



13° CONGESP
CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL
desafios e perspectivas



Desenvolvimento Regional e Governança Metropolitana

Prof. Dr. Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva
Departamento de Políticas Públicas – UFRN
Observatório das Metrópoles – Núcleo RMNatal

Novembro/2019

o objetivo desta **conversa** é debater uma **Política Escalar**, envolvendo Desenvolvimento Regional e a Questão Metropolitana (como Problema) e apostar em uma forma de diálogo (governança colaborativa).

Veremos.



13º CONGESP
CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

Antes, discutir o relacionamento...

Desenvolvimento Regional

Os “Problemas Regionais” e a Questão Regional.
Definições e Indefinições das **Políticas do Ordenamento Territorial** brasileiro, à luz dos marcos constitucionais, técnicos e sociais mais recentes.
Nisto,

Questão Metropolitana

Como está inserida a Questão Metropolitana no debate sobre o des.regional: **um problema escalar**? Ou um subtema da política de desenvolvimento econômico?

Políticas diversas ou falta de uma política que reconheça múltiplas escalas de atuação da Política Regional?



13° CONGESP
CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

Questão
Regional

Questão
Metropolitana

Questão
Urbana

Uma necessária Política de Escalas?

Alguns documentos construídos no período recente...

- **Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (Enid)**, (1996-1999 e 2000-2003)
- **Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR I)**, (2003 e Decreto 6.047/07)
- **Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR II – *Sistema Nacional de Políticas Regionais*)** (2010-2012)
- **Projeto de Lei n.375/2015** - Institui a Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional
- **Rotas de Integração Nacional-** PORTARIA Nº 80, APLs (28 de fevereiro de 2018)
- **Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste – PRDNE/SUDENE** (julho de 2019)

Em comum, poucas referências à escala metropolitana, algumas às cidades ...

Projeto de Lei n.375/2015 - Institui a Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional

"Art. 2º A PNDR tem o propósito de reduzir as desigualdades regionais e fortalecer a coesão social, econômica, política e territorial do Brasil, a partir do alcance dos seguintes objetivos:

I - promover a convergência do nível de desenvolvimento e da qualidade de vida entre e intra as regiões brasileiras e a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento em regiões que apresentam baixos indicadores socioeconômicos;

II - garantir a competitividade regional e a geração de emprego e renda em regiões que apresentam declínio populacional e elevadas taxas de emigração;

III - promover agregação de valor e diversificação econômica em regiões com forte especialização na produção de commodities agrícolas ou minerais;

IV - consolidar uma **rede de cidades policêntrica**, que contribua para a desconcentração e interiorização do desenvolvimento das regiões e do País, fortalecendo centralidades em **diferentes escalas geográficas.**"

Silêncio sobre a questão metropolitana (?)

POLÍTICA URBANA NO BRASIL

- Estatuto da Cidade – Lei 10.257/01
- **Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social** – Lei 11.124/05
- Lei Federal de **Assistência Técnica** – Lei 11.888/08
- Plano Nacional de **Saneamento** – Lei 11.445/07
- Plano Nacional de **Resíduos Sólidos** – Lei 12.305/10
- Plano Nacional de **Mobilidade Urbana** – Lei 12.587/12
- O Projeto de Lei (PL) 3.057/00, Lei de Responsabilidade Territorial Urbana, modificado pelo PL 20 de 2007.
 - **o Estatuto da Metrópole (Lei Federal 13089/15)**
- Lei Federal 13.465/17 – Regularização Fundiária

- As experiências recentes em Planejamento procuraram incorporar avanços do **conceito de desenvolvimento** trazendo teorias e práticas para definir uma forma de elaborar planos-programas-projetos em várias escalas (nacionais, regionais, estaduais, micro-regionais, metropolitanas, urbanas, etc.)

- Por outro lado, a baixa referência aos *problemas interescalares* **no desenvolvimento urbano e regional**, como referência de Política Territorial, demandou adaptações de métodos e técnicas capazes de operacionalizar, apreender e aplicar ferramentas não propriamente adequadas à cada escala.
- O Campo de **Políticas Públicas**, por sua vez, parte da **Agenda** até a definição de Projetos – exigindo uma relação Teoria e Prática de modo a construir alternativas. **Então, como construir uma Política Pública Territorial que respeite as devidas transições escalares?**

- **Política Escalar**, no caso governamental, é a capacidade de articular as múltiplas escalas existentes de *forma a viabilizar processos e ações que levem à efetividade de determinado Plano-Programa-Projeto – alcançando certo objetivo.*
- Para tanto, os “atores escalares” precisam atuar politicamente reconhecendo seus limites e compartilhando tarefas comuns.
- [Há conflito ou colaboração? Entre regional, metropolitano e urbano? Entre Cidade e Metrópole? Entre eixos de desenvolvimento e setores estratégicos? É só uma questão de "tamanho"?)

- Defendemos que contradições entre a **Região** (enquanto área diversa de desenvolvimento nacional), a **Metrópole** (enquanto entidade institucional formada por um arranjo de macro-urbanização) e a **Cidade** (enquanto expressão física das políticas urbanas, de interesse local) é reveladora de disputas interescares de poder sobre o território, expressos na busca por capturar planos, programas e projetos de desenvolvimento, todas em competição.
- Por que não cooperam? Há duas lógicas principais:

1. A **Escala como manifestação de dada representação do Território** - inscrição material e simbólica do jogo de poder entre os entes federados;
 2. **As acomodações escalares "mal costuradas"** entre Região-Metrópole-Cidade, são repassadas para arranjos políticos-institucionais (O Plano-A Lei-O Projeto), cuja leitura estanque ou setorizada produz ruídos ou silêncios.
- Um ponto seguinte a destacar é aquele que trata dos conflitos; não há conflito *entre* as escalas, mas sim entre as diferentes representações de poder que se manifestam, sobretudo, especialmente pela escala do Local e da Metrópole.

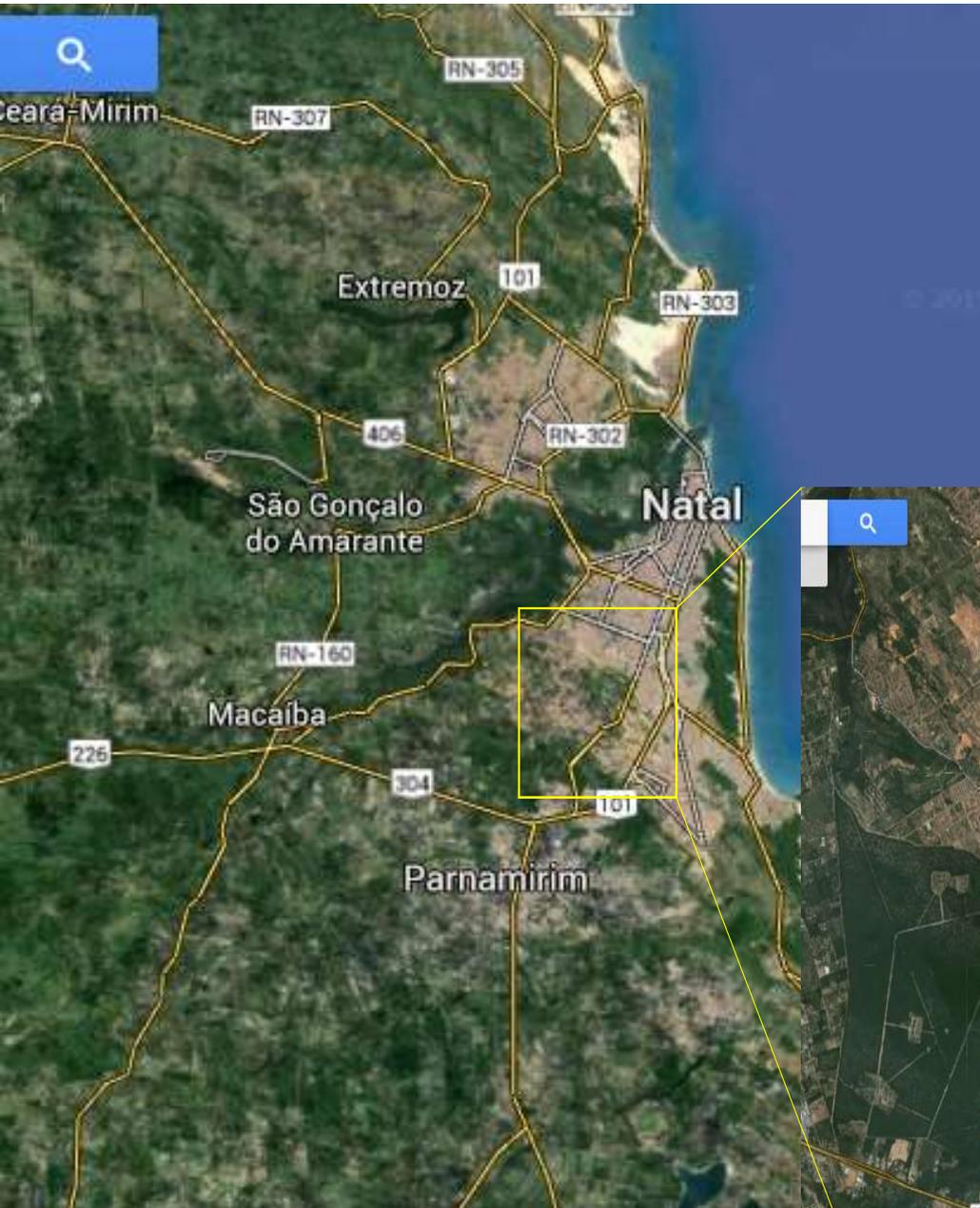
Resultado? O esvaziamento da questão escalar na legislação nacional (por priveligar funções e interesses) associado a um fortalecimento do debate local-municipal, levou a uma percepção política das RMs como entidades de **fácil institucionalização e sem responsabilidade sócio territorial.**

Vamos ler o prof. Neil Brenner aqui (*Espaços da Urbanização*, 2018, p.97)

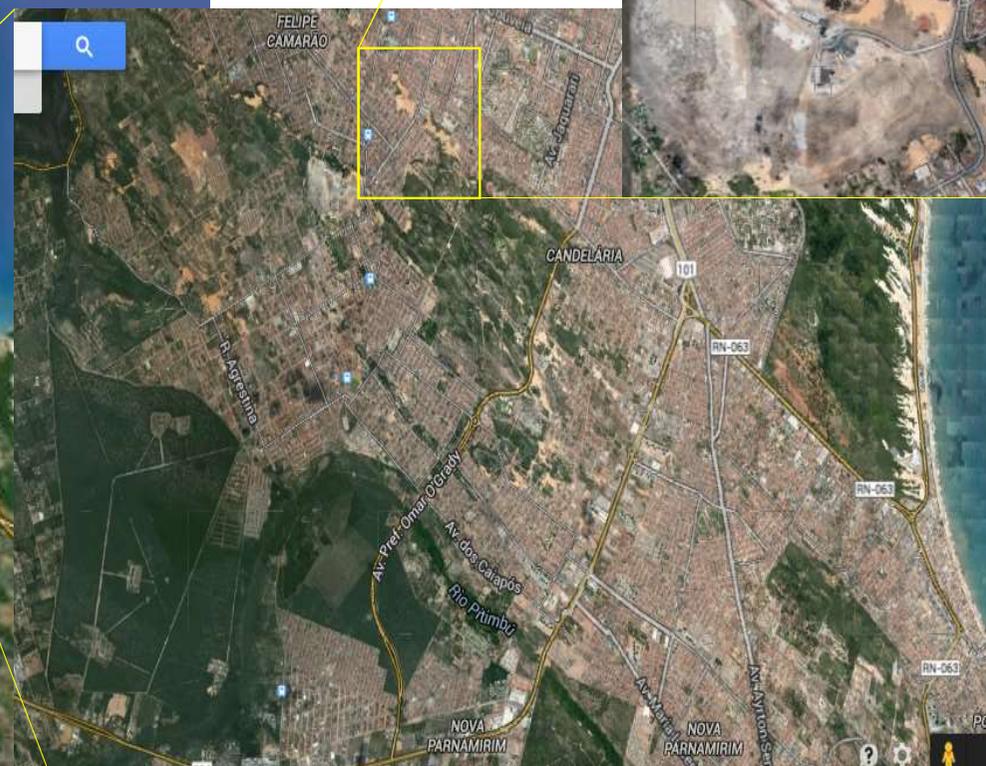
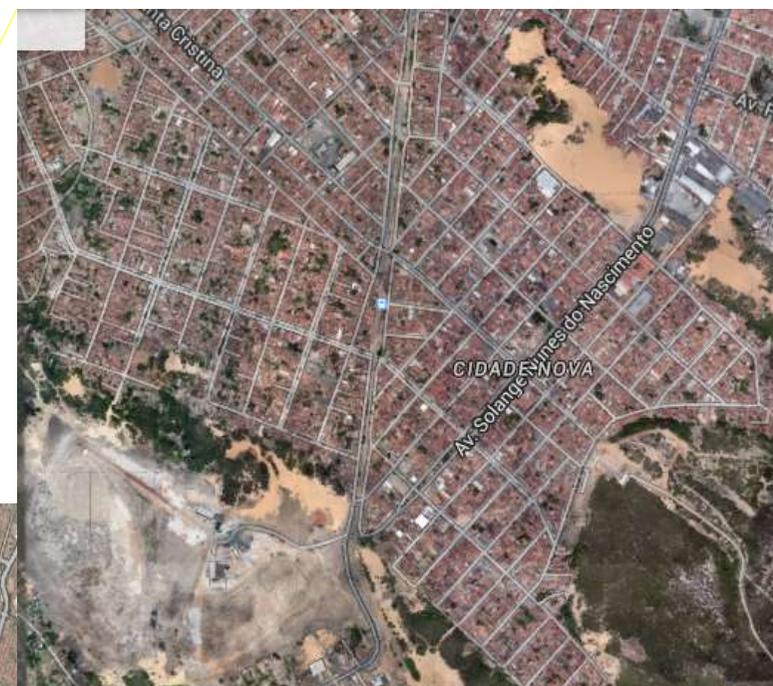
“ A resultante política de escala no âmbito das instituições político-regularórias de grandes regiões urbanas pode ser interpretada como uma sequencia de experimentações, estratégias de tentativa e erro para gerenciar essas forças intensamente conflituosas, através de um processo contínuo de construção, desconstrução e reconstrução de configurações relativamente estáveis da organização territorial”

A busca por uma escala de atuação leva a rediscutir o papel [e a capacidade] do Estado como ordenador territorial e das suas políticas públicas como **forças de indução ao Desenvolvimento [regional, metropolitano ou urbano?]**

Tais estratégias escalares do Estado (a Lei, o Plano, o Projeto) não estão sozinhas no espaço social. A força da urbanização e das restrições do próprio Território - associadas aos interesses das diversas frações do Capital em sua incansável luta por localizações - alteram as relações sociais e espaciais de modo articulado. **Qual prática social, econômica, cotidiana para qual escala?**



A Escala de
Análise
Intervenção
Controle
Indução,
Etc.
?



Para cada escala
uma política
territorial ou
projetos ou ações?

Será possível também pensar o **Estatuto da Metrópole (Lei Federal 13.089/15)** a partir dessas preocupações?

O objetivo central da discussão é **compreender quanto há de política escalar no debate metropolitano hoje**, (para além da reunião de municípios).

Uma *hipótese de fundo* é que há um “erro de origem” do tratamento metropolitano na legislação federal no Brasil, qual seja, **a recusa em definir como estratégicos os critérios territoriais** (demográficos, urbanos, de rede técnica, de fluxos econômicos, etc. que servem à análise), **em prol de conceitos políticos-administrativos** (que servem ao processo decisório, arena de poder/disputa).

Lei Federal 13.089, de 12 de janeiro de 2015, trouxe o Estatuto da Metrópole, mas *sem as definições demográficas ou indicativas do grau de urbanização*.

Seu artigo 2º define alguns recortes territoriais como:

I – aglomeração urbana: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas;

(...)

V – metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

(...)

VII - região metropolitana: unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum;

VIII - área metropolitana: representação da expansão contínua da malha urbana da metrópole, conurbada pela integração dos sistemas viários, abrangendo, especialmente, áreas habitacionais, de serviços e industriais com a presença de deslocamentos pendulares no território.” (BRASIL, 2015)

Há esperança!?

Art. 10. Nas regiões metropolitanas e nas aglomerações urbanas instituídas mediante lei complementar estadual, o Município deverá **compatibilizar** seu **plano diretor com o plano de desenvolvimento urbano integrado da unidade territorial urbana.**

Que fazer?

Passo 1. Reconhecer a interdependência das diferentes escalas territoriais em atuação – mediações entre o Regional - o Metropolitano – o Urbano.

Passo 2. Reconhecer que a “capacidade governativa” é, não apenas diferente, mas assimétrica, em “resolver” problemas e propor soluções.

Passo 3. Estabelecer uma Governança de base colaborativa, considerando os recursos e interesses de cada participante, tendo a escala e sua efetiva capacidade decisória em conta.

Governança metropolitana da RMN: por onde começo?

- Inexistência de um Fundo de financiamento Metropolitano
- **Necessidade de atualização do Plano Metropolitano**
- **Atualizar/compatibilizar os demais planos territoriais e setoriais**
- Fazer do Conselho Metropolitano, um efetivo instrumento de Planejamento e Gestão
- Estruturar e capacitar a Secretaria Executiva da RMN no sentido de assessorar a Secretaria de Planejamento na Gestão Executiva da RMN
- Empreender esforços de articulação Política e Institucional para melhorar e ampliar a **colaboração metropolitana**.
- Fortalecer os canais de participação popular, em especial, incentivando uma maior consciência metropolitana por parte da população.
- Fomentar a prática da **gestão de Projetos Metropolitanos, observando um Planejamento integrado e sustentável**.





13° CONGESP

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL
desafios e perspectivas

12, 13 e 14
novembro de 2019



