

Plataforma IPEA de Pesquisa em Rede

PROJETO: GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL

TERMO DE REFERÊNCIA

1. Título da Pesquisa/Projeto:

Governança Metropolitana no Brasil

2. Unidade Responsável no IPEA:

Assessoria de Planejamento e Articulação Institucional (ASPLA)
Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (DIRUR)/GT Federalismo

3. Coordenação Nacional, Equipe Técnica do IPEA e Instituições dos Coordenadores Estaduais

Coordenador Nacional: Marco Aurélio Costa (ASPLA)

3.1. Equipes e Instituições:

IPEA:

Cleandro Krause (TPP DIRUR/IPEA)
Miguel Matteo (TPP-DIRUR/IPEA)
Renato Balbim (TPP DIRUR/IPEA)
Renan Boscariol (Bolsista PNPD ASPLA)

Instituições dos Coordenadores Estaduais:

Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
Companhia de Planejamento do Distrito Federal – CODEPLAN
Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A – EMPLASA
Fundação CEPERJ
Fundação de Apoio e Desenvolvimento da Universidade Federal do Mato Grosso – Fundação UNISELVA
Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser – FEE/RS
Fundação Joaquim Nabuco – FUNDAJ
Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará – IDESP
Instituto Maranhense
Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE
Instituto Jones dos Santos Neves – IJSN
Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES
Secretaria de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia – SDRMG
Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Bahia – SEDUR
Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico/Secretaria Executiva do Conselho do Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Manaus – SRMM

4. Proposta:

A pesquisa da “Governança Metropolitana no Brasil” irá reunir uma articulação, no âmbito da Rede IPEA, que contará com a participação dos 12 espaços metropolitanos brasileiros, reconhecidos pela REGIC 2007 (IBGE, 2008) aos quais se somam dois outros espaços dinâmicos que poderão despontar, no curto prazo, como novos espaços metropolitanos, a saber, Vitória e Cuiabá.

Trata-se de um esforço de articulação institucional relevante para o Brasil contemporâneo, que se reflete numa pesquisa que deverá, de forma balanceada, permitir a construção de quadros comparativos sobre aspectos importantes da gestão e da governança metropolitanas, ao mesmo

tempo em que contempla a caracterização das especificidades presentes na gestão desses espaços.

A pesquisa apresenta diferentes componentes e se propõe a se articular com os esforços empreendidos pelo IPEA no sentido de compreender melhor as relações federativas do país.

5. Justificativa:

As transformações por que passa o capitalismo causam efeitos importantes sobre as metrópoles: maior velocidade dos fluxos financeiros e de mercadorias, num mercado cada vez mais internacionalizado; reestruturação produtiva da atividade industrial, que permite a fragmentação de sua produção; e dinâmica do setor de serviços, que se transforma e contribui para a velocidade dos fluxos financeiros e comerciais como para a reestruturação produtiva. Essas transformações geram maior incerteza quanto à localização das atividades no território e, assim, reforçam a centralidade e o papel atual das metrópoles no mundo.

No Brasil contemporâneo, tanto ou mais que o fenômeno da urbanização, a metropolização vem se configurando como uma tendência de organização do espaço, seja enquanto fenômeno socioespacial, seja como fenômeno político-institucional, o que se reflete no aumento da importância das metrópoles brasileiras e no aumento do número de Regiões Metropolitanas.

A governança desses espaços, especialmente no que diz respeito à gestão das funções públicas de interesse comum, emerge como um desafio, clivado, do ponto de vista institucional, pelas possibilidades e limites das relações federativas trazidas pela Constituição Federal de 1988.

É neste sentido que se propõe para a Rede IPEA a construção de um projeto de pesquisa que, em diálogo com os estudos e investigações que tem como foco as relações federativas, procura investigar as especificidades, condições e condicionantes da governança metropolitana, partindo da análise e/ou avaliação da gestão das funções públicas de interesse comum, mas enfocando também a perspectiva de interação dos agentes econômicos e políticos e dos atores sociais que contribuem para a conformação do espaço metropolitano e para o campo de possibilidades de sua gestão e transformação.

6. Objetivos:

6.1. Geral:

O objetivo geral da pesquisa consiste em caracterizar e avaliar, numa perspectiva comparativa e tendo como referência o marco das relações federativas no Brasil, a governança metropolitana, seja como subsídio para o desenho, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas à gestão das funções públicas de interesse comum nos diferentes espaços metropolitanos brasileiros, seja como insumo para fortalecer a questão metropolitana na agenda política do país.

6.2. Específicos:

- ◆ Caracterizar e avaliar os diferentes desenhos/arranjos de gestão metropolitana;
- ◆ Analisar a gestão de funções públicas de interesse comum selecionadas;
- ◆ Mapear e fazer o registro de práticas, iniciativas e modelos de gestão e governança vigentes nas RMs participantes da pesquisa ou desenvolver estudos temáticos específicos;
- ◆ Qualificar as relações e conflitos decorrentes do arranjo federativo brasileiro e explorar as possibilidades abertas pelas experiências dos consórcios intermunicipais.

7. Atividades e Procedimentos Metodológicos Gerais:

Os procedimentos metodológicos a serem adotados na pesquisa envolvem tanto a realização de estudos e análises comparativas, quanto a realização de estudos de caso, conforme a manifestação de interesse das equipes estaduais envolvidas no projeto.

No que diz respeito à realização dos estudos e análises comparativas, serão desenvolvidas atividades similares por partes das equipes participantes, envolvendo o levantamento, a sistematização e a análise de informações e dados sobre os desenhos/arranjos de gestão metropolitana e sobre a gestão das funções públicas de interesse comum. Este esforço coletivo irá ser desenvolvido com base em orientações metodológicas e roteiros comuns, a serem acordados

pelos participantes a partir de uma Oficina de Trabalho que marcará o início da execução do projeto.

A produção dos estudos de caso de cada experiência estadual deverá considerar os interesses e especificidades da gestão de cada RM, devendo o tema e o formato da contribuição de cada estado serem definidos também na Oficina de Trabalho. Esta escolha, contudo, deve considerar o quanto o tema/estudo escolhido pode contribuir para a gestão/governança das demais RMs.

7.1. Agentes da Pesquisa:

AGENTE RESPONSÁVEL	RESPONSABILIDADES/ATRIBUIÇÕES
IPEA	1 – Convocação da rede de instituições e definição da proposta inicial da pesquisa; 2 – Coordenação geral, discussão e acompanhamento dos trabalhos; 3 – Leitura, revisão técnica e validação dos documentos e relatórios da pesquisa; 4 – Organização dos eventos previstos nas diversas etapas da pesquisa (oficinas de trabalho e reuniões intermediárias e seminário final); 5 – Disponibilização dos recursos financeiros previstos; 6 – Coordenação/edição da publicação dos resultados
INSTITUIÇÕES PARCEIRAS DA REDE IPEA	1 – Adesão e discussão da proposta de pesquisa; 2 – Participação em oficinas e reuniões do projeto; 3 – Gestão e prestação de contas sobre a utilização de recursos de auxílio à pesquisa (financiamento das despesas de pesquisa – ex.: passagens, diárias, serviços, etc.); 4 – Realização de processo seletivo para contratação de bolsista(s), conforme previsto no Plano de Trabalho; 5 - Supervisão, acompanhamento mensal e avaliação das atividades do bolsista; 6 – Realização das atividades de pesquisa previstas no Termo de Referência e no Plano de Trabalho; 7 – Produção dos relatórios de pesquisa e de demais documentos que se fizerem necessários (notas, textos, etc.).

7.2. Etapas da Pesquisa:

Etapa 1 – Planejamento e preparação, envolvendo:

a) Validação do Termo de Referência e Plano de Trabalho da pesquisa na 1ª Oficina de Trabalho

a.1) Equipe IPEA elabora versão preliminar do TR e PT e envia para instituições parceiras para discussão na primeira Oficina de Trabalho do projeto;

a.2) Equipe IPEA e instituições parceiras se reúnem para discutir, ajustar e validar o Termo de Referência e o Plano de Trabalho, e ajustar as rotinas e procedimentos para a gestão da pesquisa.

b) Operacionalização da pesquisa

b.1) Autorização do processo de realização de Chamadas Públicas (conforme cronograma);

b.2) Procedimentos para concessão do “Apoio Financeiro”, conforme Plano de Trabalho aprovado.

c) Definição, ajustes e validação dos instrumentos e recursos metodológicos

c.1) Equipe IPEA encaminha para as equipes estaduais documento (Anexo I) com subsídios relativos a aspectos metodológicos relativos à pesquisa, os quais subsidiarão a estruturação dos instrumentos de pesquisa;

c.2) Equipe IPEA e instituições parceiras debatem, ajustam e validam, na 1ª Oficina de Trabalho, as orientações gerais da pesquisa e definem os tipos de instrumentos que serão utilizados na pesquisa;

c.3) As equipes que estão na Rede interagem na validação dos instrumentos acordados na 1ª Oficina, para cada um dos componentes e subcomponentes que conformam a pesquisa.

Etapa 2 – Desenvolvimento da pesquisa – etapa a ser desenvolvida no âmbito de cada componente e subcomponente da pesquisa

a) Pesquisa e revisão bibliográfica;

- b) Levantamento de informações, dados e inputs da pesquisa, conforme instrumentos definidos para cada componente e subcomponente;
- c) Sistematização das informações e dados levantados e produção do relatórios preliminares;
- d) Realização dos eventos programados para apresentação de relatórios de andamento da pesquisa e/ou para apresentação de resultados preliminares;

Equipe IPEA e instituições parceiras se reúnem para compartilhar e discutir as versões preliminares dos relatórios de pesquisa nos estados, levantando lacunas e aspectos que precisam ser aprimorados e revistos.

- e) Produção da versão final do relatório.

Instituições parceiras e pesquisadores contratados coletam e sistematizam dados adicionais e realizam revisões na versão preliminar para elaboração do relatório final da pesquisa em cada estado.

Etapa 3 - Consolidação e Disseminação dos Resultados, envolvendo:

- a) Equipe IPEA produz um relatório analítico consolidando as informações e análises a partir dos relatórios de pesquisa de cada RM, observadas as especificidades de cada componente e subcomponente.
- b) Edição e publicação dos resultados

Equipe IPEA e instituições parceiras realizam a edição do material para a produção de materiais publicáveis (dependendo do escopo e da qualidade do material, poderá ser publicação eletrônica dos relatórios, Texto para Discussão do IPEA ou livro).

- c) Realização do Seminário Final do Projeto

Equipe IPEA e instituições parceiras realizam Seminário para divulgação dos produtos, publicações e resultados do projeto. Neste encontro final, deverá ocorrer a avaliação do projeto, seja em termos de sua gestão, seja em termos das contribuições teóricas, conceituais, metodológicas ou dos resultados obtidos. Conforme o interesse dos parceiros, poderão ser programados seminários em algumas das RMs.

7.3. Período de duração do projeto:

Período total: 19 meses.

8. Produtos e Resultados Esperados:

Eventos:

- 5 eventos, sendo quatro oficinas de trabalho entre equipe IPEA e instituições parceiras e um seminário nacional aberto ao público. (novembro/2012 – 1 ½ dias; fevereiro/2013 - 1 ½ dias; maio/2013 – 1 ½ dias; agosto/2013 – 1 ½ dias; novembro ou dezembro/2013 – 2 dias)

Relatórios:

- Componente 1: 2 conjuntos de 14 relatórios das RMs e 2 relatórios consolidados nacionais;
- Componente 2: 14 relatos ou estudos, a serem organizados e publicados de forma consolidada.
- Componente 3: a ser definido.

Publicações:

- Componente 1: publicação eletrônica ou impressa do conjunto de relatórios e do relatório final consolidado;
- Componente 2: publicação eletrônica ou impressa do conjunto de experiências, relatos ou estudos desenvolvidos no âmbito do projeto.
- Componente 3: a ser definido.

9. Cronograma:

O projeto como um todo será realizado em 19 meses, conforme o cronograma apresentado na página seguinte.

Quadro 2 – Cronograma Físico

[illegible]

ANEXO I – Subsídios para a construção de instrumentos metodológicos (minuta para discussão)

Componente I – Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil

Subcomponente I.I – Arranjos Institucionais de Gestão Metropolitana

Foco: Produzir sistematização e análise comparativa dos arranjos de gestão metropolitana das 14 RMs inseridas na pesquisa.

Questões centrais: Qual é a importância do arranjo institucional de gestão metropolitana? O que caracteriza um “bom” arranjo? A existência de um “bom” desenho institucional garante a qualidade da gestão e da governança metropolitanas? Os atores sociais e políticos e os agentes econômicos se reconhecem nestes arranjos? Pode-se dizer que há governança metropolitana nas RMs pesquisadas?

Discussão de fundo: Gestão metropolitana – governança metropolitana – políticas públicas.

Elementos a serem pesquisados:

- Legislação de referência (criação da RM e marco de gestão da RM);
- Desenho/arranjo institucional:
 - institucionalidade responsável pela gestão metropolitana
 - subordinação e posição na hierarquia do governo estadual
 - inserção no PPA, na LDO e nas LOAs
(elemento de avaliação: execução físico-financeira do orçamento)
 - funções públicas de interesse comum abrangidas pela legislação
 - caracterização da gestão metropolitana:
 - institucionalidades e suas funções associadas (órgão gestor/executivo; conselhos (perfis, composição, atribuições e poderes; órgãos específicos de gestão de funções públicas de interesse comum);
 - instrumentos de planejamento e gestão (planos metropolitanos, legislação e regulação, articulação com as leis orçamentárias)
 - arranjos de financiamento (fundos, fundos setoriais, PPA/LDO/LOAs)
- Avaliação da governança metropolitana
 - diferentes atores e agentes da dinâmica metropolitana
 - esfera local (população, técnicos, políticos – prefeitos, vereadores, gestores)
 - setor privado (conforme especificidade dos segmentos)
 - sociedade civil organizada (associações, ambientalistas, etc.)
 - possibilidade metodológicas de avaliação
 - avaliação objetiva (a partir de critérios e indicadores de gestão e de impacto)
 - avaliação qualitativa (pesquisa de opinião, grupos focais, entrevistas)

Atividades técnicas e metodológicas:

- Definir tipos de instrumentos que serão empregados na pesquisa (1ª Oficina);
- Desenvolver e validar os diferentes instrumentos;
- Discutir os critérios, indicadores e mecanismos de avaliação da governança metropolitana.

Subcomponente I.II – Análise comparativa da gestão das Funções Públicas de Interesse Comum selecionadas

Foco: Produzir levantamento, sistematização e avaliação comparativa da gestão em FPIC selecionadas nas 14 RMs

Questões centrais: Quais as relações se observam entre o desenho/arranjo institucional com a gestão específica de cada FPIC? Há padrões ou regularidades no que diz respeito à gestão das FPIC? Pode-se desenvolver uma tipologia da gestão das FPIC, considerando seus efeitos sobre a governança metropolitana e sobre a forma como os atores e agentes se articulam para a (re)produção dos espaços metropolitanos?

Atividade preliminar (1ª Oficina):

- Definição das FPIC que serão pesquisadas pelo conjunto de parceiros da Rede IPEA;

Proposta inicial do IPEA:

- Saneamento
- Transporte
- Uso e Ocupação do Solo

Outras FPIC cuja gestão pode ser objeto de análise:

- Habitação
- Planejamento Integrado

- Governança à luz da gestão das FPIC

- análise da gestão das FPIC
 - aspectos institucionais
 - instrumentos de planejamento e gestão (existência, escopo)
 - aspectos financeiros (financiamento, cooperação federativa)
 - análise dos efeitos ou impactos sobre diferentes dimensões da dinâmica metropolitana
 - efetividade da gestão e capacidade de governança (critérios, indicadores, metodologias)
 - avaliação da gestão sob a perspectiva de diferentes atores e agentes

Atividades técnicas e metodológicas:

- Definir tipos de instrumentos que serão empregados na pesquisa (1ª Oficina);
- Desenvolver e validar os diferentes instrumentos;
- Discutir os critérios, indicadores e mecanismos de avaliação da governança metropolitana a partir da gestão das FPIC.

Componente II – Apresentação de relatos e/ou estudos específicos

Possibilidade 1: Apresentação de experiência

Relato de caso ou experiência que tenha sido importante, seja no que diz respeito à governança metropolitana, em geral, seja no que diz respeito a alguma FPIC particular

- Apresentação do caso;
- Situação inicial – problema em foco
- Estratégias e soluções adotadas e implementadas
 - eixo estratégico adotado (principal orientação da experiência) – visão de mundo
 - soluções e procedimentos do campo institucional
 - recursos (humanos, financeiros, gerenciais) envolvidos e forma de acesso a eles
 - características da gestão do processo
 - atores sociais e políticos e agentes econômicos envolvidos (avaliação da qualidade de sua participação)
- Resultados obtidos
 - indicadores utilizados na avaliação
 - o que favoreceu a obtenção dos resultados
 - o que dificultou o sucesso ou minimizou os efeitos positivos
- Perspectivas e lições tiradas da experiência
 - sustentabilidade/durabilidade da experiência (O sucesso foi pontual? Se mantém? É sustentável?)
 - ênfase nas possibilidades de replicação

Possibilidade 2: Estudo específico

Desenvolvimento de estudos prospectivo sobre algum tema/questão de interesse

Temas relevantes:

- financiamento
- cidadania metropolitana
- instrumentos de planejamento e gestão (planos diretores, contratos de gestão compartilhada, etc.)
- aspectos/desafios da governança metropolitana: legislação, cooperação e coordenação federativa, etc.
- a questão da participação social nesta escala
- realização/acompanhamento de estudos empíricos que estejam em curso

-> Metodologia a ser discutida caso a caso.

ANEXO II

Texto de referência teórico-conceitual.