em uma grande reduto eleitoral para a eleição de 2018, quando Jalisco elege um novo governador. Guadalajara tem sido uma antessala para o governo estadual. Os dois últimos presidentes do PAN, Francisco Ramirez Acuna e Emilio González Márquez, governaram a cidade entre 2001-2013. E o PRI, Aristóteles Sandoval foi prefeito de Guadalajara entre 2009 e 2012. Aristóteles Sandoval tinha concorrido nas eleições para governador de 2012, com Enrique Alfaro, vencendo este ultimo, por uma vantagem de apenas 4% dos votos válidos. (Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2016)

tantes dos governos municipais, técnicos, e representantes da sociedade civil. Ao longo de 2017, foi realizada a finalização do trabalho de campo que envolveu entrevistas com representantes de governos, técnicos e sociedade civil e levantamento da bibliografia sobre o caso brasileiro. Nos últimos vinte anos, Natal, passou por várias tentativas institucionais de coordenação metropolitana no sentido de se adequar ao marco de governança da legislação urbana brasileira recente (Estatuto da Cidade, Estatuto da Metrópole): criou-se um *Parlamento Comum (2001)*, uma instância legislativa de caráter metropolitano e de orientação técnico-político regional; retomou, com apoio do governo estadual, o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano (1997) e grupos de trabalho com ações e políticas específicas para o plano regional; estabeleceu-se um Aterro Sanitário Metropolitano, em um primeiro momento, de iniciativa do município central (Natal), através de uma concessão⁴ para tratamento e destinação final dos resíduos sólidos urbanos e que conta atualmente com a adesão de municípios da região metropolitana. Porém, a governança dos resíduos sólidos no âmbito metropolitano, tem avançado a passos lentos e a colaboração entre os municípios tem apresentado grandes desafios quanto a efetividade e eficácia de suas políticas.

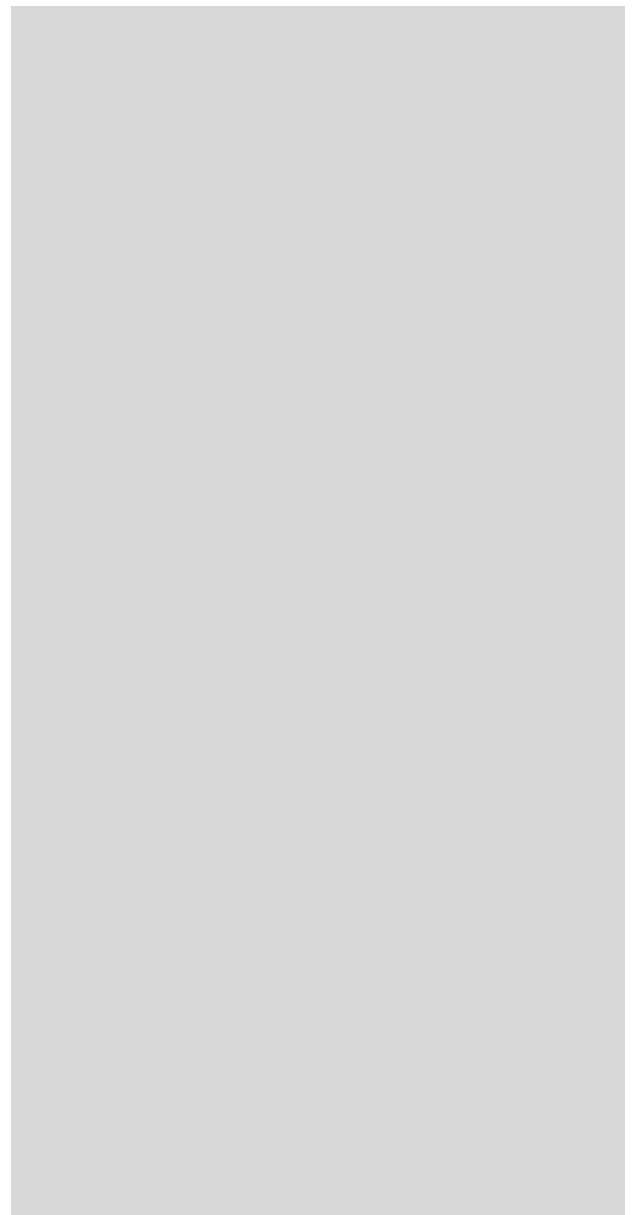
Essa tese procura desenvolver, com base na literatura especializada e na pesquisa de campo, algumas hipóteses que expliquem o resultado diferenciado da governança metropolitana nas três regiões analisadas e que aponte sobre as possibilidades de cooperação entre os governos municipais no sentido do desenvolvimento regional. Importante frisar, que esse estudo não se propõe a apresentar modelos de práticas de governança que possam ser aplicadas a todas as regiões metropolitanas, atemporalmente e em diferentes contextos. O estudo reconhece que analisar três regiões metropolitanas em países com diferentes escalas, arranjos institucionais e trajetórias e lógicas de desenvolvimento particulares, trata-se de um desafio de pesquisa de grande envergadura. Este estudo está preocupado, portanto, com a resposta que esses governos municipais metropolitanos têm dado ao dilema colaborativo na gestão de recursos comuns, como a água em Vancouver, o transporte em Guadalajara e os resíduos sólidos em Natal.

⁴ com uma empresa privada (BRASECO), responsável pelo aterro metropolitano.

Essa tese está estruturada da seguinte forma. No primeiro capítulo, apresento uma revisão da literatura, evidenciando as principais questões teóricas na ciência política, que tratam do tema da cooperação entre governos e do dilema dos comuns na governança metropolitana. No segundo capítulo, apresento o desenho da pesquisa e o modelo de análise, tomando como base uma adaptação, para a análise das três áreas metropolitanas, do modelo de governança colaborativa (Ansell & Gash, 2007) e dos demais procedimentos metodológicos. No terceiro, quarto e quinto capítulo, analiso separadamente a trajetória de governança colaborativa para cada uma das regiões metropolitanas analisadas, e, no sexto capítulo, desenvolvo, uma tipologia da governança colaborativa com base nos resultados obtidos. Por fim, na última seção, discuto os resultados da análise e o potencial para futuros estudos com base na relevância mais ampla dessa tese.

CAPÍTULO 01

EXPLORANDO OS LIMITES DA COOPERAÇÃO NA GOVERNANÇA COLABORATIVA



1. O DILEMA DA COOPERAÇÃO E A TRAGÉDIA METROPOLITANA DOS RECURSOS COMUNS

Como escapar do dilema em que muitos governos estão agindo racionalmente em seu próprio interesse, podem em última análise destruir recursos compartilhados e limitados, mesmo quando está claro que isso não beneficia a ninguém no longo prazo? Adaptado de Barry Schwartz (The National Interest, 2009)

A questão acima deveria interessar a qualquer estudioso preocupado com a crescente fragmentação da gestão de recursos comuns metropolitanos, como a água, mobilidade urbana, moradia, gestão de resíduos e saneamento, desenvolvimento regional, entre outros. Em um contexto de crescente escassez de recursos naturais e financeiros, a preocupação com a questão da colaboração e a forma como os governos metropolitanos conseguem ou não lidar com os dilemas de ação coletiva, tem sido crucial. O reconhecimento pela Assembleia Geral da ONU, em 2010, da água e do saneamento como direitos humanos e as resoluções seguintes adotadas pelos países reafirmaram a visão de que recursos comuns se constituem como direitos e devem ser preservados (United Nations General Assembly, 2010). Podemos incluir, ainda, nessas garantias, o direito à mobilidade urbana, como meio de acesso ao espaço público nas cidades e a sua utilização de forma equânime.

Mudanças recentes, nas últimas duas décadas, nas formas de governança da economia global, nos arranjos de governança nos países, em escala descentralizada, nas novas práticas democráticas que emergem em nível local e que geram novos esquemas de organização regional, são fatores que justificam a criação de mecanismos de coordenação e colaboração entre os diversos níveis de governo na elaboração de políticas públicas⁵. Em um contexto federativo de descentralização político-administrativa para a maioria dos países, é cada vez mais difícil para um governo local crescer, avançar no desenvolvimento econômico e social, ser mais competitivo e

⁵ Incluindo a necessidade de dar conta do hiato municipal (autonomia local versus demanda metropolitana).

implantar políticas de bem-estar na população, ausente da colaboração e coordenação intergovernamental (Cabrero, 2015). A transferência de tarefas para os níveis locais de governo e a noção de que as cidades e regiões estão em competição umas com as outras significam uma importância crescente do nível regional em termos de governança (Brenner, 2002).

De forma que, criar estruturas de governança são essenciais e precisam ser desenvolvidas para alcançar um desenvolvimento urbano mais sustentável e para conduzir o planejamento metropolitano. Demandas essas, que tem sido cada vez mais exigidas, sejam pelas agências internacionais de fomento e desenvolvimento⁶, seja pelos próprios governos em face do uso desordenado dos recursos comuns, cada vez mais escassos. Entretanto, como afirma Norman and Bakker, a delegação de autoridade para a gestão de recursos comuns no nível local, não é feita sem suas complicações (Norman and Bakker, 2013).

Umas das complicações reside no fato que, cada nível de governo local, seja município, vila ou distrito, tende a maximizar, em maior ou menor grau, seu controle sobre o planejamento do uso da terra, recursos naturais, serviços prioritários e finanças públicas, seja no sentido de assegurar sua autonomia política, ou mesmo para aumentar suas chances de reeleição (Boothroyd, 2010, p.431). Além disso, políticas governamentais locais que tem como objetivo promover o crescimento regional, serviços públicos eficientes, reduzir a poluição, aliviar a dispersão e melhorar a qualidade da vida urbana, podem produzir externalidades que se espalham pelas jurisdições governamentais (Feiock, 2013). A menos que se estabeleçam uma governança metropolitana capaz de moldar o desenvolvimento no interesse regional, a competição entre os

⁶ A Nova Agenda Urbana (ONU Habitat III) tem criado diretrizes orientadas a fornecer um quadro de estruturas de governança metropolitana capazes de produzirem uma melhor coordenação das políticas de interesse comum entre os municípios no sentido do desenvolvimento regional e da urbanização sustentável. O documento das Nações Unidas sugere um planejamento urbano e territorial que garanta o uso sustentável do solo e dos recursos naturais a partir de cidades mais compactas, policêntricas, com densidade e conectividade apropriadas e com controle da dispersão urbana. (Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, Habitat III, 2016)

interesses particulares, podem levar, no limite, ao que se definiu como a "tragédia dos bens comuns"⁷.

Segundo Brenner (2003b), o debate teórico na Europa e nos Estados Unidos sobre as cidades-regiões, como soluções impulsionadoras da economia nacional, eficiência administrativa e economias de escala, equalização interterritorial e prestação de serviços em âmbito regional, embora relativamente recente, se intensificou a partir do pós guerra (Brenner, 2003b). Os novos reformadores metropolitanos argumentavam que a fusão de cidades (*amalgamation*) em um governo metropolitano seriam fundamentais para reforçar a competitividade econômica e para combater as “externalidades negativas” associadas a governança metropolitana, como as crescentes disparidades entre o território funcional e o território institucional (Norris, 2001; Lefèvre 1998b).

De acordo com a literatura, esse debate foi moderado ainda na década de 1980, com a reestruturação neoliberal e ascensão da teoria da escolha pública, que exaltava a desregulação das grandes burocracias, vistas como inflexíveis e o planejamento metropolitano concentrado em facilitar o investimento privado (Brenner, 2002). As críticas à abordagem anterior argumentavam sobre a dificuldade em definir limites para atuação do governo regional, em razão das diferenças de escala em diferentes funções, tentativas de monopólio do território e dos serviços do governo metropolitano, sem inovação ou economias de escala (Lefèvre 1998b). Para os opositores da consolidação institucional, a fragmentação entre as jurisdições seria essencial para a competição (Ostrom, 1961; Tiebout 1956). A fragmentação da autoridade política metropolitana tinha como resultado proporcionar ao cidadão-consumidor, em uma situação de mercado, de “votar com os próprios pés” e escolher o pacote de serviços e taxas de impostos de sua conveniência (Tiebout, 1956), ao mesmo tempo, que melhorava a dinâmica do mercado entre as unidades municipais,

⁷ G. Hardin, em um clássico artigo de 1968, chegou a conclusão que os usuários de recursos comuns seriam pegos pelo inevitável processo que leva a destruição de recursos dos quais eles dependem. Segundo o autor, o argumento de que os seres humanos econômicos racionais têm incentivos significativos para explorar excessivamente os "recursos de pool comuns" na margem e acabarão por ser insustentáveis para o dano duradouro das gerações futuras (Hardin, 1968). Importante frisar que a tragédia dos bens comuns não é um tema novo na literatura. Aristóteles já argumentava contra a proposta de Sócrates no sentido da propriedade comum, alegando que: "O sistema proposto ainda tem outra desvantagem, que é o pouco interesse que se tem pela propriedade comum, porque todos pensam em seus interesses privados e pouco se preocupam com o público, se não lhes afeta pessoalmente, como na disposição dos demais para o que é comum, uma casa servida por muitos criados, o que se presta é um serviço mal feito". Aristotle: Politics, Book II, Chapter I p.14. (Tradução própria)

permitindo-lhes colaborar e competir, realizar economias de escala e alcançar certas eficiências administrativas” (Sancton, 2000; Bish, 2001).

Posteriormente, os defensores da escolha pública reconheceram várias limitações na abordagem da escolha pública, relacionados a: a) os problemas associados a fragmentação jurisdicional como as disparidades regionais e segregação, onde os serviços públicos oferecidos pela cidade central que beneficiam toda a região, são pagos apenas pela cidade central (Feiock 2007); b) o reconhecimento da importância da cooperação voluntária entre as autoridades públicas para atender às necessidades de serviços que uma jurisdição sozinha pode não ser capaz de satisfazer e endossar a cooperação horizontal entre autoridades locais como substituta do governo metropolitano (Feiock, 2004); c) a competição entre os municípios, pode reforçar a segregação e não presumir quaisquer restrições à expansão dos assentamentos urbanos (Lefèvre, 1998b); d) a ênfase no direito do indivíduo de escolher onde morar, isso pode exacerbar a expansão urbana sem levar em conta a necessidade de reduzir o consumo de terra ou o tráfego, ou ainda, a percepção de que “uma forma de urbanização puramente voltada para o mercado geraria um número de consequências sociais e ambientais destrutivas” (Brenner, 2002).

O debate e o discurso político sobre a governança metropolitana, até a década de 1990, foi dominado pela disputa entre as abordagens da reforma metropolitana e da escolha pública. Enquanto, os reformadores metropolitanos enfatizam a necessidade de uma visão geral da área metropolitana e enfatizam os valores, como solidariedade e equidade social, os proponentes da escolha pública sublinham a escolha e a competição. Esses argumentos se referem tanto à função do governo local como provedor de serviços quanto à função mais social e política de representar uma comunidade (Lefèvre, 1998b).

Uma nova vertente, mais conhecida por “Novo Regionalismo”, amplamente utilizada na América do Norte e Europa, tem desenvolvido mais recentemente várias vertentes teóricas: a) algumas preocupadas com as relações territorial e de reescalonamento, como “nova governança metropolitana ou “uma nova política de escala” (Brenner, 2003b); b) com a competitividade das

regiões - regionalismo competitivo (Norris, 2001b), c) com regionalismo distributivo, dos agrupamentos industriais regionais (Brenner, 2002); e, d) do regionalismo cooperativo, preocupados com a questão da coordenação da governança e suas implicações para o planejamento regional. Sendo o regionalismo cooperativo, a mais importante dessas vertentes (Brenner, 2002). Os defensores dessa abordagem reforçam a importância da resolução de problemas comuns que promovam a cooperação, coordenação e colaboração mas que a consolidação estrutural (Brenner, 2002, p.9).

Segundo os defensores do *novo regionalismo*, os incentivos apropriados para que os governos municipais cooperem e se coordenem requerem o primeiro lugar a formação de um adequado arranjo institucional. Os incentivos coletivos que geralmente oferecem as economias de escala na provisão de alguns serviços, são aqueles onde o custo marginal é pequeno. Outro incentivo é verificar a existência de *externalidades*, sejam elas positivas ou negativas, que vem com a prática de intervenção conjunta. Estas ocorrem comumente em áreas de política pública, como desenvolvimento econômico, construção de infraestrutura, transporte público e políticas ambientais (Rojas, 2008).

Quadro 01 - Comparação entre as abordagens (Novo e Velho Regionalismo)

Comparação entre o Velho e o novo Regionalismo	
Novo Regionalismo	Velho Regionalismo
• Governança	• Governo
• Processo	• Estrutura
• Aberto	• Fechado
• Colaboração	• Coordenação
• Confiança	• Accountability
• Empoderamento	• Poder

Fonte: Stefanick & LeSage (2004)

A literatura mais especializada nas ciências sociais sobre a governança urbana tem analisado experiências exitosas de coordenação e colaboração metropolitana, a exemplo dos distritos regionais de propósito único, como na região metropolitana de Vancouver, no Canadá (Smith and Oberlander, 1993); dos distritos regionais de Portland e Mineapolis-St.Paul nos Estados Unidos (Norris, 2015); da governança multinível na Europa; no caso da América Latina, dos avanços das estratégias de consórcios no Brasil, a exemplo da região do ABC Paulista (Klink, 2010) e da experiências de governança metropolitana em Medellin, na Colômbia (Barrero, 2009). Tais estudos tem enfatizado nas experiências de coordenação metropolitana, o intercâmbio da coordenação e cooperação entre os níveis de governo, das economias de escala provenientes dessa colaboração, do fortalecimento dos níveis regionais e locais no desenvolvimento, ou ainda, das novas práticas democráticas na gestão sustentável dos recursos comuns.

Essa mesma literatura tem analisado o fracasso na criação de governos metropolitanos na América do Norte (Montreal, Toronto)⁸ e na Europa (particularmente nas áreas metropolitanas de Amsterdam, Paris, Milão) que tem enfrentado a resistência dos municípios e províncias regionais, pouco desejosos de ver emergir instituições metropolitanas poderosas que lhe imponham decisões. Ainda que as instituições metropolitanas tenham legitimidade para fazê-lo, não podem estabelecer impostos e estão sujeitas aos limites impostos por outros níveis de governo (federal, provincial ou municipal). Nesse cenário, os sistemas federados ofereceriam particularmente vantagens (se comparados aos estados unitários) como a autonomia relativa de cada ordem de governo - o que permite um maior dinamismo e capacidade empresarial - e, ao mesmo tempo, uma constante interação entre as ordens governamentais. Ou seja, um sistema que permite competir e ao mesmo tempo cooperar, com as vantagens que ambas as qualidades implicam. (Jouve, 2005)

No caso das federações na América Latina, o debate sobre a governança metropolitana voltou a ganhar relevância, nos últimos anos, em função do crescente reconhecimento da im-

⁸ Toronto e Montreal, no Canadá, experimentaram processos controversos e contestados de fusão de cidades metropolitanas pelo cidade central (amalgamation), com vistas a formação de uma agência metropolitana. Em Montreal, os protestos desencadearam plebiscitos para restaurar a autonomia dos municípios. (De Castro & Wojciechowski, 2010).

portância das regiões para o processo de desenvolvimento econômico (Frey, 2012). A tradição centralizadora do Estado e o processo recente de descentralização de políticas públicas tem apresentado enormes desafios de coordenação e colaboração intergovernamental. No caso do México, a descentralização político-administrativa também tem enfrentado uma série de problemas em áreas metropolitanas, problemas decorrentes de fragmentação das políticas públicas, como a ausência de coordenação entre as jurisdições, ineficiência na provisão de serviços, falta de potenciais economias de escala e desigualdade na prestação de serviços públicos, entre outros (Gutiérrez, 2007). A fragmentação político-administrativa tem gerado uma estrutura de incentivos que desmotiva os governos eleitos a cooperarem com outras jurisdições, ampliando a dimensão dos problemas das políticas sociais e públicas, uma situação que gera a ausência de uma perspectiva regional ou metropolitana (Graizbord, 1991, 2002). Essa também tem sido uma realidade para outras federações latino americanas, como o Brasil, que além dos problemas já citados, ainda tem que lidar com o desafio da autonomia local, garantida constitucionalmente, como um fator importante na disposição dos municípios para cooperar.

De forma que o problema da cooperação metropolitana se apresenta teoricamente complexo, envolvendo diferentes escalas e hipóteses. Passemos então a uma revisão de literatura nas ciências sociais focada em estudos interessados na análise as condições que favorecem ou impedem a cooperação entre os governos municipais, em âmbito metropolitano, bem como dos efeitos que a cooperação ocupa na tragédia de disputa dos governos por recursos comuns.

1.2 A cooperação como agenda de pesquisa

Sancton (2000) argumentou que poucas questões tem atraído tanto a atenção da literatura, como explicar por que e como os governos locais em grandes áreas metropolitanas cooperam. A colaboração metropolitana tem sido vista a partir de várias perspectivas teóricas⁹. A teoria da escolha pública (Tiebout, 1956, Bish, 1975, Ostrom, 1990, Feiock, 2004) verificou que na questão da cooperação entre unidades descentralizadas, em sistemas policêntricos, os atores racionais teriam poucos incentivos econômicos para cooperar, a menos que algum controle externo (no caso o Estado) tome medidas para regulamentar essa cooperação. Essa literatura tem como pressuposto que a concorrência torna a cooperação sobre as questões regionais quase impossível (Olberding, 2002), o que leva a conclusão de que unidades descentralizadas de governo seriam incapazes de lidar com externalidades regionais ou spillovers que ocorrem quando as escolhas políticas em uma comunidade impõem custos a outra (Feiock, 2004).

A maioria dos estudos que tratam da ação coletiva remetem à teoria da escolha racional e ao individualismo metodológico. A teoria da escolha racional (como uma teoria relacional) entende que a ação coletiva possui alguns parâmetros de análise que devem ser levados em conta, no que se refere a disposição dos agentes para cooperar. Existe, portanto, um cenário coletivo prévio de incerteza sobre o resultado da cooperação dos demais membros, diferentes níveis de informação a disposição destes para a tomada de decisões, produzindo assim um resultado coletivo inferior ao desejado (Ótimo de Pareto) que afeta o resultado da cooperação. (Ostrom, 1990)

E. Ostrom (1990), em seu clássico estudo *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*¹⁰ verificou que no centro dos modelos teóricos da escolha racional (tragédia dos

⁹ Tal resultado de pesquisa contrasta com o reduzido número de estudos comparativos sobre o tema da cooperação metropolitana nas Américas. Boa parte das publicações tem feito referência, particularmente, a comparação entre os contextos das regiões metropolitanas nos EUA e no Canadá; e no caso latino americano, aos estudos particulares da dinâmica das regiões metropolitanas em cada país. A exceção dos interessantes estudos de Wilson, Spink & Ward (2008; 2011) e Rojas (2008) sobre a governança nas Américas.

¹⁰ Boa parte da crítica à teoria da escolha racional se deve a Elinor Ostrom. O estudo, ganhador do Nobel de Economia, dedicado à governança de recursos comuns procurou investigar casos de experiências bem e mal sucedidas de governança de recursos naturais comuns, desenvolvendo novas ferramentas intelectuais para compreender as capacidades e limitações das instituições auto-gerenciadas para regulamentar variados tipos de recursos compartilhados (Ostrom, 1990).

comuns, dilema do prisioneiro e a lógica da ação coletiva) se encontra o dilema do bem comum. Na Teoria dos Bens Comuns, os bens públicos são classificados, por definição, por duas características fundamentais: a) a não excludibilidade (a dificuldade de exclusão de um indivíduo da apropriação do bem, devido aos custos sociais elevados) e, b) a subtrabilidade, o fato que o consumo por parte de um ator reduz a possibilidade de consumo dos demais atores (Ostrom, 1977). A possibilidade de não exclusão dos indivíduos da apropriação do bem comum tornou clássico o dilema dos comuns. Levando em conta as externalidades causadas pelas variações de demanda por recursos comuns (fragmentação, segmentação, altos custos de transação), a ausência de cooperação pode levar a utilização de forma desordenada dos recursos prescindíveis, que tem como consequência, a tragédia dos comuns (Hardin, 1969).

A autora percebeu que a “tragédia dos comuns” de Hardin seria uma consequência, portanto, do que se chama na teoria dos jogos, do “Dilema do Prisioneiro”, no qual o indivíduo possui informação limitada (incerteza) sobre o comportamento individual dos demais membros que fazem uso do recurso comum, nem se haverá recursos suficientes para uso privado em um curto horizonte de tempo e por isso o indivíduo age de forma a “livrar a sua própria pele” da tragédia comum. O dilema colaborativo depende da coordenação possível entre indivíduos interessados em maximizar seu ganho individual, o que levaria, no limite, à exaustão dos recursos disponíveis (Hardin, 1969).

Ostrom (1990) aponta para a convergência da tragédia dos comuns com a lógica da ação coletiva, de Mancur Olson, em seu estudo denominado *Teoria da Ação Coletiva* (1996), segundo o qual a perspectiva da ação coletiva em grandes grupos, seria dificultada pelas condições de incerteza sobre o resultado da cooperação, exceto para grupos menores, onde a ação coletiva aconteceria por meio de coerção externa. Olson (1996) descreve o fenômeno do *free-ride* (carona) e seu efeito sobre o resultado da cooperação¹¹. Alerta que, mesmo em grupos menores, há uma

¹¹ "Sempre que um indivíduo não puder ser excluído dos benefícios que outros fornecem, ele é motivado a não contribuir para o esforço conjunto, mas a tomar proveito sobre os esforços dos demais. Se todos os participantes optarem pelo *free-ride* (*efeito carona*), o benefício coletivo não será produzido. A tentação do livre arbítrio, no entanto, pode dominar o processo de decisão, e assim todos acabarão onde ninguém quer estar." (Ostrom, 1990)

tendência para a subotimidade do benefício coletivo e que os membros maiores do grupo tenderiam a arcar com uma parte desproporcional dos custos para provê-los. De forma que, os membros do grupo não proverão toda a quantidade de benefício coletivo que seria de seu interesse comum prover. Em grupos pequenos com interesses comuns, há uma tendência na ação coletiva da “exploração” do grande pelo pequeno, através do comportamento *free-ride* (carona) da maioria. Só determinados acertos institucionais específicos darão aos membros individuais incentivos para adquirir quantidades do benefício coletivo em um nível que satisfaria aos interesses do grupo como um todo. (Olson, 1996, p. 47, ênfase minha).

Essa tendência à subotimidade deve-se ao fato de *não-excludibilidade* do benefício coletivo. E, se um membro obtiver somente um pequeno retorno de qualquer novo investimento que tiver para obter mais quantidades do benefício coletivo, ele interromperá sua aquisição do benefício antes que a quantidade ótima para o grupo como um todo tenha sido obtida. Além disso, as quantidades de benefício coletivo que determinado membro do grupo receberá sem custo de outros membros reduzirá seu incentivo para prover mais desse benefício às suas próprias custas (efeito carona). Portanto, quanto maior o grupo, mais longe ele ficará de atingir o ponto ótimo de provimento do benefício coletivo. (Olson, 1996, p. 47)

Olson (1996) pondera, entretanto, que essa subotimidade ou ineficiência será menos grave em grupos compostos por membros de tamanhos e graus de interesse pelo benefício coletivo diferentes entre si. Em grupos desse tipo, porém, há uma tendência a uma partilha arbitrária do ônus de prover o benefício coletivo. Utiliza como exemplo o fato de que “os governos municipais vizinhos em áreas metropolitanas que produzem benefícios coletivos (como estradas vicinais e melhorias na área educacional) que favorecem a população de dois ou mais municípios da região tendem a prover quantidades inadequadas desses serviços e o município maior (como por exemplo, a metrópole) arcar com a parte desproporcional dos custos para provê-los”. No entanto, o autor reforça que, pequenos grupos que adquirem benefícios coletivos tendem a prover quantidades subótimas dos benefícios gerados, e que os custos para provê-los são partilhados de uma maneira desproporcional e arbitrária e não se sustenta em todas as possibilidades lógicas. O

que leva a conclusão que alguns acertos institucionais ou operacionais podem conduzir a resultados diferentes (Olson, 1996, p. 48).

As soluções para lidar com a ausência de cooperação e o dilema dos bens comuns, segundo Hardin (1968), se dividem entre o "Leviatã como o único caminho" (controle do Estado) ou a privatização. Na opção pelo *Leviatã*, os bens comuns se reverterem para propriedade estatal direta ou indireta. Na opção de privatização, são convertidos em propriedade privada. O debate que se segue sobre a questão da governança de recursos comuns tem sido frequentemente dividido entre essas duas opções no sentido de maximizar as possibilidades do bem-estar geral. (Ostrom, 1990)

Na opção pelo *Leviatã*, mais comumente utilizada como resposta para o dilema dos comuns, é necessária a presença de uma autoridade externa que empregue instrumentos coercitivos de modo tal que, produza os constrangimentos necessários para induzir a comportamentos que aumentem o benefício coletivo. Um dos problemas da solução pelo Estado está na saída restritiva da liberdade dos atores de resolver os próprios problemas (autonomia) na gestão dos recursos comuns e da necessidade de algum tipo de Leviatã “em grau de libertá-los da miséria do seu estado de natureza”¹². Esse tipo de gestão, autoritária do Estado necessita de informações rigorosas, elevada capacidade de monitoramento permanente, garantia da punição de infratores, garantia de punição dos transgressores e de reduzidos custos administrativos para seu funcionamento eficiente. Condições essas que nem sempre podem ser cumpridas (Ostrom, 1990).

Hardin (1968) descreveu como seria a opção pela privatização, através da outorga dos direitos de propriedade aos membros da coletividade como solução para o dilema dos comuns:

“Podemos vendê-los como propriedade privada. Podemos mantê-los como propriedade pública, mas alocar o direito de entrar neles. A alocação poderia ser baseada na riqueza, pelo uso de um sistema de leilão. Pode ser com base no mérito, conforme definido por alguns padrões

¹² Hardin, 1977 p. 26-29.

acordados. Pode ser por sorteio. Ou pode ser o primeiro a chegar, o primeiro a ser servido, administrando longas filas. Estes, penso eu, são todos questionáveis”. (Hardin, 1968, p. 1243-1248)

Hardin (1968), acrescenta ainda que, como o dilema dos comuns está intrinsecamente relacionado as premissas do interesse público e do Estado de bem-estar, a opção pela privatização e o definitivo abandono do problema pelo Estado, torna ainda mais difícil a solução do dilema:

“Se cada família dependesse apenas dos seus recursos próprios; se o desperdício de transgressores da água fosse morrer de sede; se assim, o uso excessivo trouxesse a própria "punição" aos violadores - então não haveria nenhum interesse público no controle de água ao público. Mas nossa sociedade está profundamente comprometida com o Estado de bem-estar e, portanto, é confrontada com outro aspecto da tragédia dos bens comuns”. (Hardin, 1968; p. 1243-1248)

Ostrom (1990) reconhece que a alternativa para os problemas de ação coletiva que envolvem recursos naturais comuns¹³, não seriam nem pelo Leviatã, nem pela privatização, mas em alguns cenários sobre instituições locais baseadas na cooperação (Weber, 1998). O estudo de Ostrom sobre as experiências bem-sucedidas de cooperação entre atores descentralizados em face do dilema dos comuns¹⁴, como a gestão de bacias hidrográficas, fornece um ponto de partida útil para compreender como os arranjos de cooperação podem ser criados pelos atores locais (Feiock, 2013).

¹³ O termo comuns (commons) refere-se a diferentes espécies de riquezas, espaços, valores, relações sociais, sistemas, processos e atividades que “pertencem” a comunidades, sociedades e em alguns casos a todos nós. São ativamente declarados, (re)criados, protegidos e restaurados para fins coletivos e o bem coletivo, para as gerações presentes e futuras. Os exemplos mais conhecidos de comuns são os naturais. Por exemplo: ar, água, terra, florestas e biodiversidade. Mas, no decorrer dos anos, estudiosos dos comuns expandiram o conceito para as esferas social, intelectual, cultural e mesmo política. Estas incluem saúde, educação, conhecimento, ciência, tecnologia, a internet, literatura, música, direitos humanos, justiça etc. (Manahan & Guttal, Focus on The Global South, 2017)

¹⁴ Ostrom compara a gestão de recursos comuns, em situações empíricas heterogêneas: a utilização de recursos de pastagens e florestas das áreas montanhosas de Törbel na Suíça, de Hirano, Nagaike e Yamanoka no Japão; o uso dos recursos coletivos dos sistemas de irrigação das hortas espanholas e filipinas, os problemas de cooperação e competição no uso das águas provenientes de lençóis freáticos na área de Los Angeles e a utilização coletiva das áreas de pesca costeiras da Turquia, Sri Lanka e Canadá. (Ostrom, 1990)

A investigação de Ostrom (1990), sobre as experiências de CPR (*Common Property Resources*) mostra como a propriedade comum pode ser gerenciada com sucesso por associações de usuários e que a análise econômica pode lançar luz sobre a maioria das formas de organização social. Identificou oito "princípios no desenho institucional" no gerenciamento estável de recursos comuns (CPR): (1) fronteiras claramente definidas (exclusão efetiva de partes externas não-direcionadas); (2) regras relativas à apropriação e provisão de recursos comuns adaptados às condições locais; (3) arranjos de escolha coletiva que permitem que a maioria dos apropriadores de recursos participe no processo de tomada de decisão; (4) monitoramento efetivo por monitores que fazem parte ou responsáveis pelos apropriadores; (5) sanções graduadas para apropriadores de recursos que violam as regras comunitárias; (6) mecanismos de resolução de conflitos que são baratos e de fácil acesso; (7) autodeterminação da comunidade local reconhecida pelas autoridades de níveis superiores; e, para recursos comuns maiores, (8) organização sob a forma de várias camadas de empresas em conjunto, com pequenas organizações comunitárias locais na base - esta é a idéia do policentrismo. Estes oito princípios foram modificados e expandidos nos trabalhos posteriores para enfatizar o papel dos sistemas de governança auto-organizados, incluindo a comunicação efetiva, a confiança interna e a reciprocidade, e levar a uma descrição da natureza do sistema de recursos. Esses princípios também foram estendidos aos bens comuns subjetivos e não se limitam aos recursos materiais. (Ostrom, 1990).

Quadro 02 – Oito princípios para a governança dos comuns.

1. Definir limites claros para o grupo.
2. Corresponder às regras que regem o uso de bens comuns às necessidades e condições locais.
3. Certificar-se dos que os afetados pelas regras possam participar na modificação das regras.
4. Certificar-se de que os direitos de propriedade dos membros da comunidade são respeitados pelas autoridades externas.
5. Desenvolver um sistema, realizado por membros da comunidade, para monitorar o comportamento dos demais membros.
6. Usar sanções graduadas para violadores de regras.
7. Fornecer meios acessíveis e de baixo custo para a resolução de disputas.
8. Compilar a responsabilidade de governar o recurso comum em níveis aninhados do nível mais baixo até todo o sistema interconectado.

Fonte: Elaboração Própria, com base em Ostrom (1990).

Paralelamente, uma outra vertente de pesquisa, denominada de “novo institucionalismo”, com diversas e valiosas investigações empíricas nas ciências sociais nos anos 1990 e início do século XXI, tem elaborado hipóteses no sentido de aprofundar a teoria da ação coletiva, encontrando, portanto, um diálogo constante com a teoria da escolha racional nas suas explicações de causalidade entre os fenômenos sociais, agentes e estruturas. O “novo institucionalismo” retoma o interessante debate da sociologia interpretativa e da teoria da ação coletiva, no qual a ação coletiva depende de certas normas de interação social. A saída para o dilema da ação coletiva estaria relacionada, portanto, às estratégias prévias utilizadas pelos agentes, bem como estruturas criadas para lidar com problemas de coordenação e cooperação idiossincráticos, ao longo da história. Um exemplo é o clássico estudo de Douglass North (1990) *Institutions, institutional change and economic performance*. Para North (1990), “as instituições são as regras do jogo da sociedade, ou formalmente, os constrangimentos humanamente inventados que moldam a interação humana como: sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta e regras formais - constituições, leis, direitos de propriedade. (...) as instituições estruturam incentivos para as transações, sejam elas políticas, sociais ou econômicas” (North,1991:3). O autor separa o entendimento das regras do jogo da estratégia dos atores, um pré-requisito crucial para a teoria neo-institucional:

“O propósito das regras é definir o caminho no qual o jogo deve ser jogado. Mas o objetivo de um grupo dentro de um determinado conjunto de regras é ganhar o jogo – pela combinação de habilidades, estratégia e coordenação, por meios justos e às vezes por meios fraudulentos. Modelar as estratégias e habilidades da equipe, assim como o seu desenvolvimento, é um processo diferente de modelar a criação, evolução e consequências das regras” (North,1993:6).

Para North, o processo de criação das instituições é um processo racional, com ponderação de custos e benefícios. Reforça o papel importante que as instituições (sejam formais ou informais) ocupam na mitigação dos problemas associados ao cenário de jogos repetidos e na cria-

ção da estabilidade e previsibilidade necessárias ao crescimento econômico. A cooperação para North é um comportamento baseado na confiança - mais que um artifício cultural – é uma resposta racional de atores individuais ao conjunto de oportunidades e limitações presentes em seu ambiente (Locke, 2001:256). O autor atenta-se aos constrangimentos gerados pelas decisões passadas que agentes e estruturas enfrentam quando implementam quaisquer mudanças institucionais.

Outra abordagem teórica da teoria da ação coletiva, bastante utilizada tanto na ciência política, mas com origem na economia, e seguindo a mesma linhagem teórica de North, o *institucionalismo histórico*, utiliza o conceito de *dependência de trajetória* para explicar resultados diferenciados na política comparada do desenvolvimento¹⁵. O conceito de *path dependency* (Arthur, 2000; Thelen, 2003, Pierson, 1995) também influenciado pelos estudos da sociologia interpretativa, pode ajudar a identificar a mudança institucional no sentido da colaboração e se essa mudança pode deixar um legado que persiste ao longo do tempo. Segundo essa vertente, os fatores em questão em um determinado momento histórico particular determinam variações nas sequências sócio-políticas, nos resultados de países, regiões e sistemas. (Arthur, 2000; Thelen, 2003; Pierson, 1995)

Em um interessante artigo do livro¹⁶ de B. Arthur (2000) chamado *Urban Systems and Historical Path-Dependence*, o autor desenvolve o conceito de dependência de *trajetória* para alguns eventos importantes de desenvolvimento regional nos EUA. Levando em conta que as cidades se formam no entorno ou dependem de clusters industriais, o autor questiona se os padrões de localização da indústria seguem caminhos que dependem da história. Cita como exemplo o sucesso do Vale do Silício na Califórnia, EUA, que estaria relacionado a efeitos espaciais, como a localização – próxima aos recursos de suprimentos do Pacífico e melhor acesso a aeroportos, a mão de obra qualificada e aos avanços na pesquisa acadêmica de engenharia que nos

¹⁵ Os estudos comparativos posteriores sobre o Estado desenvolvimentista retomaram o argumento de North (1990) de que os processos históricos são idiossincráticos e, por essa razão, teorias que busquem generalizar processos sociais não oferecerão resultados satisfatórios (North, 2005).

¹⁶ *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. 2000.

demais lugares. Certos atores chave da indústria— os *Packard*, *Varians* e *Shockleys* se instalaram próximo a Universidade de Stanford, nas décadas de 1940 e 1950 e a experiência de mão de obra local e empresas interligadas ajudaram a criar na região de Santa Clara uma localização privilegiada para milhares de empresas que surgiram nos anos seguintes (Arthur, 2000:2).

Tendo como objeto de análise os sistemas urbanos nos Estados Unidos, o autor argumenta que,

“O sistema de cidades que herdamos é parcialmente um resultado das necessidades geográficas das indústrias, locais de matéria prima, presença de recursos naturais, portos e custos de transporte. É também resultado de onde os imigrantes com certas habilidades fundiárias, onde os primeiros colonos se encontraram para negociar bens de mercado, onde os trens de vagão ficaram parados por uma noite, onde os serviços bancários começaram, e onde a política decidiu onde canais, estradas e ferrovias seriam construídos”. (...) Não podemos explicar o padrão das cidades apenas pelo determinismo econômico sem fazer referência a eventos, coincidências e circunstâncias do passado” (Arthur, 2000:109).

O autor recupera o conceito de *feedback positivo* e *retornos crescentes*, que tem raízes nos anos 1970, com aplicação na economia. Utiliza como exemplo de *feedback* positivo as versões VHS e Beta, que foram dois formatos de venda de gravadores de vídeo altamente competitivos. Ambos os sistemas foram introduzidos no mercado ao mesmo tempo e partilharam suas respectivas fatias de mercado. “Retornos crescentes já nos primeiros ganhos fizeram com que a versão VHS acumulasse bastante vantagem no mercado de gravadores de vídeo (VCR), mesmo a versão Beta sendo tecnologicamente superior. O que leva a concluir que a escolha do mercado, nem sempre representa o melhor resultado econômico” (Arthur, 2000:2).

Parte da literatura, entretanto, tem ponderado que um dos problemas apontados nos estudos do institucionalismo histórico, reside no limite do modelo de análise. A análise pontual de fenômenos e de situações específicas, não tem se sustentado à medida que se transportam para modelos de análises com contextos mais amplos e duradouros. Rixen & Viola (2009), fazem um

alerta importante, sobre o perigo do “alargamento”¹⁷ de conceitos como o *path dependence* em alguns estudos, realizada comumente de forma inadequada por alguns pesquisadores, como uma espécie de *lock-in* (prisão) institucional (Putnam, 1993), como se o passado influenciasse o futuro e torna-se a mudança institucional impossível (Rixen & Viola, 2009). O que significa dizer que o processo, a sequência e a temporalidade de um determinado evento pode variar de acordo com a heterogeneidade da realidade política, econômica e social analisada, sujeito a constante mudança, que a ampla comparação é difícil e exige um conhecimento detalhado sobre o contexto e que é comum usar de forma inadequada as categorias, que podem facilmente, não se encaixar no modelo de análise escolhido (Collier & Mahon, 1993). Essa tem sido uma preocupação desse estudo, no sentido de aprofundar a análise comparativa das condições de colaboração entre os governos em regiões metropolitanas, levado em conta o desenvolvimento de categorias analíticas e hipóteses que envolvam a dinâmica política, econômica e social heterogênea de cada região, sujeitas a constantes mudanças, sem incorrer no perigo de alargamento de conceitos e de inadequação de modelos de análise, advertidos pela literatura acima.

No aspecto dos estudos comparativos sobre a governança metropolitana, Wilson & Spink & Ward (2011) levantam algumas hipóteses importantes para a cooperação, tomando como objeto de análise, regiões metropolitanas nas principais federações nas Américas, no sentido de analisar a capacidade dos governos para lidar com os dilemas de ação coletiva comuns. Os autores destacam que, alguns aspectos devem ser levados em conta na análise: a) os poderes constitucionalmente atribuídos aos governos locais, inclusive a capacidade fiscal; b) a geografia jurisdicional do governo local; c) os sistemas políticos e práticos; d) as características técnicas e organizacionais dos sistemas de prestação de serviços; e) as pressões demográficas e cívicas; f) a natureza do envolvimento com processos econômicos nacionais e supranacionais. Trata-se, portan-

¹⁷ Giovanni Sartori (1970; 1984) chamou a atenção para os problemas de *viagem conceitual* (a aplicação de conceitos para novos casos) e de *alargamento do conceito* (a distorção que ocorre quando um conceito não se adequa aos novos casos). Isso ocorre quando o pesquisador adota uma categoria desenvolvida para um determinado conjunto de casos e o estende para casos adicionais, e os novos casos podem ser suficientemente diferentes do que é a categoria na sua forma original. Quando surge esse problema, o pesquisador tenta adaptar a categoria subindo a “ladeira da generalidade”, obedecendo desse modo a lei da variação inversa (aumentando o número de casos, tensionando e reduzindo o conteúdo interno de um conceito). O modelo de Sartori endereça algumas das mais importantes preocupações levantadas por essa perspectiva: que a ampla comparação é difícil, que a realidade política e social é heterogênea, que a aplicação de uma categoria em um dado contexto requer um conhecimento detalhado sobre o contexto, e que é fácil usar as categorias de forma inadequada. (Collier & Mahon, 1993)

to, de um esforço de verificar como as regiões metropolitanas tem enfrentado seus dilemas crescentes de cooperação e coordenação intergovernamental, de acordo com as especificidades históricas de cada país ou região. (Wilson et al, 2011, p. 21)

Uma das hipóteses reside na arquitetura institucional do arranjo federativo em cada país como elemento importante na cooperação ou conflito metropolitano. A própria escala-regional-metropolitana representa uma construção política, intensamente contestada por diversos agentes, atores e interesses (Klink, 2010). Em sistemas federativos (como o Canadá, México e Brasil), a solução pela criação de mais uma instância de poder, como o governo metropolitano, pode ser ainda mais difícil, em razão da autonomia que cada ente federativo adquiriu ao longo do processo histórico no pacto federal. Os autores alertam que conceber mudanças constitucionais para novas instâncias de poder com poderes separados dos estados, municípios e do governo federal, podem oferecer pesos, contrapesos e linhas de autoridade que permitem que os governos estaduais e locais participem formalmente nas relações intergovernamentais, bem como nos acordos de colaboração. Segundo os autores, onde existe autonomia municipal (de natureza constitucional ou prática), os arranjos intermunicipais e de regime estado-município podem oferecer configurações viáveis para a construção de algum nível de governança metropolitana. Existem, portanto, restrições e oportunidades nas quais possam abrir espaço para alguma liderança local inovar sem necessariamente alterar o quadro institucional e organizacional. A questão é analisar como as três regiões metropolitanas respondem ao desafio colaborativo. (Wilson et al, 2011, p.22)

P. Pierson (1995) reforça que a coordenação de Políticas de Bem Estar (*welfare*) em sistemas federativos, pode envolver além da cooperação, jogos de competição (acordos, vetos e decisões conjuntas) complexos entre os diferentes níveis de governo. Sistemas federais são normalmente conflitos e requerem uma combinação harmoniosa de competição, cooperação e acomodação nas relações federativas, necessários ao funcionamento das relações intergovernamentais no federalismo. O autor alerta sobre as vantagens que a combinação harmoniosa de competição em um *modus operandi* federativo cooperativo poderia gerar: a) otimizar a utilização de recursos comuns, a exemplo das questões ambientais e problemas de ação coletiva que cobrem

mais de uma jurisdição (caso do transporte metropolitano); b) auxiliar governos menos capacitados ou com menos recursos a realizarem determinadas tarefas e para integrar melhor o conjunto de políticas públicas compartilhadas, evitando jogo de empurra entre os entes, comportamentos financeiros predatórios, que repassam custos de um entre a nação; e, c) na distribuição de informação sobre as fórmulas administrativas bem sucedidas, incentivando o associativismo intergovernamental. (Abruccio, 2005, p.44).

No caso do federalismo brasileiro, a literatura que trata da questão metropolitana tem argumentado que um dos impedimentos para a consolidação da governança nas áreas metropolitanas brasileiras reside na ampla autonomia do município (Azevedo & Guia, 2000b; Souza, 2003; Santos Jr., 2009). Abruccio (2005) reforça que a autonomia do município (seja decisória ou de execução) tem alguns parâmetros que dependem do arranjo federativo e das estruturas de poder existentes, na relação intergovernamental (entes federal, estadual e municipal) e da relação entre governo e sociedade (que envolvem partidos, empresas e sociedade civil). Segundo o autor, trata-se de um ambiente de racionalidade e desequilíbrio de poder entre os agentes que disputam o controle sobre os recursos (direitos sobre propriedade) para prover (e acessar) ou não os bens públicos. (Abruccio, 2005, p.41)

Boothroyd (2010), chama a atenção para o efeito "corrida ao fundo do poço" (*race to the bottom*) dos governos na competição interlocal por recursos, baseada na ausência de cooperação. Cada localidade ficaria tentada, portanto, a externalizar a poluição da água e do ar; incentivar a urbanização de terras agrícolas ou ecologicamente sensíveis; competir pelas fábricas, reduzindo os impostos sobre a propriedade, reduzindo os padrões ambientais, subsidiando serviços ou mesmo dando a terra; desencorajar o assentamento por pessoas pobres ou com necessidades especiais; e, evitando pagar por instalações comuns que não são úteis imediatamente. Se uma localidade tomar uma ação não cooperativa como a acima, isso irá induzir os demais a fazerem o mesmo, o que por sua vez criam laços de feedbacks positivos (Boothroyd, 2010, p.431)

No caso da gestão dos recursos compartilhados, as externalidades, podem no limite, levar a exaustão dos recursos vitais comuns. Em situações de escassez de recursos comuns finitos,

como a água, como em longos períodos de seca e ausência de chuvas, se um determinado município usa em excesso a água de uma bacia hidrográfica comum, torna escasso o uso para os demais. Se um dado governo concede subsídios para atrair mais indústrias e empregos, esse desenvolvimento pode levar a exaustão de recursos naturais, criar maior tráfego de veículos e problemas de poluição nas comunidades vizinhas, aumentando o descontentamento do eleitorado. (Boothroyd, 2010). Isso é ainda mais grave nos países em desenvolvimento, onde a preocupação com o meio ambiente não tem sido um dos temas prioritários (*hot topics*) da gestão pública.

Parte dos estudos que tratam da questão metropolitana no Brasil, sob a perspectiva da escolha pública, tem argumentado que as *externalidades* provenientes da ausência de cooperação tornam difícil a visão integrada do mesmo, causada pela duplicação de atividades, sobreposição de responsabilidades e dispersão de recursos. Em termos das finanças públicas, a falta de cooperação pode levar ao endividamento fiscal dos municípios e a uma grande tendência *free-rider*, como a tragédia dos comuns (Souza, 1999; Garson, 2009; Melo, 2016). A *externalidade* fiscal, causada pelo excesso de gastos e irresponsabilidade fiscal, deixados de um mandato para outro, em razão de disputas eleitorais entre partidos políticos distintos, tem criado um novo dilema metropolitano (Melo, 2016). À medida que a população se torna mais densa e os recursos comuns ficariam sobrecarregados, uma redefinição dos direitos locais de propriedade poderiam ser exigidos¹⁸.

Boothroyd (2009) chamou a atenção para a forte dinâmica de tragédia dos comuns que envolve a governança colaborativa nas regiões metropolitanas. Tais efeitos têm consequências graves sobre o meio ambiente e sobre a qualidade de vida nas regiões metropolitanas jamais vistas globalmente, como: a) a escassez de recursos naturais e o aumento de desastres ambientais (em nível global, pelas mudanças climáticas); b) o aumento dos custos econômicos da política em função da assimetria de poder entre os governos (em todos os níveis, federal, estadual e intermunicipal); c) das diferenças quanto a compreensão dos governos sobre o problema metropolitano, prioridades entre demandas concorrentes e perspectivas sobre as soluções; d) o cidadão,

¹⁸ Boothroyd, 2010, p.431.

pode sentir que suas opiniões não estão sendo ouvidas; e por fim, e) a dificuldade de passar da discussão colaborativa a decisões orientadas pelo consenso e ações regulatórias e financeiras para resolver o problema. (Boothroyd, 2009)

A análise da governança metropolitana e sobre os limites da cooperação entre os governos deve levar em conta, um grau mínimo de coordenação e articulação entre escalas de poder, agentes e interesses no território metropolitano (Brenner, 2002). O próprio conceito de governança metropolitana que tem sido amplamente utilizado na teoria e na prática, na maioria das vezes, vem sendo tratado de forma pouco adequada, ausente de critérios e subindo a “ladeira da generalidade” (Sartori, 1970) e necessita ser mais bem delimitado para os fins esperados por esse estudo comparativo metropolitano. Isso será feito na próxima seção.

1.3. O debate teórico sobre governança metropolitana

Para formular e testar explicações sobre a governança metropolitana não podemos avançar sem uma conceitualização mais abrangente do próprio conceito de governança. Atualmente, além da extensa literatura e do crescimento do interesse sobre o tema, tem se empregado o termo governança, mais que um objeto de estudo, como um conceito guarda chuva para descrever e interpretar uma extensa variedade de processos sociopolíticos em diferentes escalas territoriais, envolvendo desde a organização de pequenos grupos em comunidades isoladas, até uma interdependência de intrincadas redes políticas, sociais e comerciais, em âmbito transnacional.

A definição mais conhecida de governança, nos dicionários de ciência política, está ligada ao exercício de autoridade, controle, gerência e poder de governar ou, simplesmente da maneira como o poder é exercido na gestão de recursos sociais e econômicos de uma região com propósitos de desenvolvimento¹⁹. Aguilar-Villanueva (2010), ao analisar a literatura sobre o tema, faz uma cronologia do próprio conceito, analisando que, inicialmente, a governança fazia referência a um conceito *descritivo* que permitiu aos acadêmicos analisar os novos processos de interação entre governos e atores sociais. Posteriormente, passou a converter-se em um conceito normativo para algumas agências internacionais, como representante das melhores práticas de governo, que recomendava aos governos implementar mecanismos cooperativos com suas sociedades²⁰. Até o momento, em que se delimitaram as causas que conduziram ao novo processo de governo e se explicaram os efeitos produzidos na sociedade, que a governança se cristalizou como um conceito teórico. (Aguilar-Villanueva, 2010)

¹⁹ Ambas as definições de governance são do Websters New Universal Dictionary (London, Dorset & Baker, 1979).

²⁰ A referência utilizada para definir uma boa governança está associada, intrinsecamente, à capacidade governativa, "[a boa] governança como fundamental para criar e manter um ambiente que promova um desenvolvimento equitativo sustentado e como um complemento essencial para políticas econômicas sólidas" (Banco Mundial, 1992: 1). Muito embora, boa parte da crítica que se faz posteriormente a esses estudos seria: a boa governança seria boa para quem?

Metodologicamente, uma questão importante na análise da governança está relacionada ao critério utilizado para definir que dimensões da governança são incluídas e quais são deixadas de fora. O foco mais comum da maioria das contribuições para o debate de governança em termos de política pública é "o papel do Estado na sociedade" (Pierre, 2000b, p.4). De forma que, o conceito central de governança em termos de política pública trata da relação entre a intervenção do Estado (também referida como autoridade pública) e a autonomia social (auto-regulação). Outras dimensões da governança, foram sugeridas na literatura política, como a ênfase de Grosse (2005) na transparência (legitimidade), que operam a uma escala instrumental e não se somam fundamentalmente a uma melhor compreensão teórica de diferentes quadros ou modos de governança (Treib et al., 2007).

A maioria dos organismos internacionais de desenvolvimento e agências de fomento tem incorporado o conceito, portanto, referindo-se a governança como o modo como a autoridade é exercida no gerenciamento dos recursos do país para fins de desenvolvimento. A definição de governança do Banco Mundial (1992), leva em conta algumas características sobre o tipo de autoridade, controle e poder de governar: (a) “o regime político (se parlamentarista ou presidencialista, militar ou civil, autoritário ou democrático)”; (b) “os processos nos quais a autoridade é exercida na gestão de recursos sociais e econômicos de um país em direção ao desenvolvimento”; e, (c) “a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas, e, em geral, desempenhar funções governamentais”. (World Bank, 1992:3)

No entanto, apenas a forma como se desenvolve a governança nos países não seria suficientemente abrangente para o conceito. É importante, voltar-se à definição do conceito de governança para que se compreenda como o conceito se relaciona com os princípios democráticos. De acordo com Melo (1995), o conceito de governança não se restringe aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, tampouco ao funcionamento eficaz do aparelho de Estado. Refere-se a governança como o *modus operandi* das políticas governamentais que inclui, dentre outras, questões ligadas ao formato político-institucional dos processos decisórios, à definição do mix

apropriado do público/privado nas políticas, à participação e descentralização, aos mecanismos de financiamento das políticas e ao alcance global dos programas (cf. Melo, 1995:30-31).

Os estudos do chamado *New Public Management* que, inicialmente, ampliaram o conhecimento sobre o conceito de Governança, faziam referência à *Governança Corporativa*, como um arranjo de governo e colaboração eficiente entre agentes públicos e privados na promoção do desenvolvimento. A Governança Corporativa tem sua origem nos estudos da administração pública ligados a Teoria da Firma e dos Custos de Transação (Coase, 1937, 1960; Williamson, 1996) e da Teoria da Burocracia (M. Weber). O termo caminha paralelamente a criação das principais instituições do Bretton Woods (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional) e engloba, o conjunto dos poderes legislativo, executivo e judiciário, a administração, o governo, o parlamento, os tribunais, as coletividades locais, a administração do Estado, a Comissão Europeia e o sistema das Nações Unidas. Trata-se de uma mudança na forma de gestão das empresas utilizando mecanismos de incentivo como sejam os contratos, os padrões organizacionais e a legislação para flexibilizar sua relação com os governos. O que normalmente se limita à questão de monitoramento das empresas e do desempenho financeiro, como, por exemplo, a forma como os proprietários das empresas podem garantir motivar os gestores das empresas a apresentarem uma taxa de retorno competitiva” (Mathiesen, 2002).

Outra definição de governança foi amplamente utilizada para denotar uma representação conceitual e teórica do papel do Estado na coordenação de sistemas sócio-econômicos. Este segundo significado pode, por sua vez, ser dividido em duas outras categorias (Peters, 2000). O primeiro centra-se na capacidade do Estado para "orientar" o sistema socioeconômico e, portanto, as relações entre o estado e outros atores políticos (Pierre & Peters, 2000). O segundo centra-se na coordenação e autogoverno, especialmente no que se refere às relações de rede e às parcerias público-privadas (Rhodes, 1997).

Alguns estudos se referem à parceria público privada (governança corporativa) e as parcerias público-privadas como um mesmo fenômeno de governança. Parcerias público-privadas

normalmente requerem colaboração para funcionar, mas seu objetivo é muitas vezes para conseguir uma coordenação ao invés de atingir a tomada de decisões por consenso. A parceria público-privada pode representar simplesmente um acordo entre atores públicos e privados para oferecer determinados serviços ou realizar determinadas tarefas. A tomada de decisão coletiva é, portanto, secundária para a definição de parceria público-privada. Por outro lado, a institucionalização de um processo de tomada de decisão coletiva é fundamental para a definição de governança colaborativa. (Ansell & Gash, 2007)

Para Rosenau (2000) a governança é um conceito suficientemente amplo para conter dentro de si apenas a dimensão governamental. Segundo o autor, “Governança é um fenômeno mais amplo que governo; abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas” (Rosenau, 2000, p. 15-16). Como no caso da governança metropolitana ocorrer, mesmo sem a existência de um governo metropolitano. Paralelamente a discussão internacional na qual a governança pode ser realizada sem governo (Rhodes, 1996), em muitos casos na América Latina, o governo mantém posição de único ator com capacidade de validar os acordos e processos colaborativos entre os atores não-governamentais (Aguilar-Villanueva, 2010; Porras, 2011).

Por governança metropolitana, os estudos que tratam do tema fazem referência a associação de governos ou residentes em uma área geográfica tem como objetivo de controlar ou regular o comportamento interno e desempenhar funções ou prestar serviços para o território em geral. Segundo Norris (2001), a governança em um território metropolitano é autoritária, ocorre em uma área abrangente, e pode envolver um elemento coercivo. Ou seja, as decisões governamentais e as ações são vinculativas em todo o território e, se necessário, podem ser compelidas. (Norris, 2001, p.535)

Segundo Norris (2001), pelo menos dois aspectos, são essenciais na definição da governança metropolitana. Em primeiro lugar, as instituições ou estruturas de governo e, segundo, o alcance da tomada de decisões metropolitana (se abrangente e vinculada a todos os participantes).

“Isso é importante porque a governança metropolitana pode ocorrer sem um governo metropolitano. É concebível, é claro, que a governança possa ocorrer sem governo. Certamente, em tempos anteriores, em alguns países, o autogoverno floresceu sem muitas das armadilhas ou sem as instituições de governo que observamos hoje. No entanto, mesmo assim, as regras de autogoverno foram escritas e aceitas pelos participantes da sociedade civil (por exemplo, o *Mayflower Compact*²¹). Em qualquer caso, se a governança ocorre sem o governo é uma questão empírica. Em segundo lugar, as formas de tomar (e executar) decisões autorizadas para o território como um todo não são abordadas por essas definições. Assim, é preciso perguntar-se se as decisões autorizadas podem ser tomadas para todo o território e, se feitas, como elas podem ser vinculativas para todos os participantes”. (Norris, 2001, p.535)

Stone (1989), entretanto, argumenta que a governança, como usado na coordenação governamental, não significa apenas dominar no sentido de comando e controle social. A governança metropolitana pode ocorrer através de arranjos informais e esta relacionado ao modo como certas formas de coordenação prevalecem sobre outras. Trata-se de mobilizar esforços para se adaptar; não se trata de um controle absoluto. Os arranjos informais são uma forma de reforçar (e orientar) a capacidade formal de agir, mas mesmo essa capacidade aprimorada permanece bastante limitada (Stone, 1989, 5-6)

²¹ Assinado em 11 de novembro de 1620, o Mayflower Compact (Pacto do Mayflower), foi o primeiro documento de governo estadunidense escrito pelos Peregrinos que cruzaram o Atlântico a bordo do Mayflower. A embarcação chamada Mayflower originariamente deveria se dirigir ao Rio Hudson, em terras destinadas pelo governo britânico para colonização, mas por percalços durante a viagem acabou em Provincetown. Alguns passageiros, que não eram membros da congregação religiosa, começaram a alegar que por não estarem no local ao qual se destinavam deveriam poder usar sua liberdade como lhes aprouvesse, que não haveria poder que os comandasse. Para prevenir problemas, alguns peregrinos decidem estabelecer um governo e para isso escrevem um documento. Era essencialmente um contrato social, no qual os participantes consentiam em seguir as regras para possibilitar a sobrevivência do grupo. (Sargent, 1988).

A literatura mais recente de governança metropolitana, define o conceito em termos da colaboração, que envolve a associação voluntária de organizações governamentais e não governamentais em uma área geográfica definida com o objetivo de controlar ou regular o comportamento interno dos participantes e desempenhar funções ou prestar serviços para o território em geral (Norris, 2001, Dodge, 1996, Stone, 1989). Essas organizações não são obrigadas a cooperar e não podem ser compelidas a cooperar ou a cumprir as decisões tomadas pelas entidades cooperantes. A cooperação pode ser bi-ou multilateral e pode ou não ser em toda a área. A colaboração não possui um elemento coercivo; não há poder para obrigar a cumprir as decisões. (Norris, 2001, p.535).

Segundo Dodge (1996), a governança metropolitana compreende: “todos os interesses da comunidade da metrópole afetados pelos desafios e necessários à sua resolução, não apenas as instituições governamentais, mas os mecanismos colaborativos de resolução de problemas necessários para orientar as estratégias adequadas, instituições governamentais e outros mecanismos de políticas públicas necessários para implementá-los”. (Dodge, 1996, p.38)

Abordagens mais recentes tem utilizado o conceito de *governança colaborativa*, que envolvam um conjunto de estruturas, arranjos institucionais e sistemas de ação democrática, contemplando meios e instrumentos de política pública mobilizados por um número cada vez mais amplo de atores públicos, privados e da sociedade civil envolvidos na gestão do espaço territorial amplo. A governança colaborativa se fundamenta em três princípios básicos da colaboração: a cooperação, a co-responsabilidade e complementaridade. De acordo com esse argumento, a governança cria a possibilidade de gerar uma organização mais flexível, capaz de se adaptar as necessidades de seu entorno e solucionar os problemas públicos. O avanço do processo de metropolização de um território traz consigo a necessidade de formação de uma governança mais complexa, pois na maior parte dos casos acaba envolvendo diferentes níveis de governo e de demandas. Isso exige consenso entre as partes, bem como a elaboração de políticas públicas integradas e de caráter transversal. (Ugalde, 2007; Rojas, 2008)

O conceito de governança colaborativa tem sido amplamente utilizado na literatura (Innes & Booher, 2002, 2003; Gray, 1989; Leach & Sabatier et al, 2002, Ansell & Gash, 2007). Por ser um conceito que tem sido utilizado de forma bastante ampla, tanto no âmbito teórico como prático, ainda merece ser melhor delimitado, falseável e abrangente. Como observou G. Stoker (1998) o conceito de governança é bastante geral, quando se refere a “regras e formatos que guiam a tomada de decisões coletiva” ou estilos de governo nos quais as fronteiras internas e entre os setores público e privado se confundem” (Stoker, 1998:7). De forma que o próprio termo colaborativo precisa ser mais precisamente definido²².

Ansell & Gash (2007), destacam que parte da literatura confunde o conceito de governança colaborativa com corporativismo. O conceito difere das definições clássicas de Schmitter, que associa a governança a negociação tripartite entre associações corporativas do capital, trabalho e do Estado que detêm o monopólio de representação em cada setor. A governança colaborativa, por outro lado, “implica a inclusão de uma gama mais ampla das partes interessadas que o corporativismo, e de partes que, muitas vezes não detêm o monopólio da representação sobre o seu setor. O termo governança associativa, é por vezes utilizado para se referir ao modo mais genérico de governar com as associações, mas a governança colaborativa não pode incluir apenas as associações formais”²³.

Outros estudos relacionam o termo governança colaborativa com o conceito de *Redes*²⁴, para descrever formas pluralistas de cooperação entre Estado-sociedade. Uma rede política pode incluir tanto agências públicas como grupos de cidadãos. Redes políticas geralmente implicam um modo colaborativo de deliberação ou de tomada de decisões entre atores dentro de uma rede

²² O uso do termo “colaborativo” (Gray, 1985) é definido como “uma partilha de apreciações e ou recursos tangíveis por dois ou mais participantes para resolver uma série de problemas que não poderiam ser resolvidos individualmente”. A governança é, portanto, definida como um meio propositivo para orientar um processo de tomada de decisão em uma sociedade ou comunidade e consiste de um particular conjunto de arranjos organizacionais (Takahashi and Smutny, 2002, p.166 apud Ansell & Gash, 2007, p. 547).

²³ Os autores citam como um exemplo de governança colaborativa, o “Orçamento Participativo de Porte Alegre, como uma forma de governo colaborativo que inclui os cidadãos no processo de tomada de decisão orçamentária” (Fung e Wright, 2001 apud Ansell & Gash, 2007).

²⁴ Um levantamento da literatura sobre a Governança em redes pode ser encontrado em Marques (1999).

política. A diferença é que a governança colaborativa se refere a uma estratégia formal implícita de incorporar os participantes em um processo multilateral de tomada de decisão e orientado pelo consenso. Normalmente a cooperação inerente às redes políticas pode operar através de processos multilaterais informais e menos implícitos. (Ansell & Gash, 2007, p.547)

Ansell & Gash (2007), em seu interessante estudo, *Collaborative Governance in Theory and Practice*, definiram com maior precisão e de forma abrangente o conceito de governança colaborativa, com base na avaliação das várias experiências colaborativas existentes na literatura²⁵:

“Um arranjo de governo onde uma ou mais agências públicas²⁶ conseguem diretamente engajar atores não estatais em um processo de tomada de decisões coletivo, que é, **formal, orientado pelo consenso e deliberativo** e tem por objetivo fazer ou implementar políticas públicas, gerenciar programas ou bens públicos” (Ansell & Gash, 2007, p.544)

Para Ansell & Gash (2007) a governança colaborativa surge, portanto, como uma resposta dos governos à fragmentação das políticas e possíveis falhas de implementação e ao alto custo de politização do processo de regulação. Para os autores “a definição de governança colaborativa

²⁵ Ansell & Gash (2007) realizaram uma meta-análise das experiências existentes de governança colaborativa com o objetivo de elaborar um modelo “ideal”. Depois de revisar 137 experiências de governança colaborativa em uma variedade de setores políticos, identificou-se as variáveis críticas que podem influenciar se esse modelo de governança produzirá ou não uma colaboração bem-sucedida. Essas variáveis incluem o histórico de conflito ou cooperação, os incentivos para que as partes interessadas participem, desequilíbrios de poder e recursos, liderança e o desenho institucional. (Ansell & Gash, 2007).

²⁶ A governança colaborativa define um papel específico às agências públicas no processo colaborativo. O termo “agência pública” se refere às instituições públicas, como burocracias, tribunais, legislaturas, e outros órgãos governamentais a nível local, estadual ou federal. Mas a instituição pública típica nos casos analisados de governança colaborativa é, de fato, um órgão executivo e, portanto, o termo “agência pública” é adequado”. Tais agências públicas podem iniciar fóruns colaborativos como uma extensão do executivo para definir regras de distribuição de fundos públicos para estimular a colaboração entre os participantes. (Ansell & Gash, 2007, p.547)

se distingue dos dois principais padrões políticos comuns de tomada de decisão: o adversarismo e o gerencialismo”²⁷.

Boa parte das definições existentes sobre governança colaborativa na literatura ou tratam da onipresença do Estado, ou da relação deste com o mercado, mas sem a necessidade de engajamento da sociedade na tomada de decisões. O conceito de governança colaborativa faz referência a uma governança mais abrangente, que envolva a necessidade de engajamento de atores não estatais (stakeholders) no processo de decisão²⁸, com base em parâmetros deliberativos e no consenso democrático. Isto se materializa através da criação de estruturas horizontais e redes plurais de decisão que favorecem a geração de incentivos e instrumentalização de acordos. A governança deve promover a participação ativa de atores sociais propiciando a transferência de conhecimento e fomentando a deliberação de assuntos públicos²⁹. De forma que se abra um amplo debate entre a sociedade e o governo para a tomada de decisões.

A definição de uma governança metropolitana colaborativa envolve um processo através do qual um conjunto de atores governamentais e não governamentais (associações civis, parcerias público-privadas, sindicatos, empresas, etc.) colaboram em termos de bens coletivos e elaboração de políticas metropolitanas (Klink 2008: 83). O conceito de governança colaborativa é, portanto, o conceito de governança que mais se aproxima do escopo teórico desse trabalho.

²⁷ No adversarismo, porque a governança colaborativa não é uma forma de intervenção de interesses de “soma zero”, na qual o “vencedor leva tudo”. Na abordagem da governança colaborativa, os participantes tem geralmente um relacionamento concorrencial uns com os outros, mas o objetivo é transformar relacionamentos concorrentes em relacionamentos cooperativos. Na política adversarial, os grupos podem se engajar em negociações de soma positiva e desenvolver alianças cooperativas. Entretanto, a co-operação é ad hoc, e a política adversarial não procura explicitamente transformar conflito em cooperação. No gerencialismo, as agências públicas tomam decisões unilateralmente ou através de processos de decisão fechados, normalmente confiando a tomada de decisões a técnicos especialistas. Embora as agências possam levar em consideração as perspectivas dos participantes no processo de decisão e inclusive, indo mais longe, consultar diretamente os próprios participantes, a governança colaborativa requer que os participantes estejam diretamente incluídos no processo de tomada de decisão (Ansell & Gash, 2007, p.544).

²⁸ O termo *stakeholder* (partes interessadas) se refere tanto à participação de cidadãos, como de grupos organizados, bem como de agências públicas - embora as agências públicas, segundo os autores, tenham um papel distinto de liderança na governança colaborativa. (Smith, 1998; Connick & Innes, 2003)

²⁹ É bom levar em conta que, para muitos países, a participação pública na tomada de decisões, ainda é um ativo caro para os governos nacionais, com avanços e retrocessos nos processos democráticos.

Segundo Ansell & Gash (2007), a definição mais precisa do conceito de governança colaborativa deveria envolver pelo menos seis critérios importantes, encontrados na maioria das experiências analisadas pelos autores: 1) um fórum iniciado por agências públicas ou instituições; 2) a existência no fórum de participantes não estatais; 3) participantes estão engajados na tomada de decisão e não são meramente “consultados” pelas agências; 4) o fórum é formalmente organizado e reúne-se regularmente; 5) o fórum procura tomar decisões orientadas pelo consenso (mesmo se o consenso não for alcançado na prática), e 6) o foco da colaboração é na política pública ou na gestão pública.

Por fim, a governança colaborativa está relacionada à política e agenda pública. Segundo Ansell & Gash (2007), “o foco no assunto público distingue a governança colaborativa de outras formas de tomada de decisão orientadas pelo consenso, como a mediação de conflitos entre entes privados. O foco da governança colaborativa está restrito apenas à governança de assuntos públicos. Embora as agências públicas tenham a autoridade final para a decisão, o objetivo da colaboração é alcançar algum grau de consenso entre os participantes. O uso do termo *orientado pelo consenso* não é a toa, pois as decisões nos fóruns normalmente não são orientadas para alcançar o consenso”. (Ansell & Gash, 2007, p.547)

No próximo capítulo, apresentaremos, em detalhe, o modelo de governança colaborativa desenvolvido por Ansell & Gash (2007). O modelo é útil para identificar as condições que facilitam ou desencorajam os resultados desejados para a governança colaborativa. Faremos uma adaptação do modelo para as regiões metropolitanas no sentido de criar, ao final, uma tipologia da governança colaborativa metropolitana nos três casos analisados.

CAPÍTULO 02

O MODELO DE ANÁLISE, DESENHO DA PESQUISA E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

2.1. O modelo de análise da governança metropolitana: uma adaptação do Modelo de Governança Colaborativa de Ansell & Gash (2007)

O modelo de governança colaborativa de Ansell & Gash (2007), apresenta metodologicamente uma representação visual dos principais elementos de governança colaborativa. Tal modelo de análise foi adaptado para os propósitos desse estudo, no sentido de criar uma tipologia da governança metropolitana colaborativa, que tem o foco na governança em âmbito metropolitano e os processos de colaboração entre governos e entre os governos e a sociedade.

Segundo os autores, o modelo de governança colaborativa pode ser visto como uma hipótese para outros estudos interessados em identificar as condições que facilitam ou desencorajam os resultados desejados para a governança colaborativa. A estrutura apresentada pelos autores pode nos ajudar a identificar os principais desafios e limitações à estratégia colaborativa dos governos: “Há diferenças de poder entre os participantes? Todos os interessados na política tem capacidade organizacional para participar de forma significativa? Existe uma liderança capaz de liderar o processo de colaboração mesmo em situações desfavoráveis? Qual a importância da legislação para a cooperação metropolitana? Qual o papel da participação da sociedade nesse processo? No caso da coordenação metropolitana, que elementos podemos utilizar como hipóteses para identificar as condições para a governança colaborativa?” (Ansell & Gash. 2007, p.549).

O modelo de análise da governança colaborativa de Ansell & Gash (2007)³⁰ foi adaptado para o estudo dos governos municipais em áreas metropolitanas e será utilizado como uma ferramenta de análise para identificar as condições que facilitam ou desencorajam os resultados da governança colaborativa metropolitana, nos três casos analisados. Conforme podemos ver na Figura 01, o modelo envolve, a princípio, quatro variáveis: a) condições iniciais, b) desenho in-

³⁰ O modelo de governança colaborativa de Ansell & Gash (2007), possui uma descrição mais longa e detalhada do processo colaborativo que não foi incorporado ao estudo, por razões metodológicas, que seria mais adequado para estudos de caso mais aprofundados e que envolvessem um evento determinado, por exemplo. Como a proposta da tese envolve a aplicação de um modelo para a governança metropolitana, utilizamos as variáveis centrais do modelo apresentado pelos autores.

stitucional, c) liderança, e d) o processo colaborativo. A estrutura apresentada pode nos ajudar, portanto, a identificar desafios e limitações à estratégia colaborativa na governança.



Figura 01: Modelo de Governança Colaborativa (adaptação própria).

Fonte: ANSELL & GASH, 2007, p. 08.

Ansell & Gash (2007) argumentam que cada uma das variáveis amplas do modelo podem ser desagregada em variáveis menores. Com as variáveis (*condições iniciais*, *desenho institucional* e *liderança*) representando as contribuições críticas para o modelo e contexto para o processo colaborativo. Segundo os autores, as *condições iniciais* representam o nível básico de confiança, conflito e capital social que se tornam recursos ou passivos durante o processo de colabo-

ração. O *desenho institucional* define as regras básicas em que a colaboração ocorre. E a *liderança* como responsável pela mediação e facilitação necessária para o processo colaborativo. O processo de colaboração, segundo os autores, trata-se de um ciclo interativo e não linear (Ansell & Gash, 2007, p.550) .

O primeiro quadro (Figura 01 - à esquerda) se refere às condições iniciais do modelo de governança colaborativa e leva em conta três variáveis amplas: a) desequilíbrios de poder/ recursos entre os diferentes participantes; b) os incentivos que os mesmos têm para colaborar; e, c) o passado histórico de conflito ou cooperação entre eles.

O desequilíbrio de poder entre os participantes da colaboração é um dos problemas apontados na literatura sobre governança colaborativa (Ansell & Gash, 2007). De acordo com Gray (1989) “a existência de desequilíbrios de recursos de poder, alta dependência entre os grupos ou legado de antagonismo ou cooperação entre os participantes, podem alterar o resultado do processo colaborativo, afetar os incentivos destes para participar, para sentar-se à mesa para colaborar, bem como a expectativa se o processo colaborativo irá produzir resultados significativos” (Gray, 1989)³¹. Ansell & Gash, (2007) seguindo o mesmo raciocínio argumentam que:

“Se os participantes não tem a capacidade, organização, status ou recursos para participar, ou participar em pé de igualdade dos demais interessados, o processo de colaboração está propenso à manipulação dos atores mais fortes, mais organizados para a representação, mais hábeis e especializados para se envolver nos problemas técnicos, que possuem mais tempo, energia e liberdade para se engajar em um processo colaborativo que exige tempo intensivo”. (Ansell & Gash, 1997, p.551)

³¹ De acordo com esse raciocínio, a existência de fóruns metropolitanos deliberativos que equilibrem a representação de grupos envolvidos, de um diálogo face a face, além da representação dos demais setores da sociedade civil interessados, que normalmente não fazem parte da estrutura de governança, em razão dos altos custos de participação (ausência de recursos políticos, técnicos e econômicos) podem ajudar na criação de uma governança colaborativa metropolitana.

O papel da liderança (Figura 01 - quadro abaixo) é outro elemento central para o modelo da governança colaborativa. Parte da literatura tem verificado que “lideranças facilitadoras podem assumir o papel de mediador, dando voz significativa para participantes em desvantagem, assim como, encorajar os participantes a ouvirem uns aos outros” (Lasker and Weiss, 2003). Os autores ponderam que,

“Onde a distribuição de poder é mais assimétrica ou os incentivos para participar são fracos ou assimétricos, é provável que a governança colaborativa tenha sucesso se houver um líder “orgânico” forte que comanda o respeito e a confiança das diversas partes interessadas no início do processo. Os autores reforçam que líderes "orgânicos" normalmente emergem dentro da comunidade de interessados. A disponibilidade de tais líderes deve ser suscetível e depende das circunstâncias locais. Tal mediador também será capaz de desenvolver a confiança durante o processo colaborativo, mantendo-se acima da disputa e mantendo a integridade processual e transparência do processo colaborativo”. (Ansell & Gash, 2007, p. 13).

Ansell & Gash (2007) descreve o papel que a liderança deve ocupar no processo colaborativo. Para os autores, bons líderes colaborativos reconhecem que eles devem construir a confiança entre antigos grupos rivais antes do risco de manipulação dos demais interessados. O processo de construção de confiança consome tempo e requer um comprometimento de longo prazo para alcançar resultados colaborativos. Interessante ressaltar que os autores não incorporaram ao modelo de análise a estrutura de incentivos ou constrangimentos políticos, econômicos que a liderança possui para colaborar. Na maioria das vezes, uma liderança colaborativa faz parte de um sistema hierárquico de poder e recursos, com incentivos e constrangimentos às ambições individuais da liderança colaborativa interessada na colaboração. Em certas situações, o resultado da colaboração pode colocar em xeque às próprias ambições individuais do líder colaborativo.

Outro fator crítico para a legitimidade do processo colaborativo se refere ao conjunto de regras e protocolos básico que constituem o *desenho institucional* (Figura 01 - quadro acima). O acesso ao processo colaborativo através do desenho institucional é um elemento fundamental no

desenho da governança colaborativa. A existência de regras claras, transparência e prazos determinados são características importantes para a legitimidade do desenho institucional e podem ser entendidos como procedimentos necessários à legitimidade e construção de confiança. “A legitimidade do processo vai depender, em parte, se os interessados tem uma percepção que eles terão uma audiência “justa”, orientada pelo consenso e com agenda definida. Regras claras e consistentes também podem reafirmar que os interessados estão em um processo é “justo, imparcial e aberto”. (Ansell & Gash, 2007, p.557).

O comprometimento dos participantes com o processo colaborativo é uma variável crítica para explicar o sucesso ou fracasso da estratégia colaborativa. Segundo Ansell & Gash (2007) o comprometimento pode ser entendido como a motivação original para participar da governança colaborativa. Os autores reforçam, entretanto, que o comprometimento pode representar um dilema difícil. “Pertencimento implica responsabilidade sobre o processo. A dinâmica da negociação, que implica confiança na decisão dos demais interessados, pode levar o compromisso em direções inesperadas e controversas”. (Ansell & Gash, 2007)

Por fim, Ansell & Gash (2007), se refere a estrutura do processo colaborativo como uma representação cíclica e interativa. Os autores admitem a dificuldade de identificar o ponto de partida para a simplificação criada pelo modelo referente ao processo colaborativo, sem indicação de estágios, nem informando onde o processo de colaboração inicia ou termina. A adaptação do modelo de análise da governança colaborativa para o contexto das áreas metropolitanas, objeto desse estudo, pode ajudar a compreender como os governos em áreas metropolitanas evitam os custos de transação na colaboração com os demais governos, quais são os limites da participação em arranjos colaborativos, e até mesmo para identificar que racionalidade esta associada à gestão pública em um contexto cooperativo. Partindo do modelo de análise, chegamos as questões iniciais de pesquisa:

- a) Quais são os limites/ fronteiras em torno do surgimento de uma governança metropolitana colaborativa em cada política analisada (água, transporte e resíduos sólidos)?
- b) O histórico de conflito e cooperação entre os participantes importa?
- c) O desenho institucional / legislação é importante para a cooperação?
- d) Qual o papel da liderança na construção de um processo colaborativo?

Com base nesses parâmetros, desenvolvemos, ao menos, três hipóteses de pesquisa:

H1: A história de conflito ou cooperação entre os participantes pode influenciar o processo colaborativo e a disposição para a governança colaborativa e, portanto, estarem mais propensos a colaborar.

H2: o desenho institucional pode alterar os resultados do processo colaborativo, a capacidade organizacional dos participantes para colaborar e a eficácia da governança colaborativa.

H3: a existência de uma liderança colaborativa pode influenciar na disposição dos demais participantes para a governança colaborativa, na capacidade organizacional dos participantes para colaborar e na eficácia da governança colaborativa.

A seguir, apresento os procedimentos metodológicos que foram utilizados para analisar os três casos de governança metropolitana em Vancouver, Guadalajara e Natal.

2.2. Procedimentos metodológicos de pesquisa

A estratégia de análise compreendeu todas as fases de pesquisa, desde a definição do problema; delineamento da pesquisa, coleta de dados, análise de dados e composição e apresentação dos resultados.

Esse estudo se propõe a analisar as condições para a governança colaborativa na gestão de serviços públicos de interesse comum em três regiões metropolitanas: a experiência da governança da água no Metro Vancouver, BC, Canadá; da governança do transporte em Guadalajara, México; e da governança dos resíduos sólidos em Natal, Brasil. A governança da água em Vancouver tem sido bastante referenciada pela literatura norte americana recente sobre governança metropolitana, que tem avaliado a experiência do *Great Vancouver Water District* (GVWD), agora, *Metro Vancouver*, como exemplo de um longo histórico de colaboração metropolitana na gestão de bacias hidrográficas e prestação de serviços de distribuição da água no continente americano, desde o final do século XIX. O Metro Vancouver está atualmente em um processo de consolidação e modernização de sua infraestrutura em âmbito regional. Os casos da gestão do transporte em Guadalajara e dos resíduos sólidos em Natal, se devem a estas regiões metropolitanas estarem desenvolvendo, nos últimos anos, estratégias colaborativas de governança metropolitana que justificam a sua análise e contribuição para a pesquisa em seus países. Reconhecendo que os padrões de desenvolvimento histórico, geográfico e sócio-demográfico nessas regiões são particulares, este estudo pressupõe que tais características podem contribuir para uma análise de como fatores institucionais e o histórico de colaboração entre os municípios podem afetar a governança de políticas públicas em áreas metropolitanas, que se encontram em constante crescimento.

A estratégia inicial de pesquisa envolveu uma análise da governança metropolitana realizada com base no levantamento documental e em entrevistas com os principais agentes políticos e sociais envolvidos, que responderam as seguintes questões de pesquisa: Quais são os fatores críticos para o estabelecimento de uma estrutura de governança colaborativa metropolitana? Que

desafios / barreiras precisam ser superadas para se implementar ações colaborativas? Até que ponto decisões tomadas no passado podem influenciar as decisões sobre a cooperação entre os agentes e a criação de consensos? O quadro de governança existente é capaz para desenvolver arranjos colaborativos eficazes e sustentáveis?

A abordagem nessas entrevistas foi realizada às autoridades municipais (em alguns casos estaduais e federais), acadêmicos e especialistas em planejamento urbano, representantes de instituições de pesquisa e planejamento metropolitano, representantes de movimentos sociais, de modo a identificar as questões a serem analisadas, dentro do contexto de cada região metropolitana. Os objetivos foram alcançados através de um ciclo de fases da pesquisa que nos permitiu analisar a governança metropolitana existentes nas três regiões analisadas.

O ciclo envolveu, portanto, 3 (três) fases:

Fase 1. Análise do contexto atual da governança metropolitana nos casos selecionados;

Fase 2. Análise da estrutura de governança metropolitana colaborativa em Vancouver (Canadá), Guadalajara (México) e Natal (Brasil);

Fase 3. Análise de estudo de caso com base no modelo adaptado de governança colaborativa (Ansell & Gash, 2007) nas três áreas metropolitanas selecionadas;

Fase 1. Análise do contexto atual da governança metropolitana

A pesquisa prévia procurou identificar as condições existentes para a implementação da governança metropolitana nos três casos analisados. Foram realizadas uma série de entrevistas semi-estruturadas com diferentes atores envolvidos na governança metropolitana, de forma a identificar diferentes pontos de vista sobre as questões de pesquisa. O que incluiu entrevistas com:

- Prefeitos ou representantes dos governos municipais (em alguns casos, incluindo representantes dos governos estaduais) envolvidos em cada política urbana (água no Metro Vancouver, transporte e mobilidade urbana na AM Guadalajara e resíduos sólidos na RM Natal);
- Acadêmicos e especialistas no planejamento metropolitano;
- Representantes de movimentos sociais e outros agentes envolvidos na governança metropolitana, entrevistados ao longo da pesquisa.

Fase 2. Análise da estrutura de governança metropolitana

Essa fase do projeto foi realizada a partir da identificação de cada política metropolitana no desenho institucional da governança, de sua estrutura legal, dos atores políticos e instituições envolvidos e do papel que cada um deles ocupa na governança metropolitana, além de explorar as possibilidades de cooperação com base no desenho institucional de cada política nos três casos analisados:

Essa fase contou com o levantamento de documentação prévia das seguintes informações:

- Um levantamento do desenho institucional do arranjo metropolitano em cada um dos casos.
- Um levantamento dos principais problemas iniciais na criação de uma estrutura de governança metropolitana regional;
- Uma análise do processo de criação da estrutura de governança colaborativa metropolitana;

- Um levantamento de experiências anteriores de governança metropolitana;
- Um levantamento dos principais desafios e possíveis avanços para implementar a governança metropolitana;
- Uma descrição das principais lições aprendidas ao longo do processo de colaboração.

Fase 3. Análise comparativa dos três casos selecionados com base no modelo adaptado de governança colaborativa.

Com base na versão adaptada do modelo de governança colaborativa (Ansel & Gash, 2007) estruturamos uma segunda fase das entrevistas, com base nas quatro principais variáveis do modelo:

- Condições Iniciais: Quais são as arenas de poder? Que recursos financeiros e políticos existem entre esses grupos? Que incentivos existem para a governança colaborativa acontecer? Como tem sido o engajamento dos municípios? Há conflitos ou algum nível de coordenação?
- Desenho institucional: Como ocorre a inserção do município no arranjo colaborativo? Como são definidas as regras do jogo? Quem participa? O processo tem sido público e transparente? Como será financiado?
- Liderança: Que tipo de liderança tem sido exercida? São atores políticos ou institucionais? Como facilita a comunicação e participação dos envolvidos na governança? Como promovem a inclusão dos participantes?
- Processo colaborativo: Como tem se construído a colaboração entre os governos municipais? Como o compromisso com o processo pode avançar no longo prazo? Como é que uma compreensão partilhada poderá ser criada? Como o diálogo tem sido promovido?

A categorização analítica dos fatores de colaboração em cada caso foi o maior desafio a ser enfrentado durante o desenvolvimento da pesquisa. Duas estratégias, no entanto, foram adotadas para resolver esse problema: primeira, identificamos, a partir da pesquisa qualitativa, a existência de experiências colaborativas nas regiões estudadas, quais foram os elementos que asseguraram a implementação de mudanças; e, a segunda, consultar fontes de dados ou identificar possíveis inovações ao modelo de governança colaborativa utilizado na pesquisa.

2.3 Fonte e coleta de dados

A coleta de dados foi feita inicialmente a partir do projeto do Centro Internacional de Pesquisa para o Desenvolvimento (IDRC) entre 2014 e 2015, em entrevistas realizadas pelo grupo de pesquisa, que culminaram em um *workshop* em Guadalajara, em novembro de 2014³². O projeto contou, posteriormente, com um estágio de pesquisa (12 meses) e realização da pesquisa de campo em instituições parceiras do projeto em Vancouver, Canadá (*Centre for Sustainable Development* da *Simon Fraser University* - CSD/SFU e do *Sustainable Cities International*) e Guadalajara, México (*Universidad de Guadalajara*) onde foram realizadas entrevistas, coleta de dados e demais atividades de pesquisa. No Brasil, a pesquisa de campo foi realizada também com representantes municipais e outros atores envolvidos na governança metropolitana e contou com o apoio técnico do núcleo local do Observatório das Metrópoles (Natal/RN). A opção pela utilização dos arquivos de pesquisa do Observatório das Metrópoles se deu em virtude da ampla produção acadêmica e interdisciplinar sobre a região metropolitana de Natal, preencher com maior abrangência, os propósitos do projeto.

³² O projeto do IDRC (International Development Research Centre) intitulado *Metropolitan Governance in Mexico: Learning from Canadian and Brazilian experiences* teve como proposta criar uma oportunidade de troca de aprendizado sobre as estruturas de governança metropolitana entre o Canadá, Brasil e México. O principal objetivo foi identificar as principais características para um quadro de governança colaborativa eficaz para a implementação de uma agência metropolitanas do México, na Área Metropolitana de Guadalajara e da Área Metropolitana de Colima. Para este projeto, o *Centre for Sustainable Community Development* (CSCD) da *Simon Fraser University*, no Canadá, atuaram em parceria com a *Sustainable Cities International* (SCI), participando ativamente de projetos em cidades mexicanas por mais de 10 anos. CSCD e SCI também estão em parceria com o Centro Mario Molina no México e da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), no Brasil. Todas essas instituições colaboraram para realizar a revisão de literatura, entrevistas e na realização do *workshop* no México para compartilhar ideias e informações sobre governança colaborativa, sustentabilidade urbana e sua aplicabilidade ao contexto mexicano. Para uma descrição detalhada das entrevistas deste projeto foi realizada em Markey & Hernandez, 2015.

Foram analisados documentos sobre diretrizes de gerenciamento dos serviços públicos na gestão da água, transporte e resíduos sólidos e suas atualizações disponíveis, da legislação que trata das políticas de interesse comum nas respectivas políticas analisadas, no acervo de informações disponíveis no *Metro Vancouver*, *IMEPLAN* e *Observatório das Metrópoles*.

Entrevistas semi-estruturadas foram conduzidas, ao longo de 2016, nas três regiões metropolitanas, com atores centrais no processo de planejamento urbano: representantes de governo, técnicos e atores da sociedade civil. Os entrevistados foram identificados através do método *snowball*³³; as conversas duraram aproximadamente entre 30 minutos e 1 h, foram gravadas e transcritas. Foram realizadas 21 entrevistas (14 prefeitos e representantes municipais e 7 ex-planejadores metropolitanos e acadêmicos) em Vancouver, 10 entrevistas em Guadalajara (5 representantes dos municípios e 5 planejadores, acadêmicos e especialistas) e 6 entrevistas em Natal (3 representantes dos municípios e 1 representantes do governo estadual, 1 representante do legislativo metropolitano e 1 representante da sociedade civil).

Após uma introdução ao escopo do estudo, as entrevistas começaram com questões relacionadas à percepção dos prefeitos sobre a Governança Metropolitana, seguidas de questões relacionadas à implementação do arranjo institucional metropolitano, com atenção específica aos recursos disponíveis e gestão integrada dos bens comuns. As entrevistas realizadas em Vancouver, Guadalajara e Natal, tiveram um alcance temporal limitado e foram focadas na dinâmica recente da política regional metropolitana. No caso especificamente do Metro Vancouver, com a atenção específica na gestão metropolitana integrada de recursos de água (Metro Vancouver 2010). Em Guadalajara, sobre o desafio da gestão do planejamento metropolitano do transporte

³³ A amostragem por sampling ou snowball envolve a utilização de pessoas bem informadas para identificar casos críticos ou informantes que tenham uma grande quantidade de informações sobre um fenômeno. O pesquisador segue essa cadeia de contatos para identificar e acumular casos críticos. Muitas vezes, alguns informantes ou casos chave serão mencionados várias vezes e assumirão importância adicional. Este método pode ser útil para identificar um pequeno número de casos-chave que são identificados por uma série de informantes principais ou especialistas como casos ou exemplares importantes. Ver Morse (1991) e Sandelowski (1992; 1995). Na pesquisa, foram entrevistados planejadores urbanos, representantes dos governos municipais e estaduais e atores da sociedade civil, incluindo também, pesquisadores e ativistas ligados a cada política analisada. As entrevistas, entretanto, somente foram realizadas com os representantes dos governos municipais que responderam e atenderam a solicitação por email ou pessoalmente.

público e mobilidade urbana, e em Natal, do arranjo institucional recente de concessão a iniciativa privada do aterro sanitário metropolitano.

As entrevistas com prefeitos, técnicos, planejadores urbanos e lideranças locais foram codificadas por temas em uma matriz analítica que indica as percepções dos entrevistados sobre as estruturas reguladoras, normativas e cognitivas da governança da água, transporte e dos resíduos sólidos nas três regiões, analisadas também à luz das informações encontradas nas diversas fontes pesquisadas: as bibliotecas do Metro Vancouver e do *BC Laws*³⁴, em Vancouver, do IMEPLAN em Guadalajara e do Observatório das Metrópoles em Natal, da legislação nacional e local, sites e documentos oficiais, procurando convergências e diferenças em cada contexto.

Nos próximos capítulos, apresentamos as condições e os dilemas para a governança metropolitana em cada uma das políticas analisadas, com base no modelo adaptado de governança colaborativa, apresentado anteriormente.

³⁴ Biblioteca legislativa da província de British Columbia (BC), Canadá. A água no território da província é utilizada para diversos fins, e há uma variedade de leis e regulamentos que governam o uso, proteção, conservação e sustentabilidade da água em todo o território da província.

CAPÍTULO 03

RESULTADOS E ANÁLISE DOS ESTUDOS DE CASO: METRO VANCOUVER, CANADA

Vancouver, Canada

3. A Governança Colaborativa da Água em Metro Vancouver

Esse capítulo tem como foco o caso da governança colaborativa da água na região metropolitana de Vancouver no Canadá (Metro Vancouver), como uma experiência de colaboração dos municípios metropolitanos na gestão de bacias hidrográficas e prestação de serviços hídricos para a região metropolitana. O caso da governança metropolitana em Vancouver tem atraído a atenção da literatura norte americana como exemplo de coordenação metropolitana de interesse comum (Sancton, 2005; Smith & Oberlander, 1993, 1998; Brunet-Jailly, 2011; Smith & Stewart, 2009; Boothroyd, 2010; Feiock, 2013; Taylor, 2015; Wolman, 2016). Nesse capítulo, procuro entender por que e como os municípios do Metro Vancouver tem dado resposta ao dilema colaborativo metropolitano na gestão de recursos naturais comuns, no caso, a gestão da água.

Argumento que o histórico de colaboração entre os municípios e o desenho institucional do Distrito da Água da Grande Vancouver (Great Vancouver Water District), tem sido o elemento chave para a experiência positiva de governança da água, gestão de bacias hidrográficas e prestação de serviços, evitando assim o risco de "tragédia do bem comum" entre os municípios da área metropolitana e expondo-os ao pior dos danos sociais emergentes. A experiência do Metro Vancouver pode ser útil para entender os fatores de sucesso e as armadilhas da governança colaborativa nas áreas metropolitanas. Estes benefícios incluem o desenvolvimento econômico

local e a educação para a sustentabilidade, bem como, questões desafiadoras sobre a segurança da água e capacidade comunitária³⁵.

O Metro Vancouver

A região metropolitana de Vancouver (Metro Vancouver) caracteriza-se por um tecido urbano complexo formado por 21 municípios, uma área eleitoral e um nação indígena autônoma (*Tsawwassen First Nation*), com fortes inter-relações entre áreas periurbanas e rurais, atendendo a uma população urbana de aproximadamente 2,5 milhões de habitantes. Em tamanho, as cidades tem um porte populacional que variam, desde grandes cidades como Vancouver, cidade núcleo, com uma população superior a 600.000 pessoas, até pequenos distritos como Belcarra com cerca de 600 pessoas, onde concentram funções econômicas, planejam colaborativamente e prestam serviços em escala regional.

Nessa região metropolitana multifacetada se desenvolvem diversas funções e interligações entre municípios: econômicas (fluxo de bens, capital, mão-de-obra, informação, inovação), sociais (comutações, culturais, políticas e educativas, multi-localidade das famílias) e ambientais (recursos naturais, serviços ecossistêmicos da cidade-região, microclima). Dadas as diferentes realidades de cada unidade, a cooperação entre os municípios tem sido frequentemente colocada a mesa. Há um reconhecimento do distrito regional do Metro Vancouver, a fim de influenciar as interligações existentes de uma forma mais sustentável e ajustar ou desenvolver políticas e governança que reflitam o planejamento regional.

³⁵ O fortalecimento da capacidade comunitária significa promover a "capacidade" das comunidades locais para desenvolver, implementar e sustentar suas próprias soluções para os problemas, de forma que os ajude a moldar e exercer controle sobre seus ambientes físicos, sociais, econômicos e culturais (com base na justiça social). A capacitação da comunidade é o processo *bottom-up* contínuo necessário para promover o orgulho e a liderança local apropriada que permite que as comunidades, por meio de seus membros, assumam a responsabilidade pelo seu próprio desenvolvimento. Sem uma base de justiça social, existe o perigo de que isso possa significar que ignoramos questões estruturais que estão fora do controle de uma única comunidade. O fortalecimento da capacidade comunitária deve, portanto, acompanhar o compromisso com a mudança social. (Verity, 2007)

Figura 02. Mapa da Area Metropolitana de Vancouver - Metro Vancouver (2015)



Fonte: Metro Vancouver, BC, Canada (2015)

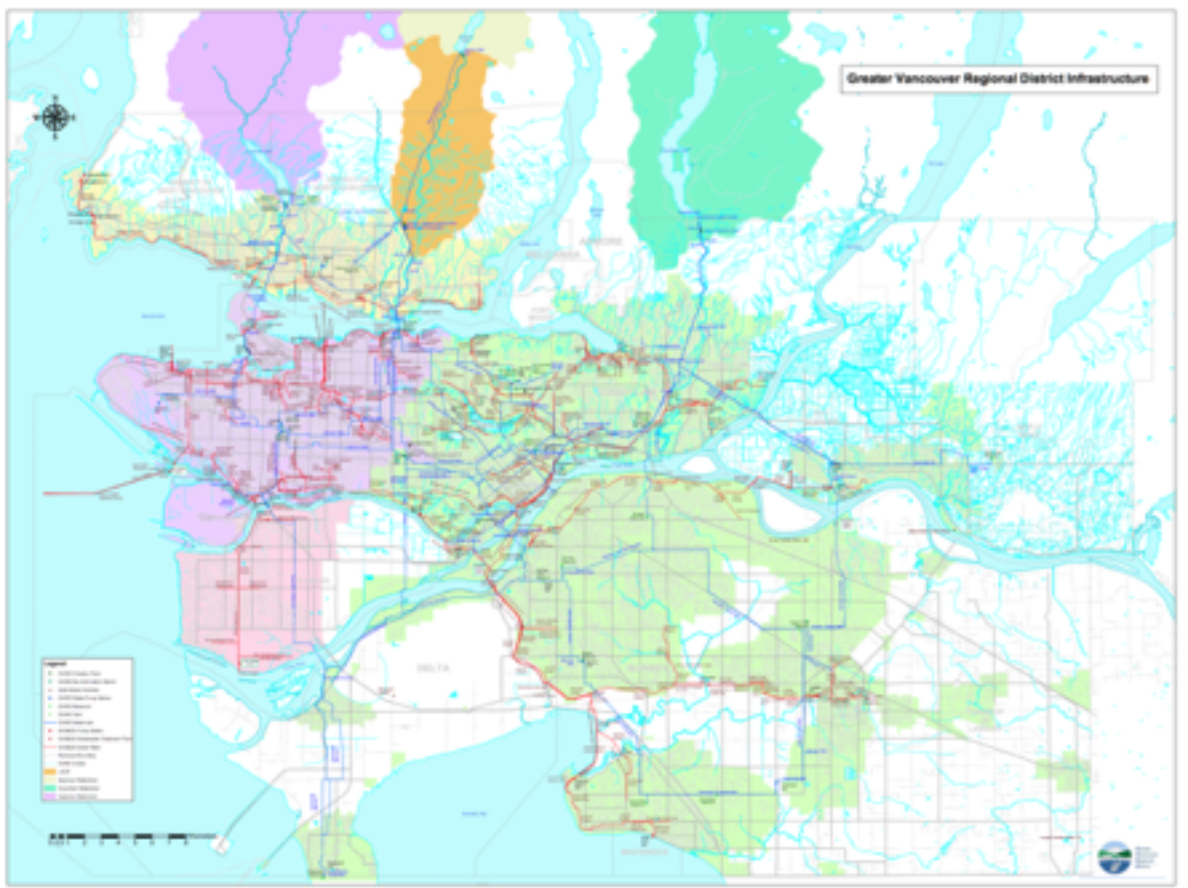


Figura 03. Mapa da rede de distribuição de água no Metro Vancouver (2015)

Fonte: Metro Vancouver, BC, Canada (2015)

O distrito regional da Grande Vancouver (*Great Vancouver Regional District*, mais recentemente, *Metro Vancouver*) é um órgão político de gestão entre os municípios metropolitanos que funciona como uma entidade corporativa e que opera com base na legislação provincial. O distrito regional planeja com base nas decisões dos municípios metropolitanos participantes e presta serviços em escala regional. Dentre as principais funções do distrito regional, estão:

- a) os serviços regionais incluem distribuição de água, esgoto, drenagem, resíduos sólidos e líquidos em colaboração com os municípios participantes.

- b) os serviços regionais (bacias hidrográficas, barragens, filtração de água e planos de tratamento, estações de esgotos, aterros, incineração de resíduos para gerar energia) com os municípios responsáveis pela distribuição local e sistema de coleta.
- c) manutenção de parques regionais e habitação social para famílias de baixa renda, idosos e pessoas incapacitadas.
- d) elaboração de planos, políticas e regulamentos locais para prestar serviços e funções delegadas para a província, como a gestão da qualidade do ar e crescimento regional. Estes planos são desenvolvidos de acordo com os planos municipais, agências de transporte, federal e provincial.
- e) regulamentação sobre a qualidade do ar, planeja o crescimento urbano, gerenciamento do sistema de parques regionais e programas de habitação destinado a inclusão de novos membros a classe média canadense.

A participação do governo local no distrito regional é voluntária. Os municípios individuais podem determinar se desejam ou não ser membros do RD (de fato, virtualmente todos os municípios concordaram em fazê-lo, em parte como resultado do estímulo do governo provincial, mas principalmente como resultado de seu cálculo que os benefícios de membros superam largamente o custo). Uma vez que um membro do RD, os municípios individuais também podem optar por não optar ou optar por cada serviço. Esta é a principal característica que garante aos municípios que eles mantêm o controle de seus próprios destinos e servem os interesses de seu município.

As áreas de serviço podem diferir de serviço para serviço, isto é, elas não precisam abranger toda a região, embora alguns serviços o façam. Os distritos regionais não têm a capacidade legal de impor um imposto, mas eles têm o poder de requisitar pagamentos de municípios membros em um montante necessário para cobrir o custo dos serviços que recebem. O custo pago por cada um dos membros é suposto, na medida do possível, ser igual aos benefícios recebidos. Ou seja, se paga proporcionalmente ao serviço que tem.

O Distrito de Água da Grande Vancouver (GVWD) mantém e gerencia bacias hidrográficas e reservatórios e grandes usinas de tratamento de água na região metropolitana. O Metro Vancouver cobra taxas aos municípios parceiros para cobrir a operação e os custos de gerenciamento para distribuição e infraestrutura (Cidade de Vancouver, 2009). O distrito regional funciona como um consórcio de municípios que gerenciam o orçamento e fornecem os serviços para os municípios participantes na região.

O Metro Vancouver divide as responsabilidades para o funcionamento da infra-estrutura de gestão de água entre os municípios parceiros e residentes. Os membros municipais do distrito tem a responsabilidade de fornecer conexões de água individuais para residências. Além disso, implementam ações municipais relacionadas à segurança da água e capacidade comunitária, e muitas vezes relatam o progresso dos relatórios (de acompanhamento da quantidade e qualidade da água) alinhados aos objetivos regionais dos relatórios federais e provinciais. Os municípios-membros também alinham os planos locais de desenvolvimento e de uso do solo, com o cumprimento das metas regionais (Metro Vancouver, 2010). Os municípios parceiros recuperam as taxas pagas ao Metro Vancouver através de uma combinação de tributos e taxas para os residentes da metrópole (City of Vancouver, 2009).

A estrutura política de Metro Vancouver

Embora a história da gestão de serviços de gerenciamento regional da água em Vancouver, tenha origem no final do século XIX, foi somente em 1965, a partir de uma lei provincial, que foi criado o Distrito Regional da Grande Vancouver (Great Vancouver Regional District), como um arranjo institucional formado por municípios voluntários para prestar serviços para a região. O distrito regional, atualmente, é governado por um Conselho de Diretores eleitos, formados por autoridades locais com representação e direitos de voto, determinados proporcionalmente com base na população do município. Cada município tem direito a um voto a cada 20 mil habitantes e nenhum diretor deve ter mais de cinco votos. Pequenos municípios tem um diretor e

um voto no conselho e grandes municípios, como Vancouver, tem seis diretores e vinte e sete votos. No total, são trinta e sete diretores, entre conselheiros de prefeitos e idosos. (Metro Vancouver, 2016).

O Conselho elege o Presidente e o Vice-Presidente entre os seus membros. O conselho determina quais serviços entregar e quais as áreas geográficas. Para dirigir os trabalhos, o Presidente cria comitês funcionais composto por membros de diretores e outros políticos fora do quadro. Existem comitês de finanças, água, gestão de resíduos sólidos, parques, habitação, desenvolvimento regional, meio ambiente e agricultura. Os comitês fazem recomendações ao conselho que toma decisões em toda a região.

Participação pública

Há reuniões regulares do Conselho onde os representantes municipais eleitos na região discutem as questões metropolitanas mais críticas. Envolve também os comitês intermunicipais formados por técnicos de cada município que informam os gestores locais. As reuniões do conselho são deliberativas e abertas a sociedade civil interessada. Além disso, existe um extenso programa de comunicação pública que inclui programas de TV, diálogo com comunidades e conferências, interações on-line e reuniões públicas, como o *Sustainable Community Breakfast* (café da manhã comunitário sustentável).

O *Sustainable Community Breakfast*³⁶ são reuniões comunitárias mensais oferecidas pelo Metro Vancouver que envolve um café da manhã para os participantes e se concentram em questões de sustentabilidade regional. Esses eventos cobrem uma variedade de tópicos que atraem a população interessada de diversos setores: privado, público, acadêmico e organizações sem fins lucrativos. Funcionam como uma oportunidade para aumentar a conscientização e compreensão dos tópicos atuais, para reunir indivíduos e organizações interessadas em construir re-

³⁶ O Sustainable Community Breakfast foi organizado no Metro Vancouver em junho de 2006 e originalmente introduzido para compartilhar informações e conscientização que levaram ao Fórum Urbano Mundial 3 (WUF3),

des e parcerias. Eles começam às 7h30 e terminam às 9h, e tipicamente apresentam uma ou mais apresentações que se concentram em projetos e prioridades atuais na região. Após o café da manhã, os participantes são encorajados a permanecer para redes informais e discussões sobre temas e tendências de sustentabilidade para ajudar a expandir a conscientização e engajamento nestas questões. Nesses encontros, gestores do Metro Vancouver, representantes e técnicos municipais apresentam temas de importância do planejamento da região (água, resíduos sólidos, moradia, mudanças climáticas, além da prestação de contas sobre os investimentos realizados pelo Metro Vancouver para toda a região).

A GOVERNANÇA DA ÁGUA NO METRO VANCOUVER

De acordo com informações do governo da província, o sistema de água do Metro Vancouver é considerado um dos maiores da América do Norte. A província da British Columbia apresenta em seu território cerca de 1/4 da água fresca que flui no Canadá. Quase 600 quilômetros quadrados de terreno montanhoso, fechado ao acesso público para proteger os grandes reservatórios que recolhem chuva e a água proveniente do derretimento da neve. As três bacias hidrográficas - as bacias hidrográficas de *Capilano*, *Seymour* e *Coquitlam* são a fonte de água para mais de dois milhões e meio de habitantes na região urbana mais populosa da British Columbia. (Water Conservation for BC, 2016).

Como argumenta Cameron (2004) ao avaliar a diversidade e sustentabilidade dos recursos hídricos na região do Metro Vancouver,

"Seria difícil encontrar uma região urbana no Canadá com uma maior diversidade de recursos hídricos significativos do que a Grande Vancouver. Primeiro, existem bacias hidrográficas e reservatórios, bem como lagos, rios, córregos e recursos hídricos subterrâneos. Não fazemos uso extensivo, a nível regional, das águas subterrâneas, mas obviamente há recursos hídricos subterrâneos que são usados nessa região e sua qualidade é muito importante. Nossos reservatórios de montanha e bacias

hidrográficas estão fechadas ao acesso público. Temos uma fonte superficial de água potável (precipitação) que cai nessas áreas arborizadas e é coletada nos reservatórios antes de ser tratada e entregue aos municípios e, por sua vez, aos consumidores” (Cameron, 2004).

O aumento do crescimento populacional, a expansão da indústria e da agricultura, nas últimas décadas, tem colocado em xeque o potencial para garantir o abastecimento de água da província³⁷. Apesar do alto volume de chuvas em toda a região durante o ano, a capacidade dos reservatórios na região metropolitana tem sido sempre um ponto de atenção no Metro Vancouver. O planejamento de longo prazo do distrito regional para a manutenção das bacias hidrográficas tem sido um componente importante de um sistema de abastecimento de água que fornece múltiplas barreiras à contaminação, da fonte à torneira.

Durante o período do verão, quando há picos de demanda de água, existem restrições para o uso da água em toda a região, principal nos gramados e quintais das residências para garantir que o abastecimento adequado para usos mais importantes, como a oferta de água potável e para o combate aos incêndios. Em 2008, a Metro Vancouver lançou uma campanha pública convidando os residentes da região “para beber água da torneira³⁸” e para usar a água nas garrafas reutilizáveis em vez de comprar garrafas plásticas de uso único, com o objetivo de reduzir as vendas de água engarrafada em 20% 2010. Em 2011, 85 por cento dos residentes sondados na região metropolitana disseram que bebem água da torneira em vez de comprar água engarrafada (Water Conservation for BC, 2016). De acordo com dados da Environment Canada, em 2008, os seguintes setores representam as seguintes proporções de uso de água municipal: 52% de usuários residenciais; 19% usuários comerciais; 16% de usuários industriais; 13% de vazamento. (Environment Canada, 2008). As águas residuais da região são tratadas numa das cinco estações de tratamento de águas residuais operadas pela Metro Vancouver, duas das quais utilizam tratamento primário e as restantes três usam tratamento secundário.

³⁷ Conservação da Água, BC <http://www2.gov.bc.ca/gov/content/environment/air-land-water/water/water-conservation>.

³⁸ A água da torneira em Vancouver tem altos índices de qualidade, não sendo necessária a filtragem doméstica.

A gestão de recursos comuns como água tem sido vital para o crescimento regional e sustentabilidade da região metropolitana de Vancouver, como uma área urbana integrada, compacta e saudável. Se um determinado município da região, por exemplo, não age de forma cooperativa com os demais em sentido de custos e benefícios que são considerados dentro de sua área, isso pode levar outros a fazer o mesmo, tornando impossível a cooperação de recursos comuns na área metropolitana.

Na próxima seção, apresento os resultados da análise da governança da água em Metro Vancouver a partir do modelo de governança colaborativa (adaptado de Ansell & Gash, 2007), tomando como base as variáveis analíticas do modelo: a) condições iniciais (histórico de colaboração); b) os incentivos para cooperação; c) o desenho institucional; as diferenças de poder e recursos entre os municípios e sua disposição para cooperar; d) o papel da liderança; e) a participação pública; e, por fim, f) os limites da governança metropolitana.

3. A Governança Colaborativa da Água em Metro Vancouver

3.1. Condições Iniciais (histórico de colaboração)

Metro Vancouver tem uma longo histórico de cooperação inter-municipal, com a provisão de serviços conjuntos para distribuição da água potável e de coleta de resíduos líquidos que remonta ao final do século XIX. Durante a sua história como distrito regional, alguns momentos foram importantes para criar as condições para a governança colaborativa da água no Metro Vancouver. Momentos onde a cooperação entre os municípios metropolitanos foi colocada em questão ou reforçada como forma de lidar com os problemas de ação coletiva para o desenvolvimento de toda a região. Destaco, com base na literatura e na pesquisa de campo, aqui alguns desses eventos.

O Grande Incêndio em 1886 e as condições iniciais de governança regional

O grande incêndio em 1886 em Vancouver foi o ponto de partida que despertou os governos municipais para a necessidade da governança da água em âmbito regional (Smith, 2014). Em outubro de 1886, um incêndio de grandes proporções toma conta da recém incorporada³⁹ cidade de Vancouver deixando-a praticamente em cinzas. De acordo com jornais da época, "Levou apenas cinco horas para reduzir a cidade recentemente incorporada de Vancouver à um montante ardente de cinzas" (*Washington Post*, quarta-feira, 16 de junho de 1886).

De acordo com Smith (2014), a solução encontrada pelo governo local nos dias seguintes ao incêndio em Vancouver foi o desenvolvimento do primeiro sistema de canalização por gravidade para trazer água das montanhas para a região central de Vancouver, no sentido de conter e evitar novos incêndios. Com a tragédia e destruição de vários negócios, de instituições, serviços públicos e da vida econômica e social local, Vancouver retomou, nos dias seguintes ao incêndio,

³⁹ Vancouver, conhecida anteriormente como Granville, foi incorporada como cidade em 6 de abril de 1886, ano da inauguração da Canadian Pacific Railway, ferrovia transcontinental entre a fronteira canadense e estadunidense. (City of Vancouver, 2004)

a vida urbana, mas com algumas medidas preventivas importantes destinadas a recuperar a área perdida pelo fogo: 1) a construção de cinco tanques de água subterrâneos estrategicamente colocados em toda a cidade; 2) foram criadas novas regulamentações mais rigorosas sobre os incêndios de compensação e os grupos de empreiteiros da cidade tiveram que se adaptar a nova legislação; 3) compra de equipamentos adicionais de combate a incêndio. 4) a primeira fonte de água submersa em agosto de 1888, com doze polegadas de diâmetro, tinha sido instalada com êxito através dos estreitos para conectar Vancouver com a água do Rio Capilano e em 26 de março de 1889, água potável fresca e limpa começou a fluir das torneiras de Vancouver; 5) criação de novos pavimentos da cidade, teatros, hotéis de vários andares, bancos, uma estação de correios central, biblioteca e hospital, primeiros bens secos e loja de departamentos para adicionar um novo ambiente de prosperidade para a cidade. Estas transformações tiveram efeitos sobre a dinâmica social e cultural da cidade, criando uma marca de orgulho para os residentes mais antigos da cidade, materializado na forma das primeiras organizações sociais, que faziam referência aos que estavam "aqui antes do fogo" (Smith, 2014, p.142-145)

Após graves surtos de doenças e epidemias, nesse período, a cidade de Vancouver iniciou também, em 1888, a construção do primeiro sistema de esgotamento sanitário da cidade. Nos primeiras décadas do século XX, os principais municípios da região, Vancouver e Burnaby, começam a trabalhar conjuntamente para criar os primeiros distritos para prestar serviços de fornecimento de água e esgoto: o Distrito de Esgotos e Drenagem da Grande Vancouver - *GVS&DD* (1914) e o Distrito de Água da Grande Vancouver - *GVWD* (1924).

De acordo com Taylor (2015), o Distrito da água da Grande Vancouver (Great Vancouver Water District) foi estabelecido inicialmente em 1924, cobrindo as localidades de Vancouver, South Vancouver e Gray Point. O distrito assumiu a gestão dos serviços de distribuição e venda da água a um preço uniforme para cada município por atacado e por galão. Embora fretados separadamente, compreendendo diferentes membros em diferentes épocas e financiados de acordo com fórmulas variadas, os conselhos de água e esgoto foram administrativamente geridos sob um único comissário-chefe. (Taylor, 2015, p.288)

Taylor (2015), afirma que com o rápido crescimento da cidade e crescimento dos sistemas de infra-estrutura, levantou-se o problema de como financiar e fornecer o serviço municipal de água e esgoto. Os líderes locais das cidades de Vancouver, Point Gray, South Vancouver e Burnaby, em resposta, “reconheceram a necessidade de criar um modelo de governança, uma ação coordenada, pois a geografia física da região era tal que múltiplos cursos de água atravessavam os limites municipais e fluíam para os corpos d'água cujas margens foram compartilhadas por todos e formaram, coletivamente, em um comitê de saneamento na *Joint Burrard Peninsula*". (Taylor, 2015, p. 285-6)

O autor lista com base na pesquisa de relatórios da época, as principais razões apontadas para explicar o surgimento das primeiras instituições de gestão de infraestruturas intermunicipais do *Greater Vancouver District*, em sua fase inicial do crescimento metropolitano: a) o encorajamento do governo local pela província, de ponta a ponta na região, antes de um povoamento significativo contrastava com o padrão americano de permitir que o governo local aumentasse gradualmente através da iniciativa de colonização; b) a estrutura de nível único significava que as questões de *spillover* (espraçamento) seriam resolvidas através de cooperação intermunicipal; c) o envolvimento municipal existente na prestação de serviços básicos de água e esgoto, aliado ao reconhecimento mútuo de bacias hidrográficas e de drenagem transfronteiriças, despertou nos municípios o interesse político em criar uma solução própria entre eles; d) a solução descentralizada dos municípios teve o efeito de prevenir um envolvimento mais muscular por parte da província, que na ausência de acordo municipal poderia finalmente ter sido forçado a impor uma solução. “Os problemas regionais teriam que ter, portanto, soluções descentralizadas”. (Taylor, 2015, p.289)

Taylor (2015) reforça que a coordenação inicial conseguiu gerar incentivos ao envolvimento dos demais municípios. Em primeiro lugar, repartiu equitativamente os custos, os benefícios e a representação, de uma forma que poderiam ser ajustadas ao longo do tempo à medida que o equilíbrio entre as populações municipais se alterava. Ao oferecer os mesmos termos aos

novos membros, os subúrbios puderam adquirir experiências de gestão e realizar economias de escala na região, sem enfrentar mais barreiras onerosas de custos. Beneficiando-se de autonomia substancial, “a gestão burocrática municipal não foi contestada enquanto os serviços fossem prestados de forma eficiente”. (Taylor, 2015, p.289).

O modelo do distrito regional foi continuado após a fusão da cidade de 1929 de Vancouver acompanhando a incorporação (mais lenta) dos demais municípios membros. Em 1950, os municípios criam a *Lower Mainland Regional Planning Joint* (Junta de Planejamento Regional da Grande Vancouver). A comissão mista metropolitana planejada para Vancouver em 1957 previa a consolidação de um único distrito multi-propósito de uma lista de funções comuns: água, esgoto, saúde pública e poluição do ar, hospitais públicos, planejamento do uso da terra e parques. Taylor (2015) argumenta que, embora, um conselho consolidado de serviços metropolitanos ou um governo metropolitano em dois níveis (local e regional) estivesse naquele momento, fora de cogitação, um pequeno grupo de municípios continuou a discutir a colaboração em temas de mútuo acordo. Com base nas recomendações da comissão mista metropolitana, os municípios de Burnaby, o distrito de North Vancouver, Richmond, Vancouver e West Vancouver concordaram em 1962, formar um distrito metropolitano (GVRD) e pediram conjuntamente ao Ministério da Saúde que atribuísse a responsabilidade do distrito pela água e esgoto. (Taylor, 2015 p. 282)

A criação do GVRD - Grande Distrito Regional de Vancouver (1967)

A proposta da criação do *GVRD - Distrito Regional da Grande Vancouver* (1967) surgiu em 1965, como uma estratégia da província de garantir legalmente o controle do território com a incorporação dos "distritos regionais de propósito comum" existentes, federações de municípios e áreas da província não incorporadas, de forma a assegurar o acesso comum a serviços públicos essenciais das áreas urbanas na região de Vancouver, que se encontrava em constante crescimento.

O desafio político, apontado nos primeiros relatórios do GVRD, era evitar a resistência dos municípios que temiam a perda da autonomia local e da maioria dos moradores de áreas rurais que temiam a imposição de mais uma nova camada intrusiva de governo. O governo procurou evitar o campo político minado de um processo público de ratificação a qualquer custo, e assim a legislação do distrito regional foi projetada para evitar a resistência no legislativo, nos municípios ou residentes. A legislação criada autorizou o ministro a estabelecer distritos regionais. Para torná-lo mais palatável politicamente, os distritos iniciaram sua vigência, sem responsabilidades fixas. “Em princípio, os municípios usariam o distrito regional como um mecanismo para fornecer serviços conjuntos de sua escolha. Esta não era uma proposição de tudo ou nada. De acordo com a legislação do distrito regional, os municípios (ou grupos de eleitores em territórios não organizados) podem optar por não participar em determinados serviços”. (GVRD Report, 1970)

Seguindo o modelo de gestão de água e esgoto de Vancouver, os serviços assumidos pelos distritos regionais seriam financiados de acordo com uma fórmula padrão. O número de votos de cada município foi calculado dividindo sua população pela unidade de votação (uma quantidade de população atribuída pela província). O número de lugares no conselho foi calculado dividindo o número de votos por cinco. Nenhuma unidade constituinte poderia ter menos de um voto e um assento no conselho. A fórmula proporcional resolveu um conflito em áreas (especialmente na região central da *Lower Mainland*) onde variações substanciais no tamanho da população das unidades levaram grandes municípios a desafiar o princípio da igual representação nos conselhos distritais. A fórmula atribuía a grandes unidades mais assentos e votos do que unidades menores, mas como a multiplicidade de unidades menores não poderia ter frações e votos, diluiu a representação de seus pares maiores. (GVRD Report, 1970)

Nos anos seguintes, o modelo de distrito regional encontrou pouca resistência de municípios e moradores. Sem um propósito prescrito para além do desejo dos habitantes locais e de lançar-se como um instrumento inter-municipal, o modelo se tornou difícil de caracterizar como imposição de uma nova burocracia ou de um novo "nível" de governo.

Em 2008, o GVRD é nomeado Metro Vancouver no sentido de melhorar a comunicação entre participantes, partes interessadas e os usuários de serviços. Além disso, em termos de visão estratégica nacional e internacional para informar sobre as ações integradas de bordo em fornecer serviços regionais, com base no planejamento territorial, sustentabilidade e participação política e educação comunitária. (Arquivos Metro Vancouver, 2008)

3.2. Incentivos para a cooperação metropolitana no Metro Vancouver

1. Incentivos financeiros

A literatura sobre os distritos regionais sugere que distritos especiais de propósito único, como o Metro Vancouver, exigem altos investimentos. O último orçamento para o GVRD - Metro Vancouver (2015) teve um gasto total de US\$ 657,1 milhões (Metro Vancouver Board, 2015). No Distrito de Água da Grande Vancouver (GVWD), as despesas totais foram de \$ 247.3 milhões, no mesmo período (Metro Vancouver Water Board, 2015). Ao contrário da maioria dos municípios, os distritos regionais geralmente desfrutam de um fluxo de receita dedicado para operações, evitando assim a necessidade de compartilhar receitas para necessidades governamentais mais urgentes. Os governos do distrito regional, por exemplo, “são capazes de fazer lobby oficial para cada atividade que supervisiona”. (Wolman, 2016)

Jurisdições locais que buscam obter ganhos da cooperação, como os distritos regionais, enfrentam problemas de ação coletiva, porque para cada nova unidade do governo que queira aumentar seus ganhos, os demais participantes assumirão o ônus de formar a organização, elaborar ou realizar um acordo. Ostrom (1961) argumenta que a ação coletiva voluntária tem mais chance de ocorrer nos pequenos grupos, porque os custos de transação de coordenar as ações entre os participantes, monitorar seu comportamento subsequente e identificar o descumprimento dos acordos são maiores para um grupo grande que para um pequeno. “A ação coletiva entre grupos maiores normalmente requer um terceiro ente para absorver os custos da organização,

aplicar coerção ou oferecer incentivos seletivos para reduzir os custos de transação de alcançar acordos e impedi-los” (Ostrom et al, 1961).

Os ganhos de colaboração do Metro Vancouver vem de própria estrutura criada pelo distrito que reduz custos e desenvolve economias de escala. Os custos das políticas regionais estão compartilhados entre os municípios de acordo com as necessidades de infra-estrutura e os recursos disponíveis de cada um, eliminando, assim, potenciais ações de "free riders" (efeito carona). A confiança dos atores na estrutura de coordenação regional para fornecer serviços ao público tem reduzido custos de transação, conseguindo uma melhor coordenação (entre as funções de serviço), monitorando do comportamento dos demais atores ou possível do descumprimento de acordos entre os participantes.

Como destacou o presidente do Conselho da Água do Metro Vancouver, quando questionado sobre os incentivos que os municípios do distrito regional têm para trabalhar coletivamente no sistema de distribuição de água e na divisão dos custos de monitoramento da qualidade da água:

"Nós temos um grande ganho em trabalhar juntos. (...) Primeiro e principal, é o incentivo financeiro. Assim, custa mais caro para criar o próprio sistema (individual). Segundo, uma melhor qualidade da água. Porque somos capazes de colocar mais dinheiro no tratamento da água. Temos um tratamento da água dos reservatórios localizados no reservatório Seymour, chamado *Capilano / Seymour*. (...) Isso custou cerca de US\$ 400 milhões para construir. Somos capazes de colocar todos os recursos juntos, então agora quase toda a água que bebemos aqui é água filtrada ... água azul cristalina, é a melhor qualidade de água. Significa que não precisamos adicionar muito cloro, fazemos ozonização ou fazemos desinfecção de diferentes maneiras para tratar a água, água pura. Um dos melhores do mundo. Então eu acho que os benefícios são financeiros e de qualidade”. (Presidente do Conselho da Água no Metro Vancouver, setembro, 2016).

O distrito regional da água em Metro Vancouver tem reduzido os custos de transação do acesso ao recurso comum entre os municípios participantes. De acordo com a última Pesquisa Municipal de Preços de Água de 1999, elaborada em 2001, o usuário doméstico que tinha um consumo médio de água (de 25 mil litros por mês) pagava US\$ 1,14 por 1000 litros⁴⁰. Atualmente, o preço do serviço de distribuição da água para cada município (mesmo valor) tem sido também relativamente baixo para os residentes (cerca de 394 dólares em média são cobrados pelo governo municipal por residência/ano pelos serviços de água e repassados ao Metro Vancouver). De forma que, o Metro Vancouver tem facilitado grandemente a capacidade dos governos locais de se engajarem em acordos intermunicipais multilaterais sobre água.

2. Identidade local comum

Um dos desafios para a governança colaborativa nas áreas metropolitanas é tentar equilibrar as necessidades de cada município com os interesses regionais. Douglas Knight (2009) argumenta que o aspecto mais importante das estruturas de sucesso das regiões-cidades não são as instituições ou regras que são criadas, mas a cultura subjacente da região. "O factor crucial para a governança regional não é um elemento-chave da estrutura, não é o modelo, a estrutura ou o sistema de votação que fará a diferença, mas sim a base da cultura, as inter-relações pessoais e cooperativas, as motivações ou, o sistema de valores que requer atenção. Qualquer modelo de eficiência da governança deve compreender a cultura de cooperação (ou sua ausência) na cidade-região e adaptar suas instituições e mandatos "(Knight, 2009, p.15)

Alguns autores sugerem que os custos de transação podem ser reduzidos (e a atividade colaborativa seria mais provável) em cenários em que a informação está mais prontamente

⁴⁰ A Pesquisa Municipal de Água e Saneamento Básico abrangia mais de 1200 municípios canadenses. (Water and Sewage Local Survey, 2001). De acordo com pesquisas recentes, em média, os governos locais de British Columbia cobram US \$ 394 por ano por serviços de água. Dois terços dos governos municipais usam uma estrutura de taxa de honorários. A taxa média na província para uma conexão residencial típica é de US\$ 381. Apenas um terço dos governos municipais cobra taxas com base nos volumes de água consumidos. Assumindo que um residente médio consome 25 m3 por mês, os residentes com estruturas de taxa volumétrica pagam em média US \$ 418 por ano. A pesquisa observou que a taxa cobrada pelos municípios é altamente variável em toda a província de BC, variando entre US \$ 135 e US \$ 782. (BC Municipal Water Survey, 2016)

disponível e é mais confiável. Esta situação seria mais provável de existir quando as jurisdições compartilham fronteiras, compartilham preferências de políticas (tanto entre jurisdições quanto dentro de cada jurisdição individual), compartilham características demográficas, têm uma forma de governo gestor (devido à formação profissional e ambições de carreira, ambas promovem uma preocupação com ganhos de eficiência), se engajar em interações repetidas entre si ou ter fortes normas regionais que favoreçam a reciprocidade, estão dentro de uma área metropolitana que tem uma alta densidade geográfica de governos locais por km quadrado (porque a informação sobre a vontade do governo local para colaborar é mais facilmente disponível), estão em um estado menos fragmentado e estão em um estado que tem leis permissivas com respeito autorizando acordos inter-locais (Feiock, 2013).

O aspecto da identidade comum foi destacado por um prefeito membro do conselho de água do Metro Vancouver quando questionado sobre quais seriam os incentivos os municípios metropolitanos teriam para colaborar na governança da água:

"Não há motivação para ser injusto." (Prefeito de um município membro do Metro Vancouver, agosto / 2016)

"Se você vê algum membro provocando ou tentando burlar os demais, nesses comitês, o restante diz “não”. A única maneira que nós podemos fazer isso é tornar-se o governo responsável perante as pessoas. Os representantes dos municípios vêm às reuniões, apelam aos colegas membros do conselho, contam sua história, eu preciso de alguma ajuda, etc. O Metro Vancouver instituiu o Conselho da Água com base em um orçamento anual e equilibra as prioridades. Outro incentivo à cooperação é a conservação dos recursos comuns. Mas às vezes isso não é fácil. Há um equilíbrio delicado. Se há qualquer outro argumento contrário ao meu, que tente me convencer (oposição)". (Prefeito de um município membro do Metro Vancouver, agosto / 2016)

O que não significa dizer que o debate sobre a governança da água na região não esteja isento de disputas ou conflitos. Como qualquer fórum de gestão democrático e orientado pelo consenso, no Conselho da água do Metro Vancouver existem diferenças entre os governos quanto

a compreensão dos problemas, prioridades entre demandas concorrentes e perspectivas políticas sobre as soluções. O Conselho, porém, tem funcionado como um fórum colaborativo capaz de colocar na mesa os interesses divergentes (resolução de conflitos) dos municípios e definir responsabilidades dos agentes no processo de tomada de decisão. Os eventuais conflitos que possam existir no Conselho da Água (de ordem política, financeira ou ambiental) tem sido atenuados por um conjunto de normas de reciprocidade e sistema de valores democráticos que envolvem a governança colaborativa da região.

3. Participação no planejamento regional

Os custos de transação da cooperação podem ser reduzidos na medida em que as instituições, organizações ou grupos existentes possam ser utilizados para alcançar metas regionais. Todos os prefeitos entrevistados pela pesquisa concordaram que o distrito regional ajuda a reduzir os custos de cooperação para atingir as metas regionais. Esse também foi o caso da comunidade indígena autônoma de Tsawwassen, única comunidade indígena a fazer parte do distrito regional. Das onze comunidades autônomas que vivem no Metro Vancouver, a Tsawwassen First Nation (TFN) foi o primeiro membro incorporado ao GVWD, em abril de 2009. A maioria do fornecimento dos serviços de água da TFN era provido pelo município vizinho (Corporation of Delta) e fazia parte do consumo deste até o primeiro trimestre de 2014. Uma das principais razões para Tsawwassen First Nation fazer parte do distrito regional tem sido a possibilidade da comunidade participar do planejamento da região (anteriormente excluídos da tomada de decisão regional).

Para a comunidade autônoma, a participação como membro no distrito regional funciona como um mecanismo que efetivamente recupera o controle da comunidade sobre o planejamento regional, obtendo acesso para gerenciar recursos comuns, como rios, oceanos e serviços regionais. Funciona também como uma forma de tomar decisões sobre o futuro da região e de ampliar o diálogo com outros municípios para trabalhar coletivamente para o crescimento regional, em

parte porque o território indígena é uma das pequenas reservas legalmente mantidas pelo sistema federal na região. Como afirmou o representante político da comunidade indígena,

"Há algumas razões para Tsawwassen fazer parte da estrutura de governança ampla no distrito regional. Tsawwassen tem reconhecido o Metro Vancouver como uma meio para participar do planejamento regional da sua área e para ter acesso ao planejamento regional e serviços regionais. O outro motivo é mais prático. Para ter sucesso e implementar a visão que as pessoas tinham de que Tsawwassen precisava ter acesso ao planejamento regional e serviços regionais. Tsawwassen assegurou que o plano de crescimento poderia se estabelecer para sua área indígena e negociou com os membros do distrito regional da água. "(Representante político da Tsawwassen First Nation, novembro de 2016)

De uma forma geral, onde o Conselho de Governança da Água desempenha um papel de terceiro, como executor e empreendedor do planejamento regional, os custos de transação da governança da água são reduzidos, através da criação de incentivos para os municípios membros e demais atores metropolitanos para apoiar a parte desproporcional da carga financeira de participação na governança da água e de mobilização difusa do planejamento regional, controlando, assim, possíveis orientações autárquicas dos participantes que coloquem em risco a estratégia de planejamento regional. O Conselho de água do Metro Vancouver tem um papel importante de liderança para os municípios, colocando à mesa de discussão, outros participantes, com menor recursos de poder na arena política, como por exemplo, a comunidade autônoma indígena que integra a área metropolitana. O Conselho da água tem estimulado, portanto, a coordenação regional e governança colaborativa da água no Metro Vancouver.

3.3. Desenho Institucional e a importância da legislação

O desenho institucional da cooperação a nível regional só pode ser entendido a partir da distribuição de poder no sistema federativo no Canadá. Na constituição canadense, os municípios são "criaturas" das províncias, que definem seus arranjos e responsabilidades de governança (Tindall, 2000). Em British Columbia, esse arranjo inclui municípios e distritos regionais, como

o Metro Vancouver, que têm o direito de assumir as funções do governo local que requerem cooperação regional. Os distritos regionais não são considerados, constitucionalmente, um nível de governo separado, mas uma “federação colaborativa”⁴¹ que reúne os municípios para fornecer serviços comuns. Em geral, os distritos regionais adquirem funções através de delegação ascendente quando os municípios determinam que um serviço pode ser mais bem fornecido coletivamente pela autoridade regional e não separadamente por cada município. De acordo com a Constituição canadense, novas funções regionais podem exigir confirmação através de legislação provincial.

Os governos federal e da província desempenham um papel importante para o desenvolvimento do Metro Vancouver. A política federal de imigração afeta fundamentalmente a taxa de crescimento populacional da região. A política fiscal federal e o investimento em infraestrutura afetam a atividade econômica e o desenvolvimento da região metropolitana. O governo federal é responsável pelos grandes investimentos em infra-estrutura de água e esgoto através de parcerias públicas privadas para a região (Smith & Tindall, 2008). A província desempenha um papel importante em dar legitimidade institucional do Metro Vancouver no planejamento e execução de políticas em âmbito metropolitano. A legislação da província fornece o quadro institucional para os membros do Metro Vancouver (municípios), incluindo normas ambientais para recursos comuns como terra, ar e qualidade da água e planos de aprovação para a gestão de resíduos líquidos e sólidos do Metro Vancouver⁴², além do apoio ao desenvolvimento econômico regional através de infraestrutura e políticas fiscais.

Os municípios através de distritos regionais administram o orçamento para fornecer uma variedade de serviços públicos regionais, tais como a distribuição da água potável dos reservatórios nas montanhas para toda a região, sistemas de esgoto e tratamento de resíduos líquidos e

⁴¹ No caso do Brasil, o modelo que mais se aproxima desse formato institucional é o de uma agência metropolitana que congrega vários consórcios municipais setoriais (água, saneamento, resíduos sólidos, moradia, parques, planejamento regional, etc.). A ideia de federação, pode envolver relações de poder, hierarquia ou autonomia entre os entes participantes, que nesse caso optam por trabalhar de forma coordenada e conjunta em determinada política.

⁴² As províncias canadenses tem poder constitucional sobre os recursos naturais dos respectivos territórios, assim como, da legislação sobre os municípios, condados, distritos, comunidades. (Tindall et al, 2000)

gestão de resíduos sólidos, incluindo ações na reciclagem e eliminação de resíduos através de aterros ou incineração, gestão da qualidade do ar, gestão de licenças industriais, manutenção de parques regionais, políticas de habitação social e mercado de trabalho em nome de alguns municípios membros. A receita provém de taxas de serviços de utilidade pública e imposto de propriedade, com o financiamento do governo sênior em grande parte restrito a contribuições para grandes projetos de capital. (Arquivos Metro Vancouver, 2008)

Taylor (2015) alerta que, para entender "o contexto legal" do governo local canadense, é necessário recorrer ao histórico das corporações municipais britânicas que foram estabelecidas tanto na Constituição, como por leis parlamentares posteriores. Essas corporações funcionavam com "pouco ou nenhum controle do monarca e seu governo" e sem "controle público por meio de eleições democráticas". As corporações participavam de negociações comerciais, regulavam "mercados públicos e incômodos", investiam em "infra-estrutura pública" e tributavam os fundos através de vários encargos e impostos". A Lei de Corporações Municipais de 1835 forneceu uma estrutura mais formal para as corporações, de modo que elas se tornaram mais um "sistema regular e democrático de governo local que se estendeu por todo o país". (Taylor, 2015)

No caso do Metro Vancouver, a estratégia de desenvolvimento regional considerou historicamente a dependência de municípios dos governos federal e provincial, garantidos na Constituição canadense e se viram na necessidade de trabalhar por si mesmos para fornecer serviços públicos antes de esperar por algum lobby em Ottawa⁴³. Embora, os benefícios positivos da coalizão para os subsídios federais podem se espalhar além dos limites de jurisdições vizinhas, esta não é a única saída. Os membros do Congresso nacional em Ottawa, cujos distritos incluem essas áreas, também vêem a colaboração como um incentivo político para estimular a cooperação local no Metro Vancouver, porque o sucesso em trazer altos investimentos do governo federal para o distrito regional pode lhes proporcionar vantagens eleitorais.

⁴³ Inclusive pela longa distância geográfica de Vancouver em relação aos centros políticos e econômicos do Canadá (Ottawa, Toronto e Montreal) e de sua importância histórica para o desenvolvimento comercial do Canadá, como saída para o Pacífico, através de seu porto.

Os municípios no Canada, assim como os territórios, não são entidades constitucionalmente reconhecidas com seus próprios poderes e jurisdições autônomas⁴⁴. Em vez disso, os governos locais estão sob a jurisdição das províncias, que são responsáveis pela criação de governos locais e estabelecem as principais estruturas. Os governos provinciais geralmente restringem o tipo de leis que um governo local pode passar, quanto dinheiro pode gastar e como eles podem implementar estratégias de desenvolvimento de longo prazo. Conseqüentemente, os governos locais geralmente não são fatores nas relações intergovernamentais e na tomada de decisões. Os governos locais, são simplesmente reconhecidos como criaturas das províncias e derivam seus poderes de leis provinciais ⁴⁵. (Tindal, R. et al, 2000)

Lightbody (2009) afirma que, dada a falta de poderes enumerados na Constituição os governos locais no Canada tem “consciência de seu papel constitucional” e isso significa que pelo menos três importantes regras básicas foram inequivocamente estabelecidas:

1. Os municípios no Canadá não têm nenhuma posição constitucional autônoma, local e democrática. Há uma posição constitucional no âmbito da competência omni provincial.
2. Os governos locais, como criaturas estatutárias incorporadas das legislaturas provinciais, existem precisamente como definido pela lei estatutária provincial. Além disso, como subordinados provinciais, eles são obrigados a prestar serviços apenas dentro das cláusulas de governança previstas para as próprias províncias.
3. O governo federal não tem poder direto em relação aos municípios canadenses e não pode intervir em seus assuntos. O papel federal tem sido, portanto, cauteloso e difícil, e, muitas vezes ao desgosto dos políticos intervencionistas federais. (Lightbody, 2009, p.39)

⁴⁴ Diferentemente do Brasil, onde os municípios são entes autônomos politicamente e podem criar leis, respeitada a Constituição Federal.

⁴⁵ Geralmente sob a forma de uma lei municipal criada pela legislatura provincial.

As províncias têm o direito de alterar os governos locais em sua jurisdição em qualquer momento, seja para abolir ou amalgamar municípios, mudar suas estruturas financeiras, alterar seus poderes e responsabilidades, ou mudar os métodos de eleição de seus funcionários⁴⁶. Além disso, a província pode fazê-lo sem o consentimento do governo local⁴⁷.

As províncias também desempenham frequentemente um papel importante na operação diária dos governos locais. Muitos estatutos locais, por exemplo, exigem aprovação provincial antes de serem formalmente implementados, e muitas vezes o caso das decisões de planejamento local pode ser apelado para o governo provincial. Habitualmente, as províncias também controlam empréstimos municipais para projetos de capital; ou diretamente através de ministérios provinciais de assuntos municipais ou indiretamente através de conselhos municipais nomeados pela província. Finalmente, os governos locais dependem de transferências provinciais para uma grande parte de suas receitas. E essas transferências geralmente vêm com restrições quanto a como, e onde, o município pode gastar o dinheiro. (Smith P. and Tindal, R., 2008)

O governo federal tem também uma relação significativa com os governos locais. O governo federal geralmente fornece financiamento direto às comunidades para projetos de infraestrutura, eventos locais ou o desenvolvimento e implementação de programas de previdência social, além de participar da política local através do exercício de seus próprios poderes e jurisdições. A *Canada Mortgage and Housing Corporation* (CMHC), por exemplo, é uma agência federal que trabalha em estreita colaboração com os municípios na área da política de habitação. Na área do transporte, a *Transport Canada* (departamento federal de transportes) trabalha com governos locais no desenvolvimento de aeroportos, portos e ferrovias, que têm um impacto crítico na vida econômica das comunidades. Um dos exemplos mais claros de relações federais-locais é a *Royal Canadian Mounted Police*, uma agência policial federal que opera em muitas comunidades pequenas e rurais em todo o Canadá.

⁴⁶ Em alguns momentos da história do Metro Vancouver, houve tentativa da província de British Columbia de abolir com os distritos regionais como forma de assegurar o controle político sobre a região.

⁴⁷ Importante frisar que, nos grandes centros metropolitanos do Canadá, essa questão muitas vezes pode ser controversa entre os níveis de governo federal e provincial. (Smith P. and Tindal, R., 2008)

Um dos prefeitos membro do Conselho da água do Metro Vancouver destacou que a legislação é importante, não somente para os esforços de cooperação necessários para a governança da água na região, mas como ponto de equilíbrio nas relações de poder entre os atores metropolitanos e o plano federal:

“A cooperação baseada apenas por lei pode criar um jogo de soma zero, onde apenas o vencedor leva tudo: “Se você é forçado (por lei), pode criar (um sistema) de perdedores e vencedores”. Falando sobre os benefícios financeiros para trabalhar juntos se obtém um melhor valor para o serviço de distribuição de água. “(Prefeito membro do Metro Vancouver, setembro / 2016)

"Se encontramos pessoas para forçar, não funciona. Penso mais do que legislação, os incentivos financeiros funcionam como incentivo para os municípios trabalharem como voluntários. Não forçá-los, se você usar forçar, você vai obter vencedores e perdedores. Queremos uma relação para "ganharmos juntos". Eu diria que incentivar mais cooperação é dar incentivos financeiros para que os municípios trabalhem juntos. Em longo prazo, ele paga dividendos. Assim, nem sempre incentivos financeiros, mas apenas incentivar o início ajudando com um grande custo, em seguida, operando e (...) sendo pago para todos os municípios. Porque nós não temos uma melhor base de impostos grande em termos de receita fiscal. Todos os impostos pagos (...) 10% vão para os municípios, 40% vão para o governo provincial e 50% para o governo federal. Então, o governo federal não está devolvendo de volta nesse jogo, com uma nova mudança do governo no sentido de reembolso desse investimento e governo provincial, da mesma forma. Há pressão para isso. Assim, a legislação poderia ser forçada, mas o mais importante são os incentivos para trabalhar em cooperação. (Prefeito membro do Metro Vancouver, setembro / 2016)

No que se refere a relação entre nível federal, provincial e municipal, a colaboração com o Metro Vancouver nem sempre foi constante. Como afirmou um dos prefeitos do Conselho da Água entrevistados pela pesquisa,

"Mudanças ao longo do tempo, depende do governo (federal) ser mais aberto ou não. Agora o MetroVancouver e os municípios tem um relacionamento muito bom em ajudar a melhorar a infra-estrutura junto ao governo federal "(Prefeito membro do Metro Vancouver, setembro/2016)

De forma que, o desenho institucional da governança metropolitana tem funcionado como um importante instrumento para a cooperação entre os municípios membros⁴⁸, que entendem a colaboração regional como meio que pode resultar em economias de escala, de eficiência, proporcionar ganhos eleitorais, em um ambiente político local cooperativo e de confiança, de forma que os municípios com menor autonomia federativa podem inserir-se na disputa política regional, mais fortalecidos, no jogo de força federativo com os demais entes de governo, na busca por investimentos públicos e privados.

3.4. Diferenças de poder e recursos entre os municípios

Uma característica das regiões metropolitanas são as diferenças nos níveis de desenvolvimento entre os municípios. O desequilíbrio de poder entre os participantes pode ser um dos impedimentos à cooperação, apontados na literatura (Ansell & Gash, 1997). Se os participantes não tem capacidade, organização, estatuto ou recursos para participar ou não participam da mesma forma que os demais interessados, o processo de colaboração é propenso à manipulação pelos actores mais fortes e organizados para a representação, mais especializados e com mais poder econômico e político. Engajar-se em questões técnicas, que têm mais tempo, energia e liberdade para participar de um processo colaborativo, requer tempo intensivo. Em situações de desequilíbrio significativo de poder entre as partes interessadas, o modelo de governança colaborativa pode reforçar o processo colaborativo se houver um comprometimento com uma estratégia positiva de capacitação e representação para os participantes mais fracos e desfavorecidos. (Ansell & Gash, 1997: 9)

⁴⁸ No nível intermediário entre a província e o município.

Wilson (2011) observou para o caso canadense, que a maioria dos municípios de maior porte do núcleo central, normalmente, têm os maiores níveis de renda per capita se comparados aos municípios periféricos. No Canadá, predominam os exemplos de jurisdições suburbanas ricas e disparidades de renda nas áreas metropolitanas. Segundo o autor, este resultado de disparidades na capacidade contributiva dos governos locais para investir em infra-estrutura exacerba a autoridade relativa e limitada que os governos locais têm de mudar os sistemas de receitas e aumentar seus rendimentos. Além disso, existe uma discrepância significativa entre a capacidade fiscal dos municípios metropolitanos e a demanda local por serviços sociais. Esse descompasso entre a base fiscal e a capacidade local de investimento poderia, no final do dia, levar a uma estratégia de carona (“free rider”) pela qual um município se envolve em jogos fiscais, como oferecer incentivos comerciais injustos para obter mais investimentos locais ou outras formas de investimento. (Wilson et al., 2011, p.31)

No caso de Metro Vancouver, o arranjo institucional do distrito regional tem conseguido equilibrar diferenças de poder e recursos de entre os municípios participantes na participação e tomada de decisões. Os municípios que são membros do *Grande Distrito de Água de Vancouver* (GVWD), independentemente do seu tamanho ou localização, têm sua participação assegurada de forma proporcional dentro do Conselho de Metro Vancouver. A Diretoria da GVWD é representada com base na população de cada município, ou seja, pelos representantes eleitos de cada município membro que optaram por participar da prestação do serviço. O número de diretores para o GVWD é determinado pelo número de suas populações municipais.

O Conselho da Água no Metro Vancouver se reúne regularmente (mensalmente) para discutir questões regionais e passar recomendações sobre a capacidade dos reservatórios e segurança da água para a comunidade. Os funcionários do Metro Vancouver, além de receberem a contribuição dos técnicos municipais (diretamente ou por meio de comitês consultivos), preparam relatórios para as reuniões, informam com dados e ferramentas analíticas sobre o andamento dos serviços de água prestados aos municípios e fazem a implementação dos planos re-

gionais em colaboração com os comitês consultivos, técnicos do Metro Vancouver e funcionários municipais. O poder do distrito regional aplica-se à operação do sistema e ao estabelecimento de alguns aspectos da política regional de água (por exemplo, conservação e qualidade da água). O município é o fornecedor local dos serviços de água que vem do sistema regional para os residentes individuais. A criação ou adição de novos serviços metropolitanos oferecidos pela Metro Vancouver depende da unanimidade de todos os municípios membros participantes. Embora, o Metro Vancouver tenha obtido seu mandato diretamente do governo provincial para criar cada um das suas entidades jurídicas (GVRD, GVWD, GVS & DD e MVHC) e configurar a política global de água, o conselho é um órgão político formado por representantes dos moradores da região com autonomia para tomar decisões que tem efeito para todos os municípios membros.

De forma que, no Conselho da Água, os municípios do Metro Vancouver possuem mais capacidade, organização ou recursos para participar, em um fórum mais equitativo, em pé de igualdade com os demais para participar do processo colaborativo, reduzindo a possibilidade de manipulação dos atores mais fortes ou mais organizados.

3.5 O papel da liderança na Governança da Água

No Metro Vancouver, não há um líder orgânico único na governança da água. Mesmo o reconhecimento positivo da atuação do presidente do Metro Vancouver na condução da governança da água, pelos membros do Conselho, não houve na pesquisa de campo (entrevistas), uma referência a uma única liderança em particular⁴⁹. Os municípios membros do distrito regional criaram uma estrutura de coordenação metropolitana, onde os participantes tem visto a sua colaboração no sistema proporcional às suas responsabilidades e benefícios, além do compromisso dos membros com a manutenção de todo o distrito regional. A ausência do personalismo tem sido

⁴⁹ Houve também nas entrevistas uma referência ao presidente do Conselho de água do Metro Vancouver com uma liderança atuante na condução da gestão dos serviços de água para toda a região.

combinada com o reconhecimento, entre os membros, da estratégia coletiva na condução da política do Conselho da Água no Metro Vancouver⁵⁰.

Os recursos de manutenção do distrito regional são gerados a partir das contribuições e taxas pagas pelo público. Os limites do desempenho do distrito são as políticas de responsabilidade legal municipal (água, esgoto, resíduos líquidos e sólidos, parques, habitação e desenvolvimento regional). Se a entrega dos serviços básicos são prestadas conforme proposto (a água que sai da torneira é de boa qualidade e é servida regularmente, a coleta de lixo passa conforme agendado e a lixo não acumula, o transporte não sofre constantes atrasos e há novos investimentos em estações, modais e tecnologia de transporte) a preocupação cotidiana do cidadão se direciona para questões de agenda mais amplas (moradia e combate as drogas, questões ambientais, como a proteção das florestas, do bioma e o aquecimento global)⁵¹. Basicamente, no caso dos municípios e distritos menores, a agenda local se concentra na manutenção adequada dos serviços públicos sob responsabilidade do município e que estão fora do Metro Vancouver, ou que tem maior influência sobre o resultado do sucesso eleitoral local. Os recursos federais e provinciais na governança da água destinam-se basicamente aos grandes investimentos na infraestrutura da água (canalização e plantas de tratamento de água) em municípios maiores e ao monitoramento e manutenção dos reservatórios (segurança e qualidade da água) na região metropolitana, complementando a atuação do Metro Vancouver.

O conselho de água no Metro Vancouver, funciona, na prática, como um fórum colaborativo: a) formalmente organizado, se reúne regularmente e é formado por prefeitos ou representantes dos municípios membros, pessoal técnico e instituições; b) Os participantes estão normalmente envolvidos na tomada de decisões; c) o fórum busca uma tomada de decisão consensual (mesmo que o consenso não seja alcançado na prática), e, c) o foco da colaboração é a política pública ou a gestão pública.

⁵⁰ A política municipal não é um dos principais tópicos de interesse dos residentes de Vancouver.

⁵¹ Para a população não inserida na classe média canadense. Esses normalmente são temas eleitorais importantes da política nacional e local, particularmente em Vancouver.

Os mecanismos internos são, em algum momento adaptados para superar as barreiras a cooperação. No caso do Conselho da Água do Metro Vancouver, a comunicação face a face pode induzir a cooperação através do intercâmbio de compromissos entre os atores institucionais responsáveis pelo crescimento regional. Reuniões regulares para discutir e tomar decisões sobre a água que afetam os municípios, podem aumentar a confiança entre os líderes locais, reforçando as normas cooperativas e o desenvolvimento da identidade coletiva com efeitos que reduzem os custos de transação institucionais. (Feiock, 2013). Poucos estudos tem observado esses elementos dos quadros de ação coletiva como as explicações internas para superar os dilemas sociais, embora ambos sejam cruciais para entender a cooperação entre os governos.

3.6 Participação pública na cooperação metropolitana

Cotidianamente, o provimento de água para os residentes não é um assunto que mais preocupa os círculos eleitorais nas grandes ou pequenas cidades da região de Vancouver, se comparado as demais preocupações rotineiras, como o trânsito, ou permanentes, como moradia e a questão ambiental, por exemplo⁵². A maioria das ações regulares dos municípios do Metro Vancouver de participação consistem na educação para o público sobre o desperdício da água devido a escassez e aos meses de estiagem no verão. A participação do público consiste em levar suas demandas para as reuniões regulares do Conselho de Metro Vancouver, que acontecem com aviso prévio, onde os 115 representantes municipais eleitos na região podem discutir as questões mais críticas. As reuniões podem envolver também os comitês intermunicipais e técnicos municipais que informam o decisor local. Além disso, há também um extenso programa de comunicação pública que inclui programas de TV, diálogo com comunidades, audiências, conferências, interações on-line e reuniões públicas.

⁵² Entretanto, no verão de 2016, jornais de Vancouver noticiaram uma preocupação com o baixo nível dos reservatórios da região metropolitana em razão das elevadas temperaturas. Medidas educativas tomadas pelo Metro Vancouver para a população, de controle do uso da água nos períodos de estresse dos reservatórios, tem sido um ponto de atenção frequente para a população metropolitana sobre o problema da água. (Vancouver Sun, Opinion: We must protect watershed systems, October 13, 2016)

Um dos prefeitos membros do Conselho da Água relata o nível de proximidade de governo com o cidadão em relação a resposta aos principais problemas urbanos cotidianos,

"Quando você tem um problema em seu bairro você pensa direto na Prefeitura". (Prefeito membro do Metro Vancouver, agosto / 2016)

Outro prefeito membro do Metro Vancouver apontou a importância de ações de educação comunitária como forma de envolver o público para a tomada de decisões face e alternativas disponíveis:

"No final do dia, a maioria das pessoas não (parecem) se preocupar com a governança da água. Todos eles querem se certificar de que a água corrente que eles precisam, seja limpa, segura e de alta qualidade. Eu acho que a participação pública é muito importante, também a educação pública é importante. Se as pessoas vão tomar decisões que devem ser realizadas. É importante educar a comunidade para tomar boas decisões. Entenda a complexidade dessas questões. Questões que não são muito simples (...) e levam tempo, energia e pesquisa. A educação é crucial. Queremos ter certeza de que as pessoas foram educadas para tomar as melhores decisões. Então (...) fazemos uma campanha de educação para ajudar as pessoas a tomar melhores decisões. Hoje em dia, você tem que justificar, você tem a população envolvida, tem que ver os desafios que estamos enfrentando e que eles saibam quais são as alternativas para ajudar e para realizar a tarefa. (Prefeito membro do Metro Vancouver, agosto / 2016)

Outro prefeito membro do Conselho da Água comentou sobre a importância do programa de educação no sentido de preservar recursos comuns importantes para toda a região,

"Por exemplo, no verão passado, (...) tivemos um longo período sem chuva, quatro meses, maio, junho, julho e agosto. Estressou bastante os reservatórios. Não houve muita chuva. As pessoas usavam muita água para regar os gramados e outros usos. Então, tivemos que fazer uma campanha educacional para ajudar a nos tratar de um recurso vital e que nós amamos. Se você tem algo que você ama, você não quer desperdiçar (programa *I Love Water* do Metro Vancouver). Então, nós ajudamos a

educar as pessoas não desperdiçar a água molhando a grama todos os períodos. Irrigar uma vez por semana é água suficiente para manter verde. (...) no contingente mais baixo de uso do reservatórios, usamos mais do que a média canadense. Então você tem que reduzir a nossa percepção sobre isso. Ponha algum valor para beber a água. Indústrias e moradores. Todos juntos. Uma das maneiras de ajudar a mudar esse comportamento é na medição de água. Alguns municípios usam medidores de água. Quanto mais água que você usa, mais água você paga. Não podemos cobrar pela água (que é pública), mas pelo serviço de tratamento e fornecimento da água tratada. Portanto, a água é um recurso livre. Mas a estrutura custa dinheiro. Eles podem cobrar esse serviço". (Prefeito membro do Metro Vancouver, agosto / 2016)

O que leva a concluir que, se a governança da água funciona bem (a água corrente é segura, limpa e de alta qualidade) o público se sente menos desafiado e direciona seu foco para as questões onde a governança tem problemas. O custo da participação do cidadão, portanto, é maior onde se requer mais tempo e vontade de colaborar. As campanhas de educação comunitária sustentável, como eventos, conferências e grupos focais no sentido de educar a população sobre as questões hídricas, qualidade e escassez de água e preservação do bem comum, proporcionam um ambiente colaborativo (com menor custo de transação) para a participação da população na governança da água.

3.7. Limites da governança colaborativa no Metro Vancouver

Os limites da governança colaborativa em Metro Vancouver, segundo as entrevistas da pesquisa, envolvem um dilema clássico dos gestores que envolve autonomia local e crescimento regional (ou amalgamação). Dada a dependência dos distritos regionais com a melhoria da qualidade e eficiência constante dos serviços públicos e de recursos financeiros dos governos seniores (federal e da província) para a infra-estrutura de grande porte, os municípios de Metro Vancouver tem de carregar uma carga de demanda pública considerável por serviços de alto nível e necessidades de auto-gestão. Em curto prazo, o distrito regional de Vancouver Metro tem lidar com o

crescimento integrado para toda a região, proporcionando economias de escala de forma colaborativa entre os governos locais, as partes interessadas e a população metropolitana.

Kameron (2004) aponta para o fato de que até recentemente, as regiões urbanas canadenses não poderiam ter sido descritas como autogerenciadas:

"A estreita supervisão dos governos municipais pelas províncias e a fragmentação da estrutura do governo local, foram combinadas para impedir qualquer esforço para a gestão global dessas entidades. Os sistemas de navegação e controle não eram apenas distribuídos, eles eram desconectados. Como resultado do crescente reconhecimento das regiões urbanas como incubadoras da nova economia e da tendência à consolidação da governança em cidades amalgamadas ou entidades regionais mais efetivas, há agora uma maior aceitação da necessidade e da capacidade das regiões urbanas de gerir os seus próprios assuntos. Deixados a si próprios pelos governos federal e provincial, os governos locais em regiões urbanas têm maior legitimidade política e capacidade de libertar energia e criatividade para seguir suas próprias direções. A autogestão é algo que acontece em qualquer região urbana, em maior ou menor grau. É como governos da região e suas instituições atuam em conjunto para enfrentar e lidar com questões ". (Kameron, 2004).

Distritos regionais, como o Metro Vancouver, tem que lidar com desafios ligados a autonomia local, no sentido de que uma gama de serviços necessários para obter economias de escala e melhor qualidade dos serviços públicos somente pode ser realizado pelo distrito regional, o que dificilmente manteria as preferências do eleitorado em cada município. Como citado por um dos prefeitos:

"É gerenciável para resolver problemas locais pela proximidade. Uma estrutura maior poderia criar uma distância de serviços prestados (em relação ao cidadão). Na água, esgoto, funciona bem". (Prefeito membro do Metro Vancouver, agosto / 2016)

Sobre o desafio de incluir novos participantes no distrito regional da água para garantir uma melhor autogestão para toda a região, um dos prefeitos entrevistados argumentou que algumas condições prévias são cruciais para manter os investimentos para toda a região metropolitana, como a responsabilidade de compartilhar os custos dos serviços com os demais participantes,

"Nós temos um município na área metropolitana chamado White Rock que ainda não é membro. Eles têm um sistema de poço artesiano, então eles usam a água de poços. E custa dinheiro para fazer isso. Porque eles têm que tratar a água. E assim eles estão esperando a decisão de deixar o sistema para aderir ao sistema do Metro Vancouver. Nós dissemos que podemos inclui-los no sistema. Sem problemas. Mas você paga o custo incremental para participar. Então você tem que colocar um novo cano para lá, para criar um novo reservatório e você tem que pagar isso. Eles vão tomar a decisão de quando se juntarem a nós ou se pretendem ficar com o sistema atual de abastecimento de água. Fica cerca de US\$ 10 milhões mais barato se eles optarem por manterem o sistema atual, mas a longo prazo o custo pode aumentar muito mais. Eles não querem pagar US\$ 10 milhões agora". (Prefeito membro do Metro Vancouver, setembro / 2016)

A dificuldade de replicar a governança da água do Metro Vancouver para outras realidades foi apontada nas entrevistas. Quando perguntamos aos entrevistados quais seriam as barreiras e desafios para o Metro Vancouver avançar,

"Acho que se você começar, seria uma barreira enorme, uma barreira muito grande. Mas agora nós trabalhamos juntos, juntando-se a muitos anos atrás, há cem anos celebramos. Os benefícios distantes as barreiras, então ninguém fala sobre sair. Mas existem sempre pessoas falando sobre aderir. Outro município que não tem participação no sistema é Lyons Bay, na costa oeste. Mas isso custa um monte de dinheiro para colocar tubos de água. Milhões. Eles têm apenas três mil moradores. Custa um monte de dinheiro para que eles ainda estão usando o abastecimento de água própria. Mas foi sempre muito confiável, muito seguro, muito alta qualidade. Então eu posso ver um dia eles têm que se juntar, mas não falam sobre sair. Então eu acho que é possível ver um dos maiores custos da cidade trabalhando juntos em água ou águas residuais ou resíduos sólidos. (Prefeito membro do Metro Vancouver, setembro / 2016).

3.9. Conclusão

As condições para a governança colaborativa da água no Metro Vancouver tem suas origens em um longo processo histórico de colaboração entre os municípios na prestação de serviços regionais de água e no desenho institucional que partilha a responsabilidade pelos custos da água com os demais participantes para fornecer uma auto-gestão do abastecimento de água de qualidade para toda a região.

A longa história de cooperação intermunicipal no Metro Vancouver, remonta aos serviços de gestão regional da água potável e do destino adequado de resíduos sólidos e líquidos, do final do século XIX. Na história do distrito regional de água em Vancouver, alguns momentos críticos onde a cooperação entre os municípios da região foi colocada a prova ou reforçada como forma de gerir o desenvolvimento da região, a exemplo do Grande Incêndio em Vancouver, em 1886, os primeiros distritos regionais em água e esgoto na região no início dos anos 1920, a criação do GVRD em 1967, bem como do Metro Vancouver, em 2008. O longo histórico de cooperação metropolitana tem contribuído para reforçar os laços de colaboração e de identidade local comum entre os municípios da região.

Um outro recurso crucial para a governança colaborativa no Metro Vancouver são os incentivos econômicos providos de economias de escala proporcionadas pelo distrito regional. Distritos consorciados como Metro Vancouver envolvem altos investimentos que não seriam possíveis se não houvesse a cooperação entre os governos. As jurisdições locais que procuram obter ganhos com a cooperação enfrentam problemas de ação coletiva, porque cada unidade governamental procura se beneficiar do resultado colaborativo, e os demais podem assumir o encargo de formar a organização, elaborar e realizar um acordo (Ostrom et al, 1961). Há uma tendência da ação coletiva voluntária em grupos menores, porque os custos de transação de coordenar as ações entre os participantes, monitorar seu comportamento subsequente e identificar o descumprimento dos acordos é menos difícil para um grupo menor do que para um grande grupo de atores. O Metro Vancouver ocupa esta lacuna na perspectiva dos participantes para a colaboração regional.

Politicamente, os distritos regionais têm que lidar com os desafios da autonomia local como barreira para resolver problemas de ação coletiva, no sentido de que uma gama de serviços que seria necessário para obter economias de escala e melhor qualidade dos serviços públicos para a região, não seriam realizadas por um único município. No caso do Metro Vancouver, na condição de escassa autonomia dos municípios, garantida pela Constituição, o distrito regional ocupa um papel crucial no equilíbrio de poder na arena política, na gestão de conflitos entre as jurisdições através da liderança que ocupa os conselhos setoriais no planejamento regional. A legislação da província fornece um arranjo institucional importante para os municípios do Metro Vancouver garantindo a segurança jurídica necessária para a prestação de serviços públicos regionais, incluindo a legislação ambiental de gestão de recursos comuns (como terra, ar e água), bem como desenvolvendo planos regionais para a gestão comum dos resíduos sólidos e líquidos do Metro Vancouver. O distrito regional desenvolve ainda ações de apoio ao desenvolvimento econômico regional, através de infraestrutura e políticas fiscais. Os municípios por meio de distritos regionais administram o orçamento para fornecer uma variedade de serviços regionais públicos, como água potável das bacias hidrográficas nas montanhas, para o planejamento regional na gestão do crescimento em nome dos municípios membros (Metro Vancouver, 2008). A receita do Metro Vancouver vem principalmente de taxas de serviço público e do imposto de propriedade dos municípios membros, e do financiamento dos demais entes da federação, em grande parte, restrito a contribuições para grandes projetos de capital e do orçamento anual federal excedente.

Embora não se tenha uma única liderança orgânica clara em Metro Vancouver, o Conselho da Água em Metro Vancouver tem funcionado como um fórum crucial para a governança colaborativa metropolitana. A comunicação face a face (nos conselhos setoriais) induz a colaboração através do intercâmbio de compromissos entre os atores institucionais responsáveis pelo crescimento regional. Reuniões regulares e efetivas para discutir e tomar decisões sobre a água que afetam os municípios, aumentam a confiança entre os líderes locais, diminuem a tendência autárquica dos municípios, ao efeito carona, ou a deserção, distribuem o poder entre os vários

municípios participantes, reforçam as normas cooperativas e o desenvolvimento da identidade coletiva com efeitos sobre a redução dos custos de transação nas situações de ação coletiva institucional. (Feiock, 2013)

Os limites da governança colaborativa no Metro Vancouver envolve o clássico dilema entre autonomia local, crescimento e a fusão regional. Dada a dependência dos distritos regionais para uma melhor qualidade e serviços públicos eficientes e de altos recursos financeiros para grandes infra-estruturas, os municípios do Metro Vancouver tem de carregar uma alta carga de demanda pública de serviços de alto nível e de auto-gestão regional. A longo prazo, o distrito regional de Metro Vancouver tem que lidar com o crescimento integrado para toda a região, com a inclusão de novos participantes e do fornecimento de serviços de forma colaborativa entre os governos locais, com as partes interessadas e a comunidade, de forma a garantir a governança colaborativa necessária para o fornecimento de água de qualidade para toda a região.

CAPÍTULO 04

RESULTADOS E ANÁLISE DOS ESTUDOS DE CASO: GUADALAJARA, MEXICO

GUADALAJARA, MÉXICO

A ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA

A área metropolitana de Guadalajara (AMG), a segunda mais populosa do México, (ficando somente atrás da área metropolitana da Cidade do México), se constituiu através de um projeto de lei do Congresso estadual em 2009 (e ratificado em 2012)⁵³. A AMG é formada por uma rede complexa integrada por nove municípios, sendo seis centrais que formam uma continuidade: Guadalajara (cidade central), Zapopan, San Pedro de Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga e El Salto; e outros dois municípios contíguos: Ixtlahuacán de los Membrillos e Juanacatlán, que mantém uma relação funcional com a AMG, embora fisicamente não estejam conurbados.⁵⁴. (IMEPLAN, 2016)

A área metropolitana se localiza na região central do Estado de Jalisco e possui a maior população do Estado (cerca de 60% da população total), de acordo com o censo de 2010 do Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Os dois maiores municípios, Guadalajara e Zapopan, concentram oportunidades de trabalho, serviços e equipamentos urbanos, enquanto os demais municípios tem aumentado sua população em consequência da expansão urbana metropolitana.

Em 2010, a AMG contava com uma população total de 4.434.878 pessoas em uma área de 2,543 km² (INEGI 2010, ITEJ, 2011). O município de Guadalajara, município central e é a capital do Estado de Jalisco, o município mais populoso e com maior relevância histórica, seguido do município de Zapopan. A população de Guadalajara é de 1.495,189 habitantes, o que representa 34% da população da zona metropolitana e 20% da população do estado de Jalisco. Logo depois,

⁵³ Declaratória (projeto de lei) do congresso estadual.

⁵⁴ Os dois últimos, embora não sejam municípios conurbados com o município de Guadalajara foram incluídos na região metropolitana. O município de Zapotlanejo também foi incluído recentemente a região metropolitana (2015), autorizado por decreto do governo estadual.

vem o município de Zapopan com 1.243,756 que junto com Guadalajara são os municípios da AMG com mais de um milhão de habitantes, os demais municípios do entorno metropolitano contam com população inferior a 610 mil habitantes, sendo, portanto, umas das regiões metropolitanas mais populosas do México, depois do DF.



Figura 04. Mapa Area Metropolitana de Guadalajara AMG (2017)

A literatura sobre a governança metropolitana no México tem feito referência a AMG como um espaço desarticulado e fragmentado, ausente de planos e de uma coordenação intermunicipais que sejam realmente eficazes (Arias, 2006; Núñez Miranda, 2010; Cabrales, 2010; Romero, 2015). O congestionamento de tráfego e a ausência de serviços de transporte público eficientes que atendam toda a área metropolitana, por exemplo, reflete um contexto em que os antigos centros não conseguem mais apoiar as novas cidades, de modo que a qualidade de vida e as relações sociais dos habitantes se alteram e as desigualdades sócio-espaciais estendem-se através da metrópole. Isto apesar do fato de que, inicialmente, surgiram grandes cidades para homogeneizar e fornecer os mesmos serviços a todas as pessoas .(Arias, 2006; Núñez Miranda, 2010).

O TRANSPORTE PÚBLICO METROPOLITANO EM GUADALAJARA

Segundo informações do ITMJ⁵⁵, o transporte público em Guadalajara consiste de 300 rotas de ônibus (gás e ônibus elétrico), duas linhas de metrô e um *Bus Rapid Transit* (BRT) mais conhecido como *Macrobus* (desde 2009). Uma terceira linha de metrô esta sendo construída e deve ser implementada em breve. O limitado sistema de transporte de massa possui atualmente: duas linhas de metrô de 24 km (15,5 km da linha norte-sul e 8,5 km da linha leste-oeste), um BRT de 16 km. Essa situação cria um ambiente indutor para o crescimento no número de carros privados em rodovias congestionadas, perda econômica de competitividade e desigualdade social. (ITMJ, 2011)

Em termos de viagens interurbanas, Guadalajara e Zapopan são os únicos municípios do GMA que atraem mais viagens do que criam, refletindo a sua concentração de atividades econômicas, sociais e burocráticas. Muito embora, no que se refere a cobertura de transporte

⁵⁵ “Limites municipais do Instituto de Informação Territorial do Estado de Jalisco” do ITMJ (2011) e Censo populacional do INEGI (2010).

público, conforme podemos ver na tabela 2, apenas Guadalajara possui cobertura total de transporte público no município (99%). A média de cobertura do transporte público nos municípios da área metropolitana em suas jurisdições administrativas, não ultrapassa 60%. No município de Ixtlahuacán de los Membrillos, ainda na área metropolitana, a cobertura do transporte público no município é de apenas 7%.

Os três principais meios de transporte são: caminhada, 37%; ônibus, 28%; e carros particulares, 27%. Os ônibus perderam 13,5% da demanda em 10 anos, de 1999 a 2009 (Jalisco Como Vamos, 2012). A densidade média da população flutuante em Guadalajara é tripla em comparação com os demais municípios metropolitanos. Isso significa que existe uma população flutuante de 1.120.434 pessoas que vem todos os dias de outros municípios e que tem como objetivo trabalhar, estudar ou realizar algum tipo de entretenimento na região central da AMG. (ITMJ, 2011)

Tabela 1 – Cobertura do transporte público na AMG, em hectares (2010)

Município	Com cobertura	Sem cobertura	Porcentagem
Guadalajara	13.646	169	99%
San Pedro Tlaquepaque	7.606	963	89%
Tonalá	5.356	1.368	80%
Zapopan	16.281	5.848	74%
El Salto	2.948	1.456	67%
Tlajomulco de Zúñiga	5.909	5.802	50%
Zapotlanejo	1.004	1.279	44%
Juanacatlán	108	324	25%
Ixtlahuacán de los Membrillos	172	2.223	7%

Fonte: OCOIT/ IMEPLAN (2010)

Embora tenha se convertido em um dos assuntos prioritários a atender e resolver nas agendas governamentais, as estratégias de mobilidade que têm sido levadas a cabo até agora, na maioria dos casos, não conseguiram criar condições para o bem-estar e prosperidade para a população em áreas urbanas (ONU Habitat, 2016). De acordo com o Instituto Metropolitano de Planejamento da AMG, apesar da alta concentração de serviços oferecidos pela cidade central (Guadalajara), o município central vem perdendo a sua capacidade de oferecer serviços compatíveis com a crescente demanda através da arrecadação de impostos e taxas do município. Embora Guadalajara tenha quase o mesmo número entre transeuntes e residentes, somente os residentes pagam impostos sobre propriedade. Essa é a principal fonte de receita (depois das transferências federais e estaduais) para pagar os serviços como segurança, pavimentação de ruas e avenidas, iluminação, coleta de lixo e outros serviços que contribuem para facilitar a mobilidade dentro do território. A necessidade de coordenação, planejamento e gestão metropolitana tornou-se crucial para o desenvolvimento sustentável da região. (IMEPLAN, 2015)

4.2.2. Mecanismos institucionais de planejamento metropolitano da AMG

A Coordenação da Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) está organizada em um esquema de cooperação (sem um governo metropolitano) que tem como elemento principal, por um lado, a criação de quatro instâncias de coordenação metropolitana (política, técnica, cidadã e consultiva) com atribuições legais claramente estabelecidas para o planejamento e desenvolvimento regional, gestão do território, prevenção de riscos, perigos e a geração de informação estratégica. Por outro lado, se preservaram os princípios da representação, autonomia e legitimidade próprios dos municípios, mas incentivando políticas em escala metropolitana que maximizem seu impacto, geram melhoras regulatórias e redução de custos. Os instrumentos e mecanismos de coordenação estão sujeitos à autorização da Junta de Coordenação Metropolitana, e caso seja necessária, a sua posterior análise e no caso aprovação por parte dos municípios inte-

grantes da Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), conforme o que determina o Estatuto e os dispositivos vigentes. (IMEPLAN, 2016).

Segundo o Código Urbano do Estado de Jalisco em seu artigo 68, o Instituto Metropolitano de Planejamento da Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN), como órgão de planejamento regional, é um organismo público descentralizado intermunicipal, com personalidade jurídica e patrimônio próprio, e autonomia técnica no exercício de suas atribuições, que tem por objeto coordenar o planejamento da área ou região metropolitana correspondente. Tem por objeto elaborar e propor instrumentos de planejamento metropolitano, estudos, propostas e projetos, assim como mecanismos que melhorem o alinhamento das Instancias de Coordenação Metropolitana podendo intervir em todas las fases das políticas de coordenação metropolitana no âmbito de suas atribuições. A organização, funcionamento e atribuições do Instituto são estabelecidos em lei estatal em matéria de coordenação metropolitana e dos demais instrumentos jurídicos aplicáveis de conformidade com a mesma. (IMEPLAN, 2016)

O IMEPLAN constitui uma peça chave na implementação do processo de planejamento regional descentralizado e de longo prazo, com autonomia técnica, tem como função reforçar a gestão de projetos estratégicos e recursos econômicos para melhorar a provisão de serviços públicos com ênfase no planejamento para o desenvolvimento e ordenamento territorial, o manejo de riscos e a sistematização da informação metropolitana. Tem como função promover a eficácia da gestão metropolitana através da avaliação da provisão de serviços públicos e funções municipais na Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), e conseqüentemente as análises e recomendações para sua convergência.

Como órgão descentralizado, possui autonomia financeira e de gestão, funciona a partir de patrimônio próprio para administrar funções básicas do órgão, e financiar projectos específicos mediante esquemas independentes, regulados pelo Programa Anual de Investimentos e, nesse caso, o Compromisso da Coordenação Metropolitana. O Convênio de Coordenação Metropolitana de Jalisco estabelece o acordo do Governo do Estado e dos municípios metropolitanos, a

sujeitar um convênio específico, a prescrição das bases gerais para a integração e operação do Compromisso de Coordenação Metropolitana, no qual se administrará o fundo único dos recursos financeiros necessários para o desenvolvimento de projetos específicos metropolitanos, e conforme o Programa Anual de Investimentos. O Programa Anual de Investimentos tem por objeto a classificação e sistematização do conjunto de recursos destinados a coordenação metropolitana para a execução dos projectos especificamente metropolitanos. O mesmo tem efeito para o cumprimento das obrigações em matéria de programação, finanças públicas e fiscalização conforme a lei, e se executa através dos instrumentos financeiros do direito público vigentes, como mecanismo de apoio para financiar a execução de estudos, programas, projetos, ações e obras públicas, de infraestrutura e equipamento de carácter metropolitano, que:

- Impulsionem a competitividade econômica e produtividade social na AMG e os municípios que a conformam;
- Contribuam para a viabilidade, e para mitigar sua vulnerabilidade ante aos fenómenos naturais e riscos atroficos propiciados pela dinâmica demográfica social e econômica;
- Incentivem a consolidação urbana e um ótimo aproveitamento das vantagens competitivas de funcionamento regional, urbano, econômico e social da Área.

Esses mecanismos de financiamento funcionam através dos seguintes componentes financeiro-orçamentários:

- Contribuições Básicas Municipais: em conformidade com a cláusula Décima Primeira do Convênio de Coordenação Metropolitana da AMG, são as contribuições periódicas dos municípios metropolitanos, taxadas mediante fórmula derivada do Fundo Metropolitano, e que tem por objeto o financiamento das funções básicas do IMEPLAN como órgão administrativo e das demais instancias de Coordenação Metropolitana, sujeito a indexação anual conforme o I.N.P.C. Ou seja, que as contribuições financiam os serviços profissionais e custos com pessoal do Instituto.

- Contribuições Complementares: São as previstas na cláusula Décima Segunda do Convênio de Coordenação Metropolitana da AMG, e são aprovadas pelos municípios e o governo estadual para o financiamento e desenvolvimento de estudos, projetos específicos, instrumentos de planejamento ou mecanismos de coordenação.

- O marco normativo permite ainda: o financiamento mediante instrumentos fiscais e orçamentários com os demais entes da federação e o governo municipal, bem como organismos do setor social ou privado, nacional e internacional, para o cumprimento de seu objeto.

Dentre as atribuições do IMEPLAN, no artigo 31 do seu Estatuto Orgânico de Jalisco, estão a elaboração e proposição a Junta de Coordenação Metropolitana (para consideração, autorização e posterior envio as prefeituras para aprovação): a) do plano de ordenamento territorial metropolitano; b) do programa de desenvolvimento metropolitano e os projetos específicos dele derivados; c) o mapa de risco metropolitano; d) o programa anual de investimentos; e) os demais instrumentos de planejamento e programação derivados das áreas sujeitas a coordenação metropolitana, nos termos do respectivo convênio; e, f) os demais instrumentos de planejamento metropolitano a que se refere o Código Urbano para o Estado de Jalisco e outras leis aplicáveis; g) o instituto deve coordenar-se com as dependências e entidades estatais correspondentes na matéria dos assuntos de sua competência. (Estatuto Orgânico de Jalisco, 2014)

4.2.3 MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE COOPERAÇÃO METROPOLITANA E PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

Junta de Coordenação metropolitana da AMG

A Junta de Coordenação Metropolitana da AMG, criada em dezembro de 2012 é um órgão colegiado de coordenação política e de representação da área metropolitana, formado pelos oito prefeitos da área metropolitana e o governador do estado de Jalisco. Dentre suas funções, está a realização de ações necessárias para a eficácia da coordenação metropolitana, verificar o

cumprimento da agenda metropolitana e autorizar instrumentos de planejamento, programas e projetos específicos. A responsabilidade pelas funções executivas cabe ao secretário técnico, que é o diretor Geral do IMEPLAN.

Conselho Cidadão Metropolitano

O Conselho Cidadão Metropolitano é o órgão consultivo intermunicipal de participação cidadã e caráter honorífico, integrado por cidadãos representantes das associações de bairro, organizações civis, profissionais e acadêmicas residentes na Área Metropolitana de Guadalajara (com pelo menos dois representantes por município). Tem por objeto e função realizar e participar no acompanhamento e avaliação de assuntos e matérias metropolitanas, bem como elaborar, emitir, receber, discutir, organizar e canalizar propostas da sociedade civil.

Conselho Consultivo de Planejamento Metropolitano

É o órgão colegiado integrado por representantes dos Governos Municipais da Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), do Governo do Estado, do Instituto Metropolitano de Planejamento ou outras dependências e entidades do Governo Federal, Nacionais ou Internacionais, incluindo entes Intermunicipais. Apoia no âmbito técnico as Instancias de Coordenação Metropolitana da AMG no planejamento, promoção e gestão do desenvolvimento metropolitano. Contribui para uma coordenação intergovernamental adequada para harmonizar as políticas metropolitanas com as políticas municipais, estatais e federais e se constitui como um elo institucional de coordenação para a implementação da política metropolitana.

Quadro 03 – Instrumentos de Planejamento da governança metropolitana na AMG

a) Plano de Ordenamento Territorial Metropolitano: É uma ferramenta técnica de planejamento e ordenamento do território com vistas à melhoria da qualidade de vida dos habitantes e o desenvolvimento equilibrado da AMG.
b) Programa de Desenvolvimento Metropolitano: Esse instrumento de planejamento contempla o diagnóstico integral das áreas metropolitanas correspondentes, bem como a definição dos objetivos e metas para a política metropolitana.
c) Sistema de Informação Metropolitana: Tem por objeto constituir uma política de informação permanente e atualizada, baseada nos sistemas nacional e estatal, na informação pública gerada pelas dependências e entidades públicas.
d) Mapa de Risco Metropolitano: Instrumento técnico no qual se definem os critérios e diretrizes para a prevenção e proteção contra os riscos naturais e antrópicos de identificação na área metropolitana.
e) Planos Setoriais e Projetos Metropolitanos: São instrumentos que derivam das questões abordadas no Programa de Desenvolvimento Metropolitano e nos quais serão estabelecidas as ações e estratégias do governo, a fim de alcançá-las.

Fonte: Elaboração própria a partir de IMEPLAN, 2016.

MODELO DE GOVERNANÇA COLABORATIVA

4. A Governança Colaborativa do Transporte na Zona Metropolitana de Guadalajara

4.1. Condições Iniciais (histórico de colaboração)

Antecedentes de Coordenação Metropolitana na Área Metropolitana de Guadalajara

De acordo com a literatura que trata da governança metropolitana no México, várias foram as tentativas de coordenação e colaboração dos municípios na área metropolitana de Guadalajara (GDL) ao longo do século XX. Os primeiros antecedentes da coordenação metropolitana se deram com: a) a instalação do *Conselho de Colaboração Municipal de Guadalajara (1941)*; b) a promulgação no Congresso de Jalisco da chamada *Lei de Melhoramento Urbano (1947)* que incluiu Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque e Chapala com o objetivo de promover obras urbanas de colaboração e mais valias com uma visão do que já apontava ser a metrópole de GDL; c) a criação do Sistema de Mais Valias (*Sistema de Plusvalías*⁵⁶), formada por especialistas locais em desenvolvimento urbano, deu origem e colocou em funcionamento, posteriormente, a *Junta Geral de Planejamento*; e, d) alguns anos depois, com a *Declaração de Conurbação e Integração para o Desenvolvimento Urbano-Regional*, em 1970 (Wario, 2004; Pérez-Torres, 2013).

Durante a década de 1970, as estratégias de coordenação metropolitana começaram a se institucionalizar de uma forma mais consistente entre os municípios da região metropolitana, inicialmente, com a gestão de serviços públicos básicos, como a gestão da água e do transporte

⁵⁶ “O *Sistema de Plusvalías*” tecnicamente conhecido como “mecanismo de captura de valor” e / ou “contribuição por melhorias”. São instrumentos fiscais utilizados para financiar alguma obra ou serviço público. A idéia por trás disso é que as intervenções públicas, como investimentos em infra-estrutura, mudanças em programas e planos de desenvolvimento urbano, e novos regulamentos de uso da terra aumentam o valor da terra na área, proporcionando maior acessibilidade a essa área, melhorando a produtividade, permite maiores volumes de construção ou serviços e, em geral, oferecem uma melhor qualidade de vida nesse território próximo. Esse aumento no valor da terra - popularmente conhecido como *mais valia* - não se deve às ações do proprietário, mas sim à melhoria do meio ambiente empreendida pelo governo. Por exemplo, o investimento público que restaurou os rios urbanos (waterfront) em várias cidades aumentou o valor dos comércios, restaurantes, moradias e escritórios nas proximidades, que anteriormente eram evitados ou que valiam pouco porque seus rios estavam poluídos ou usados para drenagem. Medina, S. & Tapia, M. “La captura de plusvalías y los contratos multianuales en la Constitución de la Ciudad de México”. Nexos, 2016. disponível em <<https://labrujula.nexos.com.mx/?p=1081>> acesso em 05 de dezembro de 2016.

público. Em 1974, com o *Sistema de Transporte Colectivo de la Zona Metropolitana* (SISTE-COZOME) que tinha como objetivo organizar o sistema de transporte na área metropolitana que espraíava desordenadamente em direção aos subúrbios. Em 1978, os municípios metropolitanos, visando obter uma melhor coordenação dos serviços de distribuição e tratamento de água, criaram o *Sistema Intermunicipal para los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado* (SIAPA). Mais tarde em 1989, foi criado o Conselho da Zona Metropolitana de Guadalajara. (Wario, 2004)

No âmbito da legislação, o processo de Coordenação da área metropolitana de Guadalajara e mudanças na Constituição estadual, iniciou-se a partir dos primeiros anos de 2000 e tinha como base legal as reformas nos artigos 35 (poderes do Congresso para autorizar convênios entre os municípios), 50, 80, além dos artigos, 81, 87 e a adição do artigo 81-bis da Constituição Política do Estado de Jalisco⁵⁷, que tratam dos poderes e obrigações do governo municipal e estabelece que os municípios pertencentes a uma mesma área metropolitana estarão coordenados de acordo com as bases gerais em matéria de coordenação metropolitana definida pela Assembléia do Estado. (Constitución Política del Estado de Jalisco, 2008)

O Artigo 50 da Constituição Política do Estado de Jalisco, define que compete ao governo de Jalisco: a) a celebração de convênios com a federação, com os municípios e com empresas e particulares, no que se refere a prestação de serviços públicos, no desenvolvimento econômico e social no que se fizer necessário, conforme as disposições da Constituição e respectivas leis; b) representar o Estado de Jalisco, nas atribuições determinadas por Lei ou pelo Congresso, nos termos estabelecidos pela Constituição e designar poderes; c) expedir decretos e acordos de caráter administrativo para a prestação eficaz dos serviços públicos e outorgar concessões a particulares para o mesmo efeito, no âmbito de sua competência; requerendo em ultimo caso, quando sua vigência transcenda o termino do exercício para o qual foi eleito, a autorização do Congresso do Estado; d) exercer de forma concorrente com a Federação e os municípios, as

⁵⁷ Art. 115. III. Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.” (Constitución Política del Estado de Jalisco, 1917)

atribuições na matéria de preservação e restauração do equilíbrio ecológico e proteção do meio ambiente, proteção civil, ordenamento territorial dos assentamentos humanos e desenvolvimento urbano, conforme a distribuição de competências e disposições das leis federais e estatais; e) realizar a proposta de delimitação das regiões metropolitanas que se encontrem localizadas dentro do território do estado, a partir de uma declaratória⁵⁸ das áreas metropolitanas que tenha o Congresso do Estado de Jalisco. (Constitución Política del Estado de Jalisco, 1917)

O artigo 80, que trata da matéria sobre o Governo Municipal, permite aos municípios: a) celebrar convênios para a administração e custódia de zonas federais; b) a celebração de convênios de coordenação, estabelecimento de mecanismos de colaboração e criar figuras de associação com outras prefeituras quando estas fazem parte da mesma área metropolitana; e; c) celebrar convênios de coordenação com a Federação, Estados e Municípios, em matéria de combate a corrupção. (Constitución Política del Estado de Jalisco, 1917)

Em março de 1989, foi assinado pelo governador do estado de Jalisco um documento (Acordo de criação do Conselho metropolitano de Guadalajara e do Regulamento de Normalização do Funcionamento do Conselho Metropolitano de Guadalajara) que criava o Conselho Metropolitano de Guadalajara, com as seguintes tarefas prioritárias: a) organizar e regular o crescimento urbano; b) operar e administrar eficientemente os serviços públicos; c) encontrar formas eficazes de implementar infra-estrutura e equipamentos em grande escala; d) coordenar a implementação de estradas e serviços de transporte; e) implementar um sistema metropolitano para recolha e eliminação de resíduos sólidos; f) resolver a poluição do ar e g) garantir a segurança pública. O documento tinha como objetivo melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e buscar um desenvolvimento urbano melhor e mais eficiente da Zona Metropolitana de Guadalajara.

A crescente expansão urbana do AMG tem colocado novos desafios de coordenação entre os três níveis de governo mexicano, para permitir um planejamento regional adequado que garanta uma gestão mais eficiente dos serviços públicos e do pleno exercício dos direitos dos

⁵⁸ lei do congresso estadual.

cidadãos, elementos essenciais para a boa governança e o desenvolvimento sustentável de áreas metropolitanas. Para atender a essa necessidade, o Instituto de Planejamento Metropolitano (IMEPLAN) foi criado em fevereiro de 2011 para servir como assessoria para os nove municípios no AMG. O seu mandato engloba o desenvolvimento de instrumentos abrangentes de planejamento e coordenação para a região metropolitana, bem como para o desenvolvimento e gestão de projectos regionais específicos, incluindo a procura de recursos a nível federal. Atualmente, algumas das questões urgentes são a expansão urbana e a mobilidade, bem como a educação e a saúde.

Historicamente, a política de transporte público no México, tem sido uma competência dos estados. A política de transporte público (massivo, coletivo) na região metropolitana de Guadalajara é competência do governo do estado de Jalisco, que realiza concessões ao setor privado. Constitucionalmente, os municípios têm o poder e a autoridade para ordenar o trânsito, prover a infraestrutura e as vias do transporte público, mas não a concessão do serviço de transporte. De acordo com a pesquisa de campo, as primeiras concessões realizadas de transporte nos municípios, foram fechadas a partir de acordos políticos e verbais, e ao longo do tempo foram sendo formalizados os convênios, onde os municípios foram cedendo a operação do transporte à estrutura estatal.

No início da década de 1970, o que prevaleceu na região metropolitana, foram as concessões do transporte público do governo estadual a particulares (empresas, pessoas ou grupos) que introduziam um ou mais ônibus e se oferecia uma concessão, uma licença para prestar um serviço. Criaram, dessa forma, múltiplas empresas, no formato de cooperativas, onde participavam dezenas de proprietários, como a ALIANZA DE CAMIONEROS DE JALISCO A.C. Nesse período, o contexto político da federação mexicana foi marcado pelo centralismo federal e tomada de decisões no nível central, ou seja, o governo central decidia e os demais governos subnacionais executavam. O transporte público em GDL tem um componente estatal e foi criado,

nos anos 1980, o Sistema de Transporte Coletivo da Zona Metropolitana, o *Sistencozone*⁵⁹. Investimentos federais, no aumento e modernização do transporte público nos municípios da área metropolitana foram realizados nas décadas posteriores, mas ainda de forma caótica, não planejada, e, em certo sentido, regido por acordos políticos.

No que diz respeito à administração do serviço de transporte público nos municípios, as autoridades estaduais possuem poder discricionário para fazer concessões individuais (para pessoas que podem possuir várias unidades, um esquema conhecido como *man-truck* /homem-caminhão) que são organizados em torno do lucro diário de proprietário (conta) ou do salário do motorista. Este sistema tem várias consequências graves para o caos no transporte público, tais como: a alta concorrência dos motoristas por passageiros, a insegurança (43% dos 1.023 assassinatos na Cidade do México em 2011, envolveram microônibus), superlotação, zero interconectividade, paradas discricionárias e repentino para a subida e descida de passageiros, invasão de rotas, baixas velocidades, motoristas improvisados e invasão e deterioração do espaço público. (Diaz, 2014)

Atualmente, no caso de Guadalajara, existem diferentes prestadores de serviço de transporte. A região metropolitana possui um sistema de trem elétrico urbano, SITEUR, que cumpre a principal função do setor público na mobilidade de transporte metropolitano. Existem atualmente em Guadalajara, duas linhas de metrô em funcionamento (Linha 1, Linha 2), a Linha 3 (em construção), uma de BRT (*Bus Rapid Transit*), todas sob controle do governo do estado. As decisões sobre o que decide, quem decida, quando sobre o transporte, todas cabem ao governo do estado⁶⁰. Historicamente, a tomada de decisões sobre o transporte metropolitano tem sido orien-

⁵⁹ Em 16 de agosto de 1982, o chamado Sistema de Subsídio estatal criou o SISTECOZONE, uma empresa estatal que concedia subrogações a indivíduos pelo governo. Surgiu, inicialmente, da chamada para o transporte público de emergência para cidadãos, com o objetivo de cobrir as rotas diretas, troncos e alimentadores específicos. Foram concessionados licenças pelo departamento de trânsito a particulares que usavam veículos urbanos leves para o serviço urbano de transporte público - como "Decapeceras" ou "Combis". O sistema permaneceu ineficiente e deficitário, durante as décadas de 1990 e 2000, paralelo as mudanças tecnológicas do transporte público na região metropolitana. Em 8 de janeiro de 2017, o governador do Estado, Aristoteles Sandoval, iniciou o processo de eliminação do sistema, ao ser classificado como insustentável e ineficiente. (Observatório del Transporte, 2016)

⁶⁰ No caso da construção da Linha 3, as decisões sobre o traçado do "tren ligero", se seria elevado ou subterrâneo, foram decididos unilateralmente pelo governo do estado, sem a participação e debate com as autoridades municipais, nem a discussão dos estudos de viabilidade. (Entrevista com secretário de mobilidade de Guadalajara, junho de 2016).

tada pela ausência do debate e pelo predomínio das hierarquias. Como observou o diretor do IMEPLAN:

“Se o governo federal põe dinheiro, eles decidem o que e como. Se o governo do estado põe dinheiro, eles decidem o que e como. No México, as autoridades municipais não tem grande intervenção nas decisões”.
(Entrevista com o diretor do IMEPLAN, junho de 2016)

A Constituição Federal mexicana, no que se refere a mobilidade urbana, diz que os municípios são responsáveis pelo trânsito e pelas ruas e o governo do estado da gestão do transporte. Compete aos municípios, a regulação das multas de trânsito, semáforos, passagem de pedestres. Inicialmente, as primeiras questões sobre o assunto tratavam de uma visão mais limitada do município, sobre a congestão do tráfego do que de mobilidade urbana. Em meados dos anos 1990 e início dos anos 2000, surgem movimentos sociais ligados ao transporte, formados por uma segunda geração de planejadores urbanos em Guadalajara, preocupados com a coordenação metropolitana das vias de transporte, do transporte de cargas e do transporte público. Posteriormente, uma terceira geração de planejamento urbano, que trata da mobilidade urbana surge de forma mais complexa, abrangente e metropolitana, mais aberta ao diálogo e ao debate. O tema de mobilidade urbana tem sido uma preocupação recente para os municípios mexicanos, por não ser uma obrigação constitucional. Os municípios metropolitanos tem cedido, ao longo dos anos, ao governo do estado, a competência sobre esse tema. A medida que o processo de expansão urbana na região metropolitana se acentua, os problemas de mobilidade urbana tem crescido exponencialmente, assim como a rejeição de usuários com o sistema de transporte, que consideram ineficiente e associado a violência, o que torna o desafio de governança metropolitana mais complexo.

4.2. O Momento Crítico para a Governança do Transporte em Guadalajara: O acidente com a jovem estudante da Preparatória 10

Em 07 de março de 2014, um acontecimento evidenciou um momento crítico da governança do transporte metropolitano em Guadalajara. Segundo relatos de jornais, um grupo de estudantes de um curso preparatório da Universidad de Guadalajara (Preparatória 10 da UDeG), foram surpreendidos por um ônibus da rota 368, que em alta velocidade, subiu bruscamente a calçada, se chocando com a parada de ônibus e atropelando, cerca de dezenove estudantes. Entre os feridos (alguns com bastante gravidade), uma jovem estudante morreu. A zona escolar, onde ocorreu o acidente, fica localizada em uma lateral de um dos corredores principais de Guadalajara, o Periférico Norte, na região central da capital tapatia⁶¹, repleta de sinalização e redutores de velocidade.

De acordo com informações da mídia impressa local, a morte da estudante María Fernanda Vázquez⁶², causou uma comoção local de grande proporção entre estudantes, professores, grupos ativistas ligados à mobilidade urbana e partidos políticos. Três dias depois, uma grande marcha, formada por estudantes, professores e ativistas sociais saíram pelas ruas do centro de Guadalajara demandando “Tolerância Zero” (*Cero Tolerancia*) contra os concessionários de empresas de ônibus, o chamado “*Pulpo Camionero*”⁶³ e exigindo uma melhora imediata na qualidade do serviço de transporte, após anos de promessas não cumpridas⁶⁴.

“*Cero Tolerancia*” foi a bandeira da Federação de Estudantes Universitários (FEU), organização social histórica formada por estudantes da Universidade de Guadalajara que recente-

⁶¹ Como se chamam aqueles que nascem em Guadalajara.

⁶² Somava a 14.a morte por acidentes com vítimas fatais de transporte público em Guadalajara (cerca de uma morte a cada quatro dias em 2014). (El informador, 2014)

⁶³ Concessionários de empresas de ônibus que atendem a região metropolitana.

⁶⁴ Depoimento de Alberto Galarza, presidente de la Federación de Estudantes Universitários (FEU) da Universidade de Guadalajara para o periódico Animal Político, em março de 2014)

mente tinham conseguido reduzir a tarifa de ônibus, e desafiaram o governo estadual a reordenar o transporte com uma ação dura contra os concessionários. O fato do acidente com a jovem estudante reacendeu uma luta política e ativismo social da FEU, importante ator político na cidade de Guadalajara⁶⁵.

Conforme relatos de jornais locais, os estudantes universitários se deslocaram de quatro pontos centrais da cidade (Reitoria, do Normal de Jalisco, da Fonte Olímpica e da Praça de Banderas) em direção ao centro de Guadalajara. Alguns carregavam imagens negras de luto e outros sinais brancos como sinal de paz e rejeição da violência. Alberto Galarza Villaseñor, mais conhecido por “El Rojo” (O Ruivo), líder da FEU, empreendeu uma luta decisiva contra o empresariado do transporte, tendo como bandeira a morte da estudante Fernanda Vazquez, conseguindo, dessa forma, espalhar indignação social nas ruas. (El Informador, junho de 2014)

Em 10 de março de 2014, a praça central da cidade foi tomada por uma multidão, formada pela comunidade universitária, representantes de movimentos sociais e ativistas sociais ligados a mobilidade, sindicatos de trabalhadores⁶⁶ e partidos políticos e slogans dos estudantes: “Somos todos Fernanda” e “Somos todos Prepa 10”. Todos os discursos faziam menções à tragédia e centraram o alvo sobre os concessionários de transporte público, como culpados pelo acidente com os estudantes da Preparatória⁶⁷. Os discursos centravam em ações imediatas a serem exigidas das autoridades, como a campanha *Tolerância Zero*, no sentido de bloquear a ação ilegal dos concessionários. (El Informador, junho de 2014)

⁶⁵ No passado, foi Cesar Barba Delgadillo, ex-líder universitário, que solicitou em 2009 um plebiscito junto ao Instituto Eleitoral y de Participación Ciudadana (IEPC) para decidir sobre o aumento da tarifa de transporte, alterando, dessa forma, o jogo político local. Essa influência se estendeu através de outros líderes universitários, como Marco Núñez e Alberto Galarza Villaseñor (El Rojo).

⁶⁶ O secretário geral do Sindicato Único de Trabajadores da Universidade de Guadalajara (SUTUDeG), Francisco Díaz Aguirre, advertiu que “Se atinge a um de nos, atinge a todos” e se “ferem a um universitário, ferem a todos”. (El Informador, junho de 2014)

⁶⁷ De acordo com a imprensa local, o líder universitário, “Alberto Galarza Villaseñor, “El Rojo”, dirigiu-se a multidão, tornando pública a rejeição da população pelo aumento da tarifa do transporte público e requerendo uma ação enérgica do governo do estado, representado por Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, contra os empresários do transporte. Enquanto o Reitor-Geral terminava seu discurso, os gritos de Justiça, Justiça! foram aclamados pela multidão. Exigiam um melhor sistema de transporte, ao mesmo tempo que propunham que o estado centralize novamente o transporte público”. (El Informador, junho de 2014).

A marcha de luto e indignação culminou com o comparecimento de mais de 20 mil manifestantes. Alguns estudantes que se juntaram à outra manifestação denominada *Frente de Resistência dos Comerciantes Unidos*, que se expressavam em frente ao centro de Guadalajara. Alguns alunos realizaram, então, uma manifestação violenta, quebrando o clima de marcha de luto da Universidade de Guadalajara⁶⁸.

Uma das hipóteses para a luta dos movimentos sociais em torno da morte da jovem estudante, teriam origem em ações inflamadas de movimentos sociais em Guadalajara em outros momentos críticos da governança metropolitana⁶⁹ que denunciaram recentemente o bloqueio dos poderes partidários à participação dos cidadãos institucionais. Um exemplo foi o caso da distribuição partidária no Conselho Eleitoral do Estado, para a Comissão de Direitos Humanos e controle do Instituto de Transparência e Informação Pública de Jalisco. Os partidos políticos, principalmente o PAN, mas também o PRI e o PRD, do Governo do Estado e do Congresso, intervieram para eliminar a participação e o controle dos cidadãos. Além disso, em meio da grande crise econômica global e nacional, o executivo, legislativo estadual e os partidos políticos aumentavam seus rendimentos com montantes sem precedentes na história. Por outro lado, foi notável, nesse período, a participação de movimentos sociais com anos de experiência e dos movimentos de criação recente, em torno dos conflitos, novos e antigos urbanos da área metropolitana de Guadalajara (Orozco-Barba, 2010, p.50).

Conforme argumenta Orozco-Barba, (2010), o incidente com a estudante em Guadalajara culminou, também, com um histórico recente de mobilizações dos cidadãos e conflitos políticos contra o governo e as ações governamentais, particularmente contra o governo estadual, mas também contra os governos municipais⁷⁰. Entre 2007 e 2008, a cidade de Guadalajara experimentou diversos conflitos políticos sobre a rejeição dos cidadãos às ações governamentais no-

⁶⁸ El informador, junho de 2014.

⁶⁹ De acordo com a literatura do path dependence, os momentos críticos podem permitir acelerar mudanças no padrão institucional em situações de grave crise institucional. (Thelen, 2003)

⁷⁰ Tal característica contrasta com a forma como se costumava definir o cidadão “tapatio”, mais conhecido tradicionalmente pela sua “apatia” do que seu ativismo pela política.

tadamente aqueles ligados ao empreendedorismo estatal, tais como o "Não ao placazo", o "Não ao refrendazo", o "Não ao limosnazo", "Não ao viaduto", "Não a La Ciudadela", "Não para o Plaza Andares", "Não à invasão dos Colomos" e "Não à barragem de Arcediano". Por outro lado, houve também movimentos contra o transporte urbano, a favor do uso da bicicleta, movimentos ambientalistas, bem como, de movimento de trabalhadores x capital. Posicionamentos para construções urbanas, como o viaduto na colônia de Chapalita - contra a construção contra os erros técnicos do trabalho em si - e a oposição dos vizinhos do Parque Morelos para a construção da Vila Pan-Americana em seu bairro, foram casos de conflito com o governo estadual. (Orozco-Barba, 2010, p.51)

Ao longo de todo o ano de 2014, pressões sociais dos movimentos sociais ligados a mobilidade que voltaram a reivindicar melhorias no sistema de transporte público e transparência do sistema⁷¹, o que culminou na criação do *Observatório do Transporte do Estado de Jalisco*, um órgão colaborativo sugerido pelos movimentos sociais e sancionado pelo governo do estado, composto por representantes do governo, sociedade civil e representantes patronais, da academia. O trabalho coordenado pelo Observatório resultou em um acordo com 37 recomendações da sociedade civil para o governo do estado, direcionadas ao sistema de transporte, no sentido da regulação do sistema, do ordenamento das rotas, segurança dos passageiros e transparência do sistema. Das 37 recomendações, 4 (quatro) foram atendidas no primeiro mês de trabalho e posteriormente outras recomendações foram atendidas, conforme debate, e respeitando o critério legal e competência das propostas sugeridas. (Observatório do Transporte do Estado de Jalisco, 2016)

Em junho de 2015, após décadas de domínio de partidos tradicionais (como PRI e PAN), o recém criado partido *Movimiento Ciudadano* (formado por ativistas, intelectuais e membros da comunidade acadêmica) derrotou os dois partidos nas eleições em 6 dos 8 municípios da região metropolitana, incluindo a capital e os maiores municípios da região metropolitana, represen-

⁷¹ Em 2013, o governo do estado de Jalisco, criou uma lei estatal da matéria, aprovada pelo Congresso do Estado, chamada de Lei de Mobilidade e Transporte do Estado de Jalisco, uma lei estatal de transporte e mobilidade urbana, particularmente para as maiores cidades da região metropolitana de GDL. A lei, entre outras atribuições, obriga o poder executivo a apresentar no início da gestão, a cada seis anos, o plano diretor de ordenamento e melhoramento do transporte. O plano diretor de transporte, entretanto, ainda não tem sido apresentado, o que tornou a lei de mobilidade e transporte, letra morta.

do um conjunto de 4 milhões de pessoas e, portanto, a possibilidade de alinhamento dos prefeitos para uma agenda mais ampla e metropolitana. O Partido da Ação Nacional (PAN) perdeu na eleição as vagas no Congresso estadual e prefeituras municipais na região metropolitana para o partido *Movimiento Ciudadano*, o que significou um controle do novo partido sobre a pauta e questões ligadas a região metropolitana e a perda de poder do PAN no estado, nesse período, como força política. A polarização entre PRI e *Movimiento Ciudadano* tem dominado portanto a disputa eleitoral para o governo do estado de Jalisco. O candidato Enrique Alfaro Ramirez conquistou a prefeitura de Guadalajara com 337,297 votos, cerca de 50% do total, derrotando os dois partidos tradicionais mexicanos. Esse tem sido um fator importante no contexto de colaboração e nas iniciativas dos governos municipais para a coordenação metropolitana em Guadalajara.

Recentemente algumas iniciativas de colaboração na governança metropolitana do transporte foram induzidas pelo município central, Guadalajara. Em outubro de 2015, foram criadas diretorias de mobilidade e transporte nos dois maiores municípios (Guadalajara e Zapopan) governados pelo *Movimiento Ciudadano*, com uma estrutura onde foram retomadas competências e que tem basicamente duas características: uma área técnica, para fazer estudos, diagnósticos, perspectivas, análises e planejamento; e, uma área normativa, que regula e administra serviços que estão vinculados a mobilidade de transporte e estacionamento na área operativa. (Entrevista Secretário de Mobilidade de Guadalajara, junho de 2016)

A criação do IMEPLAN (Instituto Metropolitano de Planejamento) tem contribuído para a implantação de um sistema de coordenação metropolitana, apesar das críticas sobre a deficiência do sistema. O IMEPLAN é um órgão técnico metropolitano que tem como responsabilidade a trazer informações, fazer estudos e apresentar propostas para a integração funcional da metrópole, dos nove municípios que compõe a área metropolitana de Guadalajara. Os estudos são apresentados a Junta de Coordenação Metropolitana, formada por prefeitos dos nove municípios e o governador do estado. A Junta de Coordenação Metropolitana se constitui como um órgão político de decisão. De forma que, o IMEPLAN formula as propostas, em âmbito técnico, e a Junta decide. Atualmente, existe uma mesa de trabalho com representantes dos nove municípios e do

governo do estado para desenhar um modelo de mobilidade integrado e sustentável para a área metropolitana. O propósito é contar com um plano diretor, integrador, um marco de regulação, para a criação de uma agência de mobilidade, para o transporte da região metropolitana. (IMEPLAN, 2016)

O problema da coordenação metropolitana do transporte em Guadalajara é complexo. Existem ainda enormes assimetrias entre os municípios metropolitanos. Zapopan e Guadalajara tem conseguido criar áreas de mobilidade, mas os demais municípios metropolitanos pouco tem conseguido avançar na questão da mobilidade urbana. Muitas secretarias de mobilidade nos municípios funcionam apenas para administrar trâmites burocráticos, a exemplo da autorização de estacionamentos públicos. Apesar de várias tentativas para contar com um modelo de transporte, de mobilidade sustentável, eficiente e funcional, a região metropolitana ainda não conta, na prática, com um plano diretor com as normas e as regras que permita dizer que estão resolvendo o problema. De forma que, o desafio para estender a iniciativa de governança do transporte para a escala metropolitana, portanto, persiste.

4.2. Incentivos para a cooperação metropolitana em Guadalajara

1. Incentivos financeiros

Nas últimas décadas, a área metropolitana de Guadalajara, segunda maior área metropolitana do México tem convivido com o adensamento populacional crescente nas cidades maiores e com maior renda per capita, a fragmentação territorial no que se refere ao acesso aos recursos de trabalho e serviços metropolitanos. Como boa parte dos países na América Latina, os governos nacionais têm descentralizado e transferido funções, recursos e a responsabilidade constitucional de direitos sociais para os governos subnacionais (municípios, províncias, estados ou regiões) no sentido de melhorar a prestação de serviços e infraestrutura, aumentar a competitividade dos territórios e promover o crescimento econômico local. Espera-se, assim, dos governos locais que

estes contribuam para uma maior equidade no processo de desenvolvimento, proporcionando melhores serviços para a população, como os serviços de saúde, educação e saneamento, que são insumos essenciais para o bem-estar da população e chave para alcançar maior equidade entre os diferentes grupos da sociedade e das diferentes partes do território (Rojas, 2005).

A descentralização político-administrativa, tem enfrentado uma série de problemas de fragmentação nas áreas metropolitanas, como a ausência de coordenação entre as jurisdições, a ineficiência na provisão de serviços, a falta de potenciais economias de escala e a desigualdade na prestação de serviços públicos, entre outros (Gutiérrez, 2007). No caso do México, a fragmentação tem gerado uma estrutura de incentivos que desmotiva os governos eleitos a cooperarem com outras jurisdições, ampliando a dimensão dos problemas das políticas sociais e públicas, uma situação que gera a ausência de uma perspectiva regional ou metropolitana (Graizbord, 1991 e 2002).

De acordo com Zentella (2007), boa parte da literatura mexicana que trata do tema da governança metropolitana, afirma não existir figuras de governo que exerçam a função de coordenação no contexto das áreas metropolitanas no México. Para esses estudos, as zonas metropolitanas não se governam, pois qualquer ato de governo passa necessariamente ou pela autoridade municipal, no que é de sua competência, ou por autoridades estatais e federais (Zentella, 2007).

De acordo com Zentella (2007), seria necessário, portanto, investigar os motivos pelos quais a colaboração não tem sido praticada nas áreas metropolitanas⁷². Um das razões pela quais a vontade de cooperar não parece existir são os interesses que são desempenhados no processo de metropolização. A articulação funcional de dois ou mais municípios implica, em muitos casos, conflitos sobre o fornecimento de água potável, rotas de transporte público, localização de grandes instalações, como aeroportos, instalações sanitárias ou confinamento de resíduos perigosos, disponibilidade de terrenos adequados para o desenvolvimento urbano, especulação, etc. (Zentella, 2007).

⁷² Segundo o autor, existem evidências na literatura que o âmbito rural no México possui mais exemplos de cooperação que o âmbito urbano metropolitano.

Um dos incentivos para as políticas de interesse comum entre os municípios são os fundos metropolitanos. Os fundos federais que se dirigem para responder o problema da fragmentação político-administrativa nas áreas metropolitanas são baseados na cooperação e envolvem uma alta complexidade de escala, recursos focalizados e decisões compartilhadas. Os incentivos coletivos para que os municípios cooperem e coordenem ações comuns envolvem, portanto, uma avaliação das externalidades, positivas ou negativas da cooperação. Como argumenta o diretor do Instituto de Planejamento Metropolitano, a cooperação entre os municípios metropolitanos em Guadalajara é feita de forma compulsória ou condicionada,

“Se não cooperam (os municípios), não tem recursos. (...) Pouco a pouco estamos construindo uma melhor percepção da conveniência de integrar os recursos, as políticas, as experiências, os conhecimentos de todos os municípios metropolitanos e do governo do estado na região metropolitana para resolver os problemas e para transformar a realidade da cidade. Já existe uma nova cultura de cooperação, começam a surgir os primeiros resultados e creio que isso atua como um incentivo, como um estímulo”. (Entrevistado, junho de 2016)

2. Acesso ao Fundo Metropolitano

O acesso ao fundo metropolitano tem sido um dos principais incentivos para a cooperação entre os municípios metropolitanos. O Fundo Metropolitano opera na Área Metropolitana de Guadalajara desde 1997. O Fundo Metropolitano envolve recursos federais dedicados a a execução de estudos, programas, projetos, ações e obras de infraestrutura pública e seus equipamentos, e tem por função: a) impulsionar a competitividade econômica e as capacidades produtivas das áreas metropolitanas; b) contribuir para a sua viabilidade e mitigar a sua vulnerabilidade ou risco por fenômenos naturais, ambientais e demográficos e econômicos; e (c) incentivar a consolidação urbana e o melhor aproveitamento das vantagens competitivas do funcionamento region-

al, urbano e econômico do espaço territorial das áreas metropolitanas. [Diário Oficial de la Federación, 28 de março de 2008]

Os recursos do Fundo Metropolitano são centralizados, transferidos por entidades federais e administrados pelo governo estadual através de fundos com o objetivo de canalizá-los de acordo com o mérito das obras e dos projetos. O banco de desenvolvimento é responsável por fornecer os recursos do Fundo Metropolitano com base nos acordos com o comitê técnico e de apoiar esse organismo na transparência e prestação de contas. As entidades federais são responsáveis pela alocação dos recursos alocados aos projetos. Como executores das despesas, assumem todas as obrigações legais, financeiras e outras relacionadas ao projeto, incluindo responsabilidade e resultados, bem como transparência no exercício de recursos. [Diário Oficial de la Federación, 28 de março de 2008].

O Fundo Metropolitano apoia principalmente projetos de comunicação e transporte; infraestrutura de água para água potável, esgoto, drenagem e saneamento; inteligência, comunicação e sistemas de informação para a segurança pública metropolitana; proteção civil e aquisição de reservas territoriais e direitos de passagem, entre outros aspectos. Ações para proteger o meio ambiente e promover o desenvolvimento regional das áreas metropolitanas, tais como avaliação de riscos e estudos de gestão, avaliações custo-benefício e impacto econômico, social e ambiental são realizados.

Para ter acesso ao fundo metropolitano, os municípios devem atender a critérios técnicos e enviar projetos aos órgãos de decisão constituídos por funcionários do estado. Esses funcionários de várias agências são responsáveis por aprovar e priorizar, através de um processo administrativo complexo, as propostas dos municípios. O secretário técnico do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano (CDM) recebe as propostas, que verifica seu alinhamento e congruência com o Plano Nacional de Desenvolvimento e os planos de desenvolvimento urbano dos

estados e municípios que compõem o CDM⁷³, que atendam aos requisitos estabelecidos nas regras operacionais e que tenham um impacto metropolitano. Posteriormente, o secretário técnico do CDM submete os projetos ao Subcomitê Técnico de Avaliação de Projetos (etapa) 2, que é responsável por realizar as análises de custo-benefício correspondentes, bem como as operações metropolitanas, regionais, econômicas, social e ambiental. Com base nisso, o passo recomenda ao Comitê Técnico do Trust (CT) os projetos que podem ser candidatos para receber os recursos, embora a decisão final corresponda ao último. [Diário Oficial de la Federación, 28 de março de 2008].

O objetivo do fundo metropolitano é incentivar a construção de benefícios metropolitanos e também criar estruturas de tomada de decisão com uma perspectiva regional que transcenda os interesses de um grupo de atores ou municípios. Conceitualmente, o Fundo Metropolitano se aproxima do modelo de governança metropolitana na medida em que tem potencial para criar fóruns para gerar consenso e dar uma perspectiva regional a algumas obras públicas.

No entanto, como afirma Moras & Rodriguez (2014), as estruturas que foram formadas para aprovar os projetos na Área Metropolitana de Guadalajara ainda não incentivam necessariamente a participação conjunta de municípios ou a cooperação intermunicipal. Não estão claros os critérios específicos que define a constituição, e conforme o caso, a modificação do Fundo Metropolitano como único fundo para a administração dos recursos financeiros que as diferentes unidades de governo fornecerão para o desenvolvimento metropolitano, bem como os critérios que permitirão priorizar os projetos metropolitanos no âmbito dos Programas Anuais de Investimento. O controle do governo federal, por exemplo, em termos de recursos financeiros e técnicos

⁷³ De acordo com as regras de operação, o CDM deve ser integrado "pelo menos pelos seguintes representantes ou equivalentes das entidades federativas: Secretário de Governo; Secretário da Fazenda; Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento; Ministério do Desenvolvimento Metropolitano; Secretaria de Desenvolvimento Social; Ministério do Meio Ambiente; Secretaria de Obras; e Comitê Estadual de Planejamento de Desenvolvimento. Do âmbito federal: Sedesol (Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano e Planejamento do Território) e Semarnat (subsecretarias competentes)". As regras indicam que o CDM também pode participar de "instâncias da esfera pública, social e privada relacionadas ao propósito e funções do Conselho, como as comissões competentes do respectivo Congresso local, associações ou faculdades de acadêmicos, cientistas, profissionais, empresários ou cidadãos, cujo conhecimento e experiência contribuem para a atenção cuidadosa das questões relacionadas a ele". As regras operacionais indicam que "os municípios e as demarcações territoriais do Distrito Federal participarão nas sessões do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, postulando estudos, planos, avaliações, programas, projetos, ações, obras de infra-estrutura e seus equipamentos, apresentando iniciativas e propostas no âmbito do objeto e do Fundo Metropolitano". [Diário Oficial de la Federación, 28 de março de 2008].

e a forma como os projetos são apresentados colocaram os municípios mais em uma situação de competição por recursos, do que cooperar e incorporar uma visão regional na ação do governo. O Fundo Metropolitano permite gerar estruturas de governança metropolitana e o novo regionalismo somente na medida em que as autoridades locais sejam incluídas na avaliação do impacto metropolitano dos projetos propostos. (Moras & Rodriguez, 2014, p.40).

O secretário de mobilidade urbana do município de Guadalajara descreve a forma como tem ocorrido a distribuição dos recursos do fundo metropolitano para os municípios da área metropolitana de Guadalajara para a mobilidade urbana,

(...) Outro incentivo é a repartição dos recursos do fundo metropolitano. Quando eu estava no ativismo (mobilidade urbana) uma das principais demandas era que ao menos 30% dos recursos do fundo metropolitano fossem investidos em mobilidade sustentável, transporte público cicloviário e zonas de pedestres. O acordo para 2016 era que 77% dos recursos do fundo metropolitano fossem direcionados para a mobilidade sustentável, incluindo os parques. (...) Porque se depois do discurso não se vê o dinheiro, não serve de nada. Então há outro incentivo, já há sinais de investimentos do nível municipal para o metropolitano, como a infraestrutura para transporte sustentável, como incentivo para os municípios para cooperação, mas isso é um caso muito raro. (Secretário de Mobilidade de Guadalajara, junho de 2016)

Para os defensores do novo regionalismo e da governança metropolitana, incentivos coletivos como a distribuição dos recursos do fundo metropolitano para os municípios pode ser o instrumento necessário para que os entes locais possam desenvolver ações compartilhadas, como as obras de infra-estrutura, transporte público e saneamento, que dependem, normalmente, de recursos vultosos dos governos federais para sua implementação.

3. Incentivos partidários-eleitorais na área metropolitana

Os interesses políticos eleitorais dos partidos na região metropolitana são outro fator importante para a cooperação entre os municípios metropolitanos. Na medida em que, o pacto metropolitano pode criar obstáculos às perspectivas de carreira política e administrativa e de reeleição municipal, pode haver uma resistência do político local a cooperar. Por outro lado, certos arranjos institucionais podem facilitar acordos de cooperação na medida em que ajudam os políticos participantes a avançar em suas carreiras políticas. É o caso, por exemplo, do político local que para ter acesso a um grupo de interesse ou um político, como o governador ou um presidente de partido, têm incentivos para converter-se como promotores desses grupos.

Na área metropolitana de Guadalajara, uma região onde os prefeitos da região são adversários partidários seculares (*PRI*, *PAN*) e estão competindo em eleições legislativas estaduais ou federais, a consecução de objetivos comuns e de políticas públicas regionais pode depender da estratégia dos partidos nos três níveis: local, estadual e federal. Os acordos de cooperação entre as municipalidades e políticas de interesse regional podem se perder, portanto, por outros interesses paroquiais em disputa. O domínio nos principais municípios da área metropolitana, pelo recém-criado partido, *Movimiento Ciudadano*, nas eleições locais de 2015, bem como o acesso às cadeiras do legislativo estadual e federal, pode sinalizar mudanças na correlação de forças políticas do arranjo institucional de governança metropolitana, até então, existente.

Um dos entrevistados destacou que a competição eleitoral na área metropolitana pode criar uma oportunidade para as políticas de interesse comum na região metropolitana,

“Tem também o fator político, agora as principais populações metropolitanas são governadas pelos mesmos partidos políticos. E tem reeleição. Então, esses prefeitos, como em Tlaquepaque, possivelmente querem se reeleger. Esse é um incentivo. Podem eleger-se agora para mais três anos.

É interessante ver como vai se dar esse processo”. (Secretário de Mobilidade do município de Guadalajara, junho de 2016)

Dentre as ações de coordenação metropolitana recente, no sentido de uma legislação colaborativa, se destaca a *Lei de Coordenação Metropolitana* (2011) com três instâncias de coordenação da área metropolitana de Guadalajara: a) uma política, com a *Junta de Coordenação Metropolitana*, presidida pelo governador do estado de Jalisco, prefeitos dos municípios metropolitanos e um diretor técnico; b) uma técnica, com o Instituto Metropolitano de Planejamento (IMEPLAN), um organismo público intermunicipal, com personalidade jurídica, autonomia técnica e gestão metropolitana, com a função de avaliação do provisão de serviços públicos e das funções municipais na área metropolitana e recomendações de políticas de interesse comum e governança regional; c) uma cidadã, com o Conselho Cidadão Metropolitano, integrado por cidadãos representantes dos oito municípios da área metropolitana, tem a função de auxiliar a coordenação das instancias metropolitanas, fomentar a participação cidadã, através de consultas públicas, propondo e analisando planos, programas e projetos metropolitanos. (Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco, 2011)

Essas três instâncias de coordenação (*Junta Metropolitana*, *IMEPLAN* e o *Conselho Metropolitano*) tem funcionado na governança metropolitana de Guadalajara como um “fórum colaborativo” e contam com a participação e acesso dos principais partidos atualmente em disputa, com o representante do governo estadual (PRI), do nível local (*PRI*, *PAN* e *Movimiento Ciudadano*), além da representação nos legislativos estadual e federal no sentido do debate e da tomada de decisões de interesse comum entre os municípios. As instâncias de coordenação funcionam também como uma oportunidade de acesso ao debate e tomada de decisão metropolitana para os partidos políticos nos pequenos municípios, de conexão do político local a grupos de interesse para sua carreira política (no executivo e no legislativo) e dos militantes que promovem tais grupos, seja no nível local ou estadual.

A consecução de políticas de interesse comum na área metropolitana, com fins eleitorais, nos municípios governados pelo partido *Movimiento Ciudadano*, caso tenham sucesso, pode gerar uma competição entre os partidos por uma governança colaborativa na área metropolitana de Guadalajara, no sentido de desenvolver outras estratégias de colaboração intermunicipal e de governança regional, em eleições futuras, em nível estadual ou federal. A disputa eleitoral, no executivo e legislativo, nos níveis federal, estadual ou local, pode considerar na agenda as ferramentas colaborativas e de interesse comum criadas com a governança metropolitana recente, evitando assim, o risco de fragmentação político-administrativa e do paroquialismo de decisões para a maioria dos municípios da área metropolitana de Guadalajara.

4.3. Desenho Institucional e a importância da legislação

Para os defensores do novo regionalismo e da governança metropolitana, os incentivos apropriados para que os governos municipais cooperem e se coordenem requerem o primeiro lugar a formação de um adequado arranjo institucional. Os incentivos coletivos que geralmente oferecem as economias de escala na provisão de alguns serviços são aqueles onde o custo marginal é pequeno. Outro incentivo é verificar a existência de externalidades, seja elas positivas ou negativas, que vem com a prática de intervenção conjunta. Estas ocorrem comumente em áreas de política pública, como desenvolvimento econômico, construção de infraestrutura, transporte público e políticas ambientais. (Zentella, 2007)

O desenho institucional da cooperação metropolitana em Guadalajara deve ser entendido a partir da distribuição de poder no sistema federativo mexicano. Segundo Guillén (1999), o modelo de federalismo mexicano foi influenciado pelo modelo norte-americano, que estabelecia uma nova relação política que não só incluía distintas esferas de governo, mas a inclusão da soberania dos cidadãos e sua participação no cenário político. Dentro os princípios: a) a separação de poderes, que assegurou um sistema de pesos e contrapesos para evitar cair na tirania da

maioria, b) a autonomia, garantindo a independência e soberania das treze colônias, depois convertidas em Estados e c) o princípio da participação, que procurou incluir Estados, representantes dos cidadãos, nas decisões do governo nacional através do Legislativo. (Guillén, 1999)

No México, como em outros países da América Latina, o Estado foi onipresente na considerada *idade dourada* do planejamento urbano e do período da substituição de importações. O governo federal que exerceu poder e decisões em áreas metropolitanas e não um governo metropolitano ou as Comissões de Conurbação que foram criadas. Estes eram um corpo colegiado, sem poder real e, na melhor das hipóteses, tinha uma Secretaria Técnica que assumiu algumas funções de gestão metropolitana e manejo de terras. A participação dos governos estaduais e municipais neste processo foi, na melhor das hipóteses, marginal, talvez invisível devido à forte presença do Estado, que praticamente serviu de "governo metropolitano". (Guillén, 1999)

Segundo as abordagens da escola de reformadores urbanos, as "*Comissões de Conurbação*", criadas em seis áreas metropolitanas, durante a década de 1970, respondiam a um contexto econômico, político e social em que eram úteis para o projeto de modernização através do modelo de substituição de importações: uma presença muito forte do Estado mexicano em todo o território nacional, construção de grandes obras de infraestrutura, como portos e parques industriais; uma indústria petrolífera crescente que exigiu grandes extensões de terra e investimentos, construção de barragens e sistemas de irrigação e, desde então, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano e manejo de terras. (Zentella, 2007)

Durante a década de 1970, o poder local foi diluído em relação ao poder do Estado, com sua presença nos espaços regionais e locais. Sua recuperação na década de 1980, desencadeou o surgimento de atores que não estavam necessariamente em condições de cooperar. Nas áreas metropolitanas, esta circunstância foi bastante problemática, uma vez que vários municípios interagiam em um espaço urbano irreduzível, de modo que o que eles faziam ou não faziam afetaria direta ou indiretamente, para o bem ou para o mal, o município vizinho. Os jogos de poder, as disputas sobre o território, os interesses conflitantes e os problemas comuns entre os municípios

metropolitanos se aproximaram de um cenário próximo das abordagens da escola de escolha racional, onde os municípios estão sujeitos à concorrência cruel por recursos escassos, onde apenas os fortes sobrevivem. Foi então movido de um modelo próximo à escola dos reformadores, para outro próximo da escolha racional, cujos efeitos podem ser sintetizados em um aprofundamento das desigualdades sócio-espaciais, uma fragmentação do território metropolitano, o surgimento de um modelo de metrópole segregado e a falta de consenso para alcançar a governança metropolitana. (Cabrero, 2007, p.18).

De acordo com o Artigo 115 da Constituição Mexicana, os municípios têm o poder de estabelecer convênios com o objetivo de melhorar a prestação de serviços públicos. Os municípios metropolitanos, têm capacidade para formar estruturas de cooperação intermunicipais, que às vezes podem incluir mais de dois municípios (Iracheta, 2008). Existem exemplos da construção de instituições de governança metropolitana baseadas nessa nova atribuição e na participação de governos estaduais e municipais (Zentella & Gómez, 2005).

As reformas feitas no artigo 115 da Constituição, a partir de 1983, conferindo autoridades fiscais aos municípios, mesmo sem lhe conferir autonomia econômica, limitando o poder de aprovar suas leis de finanças. Reforçaram também as atribuições municipais para a criação de reservas territoriais e o controle e planejamento do desenvolvimento urbano; além de capacitá-los a parcerias para conseguir uma entrega mais eficiente de serviços públicos. Os municípios metropolitanos urbanos se beneficiaram mais desta reforma, sem considerar o seu pertencimento a uma área metropolitana e, conseqüentemente, ignorando, talvez desprezando, a possibilidade de se associar ao município vizinho por uma melhor oferta de serviços públicos e construção de uma política comum de planejamento do uso da terra. (Cabrero, 2000)

Essas circunstâncias se referem a estratégia para gerenciamento metropolitano que tem sido implementada, até recentemente, como a constituição de órgãos intermunicipais ou comissões metropolitanas para a prestação de serviços públicos, como os serviços públicos de água ou a polícia intermunicipal. Em ambos os casos, a participação do governo estadual tem sido muitas

vezes decisiva para a promoção desse tipo de organizações, embora isso possa desencorajar os próprios governos municipais de assinarem um acordo com o Estado, já que eles percebem isso como uma intrusão e como perda de controle político. Em médio prazo, os operadores intermunicipais poderiam evoluir para Agências ou Empresas Públicas Metropolitanas com maior autonomia financeira, técnica e de gestão. (Cabrero, 2007, p.18)

Os Institutos Municipais de Planejamento (IMEPLAN) com características metropolitanas ocupam um papel importante no processo colaborativo, como é o caso de Guadalajara, que tem incluído diversos atores sociais e governamentais da região metropolitana. A partir do instituto se pode emanar projetos com impacto metropolitano, recomendações de políticas públicas para todos os municípios, como a constituição de recortes territoriais para habitação; transporte, meio ambiente, construção de instalações metropolitanas, turismo, etc. Trata-se de uma cooperação descentralizada onde todos os municípios metropolitanos podem ser representados.

Entretanto, como afirmou o representante do IMEPLAN, apesar dos avanços e inovações em direção a uma legislação mais colaborativa, a metrópole ainda tem enfrentado resistências para a criação de uma agência para a provisão de serviços públicos no âmbito metropolitano,

“No estado, nos temos uma lei de mobilidade muito recente que é de 2014, de coordenação metropolitana (2011), a criação da área metropolitana de Guadalajara com o Instituto Metropolitano (IMEPLAN) e o que estava na mesa era ver como o jurídico legislativamente iria resolver o problema da agência metropolitana, como constituir-se como elemento meramente técnico, que estabelece as linhas de planejamento da metrópole. Acredito que a legislação estatal não é ruim. A nível municipal, nos falta fazer as tarefas (complementares) como fez Guadalajara com o regulamento DOT (Desarrollo orientado al Transporte), mas que ainda faltam coisas. Mas que não é um marco jurídico ruim, a menos que se tenham consertos e ferramentas de gestão. (Diretor do IMEPLAN, junho de 2016)

A iniciativa de criação de um modelo de governança metropolitana em Guadalajara reúne um conjunto de instrumentos que reconhecem a dimensão metropolitana como um espaço apropriado para a prestação de serviços públicos, que já não são atendidas na escala do município ou na escala estadual. Há uma iniciativa desenvolvida pelo Instituto de Planejamento Metropolitano, de criação de agências metropolitanas, através de convênios específicos de colaboração intermunicipal e criação de figuras jurídicas de organismo público descentralizado para a prestação de serviços metropolitanos. Como afirma um dos entrevistados,

“Já esta pronta a agência de segurança, e está próxima a ser concluída, a agência de polícia preventiva, que hoje se presta no nível municipal, a iniciativa de reforma que foi aprovado pelo Senado, a reforma 115 cria um mix da polícia nos estados, possui a dimensão metropolitana como facultada, apropriada, reconhecida constitucionalmente para receber esses serviços. Se autorizada para a polícia, então, se entende que se pode estender ao resto dos serviços municipais e naquilo que fizemos na iniciativa da lei geral de desenvolvimento. (Entrevista Diretor do IMEPLAN, junho de 2016)

“Por isso acho que agora estamos mais preparados, temos mais clareza, temos mais capacidade dos municípios para fazer parte da governança e termos mais presença do cidadão na geração de iniciativas, como o Observatório (de Transporte) de movimentos sociais, tanto para propor, como para monitorar, fazer recomendações e eventualmente propor ajustes aos modelos planejados para a otimização e nesse caso do transporte e da mobilidade urbana metropolitana. Temos, portanto, um mecanismo de articulação Federação, estado e municípios e sobretudo de integração metropolitana”. (Entrevista Diretor IMEPLAN, junho de 2016)

No entanto, o modelo de governança em Guadalajara tem esbarrado no próprio pacto federativo mexicano, com a criação de mais um nível intermediário de governo (entre a escala municipal e a escala estadual), como o governo metropolitano, o que não é permitido constitu-

cionalmente no México⁷⁴. De forma que, reconhecer um modelo de governança que permita aos municípios metropolitanos criar uma agência metropolitana para a prestação de serviços em matéria de transporte, água, gestão de resíduos, energia, ainda tem sido um dos grandes desafios para a gestão metropolitana em Guadalajara.

4.4. As diferenças de poder e recursos entre os municípios

Uma característica das regiões metropolitanas mexicanas são as disparidades nos níveis de desenvolvimento econômico dos municípios. Em geral, os municípios do núcleo urbano central têm níveis muito mais altos de renda per capita do que os municípios que se encontram no entorno. Nos casos dos municípios maiores, como Guadalajara e Zapopan, com níveis de autonomia financeira e política, maiores e significativos, concentram o processo de polarização territorialmente focada na renda e na atividade econômica que prejudica os demais municípios localizados na periferia do entorno metropolitano. “Um problema [que] se torna mais complexo, uma vez que a capacidade de controle dos primeiros é muito menor do que a última, enquanto as demandas de políticas redistributivas são maiores na periferia do que no centro; o resultado é que os recursos necessários não existem para diminuir essa polarização “(Caro Gatica e Ruiz, 2013: 67)

Alguns estudos tem argumentado que as previsões normativas parecem não reconhecer a lógica predominante da competição política nos governos municipais, particularmente na região metropolitana. (Mora & Rodriguez, 2014, p.42) Esses estudos sugerem que um dos obstáculos à coordenação nas áreas metropolitanas reside na adaptação organizacional imperfeita dos partidos políticos aos cenários de maior competição política e alternância no poder público como resultado de uma "armadilha da competição" promovida pelos líderes partidários em seu desejo de con-

⁷⁴ De acordo com a Constituição Mexicana, não se pode criar nenhum nível intermediário de governo entre a escala municipal e estadual. Entretanto, o Senado da Republica aprovou na em junho de 2016, uma iniciativa de reforma do artigo 115 da Constituição e outros associados, estabelecendo os níveis de governo e os poderes para prestar serviços públicos, particularmente Na escala municipal. E já se reconhecem a necessidade de recriar a comissão metropolitana para a prestação de serviços públicos. Ha, portanto, uma iniciativa de lei de desenvolvimento metropolitano em estudo que devera ser submetida a aprovação da Camara dos Deputados. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917)

trolar intencionalmente os procedimentos de seleção de candidatos, o que resulta na inibição de qualquer processo de inovação ou mudança organizacional na gestão pública municipal⁷⁵ (Arias, 2013B: 125).

Como argumentou um dos entrevistados,

“Os municípios menores em termos de peso político e recursos, até agora, tem sofrido os efeitos do modelo de dispersão que seguiu a cidade, de crescimento sem controle e agora reclamam digamos uma certa compensação através de investimentos para resolver esses problemas de divórcio entre habitação e emprego, por exemplo, ou habitação e vida cultural, educativa, etc. (...) Nessas cidades dormitório, nesses núcleos habitacionais, dispersos, distantes e desconectados. (...) (Entrevista com o representante do município de San Pedro Tlaquepaque, junho de 2016)

“Os municípios mais remotos, digamos periféricos, tem excesso de pessoas e deficit de emprego, por exemplo, nessa fórmula, não tem os serviços de transporte que todas essas pessoas requerem para chegar ao seu emprego, nem tem a capacidade de atrair investimentos e gerar empregos próximo de onde essas pessoas moram, para reverter essa disparidade, esse “gap” tão profundo”. (Entrevista com o representante do Instituto Mobilidade e Transporte de Jalisco, junho de 2016)

O relacionamento dos municípios com o governo federal, quando ocorre, se estabelece apenas através do intermédio do governador do estado de Jalisco e os municípios maiores, Guadalajara e Zapopan, mais fortes, economicamente e eleitoralmente. Os municípios menores ainda dependem da articulação de forças do representante do partido político, a nível regional ou da dependência do governador do estado, na busca por soluções e recursos para seu território. Como relataram os representantes do município de Guadalajara e do IMEPLAN,

⁷⁵ Uma das ameaças à ponte da coordenação metropolitana e ao seu potencial como forma de alcançar a vontade política de cooperação acaba abrandado ou mesmo francamente bloqueado pela “armadilha de competição” dos partidos políticos (Arias, 2013B: 125).

“O governo federal e os governos estaduais são os que têm o dinheiro. Não há recursos e quando sacam um fundo piloto de \$3 milhões de pesos para a recuperação de espaços públicos, não servem nem para a pintura na maioria dos casos. De forma que o governo federal tem muito desatendida a política urbana”. (Entrevista com o Secretario de Mobilidade Guadalajara, junho de 2016).

“A Federação (governo federal) usualmente tem seu contato mais sólido, mais forte com o governo estadual e com municípios grandes como Guadalajara e Zapopan, municípios muito fortes em termos econômicos e grande população. Os municípios pequenos da área metropolitana como Juanacatlan, Ixtlahuacan, não tem a capacidade de negociar com o governo da República e talvez com o governo do estado por soluções. Talvez a via mais interessante e talvez mais efetiva para resolver os problemas deles seja a integração metropolitana. Mas do que negociar por si mesmo com o governo do estado ou com o governo federal, através das soluções integradas para o conjunto metropolitano, onde poderiam obter recursos concretos e tangíveis em um curto prazo”. (Entrevista com o Diretor do IMEPLAN, junho de 2016)

O resultado dessa articulação são os jogos de poder na disputa por recursos entre os municípios metropolitanos, reforçados pela armadilha da competição eleitoral e seleção de líderes promovida pelos partidos políticos, no nível regional. Na busca por soluções e recursos, o gestor municipal tende a colaborar com os níveis de governo superiores do qual dependem na articulação partidária no nível regional, para conseguir ter acesso a recursos para o seu território.

4.5. O papel da liderança na governança metropolitana do transporte

Historicamente, uma das características da política na América Latina é a predominância do populismo e personalismo como mecanismo de relacionamento das massas com as autoridades governamentais, submetidos frequentemente à simulação, as tentativas de manipulação ou a atenção das propostas que não coloquem em risco os interesses partidários ou certos grupos com poder econômico. Como afirma Morfin (2011), no perfil histórico das lideranças políticas em Guadalajara, existe uma posição muito diferente quanto ao relacionamento com os governantes,

que vão desde a negociação e colaboração, até a total indiferença e busca da autonomia na solução dos problemas sociais dada a sua rotatória ineficiência. Também mostra como a autoridade no governo normalmente se baseia, em muitos dos casos, não em decisões baseadas em estudos técnicos, mas apenas em interesses políticos. (Morfin, 2011, p.78)

A pesquisa de campo e entrevistas identificaram que tem surgido recentemente na área metropolitana de Guadalajara, novas lideranças políticas, mais dispostas ao diálogo e fortalecimento das estruturas de democracia deliberativa, em âmbito metropolitano, a exemplo dos prefeitos, de Guadalajara, Enrique Alfaro e de Zapopan, Pablo Lemos, que tem conduzido recentemente a coordenação metropolitana e, recentemente, do governador do estado Jorge Aristóteles Sandoval, no sentido de construir acordo políticos com grupos rivais, ativistas de coletivos sociais e representantes da sociedade civil, incluindo grupos de opinião importantes como a universidade, empresários e representantes patronais⁷⁶. No campo dos representantes da sociedade civil alguns atores sociais ligados ao ativismo e aos coletivos de transporte, como Alberto Gallarza, mais conhecido como “El Rojo”, ativista e ex-presidente do Observatório do Transporte, e Mario Silva, ativista social e professor da UDeG⁷⁷, tem ocupado um papel importante como lideranças políticas importantes no planejamento da metrópole. Interessante notar, que essas lideranças, que inclui atores não estatais (atores patronais e ativistas sociais) tem dominado a agenda política, estabelecidos acordos e passaram a ocupar a posição de força política de oposição ao governo estadual, após a derrota dos partidos políticos tradicionais (PRI e PAN) na maioria dos municípios da metrópole de Guadalajara, nas eleições de 2015.

A adesão do município central (Guadalajara), através da liderança do prefeito de Guadalajara, tem sido vital para a estratégia de colaboração metropolitana, por ao menos, dois motivos: a) em incluir na arena política, novas instâncias de decisão e participação coordenadas no âmbito

⁷⁶ Pablo Lemos, atual prefeito de Zapopan, foi diretor da Coparmex em Jalisco - Confederação Patronal da Republica Mexicana entre o período de 2008 e 2011.

⁷⁷ Ocupou o cargo de Diretor de Mobilidade da prefeitura de Guadalajara (2016-2017) e atualmente é o diretor do IMEPLAN, substituiu Ricardo Gutierrez (julho 2017).

metropolitano; b) em estabelecer uma conexão entre os municípios da área metropolitana de Guadalajara e governos superiores da federação, o governo estadual e federal.

Como argumentou o Secretário de Mobilidade do município de Guadalajara,

“O que penso é o que fizemos pela sociedade civil representou algum tipo de liderança (...). Uma liderança chave na área metropolitana tem sido Enrique. Enrique aposta em agendas, tem conseguido construir acordos políticos com outros atores, quando eu era ativista, não tive sucesso. E o que temos agora é consolidar o metropolitano, agora que somos governo. Então é um duplo desafio. Penso que tem existem atores importantes, empresários, ativistas que contribuíram na agenda metropolitana. Pablo Lemos foi diretor presidente da *Coparmex*⁷⁸, e Oscar Benavides, que foi um promotor incansável, que graças a ele, conciliava muito com o governador. O governador atual, mesmo que tenha alguma diferenças técnicas com ele, tem sido um promotor do tema metropolitano. A ONU Habitat tem tido um papel importante de acompanhamento. E paradoxicamente, as universidades não tem sido um ator tão chave nisso”. (Entrevista com o Secretário de Mobilidade do município de Guadalajara e ativista social, junho de 2016).

“Se há alguma liderança visível que se consolida mais é na integração metropolitana. E isso que tem Enrique Alfaro, o prefeito do município central, Guadalajara, que tem uma visão muito clara da importância da integração metropolitana, toda a sua carreira política está vinculada a integração metropolitana. É um profundo conhecedor das dinâmicas da metrópole e acredito que ele seja a liderança mais forte que podemos reconhecer, para que quando se tome a agenda de transformação da mobilidade de transporte na escala metropolitana, possa oferecer seu peso, sua liderança para construir os consensos que são necessários”. (Entrevista com o Secretário de Mobilidade do município de Guadalajara e ativista social, junho de 2016).

Se a entrada de novos atores e partidos na competição política da região metropolitana serão capazes de criar consensos políticos mais amplos ou ampliar as possibilidades de diálogo e cooperação entre os agentes envolvidos na governança metropolitana, nem se haverá continuida-

⁷⁸ Foi presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) de Jalisco no período 2008-2011.

de da produção legislativa dedicada à cooperação e coordenação metropolitana, tem sido ainda os principais desafios para uma consolidação de uma liderança metropolitana colaborativa em Guadalajara.

4.6. Participação pública na cooperação metropolitana

Nos últimos anos, a área metropolitana de Guadalajara tem sido palco do surgimento de vários movimentos sociais e coletivos de cidadãos que possuem em comum a demanda por melhores condições para os espaços públicos da cidade. Esses grupos tem expressado seu desacordo com a maneira como se definem as condições e usos do espaço público, contrastando com a forma conhecida de como a própria sociedade se qualificava ironicamente de “apática tapatia” (Morfin, 2011, p.67).

A vida política de Guadalajara, historicamente, esteve sob o controle de um único partido, sem uma experiência de competição eleitoral que tornava visíveis os desentendimentos entre os grupos no poder. (Morfin, 2011,p.67). De acordo com Ramírez-Sáiz (1994), alguns eventos na década de 90, fizeram com que a aparente calma e equilíbrio comessem a se romper. A agitação, o protesto e a mobilização social começam a surgir. Eventos como o assassinato do cardeal Posadas em 1993, a morte da jovem Elva Frank pela polícia que tentou liberá-la de seus sequestradores em 1996, entre outros, levou a ações sociais e mobilizações que continuaram em expressões (Ramírez-Sáiz, 1994, p.27). No início da década de 1990, o pacto corporativo entre empresários, sindicatos, partido oficial e a Igreja Católica, presente desde os anos 1940, começou a se quebrar devido à insegurança pública que prevaleceu na cidade, a ineficácia da polícia para enfrentá-lo e o nepotismo do governador Guillermo Cosío Vidaurri (PRI), entre outras queixas que, como um todo, gerou uma mudança nos cidadãos, que passam do consenso e do apoio à demanda e ao protesto organizado (Ramírez-Sáiz & De la Torre, 2003, p. 286).

Durante os anos 1990, surge em Guadalajara, uma maior expressão de uma demanda social pelo cumprimento das obrigações do Estado e respeito aos direitos políticos, através das ONGS, como atores sociais, que diferiram radicalmente o padrão de ação das décadas anteriores e refletiram uma mudança nos atores e cenários de luta social. Faziam parte o movimento estudantil-intelectual e grupos políticos esquerdistas ou progressistas na Igreja Católica. Também expressavam a crescente importância que os setores esclarecidos da classe média urbana atribuíam aos valores que surgiram nos países desenvolvidos, como o ambientalismo, o feminismo e os direitos homossexuais (Olvera 1999: 156).

Conforme argumenta Peralta (2008), o surgimento dessas organizações não pode ser atribuído apenas a uma maior conscientização cidadã ou ao reconhecimento da necessidade de participar na resolução de problemas sociais, mas também do reconhecimento às necessidades crescentes da população marginalizada, à diminuição dos cuidados de serviços estatais e do apoio governamental, pelo menos no discurso, para apoiar essas organizações (Peralta, 2008, pp. 78-79).

Alguns coletivos, que surgiram nos últimos cinco anos, se mobilizaram, em torno de questões mais amplas da área metropolitana e específicas como a mobilidade urbana, transporte público, e meio ambiente, como os movimentos *Ciudad para todos*, *Ciudad Alterna*, *Queremos un Metro en Guadalajara*, *Gdl en bici* y *Comité Salvabosque Tigre II* e *Asamblea por la Gobernanza Metropolitana* (Morfin, 2011,p.67). Um desses coletivos, a *Asamblea por la Gobernanza Metropolitana*, teve papel crucial na governança e coordenação metropolitana em Guadalajara. Um dos entrevistados, ativista do coletivo e professor da UDeG, relatou sobre a formação inicial do coletivo *Asamblea por la Gobernanza Metropolitana* e seus dilemas de cooperação,

“Temos um processo muito interessante que chamou *Asamblea por la Gobernanza Metropolitana*, era um grupo heterogêneo (...) Todos lutavam por vários temas, estávamos todos na *Asamblea por la Gobernanza*, pessoas da UDeG, o Colégio de Profissionais, ativistas da mobilidade, ecologistas radicais, todos. Temos trabalhado pelo tema metropolitano e

nosso único objetivo era isso, a assembleia se formou entre 2010 e 2011. Como conseguimos a instalação das instâncias metropolitanas? Desde 2009, existia o código urbano e não acontecia nada. Não tínhamos um instituto, a *Asamblea* era como uma convergência de grupos, atores e pessoas técnicas dizendo: podemos ter diferenças se deveria ter ou não um BRT, metro, mas sabemos que o metropolitano terá seu Instituto, Conselho ou Órgão político. (...) E se instala uma comissão transitória cujo mandato era relatar o estatuto metropolitano. Ah, porque Jalisco tem um IMEPLAN, uma lei de coordenação metropolitana? Porque algum movimento social pressionou muito forte para que acontecesse. A mobilidade (urbana) tem por si mesmo toda uma árvore genealógica e o tema metropolitano também. (Entrevista com ativista do coletivo *Asamblea por la Gobernanza Metropolitana* e professor da UDeG, junho de 2016).

Um dos mecanismos de institucionalização da participação social na governança metropolitana do transporte público, tem sido a criação do *Observatorio de Movilidad e Transporte*. O Observatório foi criado em 2014, após o acidente com estudantes na Preparatória 10 (curso preparatório para entrada na UDeG). Em Guadalajara o tema das vítimas de acidentes no transporte público tem recentemente chamado a atenção a sociedade. Um tema que preocupa todos os políticos, porque desde 1997 a imprensa faz o levantamento das vítimas⁷⁹. A criação do *Observatorio de Movilidad e Transporte* ocorreu um momento crítico para a governança metropolitana do transporte em Guadalajara de mobilizações de coletivos sociais por mudanças no sistema de transporte metropolitano e contra o governo de Jalisco.

A liderança de Alberto Gallarza, conhecido por “El Rojo”, líder da FEU, encabeçou a posição política de mobilização frente as deficiências no transporte e com apoio dos movimentos sociais conseguiram fazer com que o governo criasse uma comissão de avaliadores da qualidade no transporte público: com representantes de sete universidades, públicas e privadas, três câmaras empresariais, quatro organizações civis, duas organizações sociais (*FEU* e *Consejo Social de Jalisco*) e um organismo internacional - a *Organización Panamericana de Saúde*. For-

⁷⁹ Desde 1997, mais de 1.200 pessoas morreram por acidentes no transporte público e isso tem gerado indignação, como nunca se tinha visto em nenhum outro lugar. (...) Quando tem um acidente de transporte público na região metropolitana, os meios de comunicação chegam contando as vítimas há pelo menos quinze anos atrás’. (Entrevista com ativista do coletivo *Asamblea por la Gobernanza Metropolitana* e professor da UDeG, junho de 2016).

maram, ao todo, no *Observatório de Mobilidade e Transporte*, 15 instituições. O resultado foi a criação de 37 recomendações que tratam de ações para reformar e reestruturar o transporte público metropolitano⁸⁰. No primeiro mês o governo estadual, acatou 12 recomendações. (*Observatório de Mobilidade e Transporte*, 2014). Como destacou o representante do *Observatório de Mobilidade e Transporte*,

“A batalha não se formou como o governo pensava, de tirar as pessoas das ruas que protestavam, abrimos um espaço, com muito conflito pela governança, porque havia instituições, empresários, universidades privadas e públicas que não se colocavam de acordo.” (Entrevista com representante do *Observatório de Movilidad e Transporte*, junho de 2016).

Algumas instituições criadas de coordenação metropolitana em Guadalajara (*Conselho Metropolitano*, *IMEPLAN* e o *Conselho Ciudadano*) tem atraído lideranças dos movimentos sociais e servido também como um ambiente para seleção de lideranças pelos partidos políticos no legislativo e executivo, apesar da irregularidade das reuniões, da reduzida influência na tomada de decisão na agenda das políticas públicas, nas prefeituras e no governo do estado. A exemplo de alguns líderes dos movimentos sociais, ligados ao tema do transporte público, que têm ocupado postos importantes na institucionalização da governança metropolitana, como no caso de “El Rojo”, líder estudantil da FEU (Federação dos Estudantes Universitários), que ocupou o cargo de presidente do *Observatório de Movilidad e Transporte*, outros passaram a ocupar cargos nas prefeituras (como o caso de Mário Silva, secretário no governo de Guadalajara) e outros ativistas de perfil técnico que tem atuado na coordenação e planejamento metropolitano (*IMEPLAN*), nos conselho de participação social (*Conselho Ciudadano*), bem como, de outros grupos heterogêneos que se mantiveram na luta política pela melhoria dos serviços públicos e na crítica a ação do governo estadual na área metropolitana.

⁸⁰ “É a única figura na América Latina de um mecanismo de participação social cujas recomendações são obrigatórias para o governo do estado de Jalisco. É um caso inédito. Não há outro espaço como o Observatório, que tem uma luta muito forte”. (Entrevista com representante do Observatório de Movilidad e Transporte, junho de 2016).

De forma que a institucionalização recente da participação pública na governança metropolitana do transporte em Guadalajara está associada à mobilização de movimentos sociais ligados a questão do transporte e mobilidade urbana metropolitana, à capacidade de representação de líderes nos partidos políticos (no executivo e legislativo), bem como da regularidade de reuniões e influência na agenda das políticas públicas de transporte, no nível municipal e estadual.

4.7. Limites da governança colaborativa na área metropolitana de Guadalajara

Um dos principais desafios para a governança colaborativa do transporte na área metropolitana tem sido a dificuldade de transição da discussão colaborativa dos agentes envolvidos para a tomada de decisões orientadas pelo consenso. A tarefa do IMEPLAN para criar as agências metropolitanas mobilidade urbana, de moradia e de gestão ambiental tem sido enorme, no sentido de que a coordenação entre as agências são essenciais para a construção de uma política metropolitana de mobilidade sustentável na região. No âmbito da legislação, a Lei de Coordenação Metropolitana e o Estatuto Metropolitano abre a possibilidade para a formação de um arranjo institucional de consenso que satisfaça as demandas, tanto aos municípios metropolitanos, como do governo estadual. O desafio envolve, portanto, a necessidade de construção de consensos políticos em um sistema historicamente dualmente disputado e acirrado politicamente.

E nesse momento, a AM Guadalajara possui um ambiente propício para a capacidade de construção de consensos políticos. Trata-se de um momento para a construção de um sistema de governança metropolitano colaborativo, que atenda as necessidades do conjunto da zona metropolitana como uma cidade completa. O desafio é essencialmente político. Existem instrumentos de planejamento, há instrumentos jurídicos disponíveis e o desafio será colocá-los em acordo. Primeiro, internamente, dos gestores municipais, no diálogo com seus respectivos eleitorados e depois, com os demais governos superiores, na tomada de decisões por consenso.

4.8. Conclusão

No México, a centralização do Estado e de baixa autonomia dos municípios sobre os recursos financeiros, técnicos e políticos tem reforçado historicamente a alta dependência dos governos locais e influencia dos demais entes federativos sobre o nível local. O modelo de governança do transporte na área metropolitana de Guadalajara ainda tem se constituído de maneira desordenada e não tem sido eficaz para resolver a questão da fragmentação e segmentação dos serviços públicos metropolitanos. Problemas como a falta de coesão e coordenação entre os governos é um reflexo da realidade de muitos prefeitos que tem exercido o poder local de maneira autárquica na área metropolitana de Guadalajara. Primeiro, porque a influência historicamente centralizadora e vertical da federação mexicana impõe dilemas de cooperação para os municípios metropolitanos que para competir por recursos precisam se aliar com o governo estadual em uma relação clara de dependência, ao mesmo tempo em que precisam atender aos objetivos eleitorais de curto prazo dos partidos. Segundo, que falta clareza técnica e institucional, no sentido de que competências e atribuições serão dadas ao ente metropolitano.

No entanto, mudanças institucionais recentes na legislação, foram criadas em Guadalajara, no sentido de uma governança colaborativa, como a criação de uma instituição de planejamento metropolitano (*IMEPLAN*), a criação de uma *Junta metropolitana*, formada por prefeitos de diferentes partidos para discutir questões comuns (com o respaldo do governo do estado), além de espaços de participação popular, como o *Conselho Ciudadano*, o *Observatório de Movilidad e Transporte*, que tem sinalizado uma mudança na governança do transporte metropolitano em Guadalajara.

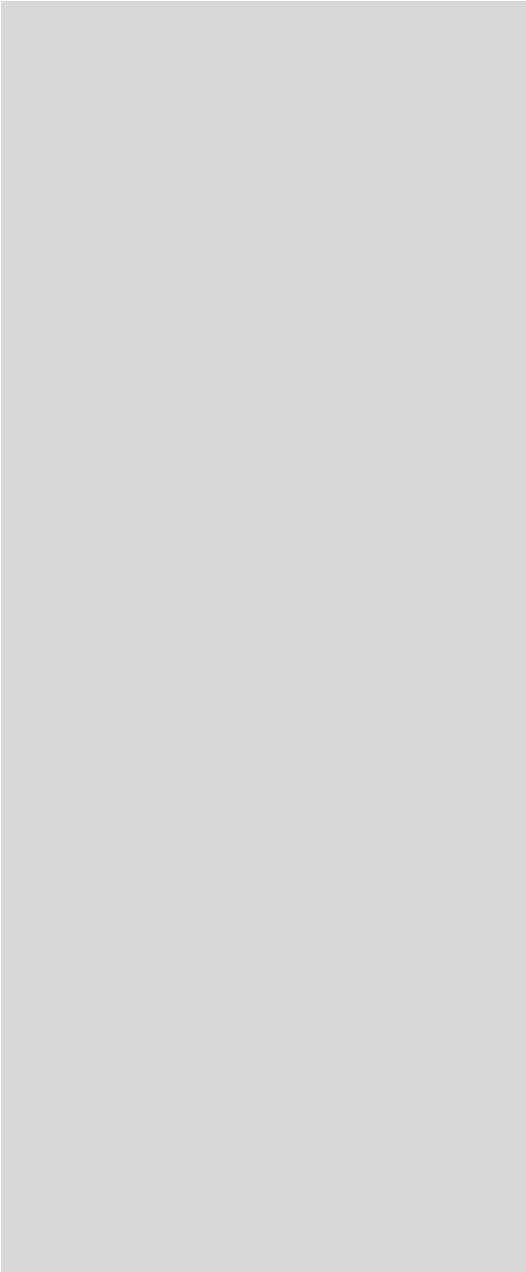
Politicamente, há um momento propício para a construção de uma governança metropolitana em Guadalajara. A forte mobilização de movimentos sociais ligados a questão da mobilidade urbana tem criado as condições político-institucionais essa mudança. Há instrumentos de planejamento e jurídicos disponíveis e os atores políticos estão dispostos a sentar-se à mesa para discussão. O Instituto de Planejamento Metropolitano de Guadalajara (*IMEPLAN*) tem contri-

buído através de sua equipe técnica para envolver colaborativamente a sociedade no sentido de identificar tecnicamente (através de relatórios, workshops, audiências públicas nos municípios) as principais questões metropolitanas e discutir saídas para lidar com a fragmentação e segmentação dos serviços prestados na metrópole.

As enormes assimetrias de poder entre os participantes da governança colaborativa metropolitana (governo estadual, empresas de transporte, governos municipais e representantes da sociedade civil) e o respectivo nível de influência destes na tomada de decisões tem gerado um dilema de ação coletiva metropolitano relacionado a criação do consenso político necessário que envolva a participação e a co-criação/corresponsabilidade dos participantes da governança. O sucesso da estratégia colaborativa de governança do transporte metropolitano em Guadalajara deverá levar em conta, a entrada de novos atores e partidos na arena política e na disputa pelo poder na região metropolitana, da possibilidade de diálogo e cooperação entre os agentes públicos e privados na tomada de decisões de interesse comum, bem como, da continuidade da produção legislativa dedicada ao tema e a coordenação metropolitana.

CAPÍTULO 05

RESULTADOS E ANÁLISE DOS ESTUDOS DE CASO:
REGIAO METROPOLITANA DE NATAL, BRASIL



NATAL, BRASIL

A GOVERNANÇA COLABORATIVA DOS RESÍDUOS SÓLIDOS NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL

A Região Metropolitana de Natal (RMN), também conhecida como Grande Natal, está localizada no estado do Rio Grande do Norte, no nordeste do Brasil, congrega atualmente quatorze municípios e uma população de 1.577.072 habitantes (IBGE, 2016), sendo a quarta maior aglomeração urbana no Nordeste brasileiro e a décima oitava maior área metropolitana do país.

A Região Metropolitana de Natal, foi criada a partir da Lei Complementar n. 152/97 do legislativo estadual⁸¹. A Constituição Federal Brasileira de 1988 em seu artigo 25, § 3º, determina que cabe aos estados, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (Constituição Federal 1988, Art. 25, § 3º). A legislação que precedeu a formalização da região metropolitana teve por princípios iniciativas no âmbito do planejamento local e regional e experiências de cooperação intermunicipal que visavam dar respostas ao problema do transbordamento urbano de Natal para as demais jurisdições vizinhas.

Em sua lei originária, a região metropolitana de Natal compreendia a participação de seis municípios, além do município central: Natal, Parnamirim, Ceará-Mirim, Extremóz, Macaíba e São Gonçalo do Amarante. Nos anos seguintes, outros municípios foram incluídos através de emendas do legislativo estadual: Nísia Floresta e São José do Mipibú (2002); Monte Alegre (2005); Vera Cruz (2009); Ielmo Marinho (2013); Maxaranguape (2015); e, Arez e Goianinha (2016). A inclusão dos municípios na região metropolitana de Natal veio através de projetos de

⁸¹ A justificativa da autora da proposição parlamentar, a deputada estadual Fátima Bezerra (PT), era institucionalizar a “Grande Natal” na expectativa de que, dessa forma, os problemas da região pudessem ser enfrentados de forma mais adequada. Na mesma época, outras 18 regiões metropolitanas foram criadas no Brasil. (Notícias da Assembleia Legislativa, 13/07/2012. ver <http://www.al.rn.gov.br/portal/noticias>. Acesso em 18/10/2017)

lei de autoria do legislativo estadual⁸² e sancionados pelo governo do estado e tiveram critérios políticos para sua aprovação⁸³. Os argumentos das proposições legislativas apresentados pelos representantes no legislativo estadual para a inclusão dos municípios da região metropolitana (além da metrópole funcional⁸⁴) visualizaram mais a oportunidade de obtenção de recursos para a região metropolitana, do que as compensações e responsabilidades que adviriam da inclusão destes.

⁸² Os projetos de lei que incluíam novos municípios na RM Natal foram discutidos inicialmente em um seminário realizado na Assembleia Legislativa, em 2012, sobre o crescimento da região Metropolitana. Foram levantados alguns temas relacionados a Grande Natal, como organização, ocupação e crescimento urbano da região. (Notícias da Assembleia Legislativa, 13/07/2012. ver <http://www.al.rn.gov.br/portal/noticias>. Acesso em 18/10/2017)

⁸³ De acordo com a Constituição estadual, em lei complementar que trata da regionalização do estado, no seu Art.5 § 1º - a inclusão dos demais municípios da Região Metropolitana de Natal deveria ser motivada pela expansão urbana acelerada, demanda por serviços e necessidade de investimentos em parceria (Lei Complementar Estadual nº 119, de 04 de janeiro de 1994). No entanto, os argumentos dos representantes estaduais para a inclusão dos municípios na região metropolitana foram os mais variados. No caso de Maxaranguape, o deputado estadual George Soares (PR) argumentou que o município se localiza em uma posição geográfica semelhante aos demais integrantes da Grande Natal (São José de Mipibú, Vera Cruz e Ceará Mirim) e que os dados do Censo 2010 mostraram que Maxaranguape foi o terceiro município que mais cresceu no RN nos últimos 10 anos. Para Ielmo Marinho, o deputado Poti Junior (PMDB), argumentou que o município se localiza próximo do Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante e que iria enfrentar situações próprias do efeito metropolitano, como a mobilidade urbana, especulação imobiliária, instalação de empresas e limpeza pública. Nos casos de Arez e Goianinha, o projeto de lei do deputado estadual Dison Lisboa (PSD), ressaltou as vantagens da inclusão e integração regional com os demais municípios que seria facilitada, bem como o aperfeiçoamento da gestão do desenvolvimento urbano com as políticas públicas definidas em conjunto. (Notícias da Assembleia Legislativa, 13/07/2012. ver <http://www.al.rn.gov.br/portal/noticias>. Acesso em 18/10/2017)

⁸⁴ A metrópole funcional compreende o município central Natal e os municípios que apresentam de forma mais significativa o fenômeno da metropolização como Parnamirim, Ceará-Mirim, Extremóiz, Macaíba e São Gonçalo do Amarante. (Observatório das Metrôpoles, 2002)

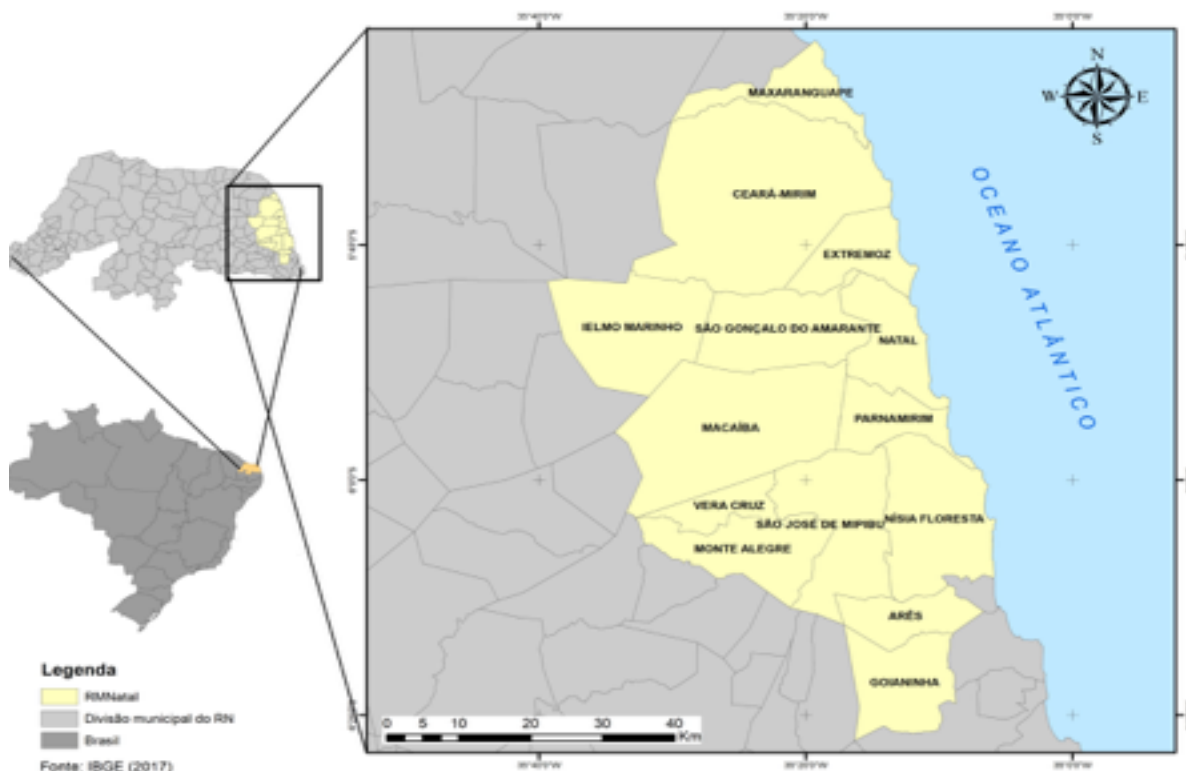


Figura 05. Mapa Região Metropolitana de Natal RMN (2017)

O desenho institucional de planejamento regional é formada por um Conselho de Desenvolvimento Metropolitano (CMD), de caráter normativo e deliberativo, que tem entre outras competências, cumprir as funções e responsabilidades de promover, integrar, subsidiar, supervisionar, estimular o planejamento, organização e implementação de serviços públicos de interesse comum entre os municípios da região metropolitana de Natal. O CMD é presidido pela Secretaria de Estado de Planejamento e Finanças (SEPLAN) e inclui membros nomeados pelo Governador, representantes nomeados pelos prefeitos locais, da Assembléia Legislativa, dos conselhos municipais e representantes de organizações comunitárias. Para o seu funcionamento, o Conselho recebe o apoio operacional da Coordenação Metropolitana da SEPLAN. (Governo do Estado do RN, 2016)

As atribuições e competências do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal envolvem diversos mecanismos de governança colaborativa regional, tais como: a) promover a integração e uniformização dos serviços comuns e de interesse da Região Metropolitana; b) conceder ou permitir a execução de obras e serviços públicos de interesse metropolitano que lhes forem delegados mediante Lei, bem como fiscalizar sua execução; c) aplicar as normas e procedimentos legais com incidência na Região Metropolitana de Natal, fiscalizar seu cumprimento, exercendo, no que couber seu poder de polícia; d) estimular entre os municípios da Região Metropolitana, a celebração de consórcios para resolução de problemas comuns; e) garantir a integração do planejamento, da organização e da execução das funções e serviços públicos de interesse comum do Estado e aos municípios metropolitanos; f) especificar as funções e serviços públicos que serão executados em parceria no âmbito metropolitano e aquelas de interesse local, de responsabilidade do município; g) analisar e aprovar o Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Natal, e encaminhar a Assembleia Legislativa para aprovação mediante lei; h) aprovar diretrizes, planos, programas e projetos de interesse metropolitano; i) aprovar os planos plurianuais de investimentos públicos para a Região Metropolitana e encaminhar a Assembleia Legislativa para aprovação⁸⁵.

O CDM previu mecanismos de participação da sociedade civil, transparência e accountability. Desde a sua composição, como na indicação de uma lista tríplice de membros com reconhecida capacidade técnica e/ou administrativa, organizada pelos prefeitos e Câmaras Municipais de cada município e nomeada pelo governador. Na elaboração de planos, programas, projetos e estudos, através da convocação pela Assembleia Legislativa do RN, da Câmara Municipal de Natal e das câmaras dos demais municípios da Região Metropolitana, de entidades representativas da sociedade civil organizada para apresentar sugestões e discutir propostas. (art. 6º. Parágrafo único). Além da ampla divulgação do conteúdo de estudos, programas e projetos de interesse coletivo nos meios de comunicação de massa (com a finalidade de alcançar a população beneficiada) com antecedência (mínima de 30 dias) da apreciação pelo Conselho Metropolitano de Natal (art. 7º.), a Lei prevê a obrigatoriedade da realização de audiências públicas (nos municípios

⁸⁵ Decreto do Governo do Estado do RN, n. 15.873 de 14/01/2002.

contemplados pela Lei) na aprovação dos planos, programas, projetos, obras e serviços pelo Conselho Metropolitano de Natal. (Art. 8º.). A lei prevê também as fontes de financiamento do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano. Segundo a lei, as despesas com manutenção e funcionamento do CDM deverão ter sua origem em dotação próprias do orçamento estadual e dos municípios que integram a Região Metropolitana de Natal. (Art. 9º.)

Segundo Clementino (2003), com a deterioração dos problemas comuns aos municípios da região e atrasos na implementação do CDM, surgiu no início de 2001, um movimento democrático inovador na região e único no país, para o estabelecimento de um *Parlamento Comum Metropolitano* formado por 113 representantes legislativos de 6 municípios para construir uma agenda metropolitana dos municípios, com participação, representação, mediação e diálogo dos conselhos municipais (Clementino, 2003). O Parlamento envolveu, inicialmente, a Câmara Municipal de Vereadores de Natal e posteriormente teve o apoio de outros municípios da Região Metropolitana, além da seção local da organização nacional de advogados, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB-RN).

O Parlamento Comum Metropolitano⁸⁶ foi um organismo de caráter eminentemente político, uma vez que não se sobrepõe as casas legislativas dos municípios que o integram, estava orientado com base nas Constituições Federal e Estadual e nem sequer possuía sede fixa. Na sua estrutura de funcionamento, foram definidas três instâncias de tomada de decisão: uma Mesa Diretora, um Colégio de Comissões e um Colegiado Pleno⁸⁷. O Parlamento Comum teve como proposta a criação de um espaço que não substitua a legislatura municipal da área metropolitana, com o papel de organização da agenda metropolitana. Sua proposta era funcionar como uma entidade política de representação legislativa que identificasse problemas comuns e procurasse garantir sua solução metropolitana. (Clementino, 2003)

⁸⁶ O Parlamento Comum Metropolitano foi criado através da Resolução 304/2001, da Câmara Municipal de Vereadores de Natal. (Clementino, 2003).

⁸⁷ Mesa Diretora - com caráter de execução de suas decisões, e composta por nove membros, sendo seis titulares e 3 suplentes; Colégio de Comissões - uma instância intermediária composto por 30 membros, representando os respectivos Câmaras municipais provisoriamente através de comissões. Esses comissões foram nomeados por cada Casa Legislativa; Colegiado Pleno - para integrá-lo, era necessário apenas para ser um vereador da Região Metropolitana. (Clementino, 2003)

Nos anos seguintes, a estratégia federal de institucionalização de uma governança das cidades (Estatuto da Cidade, criação do Ministério das Cidades) começa a perder seu ímpeto inicial (com a crise fiscal e uma maior necessidade de eficiência nas contas públicas) em direção a um sistema federativo de políticas públicas e associativismo territorial mais tematizado e focalizado, que procurava induzir a coordenação metropolitana, e ao mesmo tempo, reduzir o efeito centrípeta e paroquialista dos governos municipais. Em 2015, após quatro anos de inatividade, o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano da Grande Natal foi reativado pelo governo do Estado através da secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças (SEPLAN). O governo do estado assumiu a coordenação metropolitana com os demais municípios da RMN, que tem como contexto político, a retomada recente dos investimentos do governo federal nas áreas metropolitanas (como o PAC - Programa de Aceleração do Crescimento) e a necessidade de adequação destas ao Estatuto da Metrópole⁸⁸ (Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015). O conselho que conta atualmente com representantes dos 14 municípios da região Metropolitana de Natal, criou oito grupos de trabalho para debater áreas estratégicas para o desenvolvimento da RMN como a mobilidade urbana; estatuto da metrópole; resíduos sólidos; segurança pública e defesa social; saúde; educação, cultura e esportes; cidades inteligentes; e agricultura familiar. (Governo do estado do RN, 2015)

No que se refere a política metropolitana de resíduos sólidos, o CDM iniciou em 2016, as primeiras reuniões do Grupo de Trabalho. A pauta principal do grupo tem sido o alinhamento das ações que envolvem a coleta e tratamento dos resíduos sólidos nos municípios da região metropolitana. (Governo do estado do RN, 2016)

Historicamente, as transformações demográficas e econômicas pelas quais têm passando a RMN, principalmente nas últimas duas décadas, têm provocado um processo de transborda-

⁸⁸ Com os investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), iniciados em janeiro de 2007, o Governo Federal assumia o compromisso de retomar o planejamento e a execução de grandes obras de infraestrutura logística, energética e social e urbana do país, atingindo a maior parte do território nacional. (Ministério do Planejamento, maio de 2016). Um montante revelante dos investimentos do programa foram direcionados para solucionar os problemas de infraestrutura social e urbana das regiões metropolitanas e cidades sede dos megaeventos, como a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas em 2016.

mento do município central na direção de municípios que integram a região metropolitana formal. Os estudos do diagnóstico metropolitano indicam a Grande Natal como “uma metrópole em formação, caracterizada por tendência ao dinamismo econômico e por uma evolução sobre um sítio físico de grande fragilidade ambiental, marcado pela presença expressiva de populações socialmente vulneráveis”. (Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Natal, 2012).

Como afirma Clementino (2003),

“A singularidade da Região Metropolitana de Natal é destacada em face ao processo da metropolização brasileira, bem como aos arranjos espaciais e suas conexões com as recentes transformações, territoriais e demográficas do Rio Grande do Norte. Apesar do potencial endógeno de crescimento da RMN, que não deve ser desprezado, sugerindo como tendência na região, a continuidade do seu processo de metropolização, que se vê reforçado pela sua condição de metrópole estadual⁸⁹. Porém, a fragilidade institucional da RMN tem dificultado a solução dos problemas de interesse comum. Os “pactos territoriais” até então estabelecidos requerem a todo momento certa re-pactuação, dificultando sua governança. (Clementino, 2003).

De forma que, a governança dos resíduos sólidos na região metropolitana de Natal também tem evidenciado sua fragilidade em âmbito institucional, que reforçado por fatores político-econômicos ainda necessita ser frequentemente re-pactuado. A seguir, apresentamos o arranjo institucional criado de governança dos resíduos sólidos na RM Natal, sua concepção e desafios para a implementação, bem como das estratégias de colaboração entre os municípios.

⁸⁹ Se comparada a centralidade nacional que ocupam outras regiões metropolitanas maiores, como Salvador, Recife e Fortaleza.

O Aterro Sanitário Metropolitano de Natal

O aterro metropolitano da RM Natal, é uma concessão a uma empresa privada (Braseco) que atende a oito municípios que não necessariamente fazem parte da Região Metropolitana de Natal, Natal, Parnamirim, Macaíba, São Gonçalo do Amarante, Extremoz, Ceará-Mirim, Ielmo Marinho e Rio do Fogo. A concessão do aterro iniciou-se com o contrato da Braseco com o município de Natal e os demais municípios foram realizando contratos individuais a concessão realizada inicialmente.

A decisão de Natal pelo aterro sanitário se deve ao cumprimento de Natal a Lei Nacional de Resíduos Sólidos, ao qual foram submetidos os municípios brasileiros desde o ano de 2009. Como não havia espaço disponível na capital para a construção do aterro sanitário, houve diversas sondagens da capital com os demais municípios metropolitanos, inclusive com resistência dos municípios.⁹⁰ Inicialmente, em 2007, com o município de Macaíba⁹¹ e posteriormente com o município de Ceará Mirim. Esse último, aderiu ao contrato com a empresa através da cessão do terreno, que envolveu incentivos legais e financeiros, em troca da utilização dos serviços do aterro metropolitano no município.

O aterro sanitário metropolitano tem suas bases de funcionamento a partir de um formato único de contrato e de financiamento. A concessão do aterro sanitário metropolitano a empresa (Braseco) é do município de Natal, com adesão voluntária dos municípios participantes, nas mesmas condições contratuais e de financiamento. A empresa é responsável pela destinação final de resíduos sólidos urbanos da coleta domiciliar nos municípios, tratamento e gerenciamento dos resíduos sólidos do aterro sanitário metropolitano, adequando os municípios participantes, con-

⁹⁰ De acordo com as entrevistas, houve, inicialmente, uma tentativa do consórcio entre os municípios, mas que não deu certo, devido a ausência de apoio dos municípios da região.

⁹¹ De acordo com entrevistas, um dos fatores foi a resistência da população local a metodologia apresentada nas primeiras audiências públicas da Braseco para implantação do aterro sanitário metropolitano, levou a desistência do município a aderir ao contrato com a Braseco para localização do aterro. Essa metodologia, foi mais bem trabalhada pela empresa no município de Ceará Mirim.

forme o que prevê a legislação federal. O contrato é anual e o valor do serviço (por tonelada) é o mesmo e reajustado com o mesmo valor para todos os municípios participantes. Atualmente, o serviço do aterro metropolitano para os municípios participantes, tem o custo médio (por tonelada) de R\$ 60,00. De acordo com o relatório da Urbana de 2016, só o município de Natal teve um custo anual com o aterro sanitário de cerca de 8 milhões e meio de reais, pela coleta e tratamento de 130 mil toneladas de resíduos sólidos. (Relatório de Custo Mensal Urbana, 2016)

Embora a parceria com a Braseco, responsável pelo aterro sanitário, está aberta a qualquer município da região metropolitana, não houve total adesão dos municípios metropolitanos, muitos deles ainda contrariando a legislação em vigor, e destinando inadequadamente os seus resíduos, em “lixões” abertos, gerando graves consequências sociais e ambientais para a região. As condições do contrato realizado pela Braseco com o município de Natal, tem gerado um alto custo de entrada na estratégia colaborativa, dada a alta dependência financeira dos municípios das transferências inter-governamentais (como o FPM), o que tem resultado em atrasos no pagamento, suspensão do serviço com a empresa⁹², com graves consequências para a população, como as externalidades ambientais. Para os municípios mais distantes do aterro sanitário (com um distância maior que 25 km) há ainda a obrigatoriedade logística de construir estações de transbordo no município, até a chegada dos resíduos no aterro sanitário, onerando ainda mais o custo da política⁹³.

Conforme podemos ver na Tabela 3, apesar dos avanços recentes da Lei Nacional dos Resíduos Sólidos e implantação do aterro sanitário, metade dos municípios da área metropolitana de Natal ainda destinam os resíduos sólidos coletados de forma inapropriada, sem o tratamento adequado, nos chamados lixões. Nesses municípios, o percentual de população que vive em domicílios sem coleta de lixo é maior que 4%. No município de Maxaranguape, esse índice chega a 20% da população. Além de Natal, apenas três municípios (Natal, Parnamirim, São

⁹² Em caso de ausência de pagamento ou atraso com a Braseco, o serviço do aterro sanitário de tratamento do resíduo ao município inadimplente é suspenso.

⁹³ Segundo o levantamento da pesquisa de campo, em épocas de chuva, o atraso dos caminhões para descarregar pode chegar a 3 horas, de forma que o resíduo pode se acumular por semanas pelo atraso na chegada ao aterro metropolitano.

Gonçalo do Amarante e Macaíba) possuem algum tipo de controle sobre os executores externos dos serviços de coleta de lixo (cadastro, verificação de licenças, monitoramento e fiscalização). De forma que a governança de resíduos sólidos na região metropolitana de Natal ainda tem apresentado problemas de coordenação, fragmentação de ações, ineficiência do serviço para toda a região, comprometendo assim, a estratégia colaborativa de gestão metropolitana dos resíduos sólidos.

**Tabela 2 – Cobertura do serviço de coleta de resíduos sólidos na RM Natal
(2011-2016)**

Código do Município	Município	UF	Ano	População urbana a ser atendida no município, abrangendo o distrito-sede e localidades (Habitantes)	Os resíduos sólidos domiciliares e públicos coletados são enviados para outro município? (Sim/Não)	Município(s) de destino de RDO e RPU exportado	Destino final do RDO e RPU	% da população em domicílios sem coleta de lixo (2010)	A prefeitura exerce algum tipo de controle sobre os executores (externos)? (Sim/Não)	Especifique, sucintamente, qual tipo de controle
240120	Arês	RN	2011	8.146	Não		Lixão	5,2	Não	
240260	Ceará Mirim	RN	2015	67.417	*		Aterro Sanitário	1,95	Não	
240360	Extremoz	RN	2015	17.666	Sim	Ceará-Mirim/RN	Aterro Sanitário	9,2	Não	
240420	Goianinha	RN	2016	17.683	Não		Lixão	3,19	Não	
240460	Ielmo Marinho	RN	2015	1.702	Sim	Natal/RN	Aterro Sanitário	4,53	Não	
240710	Macaíba	RN	2016	48.611	Sim	Ceará-Mirim/RN	Aterro Sanitário	4,84	Sim	Fiscalização e Monitoramento;
240750	Maxaranguape	RN	2015	10.442	Não		Lixão	20,15	Não	
240780	Monte Alegre	RN	2014	9.573	Não		Lixão	4,31	Não	
240810	Natal	RN	2016	868.008	Sim	Ceará-Mirim/RN	Aterro Sanitário	1,18	Sim	Cadastro da empresa executora e quantidade dos RSS coletados
240820	Nísia Floresta	RN	2016	10.646	Não		Lixão	4,44	Não	
240325	Parnamirim	RN	2016	248.623	Sim	Nísia Floresta/RN, Ceará-Mirim/RN	Aterro Sanitário	1,19	Sim	Fiscalização e Monitoramento;
241200	São Gonçalo do Amarante	RN	2016	84.289	Sim	Ceará-Mirim/RN	Aterro Sanitário	7,65	Sim	Fiscalização das unidades de saúde e verificação de licenças
241220	São José de Mipibu	RN	2016	19	Não		Lixão	3,74	Não	
241480	Vera Cruz	RN	2016	5.342	Não		Lixão	1,5	Não	
TOTAL				1.596.104						

Fonte: SNIS - Ministério das Cidades / Governo Federal (2011-2016)
Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros - IPEA (2015)
* O Aterro Sanitário fica localizado no próprio município.

MODELO DE GOVERNANÇA COLABORATIVA

5. A Governança Colaborativa dos Resíduos Sólidos na RM Natal

5.1 Condições Iniciais (histórico de colaboração)

Historicamente, o destino dos resíduos sólidos na região metropolitana (até a implementação do aterro sanitário) tem sido os lixões. Os municípios da RMN destinavam a maior parte dos resíduos a céu aberto ou a incineração. Os menores municípios da região metropolitana, entretanto, ainda continuam, destinando o seu lixo a céu aberto, ou através de lixões aterrados ou incinerados, de forma inadequada para o município, de acordo com a legislação ambiental⁹⁴.

Na década de 1990, com as diretrizes dos organismos de desenvolvimento (ONU, Banco Mundial), e dos pactos ambientais internacionais do Brasil com os demais países, que visavam a criação de medidas sanitárias e de proteção do meio ambiente, novos compromissos foram assumidos entre governos subnacionais e os bancos de fomento ao desenvolvimento (Banco Mundial, BID) no sentido de projetos que envolvessem o destino adequado dos resíduos sólidos e preservação do meio ambiente, inclusive com penalidades em caso de descumprimento⁹⁵. A Política Nacional de Saneamento Básico, por exemplo, deu um prazo até 2014 para que os municípios

⁹⁴ De acordo com a literatura, existem três tipos de estruturas para depósito de resíduos urbanos no Brasil: 1) Aterro Sanitário: é a única estrutura que atende completamente à legislação; um aterro sanitário é uma obra de engenharia que possui sistema de impermeabilização inferior, captação e tratamento do chorume (líquido poluente gerado pela degradação do lixo) e gestão adequada dos resíduos. 2) Aterro Controlado: não é tão adequado quanto o aterro sanitário, mas é mais apropriado do que o lixão; o aterro controlado apresenta algumas das estruturas do aterro sanitário, mas não todas. 3) Lixão: é apenas um vazadouro de lixo, sem qualquer controle; por ser altamente poluente, deve ser evitado. (FIRJAN, 2006)

⁹⁵ A elaboração de Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (com prazo inicial em 02 de agosto de 2012) tem sido a condição para o Distrito Federal e os Municípios terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade. A existência do plano concluído, aprovado e que esteja em conformidade com o conteúdo mínimo previsto na Lei nº 12.305/2010, é condição necessária, mas não suficiente para formular o pedido por recursos. É essencial, por exemplo, que o objeto do pleito esteja contemplado pelo plano (PNRS, 2010, art. 18 combinado com o art. 55). Muito embora, a realidade é que existem municípios no Brasil ainda que não tem desenvolvido seus planos, por várias razões, principalmente, de ordem técnico-financeira.

brasileiros se adequassem e organizassem em relação aos aterros sanitários, com pouco sucesso colaborativo⁹⁶.

Em 1996, o município de Natal abriu uma licitação pública de concessão para empresas interessadas no aterro metropolitano e no tratamento e destinação final dos resíduos sólidos urbanos, inicialmente para o município de Natal, por um período de 20 anos. A operação do único Aterro Sanitário da Região Metropolitana se deu através de uma concessão privada do município de Natal com a BRASECO S/A, uma empresa especializada na gestão de aterros sanitários. A falta de espaço para instalação de um Aterro Sanitário no município central levou a instalação da empresa no município de Ceará-Mirim, a 22 quilômetros da capital, em uma área com 90 hectares.

A partir desse contrato inicial com a empresa realizado pela capital, Natal, contratos individuais foram adicionados pelos demais municípios interessados em fazer parte do aterro metropolitano. O contrato com a BRASECO é voluntário e o município assume a contrapartida, os custos de transporte, estações de transbordo (caso o município esteja a mais 25 km do aterro) e de coleta seletiva. O município metropolitano realiza a coleta domiciliar, de volumosos, de podas, de resto de vegetação, além da realização de serviços básicos, de varrição, limpeza de meio fio, coleta de entulho e a capinação das ruas. O resíduo é transportado através de caminhões para uma estação de transbordo, e posteriormente é encaminhado para o Aterro Sanitário da Região Metropolitana, no município de Ceará-Mirim.

Entre 1996 até 2003, o projeto sofreu vários atrasos para a implementação em função de diversos entraves operacionais, burocráticos e políticos, para que finalmente no início de 2004, a BRASECO pudesse dar início a construção da 1ª. Etapa do projeto, vindo a ser concluída em junho de 2004, devidamente aprovada e licenciada pelos órgãos municipais e estaduais. Assim,

⁹⁶ O prazo inicial da Política Nacional de Resíduos Sólidos para que os municípios extinguissem os lixões era o ano de 2014. Re-pactuado em 2014, o prazo foi ampliado para 2018, ainda sem expectativas de cumprimento por parte da maioria dos municípios, apesar dos avanços da política nacional ao longo do território brasileiro.

no dia 25 de junho de 2004, foi iniciada a operação do Aterro Sanitário da Região Metropolitana de Natal.

Sancionada em 2010, a PNRS, estabelecido através da Lei n. 12.305 (Lei dos Resíduos Sólidos), previa que os 5.650 municípios brasileiros teriam que se adequar as regras até 02 de agosto de 2014. A Lei estabelece em outros pontos, o fim dos lixões e o encaminhamento apenas dos restos de resíduos que não podem ser reaproveitados para os aterros sanitários⁹⁷. Além disso, definem que são proibidas, nas áreas de disposição final dos resíduos sólidos (aterros sanitários), atividades como catação, criação de animais domésticos e fixação de habitação temporária ou permanente. Após quatro anos da sanção presidencial, a lei mudou pouco a realidade da destinação inadequada dos resíduos sólidos nos municípios brasileiros.

Apesar da Política Nacional de Resíduos Sólidos ter colocado o Brasil na seleta lista de nações que assumiram o enfrentamento do problema dos resíduos sólidos de maneira efetiva, ainda há dificuldades para sua plena execução. De acordo com dados do governo federal, apenas 40% dos municípios brasileiros conseguiram acabar com os lixões, cuja manutenção gera degradação do meio ambiente e impacto inevitável à saúde dos cidadãos. Segundo dados do governo federal, os municípios também não têm conseguido dar um tratamento adequado à coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos, de forma que apenas cerca de 15% das cidades têm programas de coleta seletiva. (PNSB/MMA, 2016)

⁹⁷ A Lei sancionada incorpora conceitos modernos de gestão de resíduos sólidos e se dispõe a trazer novas ferramentas à legislação ambiental brasileira como: a) acordo setorial entre o poder público e empresas, tendo em vista a implantação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto; b) Responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, nos termos da Lei; c) Logística Reversa: instrumento de desenvolvimento econômico e social, caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada; d) Coleta seletiva: - coleta de resíduos sólidos previamente segregados conforme sua constituição ou composição; e) Ciclo de Vida do Produto: série de etapas que envolvem o desenvolvimento do produto, a obtenção de matérias-primas e insumos, o processo produtivo, o consumo e a disposição final; f) Sistema de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos - SINIR: tem como objetivo armazenar, tratar e fornecer informações que apoiem as funções ou processos de uma organização. Essencialmente é composto de um sub-sistema formado por pessoas, processos, informações e documentos, e um outro composto por equipamentos e seus meios de comunicação; g) Catadores de materiais recicláveis: diversos artigos abordam o tema, com o incentivo a mecanismos que fortaleçam a atuação de associações ou cooperativas, o que é fundamental na gestão dos resíduos sólidos; h) Planos de Resíduos Sólidos: O Plano Nacional de Resíduos Sólidos a ser elaborado com ampla participação social, contendo metas e estratégias nacionais sobre o tema. Também estão previstos planos estaduais, microrregionais, de regiões metropolitanas, planos intermunicipais, municipais de gestão integrada de resíduos sólidos e os planos de gerenciamento de resíduos sólidos. Em (<http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/politica-nacional-de-residuos-solidos/contextos-e-principais-aspectos>. acesso em 20/11/2017)

No estado do RN, apenas 7% dos municípios dão destino correto aos resíduos produzidos diariamente pela população. Existem dois aterros sanitários metropolitanos efetivos no estado, um público (Mossoró) e outro privado (Natal), que atendem apenas onze cidades. Os demais 156 municípios despejam seus resíduos de forma inadequada conforme as determinações da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), sob a forma de aterros controlados ou lixões a céu aberto.

Na ausência de alternativas de para lidar com o cumprimento da nova legislação, os municípios da região metropolitana de Natal tem, aos poucos, aderido ao contrato existente com a empresa do aterro sanitário metropolitano para que possa cumprir parte das obrigações com a PNRS, como a criação dos planos municipais de resíduos sólidos e a destinação adequada dos resíduos sólidos no aterro sanitário metropolitano.

A governança dos resíduos sólidos na região metropolitana envolve, portanto, a resolução dos dilemas de ação coletiva frequentes no conjunto de estratégias dos agentes políticos envolvidos nos níveis, municipal, estadual e federal. O que significa que, não basta a vontade de cooperar, mas a existência de incentivos políticos, financeiros e sociais para isso.

5.2. Incentivos para a cooperação metropolitana em Natal

1. Incentivos financeiros

Os incentivos seletivos e financeiramente atrativos advindos de políticas e programas federais podem ser cruciais para lidar com os desafios colocados pela implementação de estruturas de uma governança colaborativa metropolitana. No caso da política de resíduos sólidos, os problemas e desafios que atingem as regiões metropolitanas como a viabilização de aterros sanitários, obras de saneamento e outras ligadas ao meio ambiente, podem envolver recursos financeiros vultosos, que vão muito além da capacidade financeira dos municípios.

Os atuais incentivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), na região metropolitana de Natal, têm se resumido aos recursos federais destinados aos municípios com apoio do governo do estado para a formulação dos respectivos Planos Municipais de Resíduos Sólidos. No plano normativo, a PNRS traz novas diretrizes, instituindo instrumentos de planejamento para a estruturação do setor público na gestão dos resíduos. Os planos trazem como inovação, que o escopo de planejamento não deve tratar apenas dos resíduos sólidos urbanos (domiciliares e limpeza urbana), e sim de uma ampla variedade de resíduos sólidos, como: os resíduos domiciliares; de limpeza urbana; de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços; dos serviços públicos de saneamento; industriais; de serviços de saúde; da construção civil; agrossilvopastoris; de serviços de transportes e de mineração. (PNRS, 2010 art. 13)

De forma que, a maioria dos municípios da região metropolitana de Natal, não tem operado em sua completude, as definições, diretrizes e exigências introduzidas pela PNRS. A operacionalização de aterros controlados exige altos investimentos com a aquisição e manutenção permanente das estruturas de compostagem, triagem e destinação final na forma de aterro controlado, o que torna a operação dos aterros inviável do ponto de vista financeiro, apenas com recursos próprios dos municípios⁹⁸. Dada essa característica, muitos municípios da região ainda destinam inadequadamente os seus resíduos em aterros controlados ou “lixões” a céu aberto. A atividade da coleta seletiva na região metropolitana, um dos pressupostos de inovação da política, tem abrangência, apenas no município central, Natal, devido ao contrato da prefeitura com duas cooperativas que realizam a coleta. Os demais municípios metropolitanos, apesar de reconhecerem a importância da atividade, argumentam que a coleta seletiva e outros instrumentos da política, como a lógica reversa, são atividades que apresentam poucos incentivos financeiros e reduzidas economias de escala entre os agentes econômicos da região. Embora a necessidade de re-pactuação da política de resíduos sólidos entre a federação e os municípios do RMN seja fre-

⁹⁸ Interessante notar que nem todos os municípios do RN possuem a mesma experiência de ausência de colaboração. No caso de Mossoró, os recursos para a implantação do aterro sanitário metropolitano (aterro público), teve um arranjo institucional no qual envolveu investimentos públicos oriundos da Petrobras e a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) para os municípios produtores de petróleo e gás natural, como Areia Branca, Apodi e Macau. (SEMARH, 2009)

quente, esse processo não tem sido o mesmo para todas as aglomerações urbanas no estado do Rio Grande do Norte.⁹⁹

De acordo com a literatura brasileira em ciências sociais sobre o federalismo brasileiro, um dos maiores problemas enfrentados na federação brasileira é a autonomia municipal *vis-à-vis* a baixa capacidade fiscal, financeira e institucional dos municípios para absorver e dar conta de todas as suas funções constitucionais, incluindo-se aí a política urbana (Abrucio, 2005; Afonso, 2000; Melo, 1995; Almeida, 2005; Arretche, 2000; Souza, 1999). A baixa capacidade financeira dos municípios tem incentivado a competição por recursos públicos e privados e tem sido um dos obstáculos a cooperação.

A ausência de recursos próprios, alto endividamento e reduzida capacidade tributária tem colocado em risco a própria sobrevivência financeira dos municípios da região metropolitana de Natal. Por se tratar de uma região metropolitana bastante heterogênea, que envolve um núcleo metropolitano funcional formado por três municípios de alta densidade populacional no entorno da capital, limitados pela metrópole institucional, em sua maioria, formada por municípios de pequeno porte populacional e de baixa capacidade produtiva do território (agrícola ou do terciário não especializado)¹⁰⁰. A reduzida capacidade de investimento, o comprometimento da receita municipal com o custeio da burocracia e a alta dependência das transferências constitucionais vinculadas para execução das políticas sociais, que detém a obrigatoriedade mínima de

⁹⁹ A Política Nacional de Resíduos Sólidos prevê a criação de consórcios para juntos os municípios realizarem o tratamento e destino final adequado dos seus resíduos. A pesquisa identificou várias tentativas de cooperação em outros aglomerados urbanos no estado, além da RMN, onde os municípios tem se unido para se adequar a política nacional de resíduos sólidos, como a criação dos planos municipais de resíduos sólidos (com apoio do governo estadual) e formação de novas parcerias, como consórcios públicos, a exemplo do consórcio intermunicipal de resíduos sólidos do Seridó e do Alto Oeste, os dois, em ritmos de avanços colaborativos distintos. O Consórcio Regional do Seridó, criado em 2009, foi uma das primeiras experiências do Brasil e a primeira do Rio Grande do Norte a reunir-se legal e especificamente na forma de consórcio público regional de resíduos sólidos. O Consórcio trabalhou de forma colaborativa na gestão pública dos recursos e desapropriação da área destinada ao aterro. No entanto, os consórcios de propósito comum podem variar em função de vários fatores, como: o histórico de colaboração entre os municípios na região, o nível de organização política dos municípios, o papel das instituições locais, como a imprensa, a Igreja, os partidos políticos ou ainda a coalizão a nível estadual. Entretanto, a literatura sobre os consórcios ainda carece de estudos no RN, abordando tais aspectos.

¹⁰⁰ Com exceção de Natal e os municípios maiores do seu entorno, a maioria dos municípios da região metropolitana de Natal possui um salário médio mensal dos trabalhadores formais que não ultrapassam 1,8 salários mínimos. No que se refere ao percentual de domínios com esgotamento sanitário adequado, o índice varia de 3,4% no município de Vera Cruz a 61,8% na capital. (IBGE, 2017).

destinação de recursos fixada em carta constitucional, o que envolve portanto, uma menor previsibilidade de recursos e maior visibilidade eleitoral. A obrigação legal do município com o aterro metropolitano acaba sendo mais um encargo financeiro difícil na engenharia de fechamento das contas públicas municipais correntes¹⁰¹.

Conforme observou Andrade (2010), alguns dos obstáculos comuns à cooperação metropolitana podem estar relacionados: a) ao conflito entre as jurisdições relacionado a incertezas dos agentes quanto a questões de interesse comum; b) ao financiamento das ações de âmbito metropolitano; c) a desconfiança em relação a uma possível perda de autonomia dos municípios e suas consequências eleitorais; e, por fim, d) da possibilidade do aumento do gasto público e da burocracia, com ônus para os entes superiores ou grupos eleitorais adversários” (Andrade, 2010, ênfase minha).

Um estudo do Observatório das Metrópoles identificou que os municípios da RMN têm percorrido um caminho da redução da capacidade de investimento e de endividamento municipal crescente (Almeida et al, 2014). À medida que se intensifica o processo de metropolização na RM Natal e a demanda crescente pela oferta maior de serviços públicos, a possibilidade de cooperação entre os municípios da região metropolitana se vê ameaçada¹⁰². As crescentes perdas na capacidade de investimento da capital tem afetado a sustentabilidade do contrato com a Braseco, já que as receitas e despesas de Natal representam uma parcela muito elevada da capacidade fi-

¹⁰¹ De acordo com a pesquisa de campo, a maioria dos municípios da RMN revelaram ter dificuldade para honrar os compromissos mensais com a Braseco, na maioria dos casos, tendo apenas como fonte de receita, as transferências inter-governamentais do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

¹⁰² De acordo com Melo (2016), o comportamento fiscal é moldado pela natureza da competição política. A hipótese testada pelo autor é se os resultados fiscais positivos aumentariam as chances de um candidato permanecer no cargo por causa de sua reputação (Alt e Lassen, 2003 apud Melo, 2016). O autor ainda argumenta sobre outro aspecto político, que associa a proximidade de eleições com uma mudança na postura fiscal do governo, precisamente no sentido de que os impactos negativos das variáveis políticas no orçamento são mais amplamente observada em tempos pré-eleitorais. A perspectiva de reeleição é, portanto, uma variável, que é amplamente utilizada em análises do oportunismo fiscal dos políticos no cargo. (Melo et al, 2016). Por outro lado, de acordo com os modelos baseados em um contexto de restrições orçamentárias, as perspectivas negativas de reeleição poderiam criar um incentivo para os gestores aumentarem os gastos públicos com a finalidade de criar encargos fiscais para seus sucessores, a menos que exista uma alta probabilidade de que os políticos que vençam as eleições sejam membros de algum partido aliado (Melo et al 2016:599). Essa hipótese foi testada em Almeida et al (2014) para a RMN, onde verificou-se que houve uma racionalidade político-fiscal no período eleitoral (2012-2016), relacionado a crescente dependência dos municípios da RMN sobre fontes não asseguradas de investimento e do elevado endividamento como os restos a pagar processados, com ônus da oferta de serviços sociais essenciais para a capital, Natal, que também seguia a trajetória fiscal dos demais municípios metropolitanos.

nanceira da região metropolitana e os demais municípios metropolitanos acabam se beneficiando do investimento realizado no município central. Esse movimento tem levado historicamente que municípios menores acabem delegando a responsabilidade pela oferta de serviços sociais essenciais ao polo metropolitano (Clementino et al, 2014).

Para a maioria dos municípios na RMN os custos de transação no arranjo do aterro metropolitano exigidos para o cumprimento da PNRS, tem sido cada vez mais altos (custos por tonelada, deslocamento do transporte e necessidade de estações de transbordo para municípios mais distantes, poucas economias de escala, desconfiança dos municípios em relação ao comportamento do município central, que define as regras de fixação de preços sem a consulta aos demais municípios participantes na região) o que tem dificultado a governança metropolitana dos resíduos sólidos na RMN, e, em alguns casos, incentivado nos municípios, a busca por alternativas individualizadas para resolver o problema da coleta dos resíduos sólidos. Boa parte do custeio da coleta dos resíduos sólidos nos municípios da região advém da cobrança da taxa do IPTU, e devido a baixa arrecadação do imposto, os recursos municipais não pagam o serviço de coleta. Em contrapartida, o município central rateia a maior parte do custeio do contrato com a Braseco com os demais municípios participantes do aterro sanitário metropolitano.

Como afirma um dos entrevistados,

“Nem todos (os municípios) estão ainda colocando lá (no aterro metropolitano), alguns não estão. Existem alguns processos de tentar outro aterro para a região sul aqui do estado, lá para aquela região de Goianinha e Nísia, mas hoje eu sei que colocam lá Macaíba, Parnamirim, Natal, São Gonçalo, Extremoz, Ielmo Marinho, se não me engano, que estava voltando, a própria Ceará-Mirim... Acho que já são dez municípios, se não me engano, que colocam, e mais duas que não estou lembrando o nome que colocam lá”. (Entrevista Secretario planejamento de Parnamirim, em maio de 2017) .

O próprio arranjo institucional do aterro sanitário metropolitano necessita ser re-pactuado com frequência. No desenho institucional, a adesão ao contrato com a Braseco, é voluntária e está aberta a qualquer município da região metropolitana de Natal. Entretanto, nem todos os municípios da região, apesar das obrigações da PNRS, têm aderido ainda ao aterro metropolitano e tem proposto alternativas independentes a estratégia colaborativa que prevê a legislação.

O município de Parnamirim tem sugerido, como alternativa, a construção de um segundo aterro sanitário para os municípios localizados ao sul da região metropolitana, incluindo além de Parnamirim, os municípios de São José de Mipibú, Ares e Goianinha, devido a distância destes em relação ao aterro sanitário existente (alguns com mais 25 km), bem como, da necessidade de maiores investimentos em estações de transbordo e de menores economias de escala¹⁰³. O município de Extremoz, por outro lado, tem buscado um projeto por conta própria, com um pré-financiamento aprovado, para instalação de uma empresa internacional (chinesa) de tratamento de resíduos voltado à reciclagem de parte do lixo urbano para a produção de energia. Para o município, trata-se de uma alternativa tributária com receita direta para o município (embora ainda incerta), mas sem a dependência das condições de contrato provenientes da colaboração metropolitana e determinada pela capital. A alternativa seria uma de preservar a autonomia decisória e político-financeira do município, frente ao arranjo colaborativo do aterro metropolitano para atender a obrigatoriedade da PNRS.

Como destacou um dos entrevistados,

“Agora, se nós realizássemos a integração (consorcio metropolitano), poderíamos reduzir custos de forma cooperada, como até eu havia dito: por que não se constrói um aqui, para atender a gente, reduzindo o custo de transbordo que mandamos hoje para lá? E até criar uma, atrair outra empresa para competição porque, por exemplo, a própria Braseco cobra hoje, pelo lixo nosso do Rio Grande do Norte, muito mais caro do que cobra Recife e João Pessoa cobram lá, na mesma empresa, mas porque

¹⁰³ O aterro sanitário está localizado ao norte da região metropolitana e tem gerado melhores economias de escala (destinação final do resíduo direto para o aterro e investimento menor em capital passivo) para os municípios mais próximos, como Ceará Mirim (sede do aterro metropolitano), São Gonçalo do Amarante, Ceará-Mirim, Maxaranguape, além de Natal.

eles têm outros competidores. É importante que a gente também tivesse para que nós pudéssemos também reduzir”. (Entrevista com secretário municipal de Planejamento de Extremoz, maio de 2017).

“É um projeto interessante, então sairia da gestão de Ceará-Mirim e passaria-se para uma gestão municipal. E até acredito que nessa evolução, por se tratar de geração de energia, também gera receita, porque a empresa vai comprar o lixo. É diferente do sistema de hoje, que eu pago para ter um local para depositar o lixo, que esse seria o inverso: a empresa vai comprar o lixo, porque ela vai lucrar com isso, tanto na questão da coleta seletiva quanto na questão da incineração, porque deve ser um termo. Eu não conheço bem o projeto, (...) mas está indo por esse caminho. Eu acho que é um projeto extremamente vantajoso. Só temos que verificar a teoria aplicada a prática: quanto é que isso custa, se vai tem operacionalidade, porque é uma empresa internacional: se ela vier, lógico que ela vem com todo um estudo, com todo um aparato. Mas se ela não tiver uma demanda suficiente, ela não vai se sustentar. Então tem que ser muito bem visto, muito bem avaliado para que a gente não evolua e depois tenha que regredir.” (Entrevista com secretário municipal de Planejamento de Extremoz, maio de 2017) .

De forma que, os altos custos econômicos de transação, provenientes do arranjo colaborativo do aterro sanitário metropolitano na RMN, reforçam o comportamento “autárquico” dos gestores municipais, no sentido de preservar a autonomia e a inviolabilidade do poder municipal, garantido pela Constituição. O resultado da ausência de recursos financeiros e a obrigatoriedade da legislação para a governança colaborativa dos resíduos sólidos têm levado os municípios da RMN a uma estratégia mais competitiva que colaborativa na PNRS.

Frente ao dilema de ação coletiva que envolve a ausência de recursos e o cumprimento da legislação, os governos municipais tendem a adotar uma colaboração seletiva (vertical ou horizontal) no arranjo institucional do aterro metropolitano, que pode variar em função do bônus ou ônus político-eleitoral advindos da colaboração. O resultado da não cooperação tem sido uma fragmentação e segmentação da gestão dos resíduos sólidos em âmbito metropolitano, reforçado pela barganha dos municípios por recursos de poder financeiro ou político, no plano federativo.

Ainda que a presença do Estado (*Leviatã*) possa incentivar a cooperação entre os entes metropolitanos, através da criação de um arranjo colaborativo, com investimentos federais de grande porte, com regras claras e delimitadas, transparência, definição de responsabilidades (a exemplo da legislação atual), deve-se levar em conta na análise, um outro fator importante: os incentivos políticos eleitorais para a colaboração metropolitana na gestão dos resíduos sólidos nos municípios da RMN.

2. Incentivos políticos eleitorais

A necessidade da cooperação para resolução de questões de interesse comum não é um tema trivial na gestão pública metropolitana brasileira. Como afirma Souza (2003), a colaboração que têm como base a pactuação política ainda é vista com desconfiança pela maioria dos atores políticos, formais ou informais, em razão dos custos elevados que implicam a necessidade da construção de consensos, no sentido de mobilizar ações e recursos para a tomada de decisões. As regiões metropolitanas, nos países em desenvolvimento, são caracterizadas, historicamente, do ponto de vista político, institucional e administrativo, como espaços territoriais onde as ações cooperativas não foram constituídas ao longo dos seus acelerados processos de metropolização, de modo que, não é peculiaridade das regiões metropolitanas brasileiras, a ausência de mecanismos que incentivem a cooperação metropolitana (Souza, 2003, p.217).

Um dos fatores que dificultam a cooperação entre os municípios são os conflitos político-partidários. Em tese, a cooperação e a construção de projetos comuns entre os municípios são mais fáceis de acontecer quando a maioria dos municípios integrantes da região são governadas pelo mesmo partido ou por partidos aliados. No entanto, no âmbito político, a fragmentação e a competição partidária podem constituir um problema. De acordo com o estudo anterior do Observatório das Metrôpoles, realizado por Almeida et al (2014), a dificuldade de cooperação na RMN reside mesmo entre municípios metropolitanos governados por um mesmo partido. O es-

tudo mostra a distribuição dos partidos que venceram as eleições de 2012 na RMN, se comparada às gestões anteriores, houve uma relativa homogeneidade partidária na região, o que poderia resultar em práticas concretas de cooperação intermunicipal. No entanto, a existência da presença do PMDB em quatro municípios (Extremoz, São José de Mipibú, Vera Cruz e Monte Alegre), não apresentaram ações integradas de fato, na perspectiva metropolitana. Essa situação não se mostrou diferente quando analisados os dois maiores colégios eleitorais do Estado, governados pelo PDT (Natal e Parnamirim), assim como, nos dois municípios governados pelo PR (São Gonçalo do Amarante e Ceará Mirim). A governança metropolitana tem exigido a criação de coalizões de governo, em vários níveis institucionais, e a cada eleição, o compromisso com a estabilidade e com os objetivos da metrópole é colocado à prova.

Um levantamento inicial da pesquisa, identificou algumas experiências formais de cooperação na RMN, como a criação de consórcios municipais em políticas setoriais (saúde e assistência social), a tentativa de atuação do conselho metropolitano em políticas de interesse comum tendo em vista a aplicação do Estatuto da Metrópole; associações e federações de municípios, fóruns de secretários municipais, que enfrentam certos desafios político-institucionais, tais como: a) a visão “autárquica” que alimenta a competição entre os municípios metropolitanos por recursos políticos e financeiros de entes federativos superiores; b) a falta de continuidade do secretariado formado por cargos de comissão; c) a desconfiança dos agentes políticos sobre quem vai se beneficiar do resultado das políticas de interesse comum em âmbito metropolitano¹⁰⁴. A possibilidade do resultado da colaboração metropolitana alterar a estrutura de coalizão eleitoral existente nos municípios, pode colocar em cheque, qualquer possibilidade de uma agenda metropolitana na região.

A cooperação pode não ser a opção adequada se a colaboração interfere na estratégia eleitoral dos agentes políticos no plano municipal. Em uma situação de recursos escassos e de um

¹⁰⁴ Há ainda tentativas inovadoras que produziram alguns avanços em termos da coordenação de ações metropolitanas na RMN, inclusive com arranjos sociais e institucionais inovadores, como os fóruns técnicos e outros arranjos institucionais colaborativos (PPAs metropolitano, grupos de trabalho, conferências), particularmente formados por secretários e técnicos municipais, mas que pela falta de continuidade tem comprometido a formação de uma agenda metropolitana efetiva a longo prazo. (Observatório das Metrópoles, 2016)

olhar mais próximo na descentralização sobre o desempenho da gestão municipal, a colaboração com outras jurisdições com menos recursos ou possíveis rivais, podem criar incertezas sobre quem se beneficiará do resultado político da estratégia colaborativa.

Além disso, como observou Boothroyd (2010), um legado de não cooperação na região pode alimentar uma incerteza sobre o comportamento dos agentes. Se um determinado município adota uma medida não cooperativa isso poderá estimular a desconfiança, induzir os demais a um círculo vicioso que tem por consequências a insatisfação das demandas sociais, a ineficiência dos serviços públicos essenciais (água, esgoto, eletricidade, transporte), bem como, do crescimento de assentamentos informais em áreas insalubres e sem acesso a serviços públicos essenciais (Boothroyd, 2010)

Outro elemento da cooperação diz respeito ao engajamento dos demais entes federativos (federal e estadual) na cooperação metropolitana, que poderia se tornar mais intenso, à medida que uma legislação, como o Estatuto da Metrópole, exista. O governo federal e estadual podem no entanto, não estar dispostos a dispensar recursos para a colaboração nas regiões metropolitanas, ou tampouco ajudar a constituir fundos específicos. Como atentou Abruccio (2009), pode não haver interesse dos entes federativos seniores de se envolver nos assuntos municipais e metropolitanos quando o risco de assumir o custo da cooperação com os atores políticos em disputa localmente se torna alto. O governo federal, que controla a maior parte dos recursos, ao invés de se envolver diretamente na política do município, pode delegar ao legislativo federal, a tarefa de negociar no plano local, o resultado da estratégia colaborativa, como a liberação de editais com recursos destinados aos municípios. Destinado assim, maior energia colaborativa para negociar com os municípios metropolitanos de maior porte, que por contar com um colégio eleitoral significativo no estado, podem se beneficiar de um acesso e apoio político maior do executivo federal (ministérios). Sem o apoio dos governos detentores dos recursos, pouco se pode fazer para a política de agregação que possua autoridade metropolitana com governabilidade e legitimidade de poder (Abruccio, 2009). No caso da região metropolitana de Natal, mesmo com a obrigatoriedade da lei, os governos federal e estadual tem abandonado a questão da coordenação

metropolitana, em parte pela incerteza sobre os custos eleitorais de apoiar grupos rivais em disputa (em uma política com recursos escassos e de competência exclusivamente do município) e no qual o resultado da cooperação pode alterar as coalizões internas e chances de sucesso eleitoral na capital.

Como afirmaram os representantes dos municípios entrevistados,

“O (Governo) Federal libera os recursos, ele libera algum edital para os resíduos sólidos, antes era bem mais e hoje já está menos; e o Governo do Estado é aquilo que falei: trabalhou a política estadual dos resíduos sólidos onde estava mais problemático, mas na Região Metropolitana ele meio que deixou quieto. (...) O que foi feito na Região Metropolitana”? Praticamente nada”. Teve uma reunião ali e tal, mas você não vê nada efetivo, eles não estão lutando pelo consórcio da Região Metropolitana, digamos assim. Não sei se por ser uma região metropolitana, de certa forma já está agrupado, porque nem todos os municípios tinham essa questão da gestão, então assim, você não vê esse trabalho efetivo pelo Governo do Estado na Região Metropolitana”. (Entrevista secretário de planejamento do município de Macaíba, maio de 2017) .

“No contrato da Braseco, não houve participação do estado”. (Entrevista com Secretario Adjunto de Recursos Hídricos, maio de 2017)

“Nós estamos conurbados com Natal e estamos perdendo uma ótima discussão sobre os transportes coletivos, e não se discute isso de forma metropolitana. Estamos aqui sem licitação (...) o Governo do Estado tem licitação e Natal está tentando fazer a dela. Mas na hora que a gente tentou, ano passado, puxar essa discussão para fazer junto com Natal, Natal disse “não mexa com isso não, já é difícil fazer internamente, imagina com a região metropolitana”, e eu acho que é uma quebra de paradigma, porque todos poderiam ganhar. A questão de mobilidade é muito clara porque, por exemplo, tem um ônibus que serve ao litoral de Parnamirim e que chega em Ponta Negra e não pega mais ninguém, e faz um percurso maior do que faria, entre os municípios, dentro da cidade de Natal. Não tem receita nenhuma e isso, provavelmente, a empresa tem o maior custo para fazer esse transporte. Então se ele pegasse metade do que ele ganha com a tarifa e desse para Natal, e entregasse o cidadão em Ponta Negra,

seria um grande negócio para os dois, porque ela não arrecada nada indo até lá e só atrapalha o trânsito. O que eu sinto é que falta a visão metropolitana, hoje a visão metropolitana é mais um discurso. O Governo do Estado agora faz o discurso de “agora nós assumimos, agora vamos ter reunião a reunião metropolitana e (...). Chamou-se os prefeitos, discutiu a região, passaram-se dois anos e ninguém fez mais nada”. (Entrevista com Secretário de Planejamento de Parnamirim, maio de 2017).

Nem mesmo a criação de um arcabouço institucional colaborativo, em nível nacional, como a Lei dos Resíduos Sólidos (PNRS), tem oferecido a segurança política necessária para que os municípios possam atuar na resolução de políticas de interesse comum da RMN, se revelando insuficiente para a dinâmica federativa e político institucional local.

5.3. Desenho Institucional e a importância da legislação

Para entender a colaboração metropolitana no Brasil, é necessário entender a própria autonomia do município definida no pacto federativo brasileiro. O que diferencia a federação brasileira, dos demais países, é que o município, no Brasil, faz parte do pacto federativo como um ente institucionalmente, politicamente e legalmente autônomo, o que implica em novas condições para a colaboração com os demais municípios e com outros níveis de governo.

Após Constituição de 1988, o pacto federativo brasileiro, concedeu autonomia política-administrativa e legislativa aos municípios, em uma experiência diferenciada, em relação a maioria dos regimes federativos no mundo. Embora os municípios tenham adquirido autonomia política para decidir sobre o futuro de suas realidades, a efetiva dependência financeira dos demais entes (federal e estadual) a partir da nova redistribuição do bolo tributário nacional, alicerçada sobre uma capacidade de arrecadação tributária quase irrisória frente às competências constitucionais assumidas, “gerou, para a maioria dos municípios, mais a competição e concorrência por recursos que a coordenação e colaboração federativa” (Abrucco, 2009). A competição por recur-

sos financeiros e políticos incentivou efeitos autárquicos perversos como a fragmentação de serviços, como estratégia de gestão¹⁰⁵, a exemplo da *prefeituração* e do federalismo *compartimentalizado* (criaturas do federalismo brasileiro), desestimulando, uma visão republicana e colaborativa, necessária a governança metropolitana. (Abruccio, 2009)

Esse movimento, tem sido acompanhado, nos últimos vinte anos, por avanços na legislação brasileira no sentido de garantir a democratização e eficiência na prestação de serviços públicos, coordenação e cooperação intergovernamental e descentralização político-administrativa, evidenciada, inicialmente, com a aprovação do *Estatuto das Cidades* em 2001 (Lei Federal n. 10.257), da *Lei dos Consórcios Públicos* em 2005, da *Lei do Saneamento Básico* de 2007, da *Lei dos Resíduos Sólidos* em 2010 e, por fim, do *Estatuto da Metrópole* em 2015.

A Lei federal que criou o *Estatuto da Cidade*, em 2001, regulamentou as diretrizes a serem observadas no desenvolvimento da política urbana local, ao mesmo tempo em que prevê um conjunto de instrumentos urbanos para as aglomerações metropolitanas, como as operações urbanas consorciadas interfederativas, aprovadas por leis estaduais específicas, que podem ser utilizadas pelos municípios, e de participação social nas decisões relacionadas ao espaço público. (Ministério das Cidades, 2003).

A *Lei dos Consórcios Públicos* (Lei n. 11.107 de 2005), criou não apenas uma norma legal para operação dos consórcios intergovernamentais existentes e para os novos consórcios, como também mecanismos de financiamento através de transferências voluntárias dos órgãos federais destinadas aos estados e aos municípios, cujas ações sejam desenvolvidas por meio de consórcios públicos (Decreto n. 6.017 de 2007). O mecanismo ofereceu maior segurança jurídica e financeira aos mais variados arranjos consociativos desenvolvidos recentemente nos municípios brasileiros.

¹⁰⁵ inclusive repassando o ônus da política para os demais entes, como afirmam os teóricos da escolha pública.

A *Lei do Saneamento Básico* (Lei 11.445/2007) prevê a universalização dos serviços de abastecimento de água, rede de esgoto e drenagem de águas pluviais, além da coleta de lixo, prevendo o consorciamento entre os municípios, em programas de investimentos federais. Entre as principais mudanças estabelecidas está o controle social na gestão dos serviços prestados de saneamento através do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Sinisa). O sistema tem como objetivo coletar e sistematizar dados relativos às condições da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, permitindo e facilitando o monitoramento e avaliação da eficiência e da eficácia da prestação dos serviços de saneamento básico. A Lei do Saneamento Básico determina ainda investimentos no setor incluindo recursos provenientes do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC). A maior parte dos novos investimentos foi direcionada para o esgotamento sanitário¹⁰⁶.

Complementa a legislação colaborativa municipal, a criação do *Estatuto da Metrópole* (Lei Federal n. 13.089 de janeiro de 2015). A lei constitui um marco regulatório institucional para todo o território nacional para o fortalecimento do processo de gestão compartilhada das políticas públicas territoriais urbanas nas metrópoles. Prevê o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum voltadas para o desenvolvimento das regiões metropolitanas. O texto prevê ainda uma série de instrumentos com obrigatoriedade de implementação aos entes metropolitanos (com prazo determinado até 2018), a partir da data de publicação do Estatuto.

A vigência de um marco regulatório e institucional colaborativo no qual se baseia a legislação atual, ainda tem representado um grande desafio para a maioria dos municípios metropolitanos. No caso do Estatuto da Metrópole, o marco legal que coloca a necessidade de colocar em prática instrumentos de gestão compartilhada e de desenvolvimento integrado, que envolvem vários dilemas de interesse comum. Para a maioria dos municípios, ainda há uma incerteza sobre

¹⁰⁶ No Brasil, apenas 47% da população urbana brasileira tem acesso a rede coletora de esgoto e apenas metade desse percentual conta com serviço de tratamento de esgoto. (IBGE, 2008)

como efetivar a governança proposta pelo Estatuto¹⁰⁷, em função das contradições existentes em termos da fragmentação institucional metropolitana, da capacidade político-financeira dos municípios e da eminência da obrigatoriedade da lei. O que reflete a resistência para os municípios metropolitanos, bem como o pedido de prorrogação do prazo para seu cumprimento (inicialmente previsto para janeiro de 2018 e adiado para 2020).

Todos esses instrumentos normativos iniciais, foram inovações criadas a partir da Constituição de 1988, que reforçaram uma tendência para uma maior coordenação entre os entes federativos (governo federal, estados e municípios) no sentido de evitar a fragmentação institucional na gestão pública. Essa orientação consorciada, de fato, tem se fortalecido, nos últimos anos, no Brasil, ganhando novos formatos institucionais (consórcios, câmaras setoriais, comitês tripartites, arranjos produtivos locais, etc.) de cooperação intergovernamental e participação da sociedade civil, agentes privados e organismos não governamentais ligados ao desenvolvimento¹⁰⁸ (Klink, 2010).

A Lei Nacional dos Resíduos Sólidos em 2010, pode ser considerada a legislação que incorpora um dos maiores avanços institucionais para a colaboração metropolitana, em termos de marco regulatório e institucional. Incorpora conceitos modernos de gestão de resíduos sólidos e traz novas ferramentas à legislação ambiental brasileira. De acordo com a legislação federal, a política de resíduos sólidos é de responsabilidade do governo municipal (Constituição Federal de 1988; PNRS, 2010). A Lei entende que o município brasileiro, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, passou a ser um ente federativo autônomo, dotado de competências próprias, independência administrativa, legislativa e financeira e, inclusive com a faculdade de legislar sobre assuntos de interesse local; pode suplementar a legislação federal e a estadual e, pode organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços

¹⁰⁷ No capítulo 3, art. 6, a lei determina a “prevalência do interesse comum sobre o local”, ou seja, o interesse da coletividade, das presenças sociais de uma escala que transborda sobre o físico e o administrativo, em sobreposição aos interesses do ente municipal individualmente. Notadamente, embora o princípio alude o norte da governança metropolitana ao interesse comum, o princípio por si só não garante a cooperação intergovernamental, sobretudo pelos incentivos existentes para a não cooperação, econômicos e político-partidária existentes. (Ministério das Cidades, 2015)

¹⁰⁸ O formato da Lei dos Consórcios Públicos tem como modelo a destacada experiência de consórcio metropolitano no ABC Paulista. (Klink, 2010).

públicos de interesse local de caráter essencial (Artigo 30 incisos I, II e V), daí derivando a interpretação de que o município é, portanto, o detentor da titularidade dos serviços de limpeza urbana e toda a gestão e manejo e dos resíduos sólidos, desde a coleta até a sua destinação final. (Ministério das Cidades, 2015).

A legislação trouxe varias inovações, ao escopo de planejamento da gestão municipal: a) Os planos de resíduos sólidos devem tratar não apenas dos resíduos sólidos urbanos (domiliares e limpeza urbana), e sim de uma ampla variedade de resíduos sólidos; b) abranger o ciclo que se inicia desde a geração do resíduo, com a identificação do ente gerador, até a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos; c) a responsabilização do setor público, titular ou concessionário, do consumidor, do cidadão e do setor privado na adoção de soluções que minimizem ou ponham fim aos efeitos negativos para a saúde pública e para o meio ambiente em cada fase do “ciclo de vida” dos produtos. (PNRS, Lei nº 12.305/2010)

A lei estabelece um rol de instrumentos necessários para o alcance dos objetivos da política, sendo os planos de resíduos sólidos um dos seus principais e mais importantes instrumentos, que podem ser elaborados a nível nacional, estadual, microrregional, de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, intermunicipal, municipal, bem como a nível dos geradores descritos no art. 20. (PNRS, Lei nº 12.305/2010).

A grande inovação da *Política Nacional de Resíduos Sólidos* – PNRS (Lei nº 12.305/2010), se refere ao condicionante da lei que envolvem penalidades para os municípios que não cumprirem a elaboração do Plano Municipal de Resíduos Sólidos, com prazo definido (02 de agosto de 2012), como condição para os municípios tenham acesso aos recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade (Art.18; Art. 55). A legislação federal prevê penalidades para os municípios que não se adequaram as diretrizes da política nacional, como na determinação sobre a eliminação dos lixões, em que o município se vê impedido de obter empréstimos

federais, caso não cumpra a lei e ofereça um destino inadequado para os resíduos sólidos no seu território¹⁰⁹.

No sentido de se adequar a legislação, os governos estaduais têm auxiliado os municípios na elaboração dos planos municipais de resíduos sólidos, e até a iniciativa própria dos municípios, que se viram impedidos de receber recursos importantes da União, no sentido de responder as demandas locais dos seus territórios. Além da existência do plano concluído, aprovado e que esteja em conformidade com o conteúdo mínimo previsto na Lei nº 12.305/2010, é condição necessária, porém não suficiente para formular o pedido por recursos. É essencial, que o objeto do pleito esteja ainda contemplado pelo plano. Outro instrumento de gestão, previsto pela legislação, se refere à possibilidade dos municípios se reunirem na forma de consórcios públicos na área de resíduos sólidos, como forma de baratear o gerenciamento dos mesmos. Além disso, a lei prevê que os municípios brasileiros só receberão recursos federais para gerir seus resíduos, caso estes se consorciem com os demais, tendo assim maiores economias de escala. (PNRS, Lei nº 12.305/2010).

A legislação prevê, ainda, mecanismos para a participação pública, quando estabelece que os planos municipais devem contemplar ampla participação social, contendo inclusive metas e estratégias nacionais sobre o tema. Também estão previstos no plano, planos estaduais, microrregionais, de regiões metropolitanas, planos intermunicipais, municipais de gestão integrada de resíduos sólidos e os planos de gerenciamento de resíduos sólidos. (PNRS, Lei nº 12.305/2010).

Apesar dos avanços na implementação da PNRS no Brasil, através da elaboração dos planos intermunicipais, metropolitanos e municipais de resíduos sólidos, ou através de esforços

¹⁰⁹ No que se refere a política de resíduos sólidos, a prazo inicial do governo federal para eliminar os lixões nos municípios era a Copa do Mundo de 2014, para se adequar as diretrizes dos organismos internacionais ligados a saúde e ao meio ambiente (como a OMS, ONU, BID) e implantar as novas orientações da PNRS. Em 2016, uma marcha de prefeitos conseguiu prorrogar o prazo para 2017. Há, atualmente na Câmara, um Projeto de Lei 2289/15, do Senado, que prorroga para o período 2018 e 2021, conforme o tamanho da população, o prazo para que os municípios encerrem os seus lixões e os substituam por aterros sanitários. “Precisamos da prorrogação urgente dos prazos. Isso vai trazer mais fôlego”, defendeu a representante da Confederação Nacional dos Municípios, Cláudia Lins (Câmara dos Deputados, 2017). em <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/meio-ambiente/536580-debatedores-reclamam-financiamento-para-acabar-com-lixoes-e-dar-destinacao-adequada-a-residuos-solidos.html> acesso em 20/06/17.

próprios, somente 33,5% dos municípios (representando 1.865 municípios brasileiros) declararam possuir Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, nos termos estabelecidos pela PNRS, segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC (IBGE, 2013).

Segundo dados do Ministério do Meio Ambiente, a maioria dos municípios no Brasil ainda não dispõe de recursos técnicos e financeiros para solucionar os problemas ligados à gestão de resíduos sólidos, ou ainda, não conseguem visualizar possibilidades de estabelecer parcerias com segmentos privados que deveriam ser envolvidos na gestão e na busca de alternativas para a implementação de soluções¹¹⁰. Raramente utiliza-se das possibilidades e vantagens da cooperação com outros entes federados por meio do estabelecimento de consórcios públicos nos moldes previstos pela Lei de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007) e Lei de Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005) e de seus respectivos decretos de regulamentação, Decreto nº 7217/2010 e Decreto nº 6.017/2007). Ainda é frequente observar-se a execução de ações em resíduos sólidos sem prévio e adequado planejamento técnico-econômico, sendo esse quadro agravado pela falta de regulação e controle social no setor. (SINIR/MMA, BRASIL, 2016)

No plano normativo, a Política Nacional de Resíduos Sólidos aprovada em 2010, determinou um prazo (2 de agosto de 2014) para a extinção de todos os lixões do país e aquilo que não pudesse ser reciclado ou reutilizado (rejeito) fosse encaminhado para os aterros sanitários. A lei prevê que, os gestores municipais que não se adequaram à política até o prazo estabelecido, estarão sujeitos a ação civil pública, por improbidade administrativa e crime ambiental. Sem a prorrogação dos prazos, as prefeituras com lixo a céu aberto podem responder por crime ambiental, com aplicação de multas de até R\$ 50 milhões, risco de não receberem mais verbas do governo federal e até risco de perda de mandato (PNRS/MMA, 2017).

A responsabilidade para fiscalizar e acompanhar a implementação da política de resíduos sólidos no município cabe ao Ministério Público (MP). Dentre as ações da instituição, para o cumprimento da PNRS, tem sido a formalização de Termos de Ajustamento de Conduta junto aos

¹¹⁰ De acordo com a Confederação Nacional dos Municípios, os aterros sanitários só são economicamente viáveis para municípios com mais de 100 mil habitantes. (CMN, 2017).

municípios, estabelecendo metas e discutindo como os gestores avançariam no gerenciamento de resíduos sólidos. Para atender a legislação, os prefeitos precisam mostrar ao MP que esta tomando providências em relação aos resíduos sólidos no município. A atuação do MP na RMN, através da adoção dos termos de ajustamento de conduta, tem pressionado os municípios para adesão ao aterro metropolitano (e ao contrato com a Braseco) e para a viabilização de alternativas para o cumprimento da PNRS¹¹¹.

A necessidade de coerção ou de incentivos seletivos opera no sentido de estimular ou de desestimular a ação coletiva. Com a reduzida capacidade econômica dos municípios da RMN e a ausência de incentivos financeiros e políticos, a maioria dos municípios tende a não colaborar (com os demais e com a PNRS), a menos que uma força maior (Estado) o obrigue através da legislação. A maioria dos entrevistados reconheceu a existência da legislação, como uma das principais variáveis do dilema metropolitano. A possibilidade de perda de recursos federais em razão do descumprimento da legislação pode criar uma armadilha eleitoral relacionada ao desempenho do gestor municipal. Sem recursos e com a ameaça das penalidades, a alternativa da maioria dos municípios tem sido colaborar com o arranjo do aterro metropolitano controlado pelo município central. No entanto essa colaboração é apenas ad hoc.

Como descreveu um dos entrevistados sobre o papel da legislação em dificultar a cooperação entre os municípios na gestão dos resíduos sólidos na área metropolitana,

“A legislação já cobre essa ideia da cooperação, da junção de interesse, busca melhorar a questão dos resíduos sólidos, mas, infelizmente, eu não consigo enxergar isso de forma real”. (Entrevista Secretário de Planejamento do município de Parnamirim, maio de 2017).

“Eu acho que a tendência é que haja essa cooperação por força da lei, porque a política fala textualmente sobre consórcio, parcerias, eu acho que a tendência vai ser ter que fazer consórcios, fazer associações na

¹¹¹ A dificuldade de fiscalização do Ministério Público nos municípios também se coloca como outro obstáculo. A desconfiança da Braseco sobre a quantidade de resíduo enviada pelos municípios ao aterro metropolitano tem sido apontada como uma das dificuldades para a sobrevivência financeira do aterro metropolitano. O município, por exemplo, pode enviar 100 toneladas de lixo, que seria a quantidade que o município pode ou deseja pagar, mas o município produz um volume muito maior e essa diferença pode ter uma outra destinação, desconhecida do MP.

Região Metropolitana”. (Entrevista Secretario de Planejamento do município de Macaíba, maio de 2017).

“Eu entendo que dificulta, porque a legislação traz penalidades e, pela falta de recursos, muitos têm a dificuldade de iniciar e não terminar, e se terminar não manter. E a legislação vai trazer penalidade para isso. Então muitos preferem, às vezes, até não buscar a solução com medo da penalidade se não conseguirem cumprir. A lei trouxe um start para que o problema fosse resolvido “ó, resolva. Se você não resolver, você vai sofrer essas penalidades”, e você tem até tal data para resolver.” (Entrevista Secretário de Planejamento do município de Extremoz, maio de 2017).

A disposição do prefeito para cooperar envolve, portanto, mais que, a delimitação de regras claras para a cooperação, prevista pela lei, de um sistema de compensações maiores que os custos eleitorais de insucesso eleitoral. Como observou Garson (2009), outros fatores como “o tamanho do grupo, a diversidade de preferências, a identidade de objetivos de políticas, a presença da liderança, a necessidade de coerção ou de incentivos seletivos, podem operar no sentido de estimular ou de desestimular a ação coletiva. A resultante final dependerá da força e sentido em que operam”. (GARSON, 2009 p.77)

5.4. As diferenças de poder e recursos entre os municípios

A realidade de enfrentamento da questão metropolitana e a disposição dos municípios para cooperar dependem do próprio contexto da estrutura metropolitana, que trata das desigualdades estruturais entre os municípios, em termos de finanças públicas, da geração de riqueza, das características socioeconômicas e demográficas de suas populações, de tal forma que, as desigualdades e disparidades entre os municípios, criam uma relação desigual entre eles, desde a questão da autonomia para legislar, até mesmo o fortalecimento de centralidades (COSTA, 2012).

Estudos do Observatório das Metrôpoles tem identificado a RM Natal como uma metrópole em formação, se comparada aos demais aglomerados urbanos de capitais da região Nordeste (Clementino, 2014). A disparidade de condições econômicas e sociais dentro da RMN tem sido reforçada pela adesão de um contingente cada vez maior de pequenos municípios, com baixa capacidade política e financeira para sobreviver apenas com recursos próprios. Com exceção dos maiores municípios do entorno metropolitano (Natal e Parnamirim), a maioria dos municípios da RMN possui uma população menor que 40 mil habitantes, baixa capacidade de investimento e alto endividamento, e a participação de receitas próprias e financiamento do gasto local altamente dependente das transferências intergovernamentais, como o FPM (Almeida et al, 2014).

A região metropolitana de Natal, antes mesmo de sua constituição, tem sido historicamente marcada por fortes desigualdades sociais, econômicas, políticas e regionais. As consequências da expansão metropolitana para além dos limites da capital, Natal, já eram evidentes, na década de 1980, com o deslocamento da base industrial da capital para áreas de expansão localizadas na periferia rural, pela migração para a capital da população do interior oriunda das áreas atingidas pela seca ou pela ausência de atividade econômica. Pobreza extrema, alto desemprego, habitações precárias, desnutrição e mortalidade infantil, violência e ameaça ao meio ambiente, estavam entre os principais problemas até a década de 1990 para aglomerações urbanas de pequeno porte

nas capitais brasileiras, como Natal. Apesar da ampliação das políticas e programas sociais do governo federal e criação de instituições descentralizadas de proteção social nos estados e municípios nas áreas da habitação, saúde, educação e assistência social, a resposta dos municípios da RMN, a coordenação metropolitana não tem sido efetiva.

Nas décadas seguintes, a expansão urbana de Natal já atingia os demais municípios limítrofes, como Parnamirim, Macaíba e São Gonçalo do Amarante, com crescimento da atividade produtiva da região, que envolvia a decadência da atividade industrial e a ascensão do setor de serviços. A melhora nos indicadores sociais e crescimento da renda da população, provenientes da descentralização política e administrativa federal, deu ânimo ao setor de serviços em expansão da região que contava com a presença de investimentos imobiliários privados nacionais e internacionais (principalmente aos ligados a atividade do turismo). Por outro lado, os problemas metropolitanos se acentuaram com a expansão para além das jurisdições municipais, revelando a questão metropolitana atual: ausência ou precariedade da infraestrutura urbana (ruas, saneamento e esgotamento sanitário, iluminação pública, transporte), ameaça ao meio ambiente e o aumento da violência.

A retomada dos investimentos federais nas áreas metropolitanas a partir dos anos 2000 levou os governos locais a ter que lidar com o problema da cooperação metropolitana e das questões de interesse comum, tais como: a ausência da infraestrutura social na periferia e nas áreas conurbadas, no aumento do tráfego e dificuldades de mobilidade urbana, no crescimento do desemprego e do subemprego, em razão das crises na economia interna e externa, na problemática do destino e tratamento adequado dos resíduos sólidos e no crescimento da violência na região metropolitana, por exemplo.

Um dos fatores nas condições que os municípios possuem para cooperar pode depender do tamanho do município e da estrutura hierárquica de poder no acesso que este tem ao governo federal. Municípios maiores em regiões metropolitanas tendem a não cooperar com os municípios menores, por possuírem mais autonomia, em termos econômicos e políticos-eleitorais, e

mais canais de acesso a recursos no plano federal, se comparados aos municípios pequenos e do interior. O acesso dos pequenos municípios aos recursos da esfera federal é quase inexistente, restando na maioria das vezes, o legislativo estadual como meio de acesso aos recursos federais.

O desequilíbrio de poder entre os participantes da RMN tem sido um dos dilemas comuns à cooperação. Se os participantes não tem capacidade, organização, estatuto ou recursos para participar ou não participam da mesma forma que os demais interessados, o processo de colaboração é propenso à manipulação pelos atores mais fortes e organizados para a representação, mais especializados e com mais poder econômico e político. A concentração de recursos econômicos, técnicos e políticos na capital tem criado uma incerteza sobre quem se beneficiaria dos resultados da colaboração na política de resíduos sólidos na região metropolitana. Esse receio dos municípios tem feito parte das estratégias de colaboração na RMN, a exemplo da discussão inicial sobre o contrato do aterro metropolitano. O risco de que o município central, com mais poderio técnico, econômico, jurídico e político (único fiador do contrato com a Braseco e que controla a maior parte do custeio e manutenção do aterro sanitário) possa definir as condições de gestão interna da política de resíduos sólidos nos demais municípios (custo por tonelada do resíduo, localização do aterro, infraestrutura de transporte até o destino final, etc.) freia qualquer incentivo para a cooperação metropolitana¹¹². Para os demais municípios, a ausência de condições socioeconômicas e capacidade fiscal para criar alternativas ao aterro sanitário existente e a necessidade de cumprimento da legislação, leva os gestores a um dilema de difícil solução. Em um contexto de recursos escassos, a criação de uma estratégia colaborativa pode envolver concessões econômicas e político-eleitorais que os municípios da RMN não estão dispostos a fazer.

¹¹² Como no episódio, ocorrido em maio de 2016, na qual a Secretaria de Meio Ambiente do município de Ceara Mirim, manteve a proibição (por cerca de 24 horas) do acesso e descarga dos resíduos sólidos oriundos da capital, Natal, ao aterro sanitário da Braseco, devido a um vazamento de chorume nos caminhões que levam os resíduos a unidade de armazenamento metropolitana. A Urbana, obteve uma medida liminar no dia seguinte, determinando a liberação do acesso dos seus veículos da capital ao aterro sanitário. O órgão declarou que “a Secretaria de Meio Ambiente, Turismo e Desenvolvimento Econômico de Ceara Mirim ultrapassou todos os limites legais quando descumpriu a legislação federal, ao proibir a coleta, transporte e tratamento dos resíduos sólidos do município de Natal”, atribuição do IDEMA. O argumento do secretário foi de que “a Braseco - gestora do aterro sanitário situado em Ceara Mirim, na região metropolitana de Natal (RMN) - não tem tido condições financeiras de realizar e cumprir o que esta previsto devido a existência de uma dívida superior a R\$ 20 milhões da Prefeitura de Natal, além de impostos devidos a Prefeitura de Ceara Mirim. A dívida inviabiliza a funcionalidade técnica do aterro”. (Secretário de Meio Ambiente de Ceara Mirim, Neto Coutinho, Tribuna do Norte, 12/05/2016)

De forma que, em um contexto de autonomia política e legal (garantida constitucionalmente) e sem acesso aos recursos do Estado, os municípios menores tendem a não cooperar, seja atuando como *free rider* (efeito “carona”) da política, pela desconfiança de que o resultado da cooperação (participação no aterro) possa torna-los acessório de poder de regulação do contrato do aterro sanitário com a Braseco, pela capital, Natal. Por outro lado, a exigência do Estado (Leviatã), através da PNRS, impõe penalidades aos gestores municipais que não tem colaborado para elaborar os planos municipais de gestão dos resíduos sólidos, não eliminaram os lixões, ou que ainda não destinam adequadamente os resíduos sólidos no município¹¹³. A ameaça externa da legislação, com a atuação do MP, faz com que os governos criem um ambiente de colaboração, embora aparente, no sentido de se protegerem das penalidades, que poderiam resultar em insucesso eleitoral nos seus territórios.

Como afirmou o representante do município de Macaíba,

“Isso é, eu acho, um dos pontos que termina retardando o consórcio dos municípios. O poder econômico prevalece, quem tem mais poder econômico sobre quem tem menos poder econômico”. O aterro é de Natal, a concessão é de Natal, e o preço da tonelada é atrelado à Natal. “Então assim, por mais que a gente tente, só tem ele, então está bom, “eu não preciso do seu contrato não, meu contrato é com Natal”, é mais ou menos nesse nível de conversa. Como você não tem outro aterro na região, você termina ficando na mão dele. Então assim, esse é um exemplo de Natal, por ser a capital, por ter o aterro, porque assim, não é viável ter um aterro para um município como Macaíba, com 80 mil habitantes, o custo é praticamente o mesmo do de Ceará-Mirim, o custo básico que você vai ter lá direto de operação; lógico, você não vai ter cinco máquinas, mas vai ter que ter duas ou três máquinas lá para operar, que na hora que você faz o consórcio e pega os municípios você termina barateando esses custos, que é o que eles fazem lá, quanto mais municípios tiver, mais barato ele vai ficar”. (Entrevista Secretário de Planejamento do município de Macaíba, maio de 2017)

¹¹³ A Federação dos Municípios do RN (FEMURN) e a Confederação Nacional de Municípios (CNM) tem ocupado um papel importante politicamente para os pequenos municípios funcionando como lobby junto ao Congresso, na prorrogação do prazo para elaboração dos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos e na eliminação dos lixões.

De forma que, a saúde financeira e manutenção do contrato com a empresa responsável pela concessão do aterro sanitário metropolitano (Braseco) dependem economicamente dos repasses do município central. Algumas concessões no sentido da colaboração metropolitana, foram realizadas pelo município central como a concessão e manutenção do contrato com a empresa para tratamento e destinação final dos resíduos sólidos urbanos, no município de Natal, por um período de 20 anos. Certamente, a deserção dos demais municípios da região metropolitana poderia gerar externalidades negativas para o contrato existente, bem como sobre o destino adequado dos resíduos dos municípios para o aterro metropolitano, conforme definido pela PNRs.

5.5. O papel da liderança na Governança dos Resíduos Sólidos

Uma área muito fragmentada de municípios desiguais no que se refere as condições sócio-econômicas e capacidade fiscal¹¹⁴, terá certamente mais dificuldade de cooperar. De acordo com a literatura sobre governança colaborativa, essa dificuldade poderá ser amenizada pela presença de líderes fortes ou de incentivos conferidos pela União (Post, 2004, p.82). De acordo com Lasker e Weiss (2003), a presença de "líderes facilitadores", onde a distribuição de energia é mais assimétrica ou os incentivos para participar são fracos ou assimétricos, pode desempenhar o papel de mediadores dando voz significativa aos participantes em desvantagem, bem como encorajando os participantes a ouvir uns aos outros. A disponibilidade desses líderes deve ser suscetível e depende das circunstâncias locais. Tal mediador também será capaz de construir confiança durante o processo colaborativo, ficando acima da disputa e mantendo a Integridade processual e transparência do processo colaborativo". (Ansell & Gash, 2007, p.13).

Garson (2009) observa, entretanto, que para o caso brasileiro, de alta fragmentação e do comportamento autárquico dos municípios, a presença de líderes fortes, no entanto, não pode se

¹¹⁴ a exemplo das aglomerações urbanas brasileiras de pequeno porte, como a RMN.

tornar o elemento decisivo do sucesso, pois claramente teríamos uma situação de instabilidade. (Garson, 2009 p.77-78)

Quando questionados sobre se havia alguma liderança na região metropolitana na política de resíduos sólidos capaz de desempenhar esse papel de “mediador” da colaboração, a maioria dos representantes dos municípios entrevistados afirmaram não perceber na RMN a presença de uma liderança metropolitana atuante na defesa da gestão dos resíduos sólidos. Conforme afirmou o representante do governo do estado,

“Não tem ninguém ainda que assuma isso como uma bandeira, uma bandeira, eu não percebo isso, pode ser que em nível local (...), nível estadual não vejo ninguém, nem organização, nem pessoa, autoridade política que venha tratar específico. Mas é como eu te falei isso não é uma coisa agradável, palatável politicamente, eles nem conseguem entender, daqui que eles consigam entender e repassar isso para alguém...” (Entrevistado com o Secretario adjunto de Recursos Hídricos do governo do estado do RN, em maio de 2017)

A política metropolitana de Resíduos Sólidos, com mais obrigações que recursos, tem sido um tema amargo politicamente na RMN, com muitos atores na tomada de decisão, e que pouco interessa politicamente como bandeira que possa ser convertida em sucesso eleitoral, tanto no nível municipal como no governo estadual. A ausência do CDM como um “fórum colaborativo” metropolitano efetivo, formado por representantes dos municípios, é um exemplo disso. Difere, por exemplo, de outras políticas de infraestrutura urbana, como a política de saneamento básico, mais estruturada politicamente, sob a condução do governo estadual e dos consórcios públicos, há um desenho institucional mais claro e viável financeiramente a nível federal, envolve menos atores na tomada de decisão e possui mais lobby no congresso.

5.6. Participação pública na governança

Os avanços da participação social na gestão pública no Brasil, tem como contexto, a reforma do Estado, no início da década de 1990, bem como criação de um consenso nacional, materializado na Constituição de 1988, da necessidade de um esforço colaborativo, consorciado e integrado entre os entes federativos (governo federal, estados e municípios) na formulação e implementação conjunta das políticas públicas e de mecanismos inovadores de participação da sociedade nas decisões públicas. A PNRS, em seu Capítulo II, Inciso VI, por exemplo, define o controle social como um “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações e participação nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos” (BRASIL, 2010, p. 01). Dentre os avanços institucionais mais significantes nas novas experiências colaborativas na gestão pública nos municípios brasileiros, nas décadas recentes, temos as experiências dos conselhos gestores (principalmente nas áreas da saúde, assistência social e educação), do orçamento participativo e dos consórcios públicos, como os principais mecanismos de controle social recente na política brasileira.

No entanto, apesar do avanço constitucional, é necessário levar em conta que a própria percepção pelo cidadão do fenômeno metropolitano e suas soluções, ainda tem estado dentro da órbita de competência do município. Embora os cidadãos tenham que lidar cotidianamente com a falta d’água ou de água limpa em sua residência; a ausência da coleta de lixo e saneamento; a dificuldade de acesso ou atraso nos deslocamentos diários para trabalho, estudo ou entretenimento; o aumento das temperaturas e secas na região (em função das mudanças climáticas), a ausência de equipamentos públicos, de parques e áreas verdes; do aumento do preço da moradia e do transporte; da dificuldade de matrícula em escolas e creches; do desemprego de jovens e adultos; da carência de vagas nos hospitais e unidades de saúde, bem como da ausência de investimentos do serviço público necessários para o desenvolvimento econômico local (ou aumento do déficit fiscal), entre outros, muitos desses problemas não adquiriram a magnitude e visibilidade sufi-

ciente para despertarem nos agentes políticos, a consciência sobre o fenômeno urbano metropolitano¹¹⁵.

A visão do cidadão, de uma forma geral, se concentra normalmente no âmbito municipal, capaz de materializar a política pública através de investimentos dos demais entes superiores, federal e estadual. Trata-se de uma cultura política associada ao municipalismo, característico das relações de poder entre os entes governamentais e entre os governos e o cidadão. No plano local, o cidadão recorre ao governo municipal, como acesso as estruturas de poder da federação. Não há nos municípios da RMN uma instância inclusiva, exclusiva e transparente de participação social na PNRS. Sem instrumentos efetivos de participação social, como a representação em conselhos setoriais, audiências públicas e outros mecanismos de transparência e accountability, a saída para a maioria da população tem sido a manifestação através das mídias sociais, como um canal informal para identificar deficiências nos serviços de coleta e de comunicação com o gestor municipal.

Como observou o representante do município de Parnamirim,

“(...) Na questão da sociedade, ela não costuma participar muito dessas decisões. A gente vê algumas manifestações pontuais de pequenos grupos, mas que não conseguem levantar ou empenhar essa pressão. Um caso é o dos catadores: por mais que você tente agrupar, você não consegue. Agora, com (...) as mídias sociais, a pressão social tem sido bem forte, por outro lado, mas não é uma coisa organizada: um faz a denúncia, outro comenta, e vai gerando um ruído, mas você não vê muita essa questão... tem muita participação? Sim. Quando alguma coisa da operação (da prefeitura) está deficitária. Aí eles começam a se manifestar, eles

¹¹⁵ As regiões metropolitanas brasileiras nasceram, em seu desenho institucional, a partir da indução do governo federal ainda durante o período autoritário, e posteriormente como apêndices do governo estadual, com a descentralização, no período democrático. Sem capacidade decisória, técnica, jurídica e sem influência na disputa por investimento público com os demais poderes, a “cultura” metropolitana não saiu do papel, conforme previa a legislação brasileira e posteriormente o Estatuto da Metrópole, apesar de algumas experiências inovadoras localizadas em Minas Gerais e em Recife. Nos municípios onde os consórcios foram mais presentes, como na região do ABC em São Paulo, houve uma maior conscientização sobre questão metropolitana, em função do histórico de luta política com o governo estadual em favor dos consórcios. Mas que politicamente, não se traduz como uma força política relevante na arena de interesses e na disputa com os demais entes federados por investimentos públicos.

se manifestam bastante, “a coleta atrasou na rua, depositaram certo material”. (Entrevistado com o Secretário de Planejamento do município de Parnamirim, em abril de 2017)

“(…) Agora assim, aqui no município, a coleta da limpeza pública sempre fez tudo. Se fazia uma reforma, tiravam um carro de mão, a prefeitura ia lá e coletava. Tiravam duas caçambas de material da sua casa e botava na calçada, a Prefeitura ia lá; e, se não fosse, começavam a reclamar que a Prefeitura não estava coletando. Há três anos atrás foi revisado um código de postura, e já em cima da lei nacional, foi-se adotado as quantidades máximas que a Prefeitura iria coletar e o restante seria feito pelo gerador. Então a gente tem muito trabalhado com a questão de divulgação e conscientização do pessoal, porque eles ainda querem colocar o material para fora e acham que a Prefeitura é responsável por tirar aquilo dali, e que não é. (Entrevista com Secretário de Planejamento do município de Extremoz, em abril de 2017)

“(…) O cidadão está interessado em limpar a casa dele, ele é capaz de limpar a casa dele, pegar o lixo e por na frente da casa do vizinho. Então eu acho que passa muita pela questão de educação e conscientização, porque você tem até uma população relativamente educada, mas que continua realizando ações que fogem muito do conceito de você ter um ordenamento da limpeza pública de forma concreta. O cidadão acaba de ver o carro do entulho passando hoje e diz “eita olha o carro do entulho, passou e limpou, olha. Vou cortar minha árvore” e colocar na frente, porque para ele a concepção é de que o carro do entulho tem que estar passando toda hora na frente da casa dele. Aí é que está: acho que está faltando é exatamente, primeiro: não devíamos fazer a limpeza do entulho, devíamos cobrar para fazer, lá um caminhãozinho cobrando uma taxa mínima para pagar os custos (...). Se não começar a fazer isso, a gente não vai conseguir avançar. É comum você observar o comportamento das pessoas em relação a isso, porque como a gente permite, “se permite, eu vou continuar fazendo”, e a gente precisa mudar essa lógica, infelizmente não conseguimos chegar lá ainda não. (Entrevista com Secretário de Planejamento do município de Macaíba, em abril de 2017)

Alguns obstáculos à cooperação metropolitana na Política Nacional de Resíduos Sólidos na RMN, também residem em aspectos políticos, econômicos, legais, ambientais ou jurídicos (estoque institucional) anteriores a implementação da PNRS. Como no caso de muitos municí-

pios, que para o cumprimento da lei de resíduos sólidos, precisam lidar com questões locais transversais a política de resíduos sólidos (como questões de saúde pública e de geração de emprego e renda, por exemplo). A coleta seletiva que envolve a colaboração entre prefeituras e cooperativas de catadores tem apresentado um elevado contingente de catadores informais que devido às péssimas condições de trabalho e baixos rendimentos da atividade, migram na região metropolitana em busca de oportunidades geradas pelo “mercado do lixo”.¹¹⁶

De forma que, o arcabouço institucional da PNRS que prevê a implementação de vários mecanismos de mercado, como a possibilidade de concorrência, eficiência, precipitação na oferta de serviços, prestação de contas e transparência, se encontra contraditório diante do contexto apresentado pela PNRS na RMN, que desconsidera variáveis democráticas importantes, como o controle social, previsto constitucionalmente.

5.7. Limites da governança colaborativa na região metropolitana de Natal, Brasil

Os desafios para uma governança colaborativa na RMN são enormes. A curta retomada pelo governo federal de grandes projetos urbanos, a dificuldade de implementação o arcabouço institucional do Estatuto da Metrópole e de políticas públicas associativas, trouxe de volta o debate sobre a governança das áreas metropolitanas. Em um contexto de ausência de investimentos nas linhas de financiamento público, alteração dos limites de responsabilidade fiscal e outros efeitos perversos do federalismo brasileiro, há uma tendência que novos conflitos entre os gover-

¹¹⁶ Recentemente, no sentido do cumprimento da PNRS, o município de Natal tem atuado para retirar animais angulados (de casco) e coibir a circulação de carroças nas áreas de transbordo e de tratamento de resíduos sólidos no município, de forma jurídica e policial, com prazo até maio de 2018. Denominada de Operação Limpeza, a operação, ocorrida em 22 de novembro de 2017, mobilizou os efetivos da polícia municipal, da polícia civil e fiscais das secretarias de serviços urbanos e meio ambiente e urbanismo para o cumprimento da decisão judicial que determinou a remoção imediata de todos os animais angulados (animais de casco) da estação de transbordo municipal e o impedimento do ingresso de pessoas não autorizadas (catadores do antigo lixão) e de animais na estação de transbordo. Cerca de 150 catadores trabalham atualmente na estação de transbordo de Cidade Nova. São catadores que tem como fonte de renda o trabalho informal de coleta de resíduos. Sem qualificação profissional, e em sua maioria, formada por famílias, disputam com catadores formais (pertencentes a uma das duas cooperativas de recicláveis existentes no município) os pontos de transbordo de resíduos nos municípios da região metropolitana. (Tribuna do Norte/ Semsur-retira-catadores-de-antigo-lixão”. ver <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/semsur-retira-catadores-de-antigo-lixao-o/397801> em 23/11/2017.

nos subnacionais e a União venham a tona, sem que hajam arenas e arbitragens para dirimir os problemas e conflitos que possam vir a surgir dessas ações. (Klink, 2010)

No que se refere aos custos de transação da governança metropolitana em Natal, há uma tendência que, em função de recursos cada vez mais escassos e da necessidade premente de cumprimento da PNRS, reforcem o municipalismo autárquico, tanto compulsório como voluntário (Machado, 2012). Além disso, a ausência de lideranças metropolitanas colaborativas e empreendedoras, comprometidas com a governança da RMN, podem levar a um jogo de soma zero para os participantes.

O dilema dos comuns na governança metropolitana tende a aumentar em função dos benefícios que o resultado sub-ótimo da política produz para os participantes mais “empreendedores”, mais fortes e organizados para a representação, mais especializados e com mais recursos econômicos e políticos. A desconfiança dos demais municípios participantes quanto ao processo colaborativo pode levar à deserção ou a participação como “carona”¹¹⁷, caso não haja alternativa mais viável politicamente do que a dependência dentro do arranjo criado pelos municípios maiores para o cumprimento da lei. Ao citar North (1990), Putnam (1993) argumenta que há ainda a tendência de que as instituições se reproduzam e que os modelos institucionais se autoreforcem; mesmo quando ineficientes (Putnam, 1993, p.193). Uma vez assegurado o modelo constitucional “autárquico”, que grupos que possivelmente colheram benefícios nesse regime possam agir racionalmente, trabalhando para mantê-lo (Machado, 2007).

Como descreveu alguns representantes dos municípios entrevistados,

“A gente não tem a lógica metropolitana ainda. Se fala muito, sem dá importância, existe a região formal, juridicamente legalizada, mas ela não existe de fato. É muito mais uma discussão que alguns atores tentam fazer, sabendo que é importante reduzir os custos em função disso, mas, de um todo, de uma forma concreta, sistematizada, ela não existe”. (Entre-

¹¹⁷ Incentivos que partem, inclusive, do próprio governo estadual quando autoriza o legislativo a incluir a participação de municípios na região metropolitana, sem critérios técnicos, nem definição de responsabilidades.

vista com Secretário de Planejamento do município de Parnamirim, em abril de 2017)

“(...) Primeiro, a região metropolitana hoje (...) tem um tamanho maior do que deveria ser. Isso acaba criando dificuldades na visão metropolitana, porque aí primeiro tem esse diferencial de poder, embora (os municípios) tenham entrado por força política, porque na Assembléia funciona muito mais essa questão personalizada: “Ah, mas é do deputado tal, não vamos contrariar o deputado tal, e não custa nada porque a região metropolitana não funciona mesmo”; então assim, essa discussão política de fato, nem existe, não chega a se discutir isso. Eu não vejo uma questão de forças, eu vejo uma questão de visão, ou seja, não se tem a visão metropolitana. Eu acho que é esse o maior problema, nem tanto o poder de recurso ou política, e sim a falta da visão metropolitana. O que eu sinto é que falta a visão metropolitana, hoje a visão metropolitana é mais um discurso. O Governo do Estado agora faz o discurso de “agora nós assumimos, agora vamos ter reunião a reunião metropolitana (...)”. Chamou-se os prefeitos, discutiu a região, passaram-se dois anos e ninguém fez mais nada. (Entrevista com Secretário de Planejamento do município de Macaíba, em abril de 2017)

O resultado colaborativo da política, pode ainda ser subótimo. Em uma situação onde as partes vêem que as regras do jogo da colaboração não são justas, eles não colaboram ou tentam conseguir alternativas para mudar o arcabouço institucional criado. A criação de um fórum colaborativo metropolitano, com participação ampla dos municípios envolvidos, com recursos políticos e econômicos, como um fundo metropolitano (com participação de governos seniores, federal e estadual) podem funcionar como um incentivador (através de sanções e recompensas) para colocar à mesa, municípios em desacordo, equilibrando as partes que se encontram em desequilíbrio e produzindo resultados colaborativos necessários para a política.

5.8. Conclusão

A manutenção da governança dos resíduos sólidos na região metropolitana de Natal é assegurada, portanto, sob bases institucionais frágeis, já que os municípios, que dariam sustentação político-financeira a governança metropolitana, percebem mais custos que compensações no arranjo colaborativo de aterro sanitário metropolitano, necessário para o cumprimento da PNRS. A ameaça de saída dos municípios do arranjo colaborativo, inclusive do município garantidor do contrato e com maior autonomia legal político e financeira, depende atualmente apenas de encontrar outro arranjo privado mais viável economicamente do que o atual contrato com a Braseco, empresa responsável pelo aterro sanitário metropolitano. Com a rigidez orçamentária da maioria dos municípios da região metropolitana e a obrigatoriedade do cumprimento da legislação da PNRS, a manutenção do aterro sanitário metropolitano necessita ser sempre re-pactuada. Para os municípios periféricos, de economia pouco expressiva e reduzida capacidade tributária, o arranjo institucional do aterro sanitário metropolitano regulado para o município central, oferece menores custos de deserção, seja pela dependência político-financeira com os demais entes superiores (estado e União), seja pela desconfiança de uma possível manipulação por parte dos municípios maiores do arranjo colaborativo. Como a saúde financeira da Braseco, depende dos recursos do município central (custeio de gestão, financiamento e manutenção do contrato), o arranjo colaborativo de gestão metropolitana dos resíduos sólidos, se coloca em xeque.

A necessidade de coerção ou de incentivos seletivos, podem operar no sentido de estimular a competição e desestimular a ação coletiva. O risco de perda de recursos federais em razão do descumprimento da lei de resíduos sólidos e a ausência de recursos financeiros para manter as determinações da PNRS, pode criar uma armadilha eleitoral para os gestores locais relacionada ao desempenho de gestão. Sem recursos políticos e econômicos e com a ameaça das penalidades da legislação, a alternativa para a maioria dos municípios tem sido colaborar no curto prazo com o arranjo do aterro sanitário metropolitano, regulado pelo município central. Muito embora, a deserção ao arranjo colaborativo e o possível descumprimento da legislação do PNRS ainda seja uma “alternativa possível” para muitos dos pequenos municípios da RMN, no curto prazo, pela

difficuldade de fiscalização do Ministério Público nos municípios menores ou ainda pela atuação política no plano nacional (através de lobby no Congresso e do apoio da Federação Nacional dos Municípios) para conseguir prorrogar prazos e cumprimento das penalidades da PNRS.

No que se refere ao aspecto de uma governança democrática dos resíduos sólidos, apesar do fortalecimento, de novos formatos institucionais de cooperação intergovernamental e de participação social no Brasil, nos últimos anos, não existe ainda na gestão dos resíduos sólidos da RMN, espaços institucionalizados para a participação da sociedade civil, que sejam inclusivos, exclusivos (específicos) e transparentes, conforme estabelece a PNRS. Sem instâncias de participação social, como a representação em conselhos setoriais, audiências públicas e outros mecanismos de participação, a saída para o cidadão tem sido a manifestação através das mídias sociais, como o único canal da população para reclamar das deficiências nos serviços de coleta e para se comunicar com o gestor municipal, seja para recompensar a política ou criticá-la. Como observou Machado (2009), essa realidade reflete um retrocesso na institucionalização de uma legislação da política urbana mais democrática no Brasil, com a representação da sociedade civil, conselhos e conferências (conforme define o Estatuto da Cidade e Estatuto da Metrópole) que conseguiram mobilizar significativos recursos financeiros para a política urbana, nos últimos anos, para muitos municípios. (Machado, 2009).

De forma que uma proposta de governança metropolitana para os resíduos sólidos em Natal não deve deixar de levar em conta as hipóteses apresentadas acima.

CAPÍTULO 06

PARA UMA TIPOLOGIA DA GOVERNANÇA METROPOLITANA
COLABORATIVA

6.1. Para uma tipologia da governança metropolitana colaborativa

A tradição de tipologias em estudos da ciência política remonta ao clássico estudo de T. Lowi (1964) em relação “a forma como diferentes tipos de *policies* possuem diferentes tipos de *politics* associadas a elas” (Lowi, 1964). De acordo com Lowi (1972) uma classificação tipológica pode revelar significados ocultos dos fenômenos, áreas discretas da política, cada área caracterizada por sua própria estrutura política, processo político, elites e relações grupais e estruturas de poder e processos de formulação de políticas que diferem de acordo com o tipo de problema com que lidam (Lowi, 1972)¹¹⁸.

Apresentamos, nesse capítulo, uma tipologia de governança com o objetivo de distinguir trajetórias alternativas em direção à governança colaborativa nas três regiões metropolitanas estudadas. Exploramos a hipótese de que diferentes trajetórias, como definidas em relação às categorias tipológicas, têm conseqüências importantes para os resultados de governança em cada região analisada. Seguindo esse raciocínio, sugerimos uma proposta de tipologia de governança que classifique os diferentes marcos de governança metropolitana colaborativa. Para definir o tipo de governança metropolitana, levamos em conta as características mais preponderantes da governança colaborativa (condições iniciais, desenho institucional da governança, o papel da liderança colaborativa e o resultado da governança metropolitana), em cada caso, conforme o modelo de análise da governança colaborativa. Essa tipologia, entretanto, não exclui a possibilidade de que certas categorias de governança estejam presentes em mais de um caso, conforme podemos ver no comentário de Lowi a Anderson (1997). A tipologia também se limita ao alcance temporal da pesquisa, que trata da governança metropolitana, mais recente, das políticas estudadas nessas regiões.

¹¹⁸ Em um texto de 1997, Lowi, ao tratar do erro comum de muitos pesquisadores, em não diferenciar, nem delimitar, a relação próxima entre os componentes de coercitividade e persuasão presente na política pública, argumenta, “Deixe-me recorrer ao estudo de caso de saúde pública. Essa é uma ideia maravilhosa. Durante muito tempo, incentivei os alunos a assumirem a saúde pública como uma área de enorme importância na história da política pública. Nas minhas aulas, costumo distinguir entre o “modelo de regulação da polícia” e o modelo de regulação da “saúde pública”, porque o primeiro modelo define a conduta em termos morais e procura reduzir a incidência dessa conduta a zero, enquanto o último modelo remove a moralidade, define a conduta em termos instrumentais e procura “regular” ou “impor regras” ao invés de eliminar a conduta completamente. Nós regulamos a velocidade dos automóveis não para eliminar a conduta de dirigir, nem vemos a alta velocidade dos carros como imoral, mas para reduzir a probabilidade de lesões”. (Lowi, 1997, p.284)

De acordo com Collier, Laporte & Seawright (2008), alguns estudiosos tem feito referências as categorias analíticas como tipos ideais (Schmitter, 1974; Collier & Collier, 1991; Dahl, 1971). Segundo os autores, uma possível razão para os estudiosos evocarem tipos ideais ao invés de tipos classificatórios, como ferramenta de análise, pode não estar relacionada somente sobre a tradição weberiana, mas indiretamente ao mal-estar que surge quando o pesquisador procura encaixar casos em um determinado esquema de classificação¹¹⁹. Esse desconforto pode resultar do reconhecimento de que os casos agrupados em uma categoria, geralmente não podem ser entendidos como perfeitamente "iguais". Em vez disso, a afirmação é que eles realmente podem se encaixar em uma categoria específica e não em outra. Uma solução parcial para o problema, segundo os autores, pode ser um reconhecimento simples de que a categorização implica necessariamente um processo de abstração (Collier, Laporte & Seawright, 2008, p.162).

Caracterizamos a tipologia de governança metropolitana colaborativa para cada uma das regiões analisadas (Figura 06), tomamos como base duas variáveis importantes da governança metropolitana colaborativa: a) a forma de inserção do município no arranjo colaborativo; e, b) o tipo de relação colaborativa existente entre os municípios. A categorização analítica das condições existentes para a entrada dos participantes no processo colaborativo e a forma como os participantes da governança se relacionam para produzir o resultado colaborativo, podem nos ajudar a identificar as condições nas quais o arranjo colaborativo é formado e que fatores podem favorecer ou impedir a colaboração entre os municípios nas regiões metropolitanas.

¹¹⁹ Collier e Collier (1991) enquadra a discussão em termos de "categorias analíticas" em vez de "tipos ideais", enfatizando que os tipos ideais analisados devem ser considerados categorias analíticas e não como "descrições perfeitas de cada país", apresentadas como uma categoria específica (Collier e Collier, 1991, p.17). Dahl (1971) apresenta sua tipologia de tipos de regime com o objetivo central de distinguir trajetórias alternativas no movimento em direção à poliarquia. Seu objetivo é explorar a hipótese de que diferentes trajetórias, como definidas em relação às categorias em sua tipologia, têm consequências importantes para os resultados do regime de longo prazo. (Collier, Laporte & Seawright, 2008, p.152)

Figura 06. Tipologia da Governança Colaborativa Metropolitana

Tipo de Governança Metropolitana	Inserção do município no arranjo colaborativo	Relação Colaborativa existente entre os municípios
Vancouver	Voluntária	Compartilhada
Guadalajara	Dependente	Hierárquica
Natal	Coercitiva	Autárquica

Fonte: Elaboração própria.

Tipo de inserção do município no arranjo colaborativo metropolitano

Para categorizar analiticamente o tipo de governança metropolitana em cada uma das regiões, tomamos como base inicialmente, o tipo de inserção no arranjo colaborativo. Na governança da água no Metro Vancouver, a entrada dos municípios no distrito regional é voluntária. Esse tipo de inserção do município reduz os custos de transação de participação no arranjo colaborativo, pela autonomia de decisão de participar e por não do arranjo metropolitano. Caso o município não deseje participar do distrito regional da água no Metro Vancouver (por falta de recursos) e queira optar por outra alternativa independente (própria com outros parceiros públicos e privados) pode fazê-lo, mas a pressão por investimentos na região induz o gestor a participar do arranjo colaborativo e cooperar, já que a força política para a maioria das pequenas jurisdições da região por uma barganha em em Ottawa é praticamente nula. Como vimos no capítulo sobre Vancouver, embora a adesão dos municípios metropolitanos ao distrito regional seja bas-

tante alta, alguns municípios podem desenvolver a política de fornecimento da água nas residências, por conta própria (município de White Rock, BC).

No caso da governança na área metropolitana de Guadalajara, a forma de inserção do município no arranjo colaborativo é dependente da alocação de recursos econômicos e políticos metropolitanos disponíveis. A alta centralização dos recursos metropolitanos nos governos superiores (nível federal e estadual) tem intensificado uma cruel competição dos municípios por recursos, impondo dilemas de ação coletiva, seja pela relação de dependência econômica dos governos superiores (particularmente do governo estadual), seja pela dependência político-eleitorais dos partidos políticos, no nível regional. O resultado da baixa autonomia local e alta dependência político-financeira dos níveis de governo superiores (federal e estadual) tem resultado em alguns problemas de coordenação regional, tais como, a fragmentação e segmentação de serviços, ausência de coordenação entre as jurisdições, ineficiência na provisão de serviços, ausência de economias de escala e desigualdade na prestação de serviços públicos na área metropolitana. Na medida em que, aumenta a percepção no município, de que o arranjo colaborativo pode criar obstáculos às suas perspectivas de carreira política e administrativa ou de reeleição municipal, o político local tende a não cooperar. Por outro lado, certos arranjos institucionais podem facilitar os acordos de cooperação na medida em que ajudam os políticos participantes a avançar em suas carreiras políticas. Por exemplo, no caso em que é necessário para o político local ter acesso a um determinado grupo de interesse, cargos, ou a um político mais influente, como um governador ou um presidente de partido, os políticos têm incentivos para converter-se em promotores de grupos. Esse tem sido um meio comum utilizado para formar e mobilizar um governo metropolitano em Guadalajara.

Na governança metropolitana dos resíduos sólidos em Natal, a entrada do município no arranjo colaborativo metropolitano, ocorre de forma compulsória. Em um contexto federativo onde o município é considerado um ente federativo, com autonomia político-administrativa e jurídica, o dilema de cooperação pode envolver um número maior de atores com poderes para dificultar a governança. Os custos de transação para participação no arranjo colaborativo (*en-*

forcement), são portanto, menores, levando em conta as opções de deserção do dilema colaborativo, para o município brasileiro, se comparado aos casos analisados Canadá e no México, por exemplo. Nesse caso, quanto maior a assimetria de poder entre os municípios maior tende a ser o comportamento autárquico dos governos frente a estratégia colaborativa. A governança metropolitana colaborativa, só tende a ser mais efetiva quando um ente externo (de diferentes escalas de poder político, econômico ou jurídico) induz o comportamento cooperativo dos atores menos fortes e menos organizados, no sentido de moldar o desenvolvimento para toda a região, mas com efeitos desestabilizadores sobre a governança metropolitana, como o aumento dos custos de transação e gestão, na tomada de decisões por consenso. No caso do arranjo institucional do aterro sanitário na RM Natal, sob o controle do município central, existe uma tendência a maximização dos interesses paroquiais dos participantes, e de se intensificar a competição por recursos, bem como do uso do efeito “carona” dos municípios para ter acesso ao resultado do processo colaborativo, sem responsabilidades nem compromissos, o que poderia levar a uma exaustão dos recursos comuns existentes.

Relação colaborativa entre os municípios no arranjo metropolitano

A segunda categoria analítica da governança metropolitana envolveu caracterizar a relação de colaboração existente entre os municípios no arranjo colaborativo metropolitano. Na região de Vancouver, os municípios tem compartilhado um legado de colaboração na gestão da políticas de interesse comum, com os primeiros distritos regionais da água e de saneamento, há mais de um século. O desenho institucional do distrito regional tem produzido incentivos para a colaboração intergovernamental, particularmente entre a província e os municípios do Metro Vancouver. Foi desenvolvido com o distrito regional, um arranjo político institucional colaborativo que gera responsabilidades e compromissos (investimentos próprios municipais para participação no distrito regional, provenientes dos impostos; investimento dos municípios maiores com o distrito regional em contrapartida dos municípios menores; um sistema de freios e contrapesos (*check and balances*) no sentido de se prevenir do comportamento “carona” dos demais partici-

pantes; além da competição por desempenho entre os municípios para prestar melhores serviços para a população). De forma que, as economias de escala e os ganhos proveniente da participação no arranjo colaborativo (distrito regional) são superiores a *empresa* individual de cada um dos municípios da região.

O arranjo institucional colaborativo em Vancouver, tem sido baseado em critérios técnicos, que ofertam serviços para os municípios envolvidos, segundo a contrapartida financeira oferecida por cada participante. A legislação incentiva a entrada de novos participantes com base em mecanismos de mercado (economias de escala, eficiência, transparência e *accountability*), ao mesmo tempo, em que cria constrangimentos a ações individuais que possam minar o arranjo colaborativo. A província tem ocupado um papel institucional importante para o desenvolvimento secular do distrito regional, através de uma legislação colaborativa que promove a coordenação entre os municípios, ao mesmo tempo, em que desenvolve mecanismos de colaboração capazes de prover soluções para as principais questões metropolitanas. No caso federativo canadense, de baixa autonomia dos municípios, o poder de representação política do distrito regional tem sido significativo para garantir autonomia dos municípios para desenvolver os rumos da política regional, em um contexto no qual a província tem o controle legislativo sobre o município, com poder para destituir o próprio Metro Vancouver.

Na área metropolitana de Guadalajara, o modelo de governança do transporte na área metropolitana de Guadalajara tem se constituído historicamente de maneira, hierárquica, desordenada e não tem sido eficaz para resolver a questão da fragmentação e segmentação dos serviços públicos metropolitanos. A fragmentação político-administrativa da área metropolitana de Guadalajara tem gerado uma estrutura de incentivos que desmotiva os governos eleitos a cooperarem com outras jurisdições, ampliando a dimensão dos problemas metropolitanos, uma situação que gera a ausência de uma perspectiva regional ou metropolitana (Graizbord, 1991, 2002). Com a discricionariedade do governo estadual sobre as principais políticas metropolitanas (como o transporte) resta aos municípios se envolver em jogos de poder com os níveis de governo superiores e na disputa com os demais municípios metropolitanos, por recursos, onde só os

participantes mais fortes sobrevivem, impondo vários dilemas de coordenação entre os municípios metropolitanos. A ausência de participação dos municípios no planejamento metropolitano do transporte, revela um predomínio de hierarquias e ausência de debate, restrito ao governo estadual e aos concessionários dos serviços de transporte de massa, detentores das decisões sobre o planejamento do transporte metropolitano.

No caso da região metropolitana de Natal, o risco de perda de recursos federais em razão do descumprimento da legislação ambiental e a ausência de recursos para o cumprimento das determinações da PNRS, tem criado um dilema de ação coletiva relacionado a armadilha eleitoral relacionado ao desempenho do gestor municipal. Sem recursos políticos e econômicos e com a ameaça das penalidades da legislação (através da ação do Ministério Público com a aplicação de *termos de ajuste de conduta*), a alternativa da maioria dos municípios tem sido cooperar com o arranjo colaborativo do aterro sanitário metropolitano, regulado pelo município central. Entretanto, os interesses eleitorais dos partidos políticos na região metropolitana são outro fator importante para a cooperação entre os municípios metropolitanos. Na medida em que, o pacto metropolitano criar obstáculos as perspectivas de carreira política e administrativa e de reeleição municipal, há uma tendência do político local não cooperar ou utilizar a estratégia do *tit-for-tat*, a menos que um outro ator externo mais forte e com mais recursos (de diferentes escalas de poder - político, econômico ou jurídico) o induza ao comportamento cooperativo. A enorme assimetria de poder entre os municípios metropolitanos pode intensificar o comportamento autárquico local, particularmente dos municípios menores que tentam blindar-se da ameaça de se tornarem acessórios de poder dos municípios maiores, através da viabilização de outras alternativas de saída do arranjo colaborativo, a exemplo da mobilização federal, da Federação Nacional dos Municípios para retardar a aplicação da PNRS nos municípios.

Outro problema recorrente da gestão metropolitana refere-se ao papel do governo estadual para a implementação de uma governança colaborativa metropolitana. No caso da governança dos resíduos sólidos da RM Natal, o governo estadual tem abdicado ou se desinteressado do arranjo colaborativo do aterro sanitário metropolitano, mais conflituoso politicamente, temen-

do a ameaça de deserção de municípios metropolitanos desconfiados sobre os resultados da colaboração e ausência de apoio político-eleitoral. Por outro lado, certos arranjos institucionais podem dificultar os acordos de cooperação na medida em que criam um obstáculo para os políticos participantes para avançar em suas carreiras políticas. Por exemplo, no caso em que a colaboração significa se aliar a um grupo concorrente eleitoralmente, os políticos têm incentivos para desertar ou converter-se em promotores de outras coalizões em disputa.

Levando em conta a tipologia de governança metropolitana colaborativa para cada uma das regiões analisadas, passaremos a aplicação do modelo de governança metropolitana levando em conta as categorias analíticas da tipologia (voluntária-compartilhada, dependente-hierárquica e coercitiva-autárquica) para cada caso analisado (água em Vancouver, transporte em Guadalajara e resíduos sólidos em Natal).

GOVERNANÇA METROPOLITANA DE TIPO VOLUNTARIA-COMPARTILHADA

A experiência da Governança Metropolitana da Água em Vancouver

Na governança da água no Metro Vancouver, os municípios metropolitanos, apesar da baixa autonomia constitucional, tem desenvolvido um longo histórico de coordenação e colaboração nos serviços de gestão da água que remonta ao final do século XIX. A governança colaborativa do distrito regional tomou vantagem da importância histórica da região de Vancouver para o desenvolvimento do Oeste canadense, para gerar eficiência na coordenação de políticas de interesse comum, economias de escala e desenvolvimento regional, como alternativa de poder frente ao distanciamento da região ao centro decisório federal em Ottawa. Os municípios através do distrito regional administram o orçamento para fornecer uma variedade de serviços regionais públicos, incluindo da gestão da água ao planejamento regional, em nome de alguns municípios membros (Metro Vancouver, 2008).

O vultoso orçamento do distrito regional advém, em sua maior parte, de receitas próprias, principalmente de taxas de serviço público e do imposto sobre propriedade dos municípios membros, além do financiamento dos demais entes da federação (através de transferências inter-governamentais), em grande parte, restrito a contribuições para grandes projetos de capital e do orçamento anual excedente. Cada município desenvolve, como benefício de sua participação no distrito regional, economias de escala, proporcionalmente, de acordo com o nível de participação na governança, ou seja, quem contribui mais, recebe a fatia maior de investimento (geralmente, de maior infraestrutura dos serviços de água). Os municípios que não desejam participar do distrito, por não ter condições, ou por alguma outra alternativa de gestão da água (local ou federal), podem fazê-lo. Paralelamente, os ganhos de escala do distrito regional tem sido cada vez maiores pela colaboração com os demais e isso tem estimulado o interesse dos municípios para participar da gestão compartilhada.

A legislação sob jurisdição externa da província, tem sido um fator importante de incentivo para a cooperação em Vancouver, no sentido de fornecer um arranjo institucional independente, necessário para que os municípios metropolitanos possam prestar os serviços públicos em escala regional, incluindo a a gestão comum de recursos (como a qualidade do ar, da água, dos resíduos sólidos e líquidos, dos parques urbanos, moradia e apoio ao desenvolvimento econômico regional) através de políticas de infra-estruturas e políticas fiscais. A baixa autonomia dos municípios, bem como o distanciamento em relação a tomada de decisões do centro decisório em Ottawa, levaram os governos municipais do Metro Vancouver a desenvolver uma estratégia colaborativa através do distrito regional, como saída para o desenvolvimento da região. Essa ação foi seguida também pela estratégia da província de manter o controle político do planejamento regional e de evitar possíveis comportamentos locais autárquicos na região.

Um estudo comparativo de Smith & Spicer (2017) sobre a autonomia local no Canadá, verificou que Vancouver é o único município, dentre os principais municípios canadenses, que atingiu relativamente a maior autonomia política e jurídica-administrativa. Segundo os autores, diferente de outras províncias canadenses, a província de British Columbia (BC) teve um papel importante historicamente nos assuntos municipais da região de Vancouver com uma "imposição suave" sobre os municípios da região (Smith & Stewart, 2009). O relacionamento da província com os municípios da região de Vancouver tem sido ainda o mais permissivo (que em outras províncias) e remete a década de 1950 (Smith & Spicer, 2017, p.19). Eventuais comportamentos autárquicos, portanto, foram historicamente "suavizados" pela relação colaborativa criada entre os municípios metropolitanos e o governo da província de BC. De forma que, existe um fator colaborativo (político-institucional e legal) importante entre a província de British Columbia e os municípios da região de Vancouver, que não ocorreu em outras grandes cidades canadenses (Toronto e Montreal), onde o comportamento centralista e conflituoso da província e a reação autárquica dos municípios metropolitanos tem impedido essa colaboração.

Embora não se tenha identificado um líder orgânico único da governança da água, o Conselho da Água em Metro Vancouver tem desempenhado um papel importante como fórum colab-

orativo para a governança metropolitana. Normalmente, a fragmentação de serviços públicos¹²⁰ corre onde a responsabilidade pela governança é alocada entre os vários atores ou agências com relativamente pouca ou nenhuma coordenação e sem clareza sobre como as decisões finais são tomadas. “Uma pluralidade de atores não é necessariamente problemática, mas, a ausência de um mecanismo de coordenação efetivo, pode produzir múltiplas políticas conflitantes e resultados fracos na governança da água” (Bakker and Cook, 2011). As questões transfronteiriças e de governança em áreas indígenas na região de Vancouver, tornam a coordenação metropolitana muito mais complexa. A comunicação face a face do Conselho do Metro Vancouver tem induzido a colaboração entre os participantes, através dos compromissos entre os principais atores institucionais da governança (representantes municipais, técnicos, representantes da sociedade civil), responsáveis pelo crescimento regional. Reuniões regulares e efetivas, para discutir e tomar decisões sobre a governança da água que afetam os municípios, aumentam a confiança entre as lideranças locais, reforçam as normas cooperativas e o desenvolvimento da identidade coletiva com efeitos sobre a redução dos custos de transação nas situações de ação coletiva institucional (Feiock, 2013). O conselho da água do Metro Vancouver ocupa, portanto, um papel importante no equilíbrio de poder na arena política da região, na gestão de conflitos entre as jurisdições através da liderança do conselho de gestores municipais no planejamento regional.

Os limites da governança colaborativa no Metro Vancouver envolve o dilema clássico entre autonomia local e crescimento e a fusão regional. Dada a dependência dos distritos regionais de recursos financeiros para grandes infra-estruturas, os municípios do Metro Vancouver tem de carregar ainda uma alta carga de demanda pública por serviços de alto nível, que envolvem grandes investimentos e auto-gestão. O distrito regional de Metro Vancouver tem como desafios assegurar o crescimento integrado de toda a região, prover a inclusão de novos participantes e fornecimento de serviços com economias de escala, bem como, de promover uma governança regional mais colaborativa entre os governos locais, partes interessadas e o público. De forma que, com base nas características de governança apresentadas, podemos classificar a governança

¹²⁰ existente em qualquer um dos níveis de governo no Canadá: federal, provincial e subprovincial.

da água na região de Vancouver como uma governança metropolitana de tipo voluntária e compartilhada, conforme o modelo de análise representado pela Figura 07.



Figura 07. Diagrama da Governança Metropolitana da Água no MetroVancouver

Fonte: Ansell & Gash, 2007 (adaptação própria)

GOVERNANÇA METROPOLITANA DE TIPO DEPENDENTE - HIERÁRQUICA

A experiência da Governança do Transporte Metropolitano em Guadalajara

Historicamente o modelo de governança do transporte na área metropolitana de Guadalajara tem se constituído de maneira desordenada e não tem sido eficaz para resolver a fragmentação e segmentação dos serviços públicos de transporte metropolitanos. Problemas como a falta de coesão e coordenação entre os governos na área metropolitana de Guadalajara é um reflexo da forma autárquica com que muitos prefeitos metropolitanos tem exercido sua liderança na política local de transporte. Primeiro, a influência centralizadora e vertical da federação mexicana impõe aos municípios metropolitanos vários dilemas de cooperação, que para competir por recursos com os demais precisa se aliar com o governo estadual, em uma relação clara de dependência, ao mesmo tempo em que precisam atender aos objetivos eleitorais de curto prazo dos líderes dos partidos, no âmbito regional. Segundo, que falta clareza técnica e institucional, no sentido de que competências e atribuições serão dadas ao ente metropolitano.

No federalismo mexicano, a baixa autonomia dos municípios aliada a dependência político, administrativa, técnica e financeira do governo estadual, tem criado um contexto de fragmentação de serviços de transporte na área metropolitana, com concessões de linhas de transporte para um grupo limitado de empresas, ausência de coordenação entre as jurisdições, ineficiência na provisão de serviços, ausência de economias de escala e desigualdade na prestação de serviços públicos. De forma que a fragmentação político-administrativa reflete a própria ausência de uma perspectiva regional ou metropolitana.

Como a discricionariedade e competência do governo estadual sobre a política de transporte metropolitano, resta aos municípios metropolitanos se envolver em jogos de poder com os níveis de governo superiores e disputas com os demais municípios metropolitanos, na concorrência cruel por recursos, onde só os participantes mais fortes sobrevivem. A ausência de participação dos municípios no planejamento do transporte metropolitano, revela o predomínio de hierarquias e ausência de debate, restrito ao governo estadual e aos concessionários dos serviços de transporte de massa, detentores das decisões sobre o planejamento do transporte metropolitano.

As assimetrias de poder entre os envolvidos na governança do transporte (governos estadual e municipal, empresas de transporte, representantes da sociedade civil) e seus respectivos níveis de influência na tomada de decisões tem gerado um dilema de ação coletiva na criação do consenso político necessário para a liberação de fundos metropolitanos, que envolvem a participação e a co-criação/co-responsabilidade de todos os participantes da governança metropolitana. Esse dilema tem se agravado ainda mais, nos últimos anos, em função da entrada de novos atores sociais e partidos; do acirramento da competição política e disputa de poder no território metropolitano; da necessidade de diálogo e cooperação entre os agentes públicos e privados na tomada de decisões de interesse comum; e, por fim, da incerteza sobre a continuidade da produção legislativa dedicada ao tema da coordenação metropolitana.

A ausência, na governança do transporte metropolitano em Guadalajara, de uma clareza técnica e institucional, no sentido de que competências e atribuições serão dadas ao ente metropolitano, teve como resultado a fragmentação, segmentação e ineficácia dos serviços públicos de transporte, reforçado pela ausência de responsabilidades e de compromisso entre os participantes com a governança metropolitana do transporte (governos, empresas e cidadãos). Boa parte da questão do transporte metropolitano em Guadalajara tem estado relacionada a relação de dependência hierárquica, presente no federalismo mexicano, entre governos municipais e o governo estadual, e que portanto, não pode ser ignorada.

Entretanto, mudanças na legislação, no sentido de uma legislação mais colaborativa entre os governos municipais, instituições e representantes da sociedade civil tem ocorrido recentemente em Guadalajara. Algumas estratégias para o desenvolvimento da governança metropolitana, como a criação de uma instituição de planejamento metropolitano (IMEPLAN), do Conselho metropolitano (*Junta Metropolitana*), formado por prefeitos de diferentes partidos para discutir questões comuns (com o respaldo do governo do estado), além de espaços de participação popular, como o *Conselho Cidadão* e o *Observatório de Mobilidade e Transporte*, tem sinalizado para uma mudança na governança metropolitana em Guadalajara, e na mobilidade urbana.

O surgimento recente de lideranças colaborativas, na área metropolitana de Guadalajara, de perfil alinhado ao diálogo e a democracia deliberativa, a exemplo dos prefeitos de Guadalajara e Zapopan, respectivamente, Enrique Alfaro e Pablo Lemos (dois principais municípios da área metropolitana) e mais recentemente do governador do estado de Jalisco Jorge Aristóteles Sandoval, que têm conduzido a coordenação metropolitana em Guadalajara no sentido de construir acordo políticos com grupos rivais, incluindo na governança metropolitana, ativistas de coletivos sociais e representantes da sociedade civil, como a universidade e representantes do segmento patronal. No campo dos representantes da sociedade civil, Alberto Gallarza, mais conhecido como “El Rojo”, ex-presidente do Observatório do Transporte, e Mario Silva, ativista social e professor da UDeG¹²¹, mais ligados aos movimentos sociais, têm ocupado um papel importante atualmente como lideranças políticas do planejamento metropolitano de Guadalajara. Esses atores não-estatais (atores patronais e ativistas sociais) têm dominado a agenda política metropolitana, estabelecidos acordos e tem sido as principais forças políticas em disputa do governo estadual, após a conquista de vários municípios região metropolitana, dominados por partidos políticos tradicionais (PRI e PAN) do Partido *Movimiento Ciudadano* nas eleições de 2015¹²².

A participação de Guadalajara na governança metropolitana tem sido crucial para a estratégia de colaboração metropolitana. Ao menos, por dois motivos. Primeiro, em incluir na arena política local, novas instâncias de decisão e participação coordenadas, em âmbito metropolitano. Segundo, em estabelecer uma liderança importante na conexão existente entre os municípios da área metropolitana e os governos superiores da federação, como o governos estadual e federal, ausente no histórico de coordenação metropolitana da região. Esse movimento tem sido seguido pelos demais municípios metropolitanos.

¹²¹ Ocupou o cargo de Diretor de Mobilidade da prefeitura de Guadalajara (2016-2017) e atualmente é o diretor do IMEPLAN, substituiu Ricardo Gutierrez (julho 2017).

¹²² Nas eleições de 2012, Alfaro perdeu a eleição para o governo de Jalisco para Aristóteles Sandoval, por quatro pontos percentuais.

O que nos leva a concluir que, em termos da colaboração e coordenação, há atualmente um momento político propício para a construção de uma governança colaborativa e democrática em Guadalajara. A mobilização recente de movimentos sociais ligados a questão da mobilidade urbana tem criado as condições para se implantar as mudanças na governança do transporte metropolitano. Há instrumentos de planejamento e jurídicos disponíveis e os atores políticos estão dispostos a sentar-se a mesa para discussão. O desafio será colocá-los em acordo. Primeiro, internamente, dos gestores municipais, no diálogo com seus respectivos eleitorados e depois com os demais entes federativos na tomada de decisões por consenso, respeitada a estrutura de poder federativo mexicano. O IMEPLAN tem contribuído, através de sua equipe técnica, envolvendo colaborativamente a sociedade civil no sentido de identificar (através de relatórios, workshops, audiências públicas nos municípios) as principais questões metropolitanas e discutir saídas para a questão da fragmentação e segmentação dos serviços da metrópole. De forma que, com base nas características de governança metropolitana apresentadas, classificamos a governança do transporte metropolitano de Guadalajara como uma governança metropolitana de tipo dependente e hierárquica, conforme podemos ver no modelo de análise representado pela figura 08.



Figura 08. Diagrama da Governança Metropolitana do Transporte na AM Guadalajara

Fonte: Ansell & Gash, 2007 (adaptação própria)

GOVERNANÇA METROPOLITANA DE TIPO COERCITIVA-AUTÁRQUICA

A experiência da Governança Metropolitana dos Resíduos Sólidos em Natal

Como vimos, a manutenção da governança dos resíduos sólidos na Região Metropolitana de Natal (RMN) tem sido assentada sob bases institucionais frágeis, já que os municípios, que dariam sustentação político-financeira a governança metropolitana, tem percebido mais custos que compensações, no arranjo colaborativo proposto pelo município central de um aterro sanitário metropolitano para o cumprimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e que tem tido a adesão dos demais municípios da região metropolitana.

O risco de perda de recursos federais em razão do descumprimento da lei de resíduos sólidos e a ausência de recursos financeiros para cumprir as determinações da PNRS, tem criado uma armadilha eleitoral para os gestores municipais relacionada ao desempenho de gestão. Sem recursos políticos e econômicos e com a ameaça frequente de penalidades em razão do não cumprimento da legislação ambiental¹²³, a alternativa existente para a maioria dos municípios da RM Natal tem sido colaborar, no curto prazo, com o arranjo do aterro sanitário metropolitano regulado pelo município central. Trata-se, portanto, de um dilema de ação coletiva, no qual a alternativa de deserção ao arranjo colaborativo e descumprimento da legislação do PNRS, ainda tem sido utilizada amplamente por pequenos municípios metropolitanos, enquanto conseguem fôlego para se mobilizarem coletivamente no plano nacional e evitar a ação do Ministério Público no município. Mas o que explica a resistência dos municípios em atender a exigência legal da PNRS?

Para além da tendência de fragmentação institucional da gestão metropolitana, tende a aumentar os benefícios que o resultado sub-ótimo da política (fragmentação e segmentação) produz para os participantes mais fortes e organizados para representação, mais especializados e com mais recursos de manipulação e controle do arranjo colaborativo, e do risco de deserção dos

¹²³ que pode envolver desde o pagamento de multa, ações de improbidade administrativa e cassação de mandato para os gestores municipais que descumprirem a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

municípios menores pela desconfiança de se tornarem acessórios de poder, reforçando o comportamento autárquico dos governos. A particularidade do arranjo federalismo brasileiro é que por possuir autonomia política assegurada constitucionalmente, o município brasileiro tem mais alternativas de saída do dilema colaborativo. Em um contexto de recursos escassos, além do poder autárquico local, ainda resta, ao município brasileiro, a alternativa de saída do dilema colaborativo metropolitano através do acesso direto a instâncias superiores de poder (sem passar pelo controle do governo do estado ou província) ou tomando vantagem do efeito “carona” da política (exploração da minoria pela maioria, em função da impossibilidade de recusa dos governos superiores do compromisso com o Estado de bem estar). A menos que um ente externo (de diferentes escalas de poder, seja ele econômico, político ou jurídico), possa induzir o comportamento cooperativo dos atores menos fortes e menos organizados, mas com efeitos desestabilizadores sobre a governança metropolitana, como o aumento dos custos de transação na tomada de decisões pelo consenso. Eis o dilema metropolitano brasileiro.

Exemplos recentes da tentativa institucional do *Leviatã* de controlar o efeito autárquico local e promover a coordenação metropolitana tem enfrentado resistências, em razão da reação da maioria da maioria dos municípios brasileiros de retardar o máximo possível o cumprimento da legislação, temendo uma possível perda de poder no jogo local intergovernamental. O Estatuto da Metrópole¹²⁴ aprovado em 2015, assim como o Estatuto da Cidade, criado em 2001, tem procurado estabelecer regras e mecanismos de funcionamento e financiamento para as regiões metropolitanas brasileiras, no sentido de auxiliar a organização metropolitana, mas tem esbarrado na “letargia” da sua aplicação¹²⁵. Outros atores institucionais importantes para a coordenação, como o Ministério Público, o Poder Judiciário e os Tribunais de Contas tem apresentado dificul-

¹²⁴ Lei federal, sancionada no dia 12 de janeiro, que tem por objetivo criar regras para a governança compartilhada de aglomerados urbanos que envolvam mais de um município, como já acontece nas principais capitais do Brasil. Ela fixa diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução de políticas públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas instituídas pelos estados. (Estatuto da Metrópole, 2015).

¹²⁵ Alterações recentes no Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, e na Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, foram instituídas pela Medida Provisória Nº 818, de 11 de janeiro de 2018, no que se refere a adiar os prazos para o cumprimento do Estatuto da Metrópole, criado recentemente. BRASIL. Medida Provisória Nº 818, de 11 de janeiro de 2018.

dades para exercer a pressão e fiscalização institucional, na chamada “*accountability* horizontal”, em face da ação dos governos municipais e estaduais.

A estratégia colaborativa pode envolver ainda outros atributos na competição política local. Pode aumentar o número de participantes, alterar as coalizões de poder existente nos municípios, além de envolver novos compromissos e penalidades, que possam evitar a deserção dos envolvidos. Em contextos, onde existe a predominância de fatores mais políticos que técnicos, a incerteza sobre a possibilidade de um ente mais forte possa se impor sobre os demais e manipular o processo de colaboração, ou de municípios periféricos se beneficiarem do efeito “carona” da política¹²⁶, a colaboração metropolitana pode ser uma estratégia inconveniente. O dilema dos comuns metropolitano, em um contexto de recursos escassos para os municípios, revela a tendência autárquica que o desempenho político-eleitoral do gestor municipal se sobreponha ao interesse comum e agrave a fragmentação metropolitana.

No que se refere ao desenho institucional democrático da governança metropolitana, apesar do fortalecimento, nos últimos anos, de novos formatos institucionais de cooperação intergovernamental e canais de participação social no Brasil, não existe ainda na governança dos resíduos sólidos da região metropolitana de Natal, espaços institucionalizados para a participação, inclusivos, exclusivos e transparentes, conforme estabelece a PNRS. Sem canais efetivos de participação social para a formulação de políticas setoriais, no âmbito metropolitano, como a representação em conselhos setoriais, audiências públicas e outros mecanismos de participação, os canais de participação do cidadão, em muitos dos pequenos municípios tem sido a manifestação através das mídias sociais, como um canal não institucionalizado de comunicação com o gestor municipal, seja para fiscalizar possíveis deficiências nos serviços municipais, seja para recompensar a política ou para mesmo criticá-la. Isso reflete, em parte, um retrocesso na institucionalização da política urbana brasileira recente, de perfil mais democrático, com representação ampla da sociedade civil, a exemplo dos conselhos e conferências públicas (conforme define o

¹²⁶ ou seja, a exploração da maioria sobre uma minoria, em função da impossibilidade de recusa do compromisso que os governos possuem com o Estado de Bem Estar.

Estatuto da Cidade e Estatuto da Metrópole) que conseguiram mobilizar significativos recursos financeiros, nos últimos anos, para a política urbana em muitos municípios brasileiros (Machado, 2009). A governança colaborativa trata-se, porém, de um conceito mais amplo, que abrange, além das instituições governamentais, mecanismos informais de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta deliberativa, assumam compromissos e responsabilidades, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas” (Rosenau, 2000, p. 15-16, adaptação minha).

De forma que, com base nas características de governança apresentadas, podemos classificar a governança dos resíduos sólidos na região metropolitana de Natal, como uma governança metropolitana de tipo coercitiva e autárquica, conforme podemos ver no modelo de análise representado pela figura 05.



Figura 09. Diagrama da Governança Metropolitana dos Resíduos Sólidos na RM Natal

Fonte: Ansell & Gash, 2007 (adaptação própria)

Na análise das categorias de governança colaborativa (forma de inserção no processo colaborativo e o tipo de relação colaborativa entre os municípios), a combinação mais conflitiva e onde existem maiores chances de deserção da estratégia colaborativa tem sido na governança dos resíduos sólidos da região metropolitana de Natal (Coercitiva-Autárquica) e a mais convergente (Voluntária-Compartilhada) tem sido a governança da água da região de Vancouver, visto nessa comparação, como governanças metropolitanas opostas. No caso da governança metropolitana do transporte em Guadalajara, (de perfil Dependente e Hierárquica), a combinação conflitiva de competição por recursos e baixa autonomia local diminuem os custos de transação e chances de deserção dos municípios para a estratégia de governança metropolitana colaborativa, que na região metropolitana de Natal, por exemplo.

A possibilidade de convergência dos municípios em direção a um governo metropolitano em Guadalajara depende atualmente das estratégias de mobilização política dos atores metropolitanos (em temas de maior relevância, como no caso do transporte), incentivado por lideranças colaborativas, com maiores incentivos institucionais (financeiros e políticos) e com habilidade de conduzir o debate metropolitano, respeitando as estruturas de poder do desenho federativo mexicano, em um fórum democrático, que envolva a participação dos municípios menores e menos representados.

No caso da Região Metropolitana de Natal, com a autonomia constitucional dos entes federativos, a decisão de colaborar ou desertar do arranjo colaborativo metropolitano é facultada ao governo municipal. A coerção de um ente externo, com maiores recursos, como os governos seniores e outras instituições legislativas ou judiciárias, pode incentivar os governos municipais a colaborar. Atualmente, a governança metropolitana em Natal tende a ser mais efetiva, quando um ente externo (de diferentes escalas de poder político, econômico ou jurídico) induz o comportamento cooperativo dos atores menos fortes e menos organizados no sentido de moldar o desenvolvimento para toda a região, mas com efeitos desestabilizadores sobre a governança metropolitana, como o aumento dos custos de transação na tomada de decisões por consenso. A ausência

de incentivos (financeiros, políticos), de lideranças e de desenho institucional colaborativo, pode reforçar comportamentos autárquicos dos governos municipais e aumentar a fragmentação territorial. No arranjo institucional do aterro sanitário metropolitano, sob o controle do município central, há uma tendência a maximização dos interesses particulares dos municípios e de se intensificar a competição por recursos, ou mesmo, do efeito “carona” dos municípios (exploração da maioria sobre uma minoria), o que pode levar, no limite, a uma exaustão dos recursos comuns existentes. De forma que, a convergência dos municípios em direção a uma governança metropolitana colaborativa, depende de um desenho institucional, com incentivos seletivos (sanções e recompensas), que a garanta aos municípios menores e menos representados visualizarem no arranjo colaborativo, uma audiência justa, de regras claras e orientada pelo consenso.

No caso do Metro Vancouver, a dependência dos municípios dos níveis seniores (federal e província) e o isolamento regional das decisões federais em Ottawa, levou a um desenho institucional mais colaborativo, com um controle legislativo “moderado” pela província (na estrutura de poder do pacto federativo canadense) e reforçado pela cultura associativa regional em políticas de interesse comum. A criação de um fórum democrático colaborativo (Conselho da Água do Metro Vancouver) tem envolvido a participação dos municípios menores e sub-representados, além do controle das populações locais sobre o planejamento regional. O Metro Vancouver tem administrado de serviços públicos e o crescimento do distrito regional, em nome dos municípios membros, com base em economias de escala, recursos próprios provenientes de taxas de serviços e impostos cobrados pelos municípios membros, além do financiamento e contribuição dos demais entes da federação (através de transferências inter-governamentais), para grandes projetos de capital que complementam o orçamento anual excedente do distrito regional. A colaboração voluntária permite ao município a faculdade de participar da estratégia de gestão compartilhada, com base na sua parcela de contribuição para a manutenção do sistema. Paralelamente, os ganhos de escala dos municípios no distrito regional tem sido cada vez maiores e isso tem estimulado o interesse dos municípios para participar da gestão compartilhada, mais do que, empreender soluções por conta própria. Por outro lado, a dependência dos distritos regionais de recursos financeiros cada vez maiores para grandes infraestruturas do distrito regional, bem como, a demanda

pública crescente por serviços de alto nível, que envolvem grandes investimentos e autogestão, podem, no limite, levar os governos da região a um dilema colaborativo no que se refere a escolha entre a autonomia local (em políticas onde o gestor municipal quer evitar o distanciamento da tomada de decisões locais em outro nível de governo e manter uma relação mais próxima com a comunidade) e a fusão regional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse estudo teve como foco de análise o dilema de ação coletiva em áreas metropolitanas e a forma como os governos municipais (em três áreas metropolitanas nas Américas) tem estruturado mecanismos de coordenação para lidar com o problema da fragmentação política e institucional em áreas urbanas. O modelo de Governança Colaborativa (adaptado para a governança metropolitana) pode ser útil como ferramenta de análise para o pesquisador interessado em entender as condições nas quais os municípios de regiões metropolitanas colaboram nos assuntos de interesse comum. Particularmente, no caso das áreas metropolitanas analisadas, vimos que as condições para se desenvolver a governança colaborativa podem depender de vários fatores, tais como: a) o desenho institucional para a colaboração; b) a assimetria de poder entre os participantes; c) os incentivos e constrangimentos à cooperação; ou ainda, d) se a presença de alguma liderança política ou institucional no processo colaborativo é capaz de mobilizar os atores em defesa do arranjo colaborativo.

O dilema entre colaborar ou não com outros atores nas estratégias de desenvolvimento regional, não é uma questão trivial. As possibilidades de colaboração podem, inclusive, variar de um país para o outro, conforme a organização federativa, de acordo com o grau de descentralização e de autonomia dos governos locais, como vimos anteriormente no estudo dos três casos analisados. No que se refere as semelhanças, Canadá, México e Brasil estão entre as principais federações das Américas, países com extensões quase que continentais. No que se refere a estrutura federativa, os três países possuem níveis comuns de governo: federal, estadual (ou provincial) e local. No caso canadense, entretanto, o nível federal pouco interfere nos assuntos locais, delegando esses poderes as províncias. No México, o governo federal e estadual desempenham papéis importantes no nível local, com uma tendência para o centralismo dos níveis superiores sobre os municípios. O Brasil, se diferencia em sua estrutura federativa, porque os municípios brasileiros fazem parte do pacto federativo e são institucionalmente, politicamente e legalmente autônomos, o que implica em novas condições para a colaboração com os demais níveis

de governo. Diferentemente do Canadá e do México, onde os municípios estão sob a égide dos governos estaduais ou provinciais. (Wilson, Spink & Ward, 2011)

Importante lembrar que, no caso das grandes federações das Américas, de origem anglo-saxã, como nos Estados Unidos e Canadá, o longo histórico dos distritos regionais e arranjos de colaboração na provisão local de serviços comuns (ao menos, em termos culturais, políticos, financeiros e legais), remete a um planejamento urbano regional, onde as condições para a colaboração intergovernamental, tem sido assentadas em termos da competição de mercado, acesso tecnológico, maiores ganhos de economias de escala, no sentido da melhoria na qualidade de serviços a população. A concorrência entre as cidades pelo investimento privado tem sido um poderoso incentivo para a liderança política empreender uma estratégia colaborativa com o setor corporativo para garantir os investimentos existentes e exercer todas as fontes de recursos para impulsionar a economia local (Pierre, 2014). Por outro lado, a competição por recursos entre municípios maiores, com mais recursos de mercado, tecnologia e ganhos de escala pode ser, em alguns casos, um limitador das estratégias de governança colaborativa, exigindo dos gestores municipais meios para controlar os comportamentos autárquicos e reforçar as ações compartilhadas, sob o risco de fragmentação e segmentação da oferta de serviços, em nível regional.

Outro fator importante é que a proposta de um governo metropolitano, ainda esbarra, em muitos países, no próprio pacto federativo e na resistência dos governos em se criar mais um nível intermediário de governo (entre a escala municipal e estadual), o que não é permitido constitucionalmente em muitas federações. No caso da América Latina, a exemplo do México e do Brasil, o histórico de governos metropolitanos ainda é bastante recente. Apesar de avanços, nos últimos anos, em direção a uma legislação mais colaborativa e de experiências inovadoras de colaboração na provisão de serviços em escala regional, muitas metrópoles latino-americanas ainda tem enfrentado vários obstáculos (políticos, financeiros ou jurídicos) para a criação de agências para a prestação de serviços públicos metropolitanos, em matéria de transporte, água, gestão de resíduos, energia, na maioria das vezes, por receio de perda de poder assegurado constitucionalmente e politicamente.

A replicação exata das estruturas de governança para outras áreas metropolitanas não é possível, muito menos recomendável, mas o modelo de governança colaborativa apresentado aqui, pode auxiliar em estudos interessados em compreender mecanismos de colaboração e na estrutura de governança de uma determinada região. Identificar os “dilemas dos comuns” entre os governos municipais em áreas metropolitanas ou mesmo interpretar que fatores são mais preponderantes em cada política urbana, pode ajudar no reconhecimento de pontos de convergência, de divergência da ação coletiva, que servem para entender o resultado da governança metropolitana. Os resultados deste estudo significam que a governança metropolitana pode se tornar mais efetiva se levar em conta o entendimento das variáveis acima.

Como vimos, a estratégia de colaborar ou não é uma decisão política. Difere da cooperação como estratégia de governo, que pode envolver a presença dos atores nas reuniões, compartilhar informações, mas sem assumir compromissos e responsabilidades sobre o resultado colaborativo como um todo. Uma colaboração bem sucedida, pode também, não trazer os resultados esperados por todos os participantes, inclusive quando o esforço colaborativo possa envolver a transferência do ônus da participação para terceiros. A incerteza sobre o resultado da cooperação com os demais participantes pode alterar a coalizão de forças existentes ou tornar o gestor municipal acessório de poder de gestores municipais mais “empreendedores”. Uma governança colaborativa, em qualquer escala, exige a complementaridade de funções, responsabilidades e compromissos dos participantes com o resultado do processo colaborativo, o que pode envolver penalidades e um alto custo político para o desempenho insatisfatório de governo. É nesse dilema da ação coletiva que se assenta a decisão sobre participar ou não do esforço colaborativo e ter como resultado a exaustão dos recursos comuns existentes.

Os estudos de caso demonstraram que a cooperação regional é um elemento essencial para a governança metropolitana. No caso de Vancouver, a ação voluntária para participar do distrito regional tem ajudado a estimular a cooperação metropolitana. O primeiro passo, para o município fazer parte do distrito não é mandatório, como acontece em Guadalajara (por motivos

políticos ou econômicos) ou em Natal (por motivos legais). Identificar a opção de entrada e saída dos atores do arranjo colaborativo são elementos úteis para incentivar a cooperação regional e, com isso, melhorar a governança metropolitana.

A presença de um liderança, ator ou instituição, que motive os demais atores em direção ao esforço colaborativo regional, pode ser vital para governança metropolitana. Lideranças com uma visão regional, podem ajudar a clarear questões regionais mais relevantes, compromissos e responsabilidades advindas da colaboração, bem como os benefícios que a cooperação metropolitana pode gerar para demais os participantes. É o caso de Guadalajara, onde as lideranças tem cumprido esse papel, inclusive, através do Instituto Metropolitano (IMEPLAN), de mobilizar os demais atores, para os problemas mais relevantes, envolvendo atores governamentais, legislativo e a sociedade civil, em conselhos e outros mecanismos de participação, representação e tomada de decisões.

De modo que, o processo de colaboração em áreas metropolitanas se apresenta bastante complexo. A categorização tipológica da governança metropolitana para as três regiões, tem apresentado variáveis sintéticas importantes para a análise das condições para a colaboração e coordenação regional, como o histórico de cooperação, o desenho institucional, a estrutura federativa e governamental, o sistema político e os conflitos partidários, além da necessidade de provimento de serviços em grande escala para o desenvolvimento regional. Cada uma das arenas políticas locais analisadas tem seu próprio histórico institucional, jogo particular de interesses, padrões de conflito e conciliação entre atores políticos locais que competem por alcançar e exercer o poder sobre o território, que por sua vez se relacionam, com as demais arenas políticas locais e nacionais. Vale lembrar que, essa tese se propôs a avaliar políticas urbanas, que ainda estão em processo de institucionalização e não pode ser generalizado para outros contextos. O que foi apresentado aqui, se propõe a instigar a discussão sobre a questão da colaboração metropolitana, bem como o aprimoramento do modelo de análise utilizado.

PESQUISAS FUTURAS

Algumas recomendações extraídas dessa pesquisa podem ser desmembrados em estudos menores, mais aprofundados, que requerem mais pesquisa de campo e verificação empírica e que podem ser transformados em uma estrutura teórica de valor útil para a governança metropolitana nos países. Muito do material coletado, não pôde ser incluído nessa tese, porque necessitariam de estudos mais aprofundados. Uma análise detalhada das entrevistas, por exemplo, poderia produzir ideias interessantes sobre perspectivas distintas do planejamento urbano nos países e nas regiões analisadas. Isso poderia lançar luz sobre como os fatores de colaboração examinados interagem, sua dinâmica, bem como, na análise de atores não-governamentais (movimentos sociais, coletivos) e sua influência na governança metropolitana. Idealmente, outros estudos poderiam basear-se na tipologia desenvolvida pela pesquisa para examinar outras regiões metropolitanas. Além disso, seria interessante analisar outros estudos de caso para testar alguns resultados desta pesquisa, por exemplo, comparando áreas e regiões metropolitanas no mesmo país. Isso poderia ajudar na compreensão de como os fatores de colaboração identificados podem influenciar a efetividade da governança metropolitana. Além disso, o modelo analítico da pesquisa poderia ser combinado com outras pesquisas relacionadas ao tema da governança metropolitana. Como na análise, sob a perspectiva dos avanços da governança democrática, direito à cidade e as questões de legitimidade política da governança metropolitana (Lefevre, 1998; Santos, Jr, 2000), sobre a complementaridade da competitividade econômica e finanças públicas (Bish, 1974; Afonso, 2000; Garson, 2009, Melo, 2016); dos dilemas da colaboração metropolitana em um contexto de um Estado de Bem Estar (Pierson, 1995; Abruccio, 2009; Klink, 2010; Arretche, 2000; Arellano Rios, 2014; Arias de la Mora 2013,2014) e sobre a governança dos distritos regionais norte-americanos e em outras regiões (Wolman, 2015; Jouve, 2005; Cameron, 2004; Kellas, 2010; Boothroyd, 2010; Knight, 2009). Enfim, lições importantes poderiam ser aprendidas com os resultados deste estudo, como ponto de partida para pesquisas futuras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

REFERÊNCIAS

Abrucio, F. L. (2005). A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 24, p. 41-67, jun. 2005.

Afonso, R. de B. A. (2000). Descentralização e Reforma do Estado: a federação brasileira na encruzilhada. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 14, p. 127-152, 2000.

Aguilar-Villanueva, L. F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México.

_____. (2010), *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, México.

Almeida, Maria H. T. (2005). Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 24, p. 29-40, jun. 2005.

Almeida, L.; & Barros, T. ; & Camara, R; & Ferreira, G. (2014). Limites e desafios da integração metropolitana de Natal/RN: governança urbana e gestão metropolitana. In: Clementino, M. L. M. & Ferreira, A. L. Natal: Transformações da ordem urbana. 1.ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014. Natal: Transformações da ordem urbana. Letra Capital: Observatório das Metrôpoles.

Andrade, I. A. L. de. (2010). “Arranjos Institucionais da Gestão Metropolitana: Análise Comparativa de Diferentes Modelos”. Seminário Nacional Governança Urbana e Desenvolvimento Metropolitano, UFRN, 2010.

Arellano Rios, A. (2014). La Coordinación Metropolitana en el Ámbito Subnacional Mexicano: Un Análisis Institucional. *Doc. aportes adm. pública gest. estatal* [online]. 2014, n.23 [citado 2018-02-04], pp. 33-70. Disponible en: <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37272014000200002&lng=es&nrm=iso>. ISSN 1851-3727.

Arias de la Mora, R. & Rodríguez A. C. V. (2014), *Federalismo y coordinación metropolitana*, Cuadernos de Divulgación del Federalismo 1, Guadalajara, Instituto de Estudios del Federalismo “Prisciliano Sánchez”.

_____. y Alberto Arellano Ríos (2013), “El área metropolitana de Guadalajara: travesía urbana, política y gestión metropolitana”, En Arellano Ríos, Alberto e Ismael Ortiz Barba (coordinadores), *Coordinación y gestión metropolitana en Jalisco*, Puerto Vallarta: Universidad de Guadalajara, pp. 27-59.

Arias, P. (2006), “Introducción” y “Tonalá. ¿Ámbitos vacíos o espacios vividos?”, en *Asentamientos Periurbanos*. *Revista Estudios Jaliscienses*, no. 63, febrero del 2006, Colegio de Jalisco, pp. 3-21.

_____. (Coordinador) (2013), *Coordinación metropolitana y gestión pública municipal*, México, El Colegio de Jalisco.

Aristotle: *Politics*, Book II, Chapter I p.14. Hackett Publishing Company (1998)

Arretche, M. (2000). *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

_____. & Rodrigues, Vicente (1999). “Descentralização das políticas sociais no Brasil”. (org.) São Paulo: Fundap, Fapesp, Brasília: IPEA, 1999.

Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of citizen participation. *American Institute of Planners Journal*, 35(4): 216-224.

Ansell, C. & Gash, A. (2007) *Collaborative Governance in Theory and Practice* *Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access published November 13*.

Arthur, B. (2000). “Increasing Returns and Path Dependence in the Economy”. Michigan. The University of Michigan Press.

Axelrod, R. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books, 1984.

_____. & Hamilton, W. D. (1981). *The Evolution of Cooperation*. *Science*, New Series, Vol. 211, No. 4489. (Mar. 27, 1981), pp. 1390-1396.

Azevedo, S. de & Guia, V.R. dos M. (2000b). “Reforma do Estado e federalismo: os desafios da governança metropolitana”. In: RIBEIRO, L.C. de Q. (org.). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro, Editora Revan, 2000b, p.525-551.

Bish, R. (1974) *Economic Principles and Urban Problems*, with Robert Kirk. Prentice-Hall, pp. 199. (1975) *Urban Economics and Policy Analysis*, with Hugh Nourse. McGraw-Hill, pp. 435.

Boeninger, & Jarquin, E. (1992) *Governance and Development*. Washington, World Bank, abril.

Booher, D. E. & Innes, J. 2002. Network power in collaborative planning. *Journal of Planning Education and Research* 21:221–36.

Boothroyd, P. (2009). *Collaborative Governance of Transportation in Metro Vancouver: Civil society’s contribution*. University of British Columbia.

_____. (2010) *Construindo capacidades para a governança metropolitana*. In: KLINK, J. *Governança das metrópoles. Conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo. Anablume. 2010

Brenner, N (2002): ‘Decoding the Newest “Metropolitan Regionalism” in the USA: A Critical Overview’, *Cities* 19(1): 3-21

_____. (2003b): ‘Standortpolitik, State Rescaling and the New Metropolitan Governance in Western Europe’, *DISP* 152: 15-25

Brunet-Jailly, Emmanuel. "Metropolitan cooperation, theory and practice: Looking at Vancouver, BC, Canada." *Regions & Cohesion* 1.1 (2011): 78-100.

Cabrales Barajas, L. F. (2010), “El de atrás paga: El modelo metropolitano de Guadalajara” en Urquidez O. (coordinador), *La reinención de la metrópoli: algunas propuestas*, El Colegio de Jalisco, Zapopan, Jalisco, pp. 75-96.

Cabreiro, E. (2008), “La trampa del federalismo fiscal”, *Nexos*, November 2008, Vol. 371.

_____. (2002), *Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México*, México, cide / Fundación Ford.

Cabrero Mendoza, Enrique. (2007). *Para entender el Federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*. México: Nostras Ediciones.

Cárdenas, B.A. (1992). “Mecanismos de coordinación y concentración metropolitana”, *Revista de Administración Pública. Gobierno y Administración Metropolitana*, núm. 83, México, pp. 75-79.

Cameron, Ken. (2004). Interview with David Boyd, *Environmental Law and Policy*, University of Victoria, Victoria.

Chaparro, C.; Noelia, B.; Gatica L. A.; Arreola y Hernández, M. del R. R. “Polarización espacial y limitaciones en las políticas redistributivas. Los efectos de la democracia electoral y la competencia intragubernamental en zonas metropolitanas”. En Arias de la Mora, R. (Coordinador). *Coordinación metropolitana y gestión pública municipal*. México: El Colegio de Jalisco, 2013, pp. 39-70.

Clayton, E. (2017). “Aristotle: Politics,” *The Internet Encyclopedia of Philosophy*, ISSN 2161-0002, <http://www.iep.utm.edu/>. In: <http://www.iep.utm.edu/home/about/>. Acessado em 10 de dezembro de 2017.

Clementino, M. L. M. (2003). *A região metropolitana e o parlamento comum: a carta de vereadores da grande Natal*. *Cadernos Metrópole* 10, 27-54.

Coase R. (1937) The nature of the firm. *Economica* 4:386–405

Coase, R.H. (1960) The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, 3 (1960), pp. 1-44

Collier, D. & Mahon, J. E. Jr. (1993). Conceptual “stretching” revisited: Adapting categories in comparative analysis. *American Political Science Review*, 87, 845–855.

Collier, D. & Laporte, J., & Seawright, D. (2008). Typologies: Forming concepts and creating categorical variables. In J.M. Box-Steffensmeier, H.E. Brady, & D. Collier (Eds.), *The Oxford handbook of political methodology* (pp. 152–173). Oxford: Oxford University Press.

Collier, D. & Collier, D. (1991). *Shaping the Political Arena*. Princeton: Princeton University Press.

Connick, S., & Innes, J. (2003). Outcomes of collaborative water policy making: Applying complexity thinking to evaluation. *Journal of Environmental Planning and Management* 46:177–97.

Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.

Diniz, E. (1995), "Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil nos Anos 90". *Dados*, vol. 38, nº 3.

_____. (1996), Governabilidade, "Governance" e Reforma do Estado: Considerações sobre o Novo Paradigma. Brasília, ENAP, mimeo.

Dodge, W. R. 1996. *Regional excellence: Governing together to compete globally and flourish locally*. Washington: National League of Cities.

Feiock, R. (2004), *Metropolitan Governance, conflict, competition and cooperation*, Georgetown University Press, pp. 260.

_____. (2007): ‘Rational choice and regional governance’, *Journal of Urban Affairs*, 29(1): 47–63

_____. (2013), The Institutional Collective Action Framework. *Policy Stud J*, 41: 397–425. doi:10.1111/psj.12023

Fernandes, A. S. A. & Wilson, R. H. (2013). Mudança institucional e gestão metropolitana no Brasil: o municipalismo autárquico e as finanças municipais metropolitanas. *Rev. Adm. Pública* — Rio de Janeiro 47(3):777-800, maio/jun.

Fung, A. & Wright, E. O. (2001). Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance. *Politics & Society* 29:5–41.

———. 2003. *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance*. London: Verso.

GADM (2018). *Global Administrative Áreas. Bondaries without limits. shapes*. <<http://gadm.org>> acessado em 24 de janeiro de 2018.

García, N. (2013). «La coordinación de las metrópolis. Estudio introductorio». En Octavio Urquidez et al. *Metrópolis en movimiento*. Zapopan: El Colegio de Jalisco.

Garson, S. (2009). *Regiões metropolitanas: por que não cooperam?* Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles; Belo Horizonte: PUC-MG, 2009.

González Oropeza, M. *El Federalismo*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.

Graizbord, B. (1991), “Escenarios probables del sistema de ciudades en la región central de México: un modelo de evaluación ex-ante”, en D.R. Villarreal y J. Delgado (coords.), *Cambios territoriales en México: exploraciones recientes*, México, uam-x, pp. 199-216.

———. (2002), “Elemento para el ordenamiento territorial: uso del suelo y recursos”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 17, núm. 2 (50), pp. 411-423.

Gray, B. 1989. *Collaborating: Finding common ground for multi-party problems*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Guillén, López Tonatiuh. *Federalismo, Gobiernos locales y Democracia*. México: Cuadernillos de Divulgación del Instituto Federal Electoral, 1999. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=512> (Consultado el 14-12-2013).

Gutiérrez, C.J.J. (2007), “‘Desafíos y oportunidades de la gestión metropolitana en América Latina’, reseña del libro: *Gobernar las metrópolis*, de Eduardo Rojas, Juan R. Cuadrado-Roura y José M. Fernández (coords.) en *Economía, Sociedad y Territorio*”, vol. 7, núm. 24, pp. 1117-1124.

Guttal, S. & Manahan, M.A (2016) “Comuns, a nova fronteira da luta anticapitalista”. *Outras palavras*. <<https://outraspalavras.net/posts/comuns-a-nova-fronteira-da-luta-anticapitalista/>> acesso em 27/06/2017

Hall, M. (2008a). *Tourism planning: Policies, processes and relationships* (2nd ed.). London: Prentice-Hall.

_____. (2011). A typology of governance and its implications for tourism policy analysis. *Journal of Sustainable Tourism* Vol. 19, Nos. 4–5, May–June 2011, 437–457

Hardin, G.(1968) "The Tragedy of the Commons," *Science*, 162(1968):1243-1248.

Hardin, H. (2006) . *Trust. Key concepts*. Polity Press. Cambridge.

IBGE. PNAD (2000-2010). Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/default.shtm> . Acesso em: 10 maio 2012.

Inner, J, and Booher, D. E (2003). Collaborative policymaking: Governance through dialogue. In *Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society*, ed. M. A. Hajer and H. Wagenaar, 33–59. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

IPEA. Cidades em movimento. Desafios e perspectivas para as políticas públicas. Relatório de Pesquisa. Brasil em Desenvolvimento 2013. Brasília. 2013. Acessível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/presi/131202_coletivacidadesrelease.pdf (acesso em 13/12/2013).

Iracheta, C.A. (2008), *Replanteando la metrópoli: soluciones institucionales al fenómeno metropolitano*, Monterrey, Agencia para la Planeación del Desarrollo Urbano de Nuevo León.

Jouve, B. (2005). *Cuestiones sobre gobernanza urbana*. Traducción y edición a cargo de José Manuel Rodríguez Álvarez. Barcelona : Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals, 2005.169 p.

Karen Bakker & Christina Cook (2011) *Water Governance in Canada: Innovation and Fragmentation*, *International Journal of Water Resources Development*, 27:02, 275-289

Kellas, H. (2010) Governança colaborativa para uma Metro Vancouver sustentável e com qualidade de vida. In: KLINK, J. Governança das metrópoles. Conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo. Anablume.

Klink, J. (2008). Recent perspectives on metropolitan organization, functions, and governance In:ROJAS, E.; CUADRADOROURA, JR e FERNANDEZ GÜELL, JM *Governing the Metropolis. Principles and Cases*. IADB and Harvard University, Washington DC and Cambridge.

_____. (2010). Governança das metrópoles. Conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo. Anablume.

Knight, D. (2009) *Regional governance models: an exploration of structures and critical practices*. City-Region Studies Centre, Edmonton, 2007. Disponível em: <http://www.municipal-affairs.alberta.ca/documentsRegional_Governance_Models_An_exploration_of_structures.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2009.

Kuhn, H. W. & Tucker, A. W.(1950). Contributions to the Theory of Games, ed. by Annals of Mathematics Study No. 24, Princeton University Press, Princeton, N.J.

Lasker, R. D. & Weiss, E. S. (2003). Broadening participation in community problem-solving: A multidisciplinary model to support collaborative practice and research. *Journal of Urban Health: Bulletin of the New York Academy of Medicine* 80:14–60.

Leach, W. & Pelkey, N. W. & Sabatier, P. A. (2002). Stakeholder partnerships as collaborative policymaking: Evaluation criteria applied to watershed management in California and Washington. *Journal of Policy Analysis and Management* 21:645–70.

Lefèvre, C (1998b): ‘Metropolitan government and governance in western countries: a critical overview’, *International Journal of Urban and Regional Research* 22(1): 9-25

Lightbody, J. (2009) "Defining A Canadian Approach To Municipal Consolidation in Major City-Regions," *Commonwealth Journal of Local Governance*, May 3, pp. 8-30.

Locke, R. (2001). *Working in America*. MIT Press.

Lowi, T. (1964). American business. Public policy, case studies, and political theory. *World Politics*, 16, 677–715.

_____. (1972). Four systems of policy, politics and choice. *Public Administration Review*, 32, 298–310.

_____. (1997). Comments on Anderson, "Governmental Suasion: Adding to the Lowi Policy Typology". *Policy Studies Journal*, Vol. 25, No. 2, 1997 (283-285)

Machado, G. G. (2009). *Gestão metropolitana e autonomia municipal*. Belo Horizonte, MG. PUC Minas.

_____. (2007). *O ente metropolitano. Custos de transação na gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte e no Consórcio do ABC. Os modelos compulsórios e voluntários comparados*. Belo Horizonte: PUC, Minas Gerais/ Departamento de Ciências Sociais Aplicadas, Dissertação de Mestrado.

Markey, S. & Hernandez, G, et al (2015). *Planning for effective governance in metropolitan areas in Mexico*. May 2015. IDRC/CRDI. Vancouver, BC.

Marques, E. C. (1999). *Redes Sociais e Instituições na Construção do Estado e da sua permeabilidade*. RBCS Vol. 14 n. 41 outubro/1999.

Melo, M. A. (1995), "Ingovernabilidade: Desagregando o Argumento", in L. Valladares (org.), Governabilidade e Pobreza. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira.

_____. (1996). Crise federativa, guerra fiscal e "hobbesianismo municipal": efeitos perversos da descentralização? **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 3, p. 11-20, 1996.

_____. & PEREIRA, C. & SOUZA, S. (2016). Why do some governments resort to “creative account” but not others? Fiscal Governance in the Brazilian federation. IPSR. Vol. 35 (5) 595-612. 2014.

Moreno, F. (1991), “Los gestores sociales de la ciudad”, en J. Delgado y D. Villareal (coords.), Cambios territoriales en México: exploraciones recientes, México, uam-x.

Morfin, C. (2011). Jóvenes en acciones colectivas y movimientos sociales para rediseñar los espacios públicos y las prácticas ciudadanas. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, 1 (9), pp. 61-79.

Musqueam Indian Band. (Museum of Vancouver, 2016 <http://www.musqueam.bc.ca/c̓əsnaʔəm> em oct/2016)

Norris, D. F. (2001). Whither Metropolitan Governance? Urban Affair Review, Vol. 36, No. 4, March, 532-550

Norman, E. S., & Cohen, A. & Bakker, K. (eds). (2013). Water without Borders: Canada, the United States and Shared Waters. Toronto: University of Toronto Press.

Núñez Miranda, B. (2010), “Introducción”, en Urquidez, O (coordinador), La reinvenición de la metrópoli: algunas propuestas, El Colegio de Jalisco, Zapopan, Jalisco, pp. 17-24.

OCDE. Cities for Citizens. Improving Metropolitan Governance. Paris: OCDE. 2001.

Ohmae, K. O fim do Estado-nação: a ascensão das economias regionais. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

Oliver, J. E. (2001) Democracy in Suburbia. Princeton: Princeton University Press. 263p.

Olvera, A. (1999). El concepto de movimientos sociales: un balance inicial sobre su empleo en México (1970-1996). En J. Durand (Comp.), Movimientos sociales, desafíos teóricos y metodológicos, (pp. 133-174). México, D. F.: Universidad de Guadalajara.

Olson, M. (1996). A Lógica da Ação Coletiva. Os Benefícios Públicos e Uma Teoria dos Grupos Sociais - Coleção Clássicos. Sao Paulo, Sp. Edusp.

Ostrom, V. & Tiebout, C. & Warren, R. (1961). "The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry." *American Political Science Review*. V. 55 (4): 831- 842.

Ostrom, E. (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, Cambridge University Press.

_____. (1998), "A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action". *American Political Sciences Review*, vol. 92, no 1, pp. 1-22.

Oberlander H. P. and Smith, P. J, (1993). 'Governing Metropolitan Vancouver: Regional Inter-governmental Relations In British Columbia', in Donald Rothblatt and Andrew Sancton, eds., *Metropolitan Governance: America/Canadian Intergovernmental Perspectives*, University of California, Berkeley/Institute of Governmental Studies, Berkeley, California, pp.329 -73.

Olberding, J. (2002) "Does Regionalism Beget regionalism? The Relationship between Norms and regional Partnerships for Economic Development." *Public administration review*. 62 (4): 480-491.

Orozco-Barba, H. (2010) *Utopías urbanas en Guadalajara. Colectivos en la disputa por el sentido de la ciudad*. Tesis doctoral, Doctorado en Estudios Científico Sociales. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO.

Peralta, C. (2008). *Entre la democracia participativa y la cotidianidad democrática. La interacción entre el gobierno panista y las organizaciones civiles en juntas de gobierno y consejos directivos*, Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales y Antropología por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social de Occidente, Guadalajara.

Pierre, J. (2014) *Can Urban Regimes Travel in Time and Space? Urban Regime Theory, Urban Governance Theory, and Comparative Urban Politics*. *Urban Affairs Review*. Volume: 50 issue: 6, page(s): 864-889 <https://doi.org/10.1177/1078087413518175>

Pierson, P. (1995). *Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy*. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. Vol. 8, No. 4, October 1995 (PP. 449-478).

PUTNAM, Robert. (1993) *Making Democracy Work: civic traditions in modern Italy*. Princeton, Princeton University Press.

Ramírez-Sáiz, J. M. (1994). *Los caminos de la acción colectiva*. México, D. F.: El Colegio de Jalisco, Inah.

_____. & De la Torre, R. (2003). Conservadurismo, sociedad civil y gobernabilidad. Nuevas grupalidades en Guadalajara. En A. Olvera (Comp.) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México, D. F.*: Universidad de Veracruz Editorial, FCE.

Rodríguez–Oreggia, E. y Tuirán Gutiérrez, R. (2006). «La cooperación intermunicipal en México. Barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar». En *Gestión y Política Pública*, XV(2): 393–409.

Rixen, T & Viola, L. A. (2014) Putting Path Dependence in its Place : Toward a Taxonomy of Institutional Change. *Journal of Theoretical Politics*. April 2014.

Ribeiro, L.C. de Q. Org. (2000). O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade. Rio de Janeiro, Editora Revan, 2000b, p.525-551.

Romero, P. (2015), Automovilidad en la Zona Metropolitana de Guadalajara: el sistema de consumo de carros desde los usos, significados y estrategias de mujeres y hombres automovilistas, Tesis de Licenciatura en Antropología, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jalisco.

Rosenau, J. N. (2000). “Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial”. In: Rosenau, James N. e Czempiel, Ernst-Otto. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado. pp. 11-46.

_____. (2001). “Strong Demand, Huge Supply: Governance in an Emerging Epoch.” Paper prepared for the Conference on Multi-Level Governance: Interdisciplinary Perspectives, sponsored by the Political Economy Center of the University of Sheffield.

Rhodes, R.A.W. (1996), “ The new governance: governing without government”, *Political Studies*, XLIV, Blackwell Publishers, Oxford, pp. 652-667.

Rojas, E. & Cuadrado-Roura, J. R.& Fernández-Güell, J. M. eds.(2005). *Gobernar las Metrópolis*. Banco Interamericano de Desarrollo-Universidad de Alcalá, Washington D.C. 555 páginas.

Santos Jr., O. (2000). *Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2000.

Sánchez Bernal, A. (2009). «Reflexiones sobre la cooperación intermunicipal en Jalisco», Ponencia presentada en el VI Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos 2009, disponible en: <http://www.puec.unam.mx/ponenciasiglom.html>. Consultado en diciembre de 2010.

Sargent, Mark L. (1988). The Conservative Covenant: The Rise of the Mayflower Compact in American Myth. *The New England Quarterly*, Vol. 61, No. 2 (Jun., 1988), pp. 233-251

Sancton, A. (2000) Amalgamations, Service Realignment, and Property Taxes: Did the Harris Government Have a Plan for Ontario's Municipalities? *Canadian Journal of Regional Science/Revue canadienne des sciences régionales*, XXIII:1 p.135-156.

_____. (2005). "The Governance of Metropolitan Areas in Canada." *Public Administration and Development* 25.4 317-327.

Santín del Río, L. (2012). «La intermunicipalidad: metodología de gobierno político y administrativo para la asociación y cooperación entre municipios en México». En Francisco Javier Galván Meraz y Leticia Santín del Río. *Asociacionismo intermunicipal. Estrategias para el desarrollo sustentable del territorio y de los servicios públicos en México*. Guadalajara: Arlequín.

Schwartz, B. (2009). *The National Interest*, <http://nationalinterest.org/article/tyranny-for-the-commons-man-3153> acessado em nov/2016)

Seidenfeld, M. 2000. Empowering stakeholders: Limits on collaboration for flexible regulation. *William and Mary Law Review* 41:411.

Smith, L. A. (2014). *Vancouver is Ashes. The Great Fire of 1886*. Lonsdale Press. Vancouver, BC.

Smith, A. & Spicer, Z. (2017) *The Local Autonomy of Canada's Largest Cities*. *Urban Affairs Review* 1–31. SAGE.

Smith, P. (2009). "Even Greater Vancouver: Metropolitan Morphing in Canada's Third Largest City Region." In Don Phares (ed.) *Who Will Govern Metropolitan Regions in the 21st Century?* Armonk, NY: M.E. Sharpe. Pp. 237-263.

_____. & Peter Oberlander. (1998). "Restructuring Metropolitan Governance: Greater Vancouver – British Columbia Reforms." In D. Rothblatt and A. Sancton (eds.). "Metropolitan Governance Revisited: American/Canadian Intergovernmental Perspectives." 2edition. Berkeley, CA: University of California Institute of Local Government Press. Pp. 371-406.

_____. & Stewart, K. (2009). "British Columbia." In *Foundations of Governance: Municipal Government in Canada's Provinces*, edited by Andrew Smith, S. 1998. Collaborative approaches to Pacific Northwest fisheries management: The salmon experience. *Willamette Journal of International Law and Dispute Resolution* 6:29.

Souza, C. (2003). Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. *Lua Nova*, n. 59. p. 137-158.

_____. (1999). Federalism and regional interest intermediation in Brazilian public policies. *Public Administration and Development*, v. 19, p. 263-279.

Spink, P., Ward, P., Wilson R. eds. (2011), *Metropolitan governance in the Federalist Americas: Strategies for Equitable and Integrated Development*, University of Notre Dame, South Bend, Indiana.

Stefanick, L. & Le Sage, E. (2004) “New Regionalist Metropolitan Action: The Case of the Alberta Capital Region Alliance”. Canadian Political Science Association meetings, Winnipeg, June.

Stoker, G. (1997). *Public-Private Partnerships and Urban Governance*. In: J. Piore (ed.), *Public-Private Partnerships in Europe and United States*. London: Macmillan.

———. (1998). *Governance as theory: Five propositions*. *International Social Science Journal* 50:17–28.

———. (2004). *Designing institutions for governance in complex environments: Normative rational choice and cultural institutional theories explored and contrasted*. Economic and Social Research Council Fellowship Paper No. 1.

Stone, C. N. (1989). *Regime politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence: University Press of Kansas.

Susskind, L. & McKernan, S. & Thomas-Larmer, J. eds. (1999) *The consensus-building handbook: A comprehensive guide to reaching agreement*. Thousand Oaks, CA: Sage Books. Susskind, Lawrence, and Jeffrey Cruikshank. 1987. *Breaking the impasse: Consensual approaches to resolving public disputes*. New York: Basic Books.

Takahashi, L. and Smutny, G. (2002). *Collaborative windows and organizational governance: Exploring the formation and demise of social service partnership*. *Non Profit and Voluntary Sector Quarterly* 31:165–85.

Taylor, Z. (2016). “Regionalism and Legitimacy.” Paper presented at Simon Fraser University Conference on Rethinking Region IV. April 30, 2016.

———. (2015). *The Politics of Metropolitan Development Institutions, Interests, and Ideas in the Making of Urban Governance in the United States and Canada, 1800–2000*. PhD thesis. University of Toronto. p.540

Thelen, K. *How institutions evolve: insights from comparative historical analysis*. In: MAHONEY, James; Rueschmeyer, D. (Ed.). *Comparative historical analysis in social sciences*. Nova York: Cambridge University Press, 2003. p. 208-240.

Tiebout, C. (1956) “A Pure Theory of Local Expenditures,” *Journal of Political Economy* 64 (5), pp. 416–424. Paul Peterson (1981) *City Limits*, University of Chicago Press.

Tindal, R. et al (2000). Local Government in Canada, Nelson.

Tindal, R. & Stewart, K. & Smith, P.J. (2003). Local Government in Canada (8th ed). Toronto: Nelson Education.

Ugalde, V. (2007). Sobre el gobierno de la zonas metropolitanas de México. En Estudios Demográficos y Urbanos 22(2):443–460.

Urbana. (2016). Relatório de Custo Mensal. Prefeitura de Natal. 2o Semestre. <<https://natal.rn.gov.br/urbana>> VALORES_DESPENDIDOS_COM_SERVICOS_CONTRADOS_2_SEMESTRE_de_2016 __.pdf Acesso em 02 de novembro de 2017.

Verity, F. (2007). Community Capacity Building – A review of the literature. Adelaide: South Australian Department of Health.

Wario Hernández, E. (2004). Guadalajara: medio siglo de gestión metropolitana. En González de Alba, L. (Coord.). Desafío Metropolitano, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la UNAM y II Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. México: UNAM.

Websters New Universal Dictionary (London, Dorset & Baker, 1979).

Wilson, R. Spink, P. Ward P. (2008) Governance in the Americas: Decentralization, Democracy and Subnational Government in Brazil, Mexico and the USA. University of Notre Dame Press. Notre Dame, Indiana, US.

_____. (2011) Governança metropolitana nas Américas. Cadernos Metrópole. Sao Paulo, SP. v. 13, n. 25

_____. (2012) Metropolitan Governance in the Federalist Americas. University of Notre Dame Press. Notre Dame, Indiana, US.

Wolman, H. (2016) Learning from Abroad: Multi-Purpose Special Districts in British Columbia as a Possible Model for Governance Innovation for Local Governments in the United States. Available from: <https://www.researchgate.net/publication/304158232> [accessed Dec 5, 2016].

Zentella Gómez, J.C. (2005), “Relaciones intermunicipales y gobernabilidad urbana en zonas metropolitanas en México: el caso de la Zona Metropolitana de Xalapa”, Estudios Demográficos y Urbanos, vol. 20, núm. 2 (59), pp. 229-267.

Zentella, J. C. (2007). «¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México? Propuestas para el corto, mediano y largo plazo». En Thomas Coislik (comp.), ¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México? Los desafíos y las soluciones para las zonas metropolitanas de México en 2020. México: Fundación Este País, pp. 7–24.

Legislação e documentos de pesquisa

CANADA. BC Government. Conservação da Água. <<https://www2.gov.bc.ca/gov/content/environment/air-land-water/water/water-conservation>> Acesso em junho de 2017.

CANADA. Drinking Water Protection Act.B.C. Reg. 200/2003 [SBC 2001] CHAPTER 9. Queen's Printer, Victoria, BC, Canada. Deposited May 16, 2003.

MEXICO. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos», Diario Oficial de la Federación, cuya última reforma fue el 13 de octubre de 2011. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm>. Consultado el 2 de febrero de 2012.

MEXICO. Constitución Política del Estado de Jalisco (2011). Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco. <<https://info.jalisco.gob.mx/gobierno/documentos/3646>>

MEXICO. Diario Oficial de la Federación (2012). Convenio de coordinación para planear y regular conjuntamente el desarrollo urbano y regional sustentable en los municipios conurbados de Puerto Vallarta, Jalisco y Bahía de Banderas, Nayarit, que celebran la Secretaría de Desarrollo Social, los estados de Jalisco y Nayarit y los municipios de Puerto Vallarta y Bahía de Banderas. Diario Oficial de la Federación, 14 de septiembre de 2012. Consultada en noviembre de 2012 en: www.dof.gob.mx

El efecto Vázquez. Pablo Latapí. El informador. 13 de Marzo de 2014 <<https://www.informador.mx/Ideas/El-efecto-Vazquez-20140313-0201.html>> Acesso em 12 de junho de 2016.

IMEPLAN. (2016).POTMet. Plan Ordenamiento Territorial Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara. <<http://imeplan.mx/en/gobernanza>>

BRASIL. [Lei Nº 12305/2010](#) - "Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências." - Data da legislação: 02/08/2010 - Publicação DOU, de 03/08/2010

BRASIL. Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015.

BRASIL. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 818, DE 11 DE JANEIRO DE 2018. Altera o Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012 - Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

MEXICO. «Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco». Número 23486/LIX/11. Periódico Oficial del Estado de Jalisco. Sección V. Guadalajara: Congreso del Estado de Jalisco, 3 de febrero del 2011.

Noticias da Assembleia Legislativa. Assembleia Legislativa do RN. 15/12/2015.<<http://www.al.rn.gov.br/portal/noticias/5535/assembleia-aprova-incluso-de-ars-e-goianinha-na-regio-metropolitana-de-natal>> Acesso em 12/11/2016

Noticias da Assembleia Legislativa. Assembleia Legislativa do RN. 13/07/2012. <<http://www.al.rn.gov.br/portal/noticias>> Acesso em 18/10/2017)

Tribuna do Norte/ Semsur-retira-catadores-de-antigo-lixao”. ver <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/semsur-retira-catadores-de-antigo-lixao/397801> em 23/11/2017.

Vancouver Sun, Opinion: We must protect watershed systems, <<http://vancouversun.com/opinion/opinion-we-must-protect-watershed-systems>> Acesso em 13 Outubro de 2016.

BC LAWS. Greater Vancouver Water District (Incorporation)

S.B.C. 1924, c.22
Amended by S.B.C. 1925, c.15;
S.B.C. 1926/27, c.27; S.B.C. 1931,
c.27; S.B.C. 1932, c.18; S.B.C. 1933,
c.24; S.B.C. 1937, c.26; S.B.C. 1938,
c.21; S.B.C. 1939, c.23; S.B.C. 1940,
c.17; S.B.C. 1944, c.14; S.B.C. 1945,
c.34; S.B.C. 1948, c.100; S.B.C.
1950, c.82; S.B.C. 1951, c.109;
S.B.C. 1952, c.16; S.B.C. 1959, c.102; S.B.C.
1960, c.72; S.B.C.
1965, c.61; S.B.C. 1966, c.60;
S.B.C. 1967, c.58; S.B.C. 1968, c.64;
S.B.C. 1971, c.22; S.B.C. 1974, c.59;
S.B.C. 1975, c.37; S.B.C. 1987, c.42; S.B.C.
1988, c.45; S.B.C. 1992, c.45; S.B.C. 1994,
c.52; S.B.C. 1997, c.25; S.B.C. 1998, c.34;
S.B.C. 1999, c.37; S.B.C. 2000, c.7; S.B.C.,
2002, c.48; S.B.C. 2003, c.52; S.B.C. 2006, c.3;
S.B.C. 2008, c. 5 & 23

ANEXO

Tabela 03
Áreas Metropolitanas analisadas,
Pop. Total, Pop. cidade central e Área (km²)

Área Metropolitana	População Total	Pop. Cidade Central	% Pop. Cidade Central /Total Pop.	Área (km ²)	Proporção Área (hab./ km ²)
Metro Vancouver	2,476,145	603,502	24,4%	2,877.36	860.56
Zona Metropolitana de Guadalajara	4,498,514	1,495,189	33,2%	2,747.50	1,637.31
Região Metropolitana de Natal	1,562,248	869,954	55,7%	2,734.10	571.39

Fonte: INEGI, 2012; IBGE, 2014; Statscan 2011.

Mapa da região de Vancouver durante o Grande Incêndio
(13 de junho de 1886)

The Great Vancouver FIRE



THESE RESULTS ARE DISCUSSED IN CHAPTER 4.

W. J. MICHIE PHOTO CO.
General Photographs and Prints

This map, from a sketch by Major J. S. Matthews, City Archivist, shows the Vancouver of 1886, and the course of the Fire which wiped out the little settlement.

Planos de Desenvolvimento Regional
Great Vancouver Regional District (Metro Vancouver)
(1920-2040)



Plano de Ordenamento Territorial Metropolitano
da Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN)
(Junho/2016)



Diagnóstico para o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável
para a Região Metropolitana de Natal Metrópole 2020 (Governo do RN)
(Novembro/2006)

[PRODUTO 2] DIAGNÓSTICO PARA
O PLANO ESTRATÉGICO
NATAL – UMA METRÓPOLE EM FORMAÇÃO



VOLUME 1
RELATÓRIO GERAL

Entrevistas Vancouver, BC, Canada

Prefeitos/ representantes de governo (12/23)

- 1. Corrigan, D. (2016, August 10). Mayor of Burnaby, BC. Personal interview.
- 2. Jackson, L. (2016, August 23). Mayor of Corporation of Delta, BC. Personal interview.
- 3. Arason, J. (2016, August 29). Manager of Utilities of Engineering Department of City of Surrey, BC. Personal interview.
- 4. Froese, J. (2016, September 6). Mayor of Township of Langley, BC. Personal interview.
- 5. Mussatto, D. (2016, September 7). Mayor of City of North Vancouver, BC. Personal interview.
- 6. Bie, L. (2016, September 8). Manager Engineering Department of City of Richmond, BC. Personal interview.
- 7. Jasim, S. (2016, September 13). Manager of Utilities of Engineering Department of City of White Rock, BC. Personal interview.
- 8. Moore, G. (2016, September 19). Mayor of City of Port Coquitlam, BC. Personal interview.
- 9. Walton, R. (2016, September 20). Mayor of District of North Vancouver, BC. Personal interview.
- 10. Mason, C. (2016, September, 26). Commissioner/Chief Administrative Officer Metro Vancouver. Personal interview.
- 11. Louie, R. (2016, October, 7). Councillor of City of Vancouver/ Vice Chair Metro Vancouver. Personal interview.
- 12. Stewart, R. (2016, October, 19). Mayor of City of Coquitlam, BC. Personal interview.
- 13. Dingwall, J. (2016, October, 21). Manager of Utility Engineering of City of Maple Ridge, BC. Personal interview.
- 14. McCarthy, T. CAO Tsawwassen First Nation, BC. Personal Interview.

Planejadores urbanos/Acadêmicos / Sociedade civil

- 1. Boothroyd, P. (2016, February 12). Professor SCARP UBC (retired). Personal interview.
- 2. Hall, P. (2016, March 10). Professor Urban Studies SFU. Personal interview.
- 3. Stewart, K. (2016, March 14). Professor Urban Studies SFU/ Member of Parliament Burnaby South. Lecture.
- 4. Smith, P. (2016, April 18). Professor Urban Studies SFU. Personal interview.
- 5. DeMarco, C. (2016, May 11). Planner. Personal interview.
- 6. Kellas, H. (2016, August 16). Planner. Personal interview.
- 7. Cameron, K. (2016, August 30). Planner. Personal interview.

Entrevistas Guadalajara, Jalisco, Mexico

Prefeitos/ representantes de governo (5/8)

- 1. Mendes, M. (2016, July 11). Urban Development Secretary of Ixtlahuacán de los Membrillos, Jalisco. Personal interview.
- 2. Silva, M. (2016, July 22). Mobility and Transport Director of City of Guadalajara, Jalisco. Personal interview.
- 3. Delgadillo, A. (2016, July 25). Director of Public Policies. City of San Pedro Tlaquepaque, Jalisco. Personal interview.
- 4. Vázquez, M. & Paniagua, A. (2016, July 28). Directora de Área de la Dirección de Movilidad/ Director de Área de la Dirección de Obras Públicas e Infraestructura. City of Zapopan, Jalisco. Personal interview.
- 5. Saavedra, W. (2016, July 29). Jefe de Gabinete. City of Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco. Personal interview.

Planejadores/Acadêmicos/Sociedade Civil

- 1. Osorio, E. (2016, June 16). Consultor ONU Habitat Mexico. Personal interview.
- 2. Padilla, R. (2016, June 23). Director IMEPLAN. Personal interview.
- 3. Cordova, M. (2016, July 12). Director Instituto de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco - IMTJ. Personal interview.
- 4. Arredondo, P. (2016, July 25). Director of Instituto de Investigaciones en Innovación y Gobernanza UDG, Guadalajara, Jalisco. Personal interview.
- 5. Hernandez, J. (2016, July 26). Professor Latin American Studies Department UDG, Guadalajara, Jalisco. Personal interview.

Entrevistas Natal, RN, Brazil

Prefeitos / representantes de governo (6/14)

- 1. Junior, G. (05 de Junho de 2017). Secretário de Planejamento e Finanças do município de Parnamirim, RN. Entrevista Pessoal.
- 2. Silva, F. (21 de Julho de 2017). Secretário de Planejamento do município de Extremoz, RN. Entrevista Pessoal.
- 3. Wilson, J. & Galvão, P. (19 de Julho 2017). Secretário de Planejamento e Meio Ambiente do município de Macaíba, RN. Entrevista Pessoal.
- 4. Franca, M. (11 de Julho de 2017). Secretário de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do RN. Entrevista Pessoal.
- 5. Santiago, S. (02 de abril de 2017). Coordenador do *Consortio de Municípios do RN*. Entrevista Pessoal.
- 6. Camara, G. (09 de novembro de 2015). Vereador do município de Natal. Entrevista Pessoal.

* Observação— as entrevistas da pesquisa, nas três áreas metropolitanas analisadas, somente foram realizadas com os representantes dos governos municipais que responderam e atenderam a solicitação de entrevista.

Roteiro de entrevistas da pesquisa¹²⁷

Projeto Governança Metropolitana Colaborativa: Uma análise a partir dos exemplos do Canada, Mexico e Brasil

Richardson L. M. Câmara

Doutorando em Ciências Sociais na Universidade Federal do RN, Brasil

Visiting Researcher at Simon Fraser University (SFU), Vancouver, Canada

ENTREVISTA

PERGUNTAS PARA PREFEITOS, PLANEJADORES, TÉCNICOS.

1. Como funciona a gestão metropolitana da política (água, transporte ou resíduos sólidos)?
2. Como você vê a participação dos municípios na política metropolitana? Que condições o município tem que atender para fazer parte do arranjo metropolitano? Como foi o processo de decisão? Como foi estruturado ou organizado?
3. Há políticas que facilitam melhor ou dificultam a colaboração entre os municípios. Você acredita que há uma boa colaboração entre os municípios na gestão metropolitana? Por que ou por que não?
4. Que incentivos os municípios tem para colaborar nesse processo? Como funciona?
5. Na sua avaliação, as diferenças de poder político e recursos entre os municípios envolvidos podem dificultar essa cooperação? Como é a relação com o governo estadual e federal nesse processo? Tem ajudado ou dificultado e por quê?
6. Na sua opinião, a legislação atual encoraja ou dificulta a cooperação metropolitana na gestão dos resíduos sólidos? Há alguma outra forma que os governo estadual ou federal poderiam apoiar essa colaboração no consórcio (água, transporte ou resíduos sólidos)?

¹²⁷ Os questionários e entrevistas foram realizados em português, inglês e espanhol.

7. A sociedade civil participa da gestão? De que forma? Se sim, há cooperação ou resistência da sociedade em participar? Como são consultados?

8. Na sua opinião, há alguma liderança política que tem conduzido ou facilitado esse processo de cooperação na gestão metropolitana?

9. Na sua avaliação, como os municípios tem se beneficiado do arranjo metropolitano? Em termos financeiros, sociais e outras dimensões? Há problemas ou desafios?

10. E sobre o financiamento metropolitano? Você acredita que o sistema atual é justo ou possui fundos suficientes para sua manutenção?

11. Que oportunidades ou desafios de longo prazo você vê para a implementação ou operação da governança metropolitana?

12. Como você analisa a possibilidade de transferir algumas das responsabilidades dos municípios para um ente (governo) metropolitano ou consórcio de municípios? (água, transporte, resíduos sólidos)

Obrigado.

Richardson Camara
Doutorando em Ciências Sociais
Observatório das Metrôpoles - núcleo Natal/RN
Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

PhD Candidate/ Visiting Researcher
Faculty of Environment
Centre for Sustainable Community Development West Mall Centre 2617
8888 University Drive
Burnaby BC Canada V5A 1S6
sfu.ca/cscd