XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BUENOS AIRES – ARGENTINA

TEORIA DO DIREITO, TEORIA DA JUSTIÇA E FILOSOFIA DO ESTADO II

ANDRINE OLIVEIRA NUNES

FERNANDO DE BRITO ALVES

RUBENS BEÇAK

Copyright © 2023 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

T314
Teoria do Direito, Teoria da Justiça e Filosofia do Estado II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI
Coordenadores: Andrine Oliveira Nunes; Fernando De Brito Alves; Rubens Beçak. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.
Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-830-1
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Derecho, Democracia, Desarrollo y Integración
1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Teoria do Direito 3. Teoria da Justiça e Filosofia do Estado. XII Encontro Internacional do CONPEDI Buenos Aires – Argentina (2: 2023 : Florianópolis, Brasil).
CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BUENOS AIRES – ARGENTINA

TEORIA DO DIREITO, TEORIA DA JUSTIÇA E FILOSOFIA DO ESTADO II

Apresentação

TEORIA DO DIREITO, TEORIA DA JUSTIÇA E FILOSOFIA DO ESTADO II

GT "TEORIA DO DIREITO, TEORIA DA JUSTIÇA E FILOSOFIA DO ESTADO II"

O presente volume é decorrente dos artigos apresentados no Grupo de Trabalho (GT) TEORIA DO DIREITO, TEORIA DA JUSTIÇA E FILOSOFIA DO ESTADO II, durante o XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BUENOS AIRES – ARGENTINA – (CONPEDI - Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito), realizado no período de 12 a 14 de outubro de 2023.

O Congresso teve como base a temática "Derecho, Democracia, Desarrollo y Integración" e os trabalhos expostos são decorrentes de pesquisas realizadas em diferentes instituições nacionais, tendo sido apresentados neste Grupo de Trabalho (GT) 12 (doze) artigos vinculados à temática sobre: Teoria do Direito, Teoria da Justiça e Filosofia do Estado, os quais guardam relação com o tema básico do Grupo de Trabalho, o que demonstra a adequada seleção dos artigos, circunstância que favoreceu sobremaneira e de modo efetivo as conjecturas e as refutações dos debates no momento das discussões e análises coletivas, tornando-as muito profícuas e exitosas para o engrandecimento da ciência jurídica e da comunidade acadêmica, exatamente por ter contado com a participação de vários autores dos trabalhos em comento, os quais abordaram diversas temáticas afetas ao GT, cujos títulos dos artigos, autores e síntese de seu conteúdo dispomos a seguir.

1. A ANÁLISE CRÍTICA DE AMARTYA SEN SOBRE A TEORIA DE JUSTIÇA COMO EQUIDADE DE JOHN RAWLS – Autoria: Thécio Antônio Silveira Braga. O trabalho analisa as críticas de Amartya Sen à teoria de justiça como equidade de John Rawls, tendo sido estruturado para primeiro aclarar a escola dos dois autores e depois analisar as falhas apontadas por Amartya Sen, sobretudo, em relação à centralidade da teoria de John Rawls no que tange a garantia de bens primários como medida de equidade, já que a concessão de determinados bens primários pode não resultar em uma sociedade mais justa, em face da diversidade de necessidades mínimas para cada indivíduo; além da impossibilidade desta escola de oferecer respostas para os casos difíceis. Ademais, explora a resposta de John Rawls às críticas de Amartya Sen. A conclusão é que tanto a concepção de justiça de ambos

os autores têm o mesmo ponto de partida, qual seja, a liberdade e que nenhuma delas oferecem argumentos suficientes para neutralizar o objeto e abordagem da outra.

2. A BAIXA REPRESENTATIVIDADE DO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO NO ARRANJO INSTITUCIONAL DA REGIÃO METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA E SEUS IMPACTOS NO DESENVOLVIMENTO INTEGRADO – Autoria: Maria Fernanda Leal Maymone, Angela Limongi Alvarenga Alves, Alcindo Fernandes Gonçalves. O trabalho abordou a discussão sobre questões urbanas e metropolitanas com um olhar na governança e no desenvolvimento integrado, em especial na Baixada Santista, uma vez que a participação democrática dos atores locais é fundamental para abordar a urbanidade e o meio ambiente. No entanto, algumas atuações, exíguas e pontuais do Governo Federal, nas questões relacionadas ao federalismo, com enfoque na Baixada Santista, trouxe o seguinte questionamento: quais impactos possíveis a ausência do Governo Federal pode causar na agenda de governança para a Região Metropolitana da Baixada Santista? Assim, fora analisado o modelo de federalismo de cooperação e o pacto federativo nos processos de desenvolvimento e governança da Região Metropolitana da Baixada Santista, seus arranjos institucionais e sua efetividade na promoção da cooperação intermunicipal e enfretamento das questões metropolitanas, com a conclusão de que na Região Metropolitana da Baixada Santista a falta de articulação entre governança e federalismo causam impactos negativos para o desenvolvimento integrado da Região.

3. OS DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS NAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO EM MATÉRIA DE DIREITOS SOCIAIS – Autoria: Marcelo Nunes Apolinário, Ândreo da Silva Almeida. O trabalho analisou as teorias do diálogo institucional que versam sobre o método judicial, elaboradas por Christine Bateup, e sua efetiva utilização pela jurisdição constitucional brasileira para resolver os conflitos envolvendo a concretização de direitos sociais nas ações diretas de inconstitucionalidade por omissão e, a habilitação para reduzir o déficit democrático do Judiciário nesse tipo de atuação. Verificou-se que o Supremo Tribunal Federal utiliza as teorias dos diálogos institucionais na concretização dos direitos sociais como forma de equilibrar os valores do constitucionalismo com a democracia, com recorte temporal de 2008 a 2020, para ao final concluir que as teorias do diálogo quanto ao método judicial podem contribuir consideravelmente para que a Jurisdição Constitucional alcance patamares satisfatórios de concretização de direitos sociais nas ações diretas de inconstitucionalidade por omissão.

4. O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO NA ERA DA TECNOLOGIA – Autoria: Noirma Murad. O trabalho analisou que a globalização se dá não apenas quanto ao capital e

mercadorias, mas também em relação às inovações do mundo digital, às novas formas de comunicação e aos novos atores no setor político que se utilizam da nova tecnologia, analisando-as sob o aspecto da mineração de dados e da rapidez com que as notícias falsas se espalham. Os institutos, como a lawfare, se apresentam com uma nova forma de dominação política e econômica, detendo meios de interferência em eleições democráticas, bem como nas formas de organização das guerras que se dão no espaço virtual e digital, de dados, junto ou separadamente aos meios tradicionais, trazendo um novo tipo de colonialismo: o colonialismo de dados como forma de dominação política. Essas guerras pelo poder, com a inclusão dos meios digitais, da rapidez, do direito como arma de guerra, foram denominadas "guerras híbridas", violando não apenas os direitos fundamentais, mas colocando em risco a própria existência do Estado Democrático de Direito, uma vez que há a manipulação das condutas sociais para fins políticos. Daí a necessidade do Direito regular essas novas formas de comunicação e dominação, preservando os direitos fundamentais e o próprio Estado Democrático de Direito.

5. ACESSO A JUSTIÇA E ATIVISMO JUDICIAL SOB A PERSPECTIVA DA HERMENÊUTICA JURÍDICA – Autoria: Greice Kelly Lourenco Porfirio De Oliveira, André Luiz de Oliveira Brum. O trabalho analisou, por meio do confronto com opiniões doutrinárias, a concretude do direito fundamental constitucional do acesso à justiça, tendo inicialmente traçado um estudo conceitual sobre o direito fundamental constitucional de acesso à justiça, analisando a expansão do conceito ao longo dos tempos, principalmente em relação à evolução legislativa em âmbito nacional. Assim, a atuação do Poder Judiciário, muitas vezes é confundida como justificativa para concessão de decisões sem critério, fundadas na racionalidade e discricionariedade a partir da vivência, costumes dos julgadores. A partir de tal ponto, observando questões de julgamentos nacionais, foi estabelecido uma diferenciação de judicialização da política e ativismo judicial, inclusive sob a perspectiva de diferentes autores. Assim, resta evidente e imprescindível reforçar a relevância da hermenêutica jurídica, principalmente para resguardar os direitos fundamentais e os termos constitucionais, visando inibir a arbitrariedade prevista no ativismo judicial.

6. COSTUMES CONSTITUCIONAIS E PLURALISMO JURÍDICO – Autoria: Rafael Lazzarotto Simioni, Régis Gustavo Fernandes dos Santos. O trabalho discute a possibilidade do reconhecimento de "costumes constitucionais" como fontes subsidiárias de direito constitucional, com a análise das consequências jurídicas decorrentes dessa hipótese: controle de constitucionalidade de atos normativos infraconstitucionais baseados em costumes constitucionais, distinções entre costumes secundum, praeter e contra legem, bem como a relação entre costumes e mutação constitucional e as diferenciações necessárias entre costumes constitucionais e pluralismo jurídico. Como resultado, concluiu que não só é

possível, mas, sobretudo, imprescindível o reconhecimento da existência de costumes constitucionais na ordem jurídica brasileira, como forma de valorização do pluralismo jurídico e das práticas políticas que ajudam no processo de complementação da construção de sentido do direito constitucional brasileiro.

7. TOTALITARISMO NO SÉC. XXI? NOTAS SOBRE O REGIME DA COREIA DO NORTE E O TOTALITARISMO – Autoria: Giovani da Silva Corralo, Luiz Fernando Lourenço Guimarães. O trabalho tem por foco a análise da Coreia do Norte e a sua conformação enquanto Estado totalitário. Trata-se de um dos países com o regime político mais fechado do mundo. Para tanto, perscrutam-se importantes reflexões sobre as formas autocráticas de governo no decorrer do tempo, de Platão a Hannah Harendt, sendo as categorias identificadoras do totalitarismo de Hannah Arendt as utilizadas como principal referência teórica. Daí a conclusão fora no sentido de que a presença massiva dos elementos caracterizadores do totalitarismo, adotando a classificação de Hannah Arendt, permitem considerar a Coreia do Norte como um Estado totalitário, cuja inexistência de uma grande população, não obstante a considerável densidade populacional e a não pretensão universalista, não elidem a força e a intensidade dos demais elementos caracterizadores do totalitarismo.

8. JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA, ATIVISMO JUDICIAL E LAWFARE: DIFERENCIAÇÕES CONCEITUAIS – Autoria: Robson Luis Zorzanello, Mateus Renan Jacobs, Jacinto Nelson de Miranda Coutinho. O trabalho estabelece conceituações e diferenciações entre a judicialização da política e o ativismo judicial, entendidos como desdobramentos do protagonismo judicial, incluindo o debate do lawfare. A judicialização da política é vista como decorrência do regime de jurisdição vigente, pois com a promulgação da atual Constituição os direitos fundamentais foram expandidos e foi instituído um complexo sistema de controle de constitucionalidade, que conferiu ao Judiciário competências ampliadas, as quais acabam por ser interpretadas, por vezes, como invasão nas atribuições dos Poderes Legislativo ou Executivo. O ativismo judicial, por seu turno, ocorre no terreno da judicialização, mas com ela não se confunde. De matriz pós-positivista, o ativismo designa a atuação de magistrados que, pretensamente imbuídos da tarefa de concretizar direitos fundamentais, contornam o processo legislativo moroso, inativo ou conservador para fazer valer interpretações voluntaristas, extrapolando os limites constitucionais e legais. Já o lawfare consiste no uso estratégico do direito com fins políticos, econômicos ou comerciais, para prejudicar ou aniquilar um inimigo. Pode ser permeado pelo ativismo judicial, mas dele se diferencia, dentre outros aspectos, pelas finalidades que o motivam e pela estrategização que tem como característica. Assim, infere-se que o ativismo judicial e o lawfare são causa de desestabilização do Estado Democrático de Direito.

9. LIBERDADE JURÍDICA E NEGAÇÃO DETERMINADA – Autoria: Vinícius Gomes Casalino. O trabalho aborda o tema da liberdade jurídica e os elementos que constituem o núcleo específico de seu significado normativo. Tem como objetivo problematizar os limites conceituais deste direito fundamental com vistas a uma compreensão mais adequada de sua eficácia jurídica e social. Para tanto, procura, na formulação clássica, sobretudo aquela desenvolva pelo idealismo e dialética alemães, os pontos fundamentais a partir dos quais se pode estabelecer seus limites e abrangência imanentes. Os resultados sugerem que a liberdade jurídica, pensada à luz de sua negação determinada, é conceito que se limita a si próprio, dispensando, para tanto, a colisão com outros direitos fundamentais, como sempre sustentou a teoria tradicional. As conclusões indicam que a limitação das liberdades clássicas, como a liberdade de expressão, longe de ser uma restrição a um direito fundamental, constitui, na verdade, sua condição de existência e efetividade plenas. A compreensão da liberdade como direito que se autolimita e, ao fazê-lo, preserva-se, é fundamental para a defesa e sustentação do Estado Democrático de Direito neste primeiro quarto do século XXI.

10. O IMPACTO POLÍTICO E ECONÔMICO SOBRE A FORMA JURÍDICA NEOLIBERALISMO: BASE IDEOLOGICA DA RETRAÇÃO DE DIREITOS NA REFORMA PREVIDENCIÁRIA BRASILEIRA DE 2019 – Autoria: Celeste Maria Gama Melão, Julia Piccoli Silva. O trabalho realiza estudo jusfilosofico com enfase no impacto sobre a forma juridica dos direitos sociais imposto pelo contexto econômico e político e visa demonstrar de que maneira a forma jurídica esta relacionada à forma social. Tem como eixo a contraposição entre as interpretações filosóficas características das teorias idealista e materialista historico dialetica, respectivamente, acerca da forma jurídica. O núcleo central do estudo consiste na investigação acerca das transformações econômicas, sobretudo, acerca da sua relação para com as modificações ocorridas na esfera jurídica. Com fins epistemológicos, apresenta um recorte temático, tanto em termos geográficos quanto em termos de temporalidade, focado na análise da Reforma Previdenciária Brasileira de 2019, de modo a relaciona-la com as políticas econômicas liberais e neoliberais administradas à época, para identificar os moldes ideológicos que incidem diretamente sobre o Direito e sua forma jurídica a ponto de fazê-lo ir na contramão da Justiça Social.

11. CRÍTICAS ÀS TEORIAS ESTRUTURAIS DE VINCULAÇÃO À ATIVIDADE LEGISLATIVA EM CARLOS BERNAL PULIDO – Autoria: Gustavo Silva Calçado. O trabalho aborda a complexa atividade legislativa no que tange a criação de novas regras que comporão o sistema normativo. Não se trata da análise procedimental ou um estudo de qualquer critério formalista. A ideia é contribuir com reflexões a respeito os limites à prática legiferante. Embora o campo político seja naturalmente uma arena criativa, na qual se discute

ideologias, não se pode ter em mente que se trata de um espaço sem constrangimentos. Neste sentido, qual seja, identificar a existência de instrumentos limitadores à criatividade parlamentar, este artigo busca apresentar e descrever o estudo desenvolvido pelo professor espanhol Carlos Bernal Pulido, publicado em sua obra El Principio de Proporcionalidad y los derechos Fundamentales, cuja construção teórica mostra-se alicerçada principalmente em Alexy e Habermas, na tentativa de demonstrar porque a aplicação do princípio da proporcionalidade oferece maiores garantias de racionalidade. O autor espanhol estrutura seu estudo a partir da falibilidade das Teorias Essencialistas e da Teoria Interna ou de Conteúdo Reduzido da norma jurídica tendo os direitos Fundamentais como elemento de equilíbrio. Portanto, o leitor terá a oportunidade de conhecer um pouco do estudo desenvolvido pelo professor Carlos Pulido, sem a pretensão de conhecê-la em sua inteireza visto sua profundidade teórica, em que pese seus ensinamentos fornecerem importantes referências para o desenvolvimento prático do tema no âmbito das casas legislativas.

12. A AUSÊNCIA DE RECONHECIMENTO DO DIREITO À NACIONALIDADE COMO PROBLEMA DE JUSTIÇA DISTRIBUTIVA: UM ESTUDO DE CASO SOBRE OS TRABALHADORES MIGRANTES DOS ESTADOS DO CONSELHO DE COOPERAÇÃO DO GOLFO – Autoria: André Augusto Cella. O trabalho trata da ausência do reconhecimento do direito de nacionalidade aos trabalhadores migrantes residentes nos Estados membros do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) como um problema de justiça distributiva, na medida em que se verifica, empiricamente, que uma maioria da população de 6 países situados no Golfo Pérsico, com elevada renda 'per capita', vive numa situação de permanente exclusão de pertencimento político e acesso a bens sociais primários. Ao tratar o tema como uma luta por reconhecimento, numa abordagem dedutiva, ele visa, por meio de um estudo de caso, analisar a possibilidade de estabelecimento de padrões mínimos de Direito Internacional a serem observados pelos Estados a respeito do reconhecimento do direito à nacionalidade, a partir da análise de evidências empíricas em situações semelhantes e à luz de concepções liberais de justiça. Assim, tenta-se responder à indagação que é o problema central da pesquisa: poderia o Direito Internacional incidir na temática aqui proposta, estabelecendo padrões mínimos e eventuais sanções em caso de descumprimento? As conclusões obtidas apontam para a existência de abuso do poder de regulação do direito de nacionalidade nos Estados do CCG, de uma luta por reconhecimento que só não aparece às claras por conta dos regimes antidemocráticos que operam na região e pela possibilidade, no plano do Direito Internacional, de imposição de mudanças que beneficiem esses migrantes, sob pena de sanções, mesmo numa perspectiva de teorias liberais de justiça.

Certos de que esta publicação soma, e muito, ao conhecimento acadêmico teórico-prático, gerando valores e fornecendo importantes instrumentos para que pesquisadores e aplicadores

do Direito acresçam às suas compreensões relativas, constantes e necessárias das Teorias do Direito, Teorias da Justiça e da Filosofia do Estado, os organizadores deste grupo de trabalho prestam sua homenagem e agradecimento a todos que contribuíram para esta louvável iniciativa do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) e, em especial, a todos os autores que participaram da presente coletânea de publicação, com destaque pelo comprometimento e seriedade demonstrados nas pesquisas realizadas e na elaboração dos textos de excelência.

14 de outubro de 2023.

Coordenadores:

Profª. Drª Andrine Oliveira Nunes – Centro Universitário Estácio do Ceará

Prof. Dr. Fernando de Brito Alves – Universidade Estadual do Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak – Universidade de São Paulo

A BAIXA REPRESENTATIVIDADE DO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO NO ARRANJO INSTITUCIONAL DA REGIÃO METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA E SEUS IMPACTOS NO DESENVOLVIMENTO INTEGRADO

THE LOW REPRESENTATIVENESS OF THE BRASILIAN FEDERAL GOVERNMENT IN THE INSTITITIONAL ARRANGEMENT OF THE BAIXADA SANTISTA METROPOLITAN REGION AND ITS IMPACTS INTEGRATED DEVELOPMENT

Maria Fernanda Leal Maymone
Angela Limongi Alvarenga Alves
Alcindo Fernandes Gonçalves

Resumo

A discussão sobre questões urbanas e metropolitanas requer enfoque na governança, uma vez que a participação democrática dos atores locais é fundamental para abordar questões urbanas e ambientais. No entanto, a atuação exígua e iniciativas pontuais do Governo Federal nas questões relacionadas ao federalismo com enfoque no desenvolvimento integrado da Baixada Santista trouxe o seguinte questionamento: quais impactos possíveis a ausência do que o Governo Federal pode causar na agenda de governança para a Região Metropolitana da Baixada Santista? O objetivo desse trabalho é avaliar as implicações desse modelo de federalismo nos processos de desenvolvimento e governança da Região Metropolitana da Baixada Santista, e sua efetividade na promoção da cooperação intermunicipal e enfretamento das questões metropolitanas. Para atingir esse objetivo realizou-se pesquisa bibliográfica baseada na revisão de artigos publicados em bases de dados acadêmicos, assim como legislação. No primeiro tópico é apresentada breve revisão da literatura, dela extraindo os elementos necessários para subsidiar a compreensão geral sobre o tema relativo ao federalismo de cooperação, pacto federativo e governança; no segundo, contextualiza-se a Região Metropolitana da Baixada Santista e seus arranjos institucionais; demonstrando que a falta de articulação entre governança e federalismo causam impactos negativos para o desenvolvimento integrado da Região Metropolitana da Baixada Santista.

Palavras-chave: Governança, Governança interfederativa, Governo federal, Federalismo, Região metropolitana da baixada santista

Abstract/Resumen/Résumé

The discussion on urban and metropolitan issues requires a focus on governance, since the democratic participation of local actors is fundamental to address urban and environmental issues. However, the Federal Government's lack of action and punctual initiatives on issues related to federalism with a focus on the integrated development of the Baixada Santista brought the following question: what possible impacts can the absence of the Federal Government have on the governance agenda for the Metropolitan Region of Baixada

Santista? The objective of this work is to evaluate the implications of this federalism model in the development and governance processes of the Metropolitan Region of Baixada Santista, and its effectiveness in promoting inter-municipal cooperation and addressing metropolitan issues. To achieve this objective, a bibliographic research was carried out based on the review of articles published in academic databases, as well as legislation. The first topic presents a brief review of the literature, drawing from it the elements necessary to subsidise the general understanding of the theme of federalism of cooperation, federative pact and governance.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Governance, Interfederative governance, Federal government, Federalism, Metropolitan region of baixada santista

INTRODUÇÃO

Nos dias atuais, no contexto urbano do Brasil, a metropolização emerge como tendência preponderante na organização do espaço, manifestando-se tanto como fenômeno socioespacial quanto político-institucional. Essa transformação levou ao aumento na relevância das metrópoles brasileiras e no número de Regiões Metropolitanas (RMs). As áreas metropolitanas constituem espaços propícios para o desenvolvimento de estratégias de gestão e planejamento e no enfrentamento de questões transversais de todas as áreas. No entanto, a governança desses espaços, especialmente quando se trata da gestão das funções públicas de interesse comum (FPICs), apresenta-se como desafio institucional, uma vez que é afetada pelas possiblidades e limitações relativas às disposições da Constituição Federal no que concerne às relações federativas.

A dificuldade de coordenar várias jurisdições na prestação de serviços públicos agrava os desafios enfrentados nas regiões metropolitanas (Magalhães, 2010), dada a complexidade que surgiu após a Constituição de 1988, relativa às competências entre União, Estados e Municípios.

A aprovação da Lei Federal nº 13.089/2015, Estatuto da Metrópole, que estabeleceu novas diretrizes gerais para o planejamento, gestão e execução das FPICs nas RMs e nas Aglomerações Urbanas (Aus.), significou adaptação de suas estruturas de governança e gestão. Essas adaptações abrangem a noção e a implementação da cooperação entre os diversos níveis de governo, bem como a inclusão da participação deliberativa da sociedade civil.

As experiências internacionais mais recentes apontam para este papel estratégico da articulação e da pactuação entre os vários atores (governamentais e não governamentais) e escalas territoriais de poder, em prol de um programa metropolitano. Já no cenário brasileiro, a significativa influência do Estado em vários setores resultou na atribuição importante ao Governo Federal nas políticas de desenvolvimento regional. Nesse contexto, os recursos públicos (incluindo receitas tributária, despesas da União e empresas estatais, incentivos fiscais e empréstimos públicos) desempenham papel crítico nas relações federativas (Viana, 2010).

Para Abrucio e Sano (2011), nos primeiros anos após a Constituição de 1988, foi predominante o paradigma de um federalismo compartimentalizado, dificultando a colaboração tanto horizontal quanto vertical entre os entes federados. Porém, a partir da segunda metade da década de 1990, houve aumento significativo na cooperação federativa, apesar de ainda persistirem problemas e áreas de incerteza no âmbito

intergovernamental, como por exemplo, o que acontece na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS).

Através da Constituição do Estado de São Paulo, em 1989, foi institucionalizada a RMBS, através da Lei Complementar (LC) nº 815, de 30 de julho de 1996, sendo a primeira unidade regional desse tipo a ser criada fora de capital de Estado, e definido seu arranjo institucional composto por conselho, agência e fundo. Integram a RMBS nove municípios: Bertioga, Cubatão, Guarujá, Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe, Praia Grande, Santos e São Vicente.

A RMBS faz parte do território da macrometrópole paulista, que por sua vez envolve as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Campinas, Baixada Santista e Vale do Paraíba e Litoral Norte; as aglomerações urbanas de Jundiaí, Sorocaba e Piracicaba; e as microrregiões de São Roque e Bragantina, abrangendo 173 municípios, concentrando infraestrutura de ponta, com porto, aeroportos, rodovias, parques tecnológicos, universidades e empresas de base tecnológica, enfim, tudo que faz com que a região seja extremamente competitiva e geradora de riqueza. Ao mesmo tempo, existem os imensos desafios sociais, econômicos e ambientais (Campagnole, 2017, p. 9).

O porto de Santos, cuja sede está localizada na cidade polo da RMBS, é considerado o maior porto brasileiro e segundo da América Latina em movimentação de contêineres e que conecta mais de 600 destinos e movimenta cargas de mais de 200 países. Em 2020, foi responsável por operar 146,6 milhões de toneladas de carga, incluindo 4,2 milhões de TEUs, ou seja, unidade equivalente a um contêiner de 20 pés (Santos, 2021).

O polo industrial de Cubatão reúne empresas de cinco grandes setores: petroquímico, siderúrgico, químicos, fertilizantes e logística, além da produção de energia e da prestação de serviços. Muitos dos produtos que abastecem o mercado brasileiro são 100% produzidos em Cubatão. É o caso da gasolina de aviação, usada nos aeroportos do Brasil e que sai exclusivamente da região (CIDE, 2021). Além disso, Praia Grande, Guarujá, São Vicente, Itanhaém, Peruíbe, Mongaguá e Bertioga, que também constituem a RMBS, são importantes polos turísticos da região, atraindo e gerando divisas para o Estado, contam com grande oferta de serviços.

Verifica-se que, apesar da importância econômica para o país, o Governo Federal tem sido pouco participativo nos processos de tomada de decisão dos principais temas de interesse metropolitano, e não conta com nenhum representante nos canais de governança da RMBS. E é dessa constatação que surge a pergunta norteadora do presente trabalho:

quais impactos a ausência do Governo Federal pode causar na agenda de governança para a Região Metropolitana da Baixada Santista?

O objetivo do presente trabalho é sinalizar a insuficiente participação do Governo Federal, em especial no arranjo institucional da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), e quais possíveis impactos nas políticas de desenvolvimento urbano e sustentável, evidenciando as distorções do federalismo brasileiro.

Busca-se assim contribuir para o debate sobre o aperfeiçoamento dos modelos de governança das regiões metropolitanas brasileiras, tendo como referência o arranjo institucional metropolitano da Baixada Santista e as dificuldades de articulação do modelo de federalismo cooperativo. A metodologia utilizada foi a bibliográfica, descritiva, exploratória. O conteúdo teórico da pesquisa foi desenvolvido a partir de obras doutrinárias, artigos científicos, legislação urbanística e ambiental, entre outros, compreendendo uma análise crítica, que leva em consideração conceitos e federalismo de cooperação, governança interfederativa, arranjos institucionais.

O artigo está dividido em três seções, além desta introdução e das conclusões. A primeira seção apresenta revisão da literatura, dela extraindo os elementos necessários para subsidiar a compreensão geral sobre o tema, como governança, governança interfederativa, federalismo. A segunda seção contextualiza os arranjos institucionais acerca do federalismo e de governança na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), evidenciando as falhas do modelo de federalismo adotado no Brasil, cotejando os conceitos de governança e de federalismo cooperativo. Busca-se, ao final, demonstrar que muito embora a governança metropolitana compreenda o compartilhamento da gestão, das responsabilidades e das decisões para a busca de soluções para os problemas comuns do território metropolitano, as falhas de articulação entre governança e federalismo causam impactos deletérios para o desenvolvimento integrado da RMBS.

1.Federalismo de Cooperação e Governança Interfederativa no Brasil.

O conceito federativo surgiu nos Estados Unidos no final do século XVIII com o objetivo de estabelecer uma nação ao mesmo tempo em que protegia os direitos dos estados. O modelo estadunidense, conhecido como federalismo dual, em que prevalecia rígida repartição das competências delegadas à União e as reservadas aos Estados (Abrucio; Sano, 2011), foi substituído após a crise de 1929, ocasião em que Franklin Roosevelt implanta a política do *New Deal*, pelo surgimento do federalismo cooperativo, caracterizado por maior intervenção da União no domínio econômico, a fim de garantir o

modelo do Estado de bem-estar social, a partir de uma livre cooperação da União com as entidades federadas (Ribeiro, 2018).

A concepção de federalismo, conforme delineada por Daniel Elazar (1993), consolidou-se como a interação entre autonomia e interdependência entre os dois níveis de governo. Esse sistema tem origem na doutrina do federalismo, que promove a cooperação política entre essas entidades (Liziero, 2018)

Para o Elazar (1993), o Estado federal é um modelo:

> organizado em matriz, reúne diversas unidades políticas em um mesmo território e sob uma mesma soberania. É uma configuração descentralizada em muitos aspectos, apesar de um necessário poder central que mantenha a federação unida, estabelecido constitucionalmente (Elazar, 1993, p.37).

Esse cenário tornou-se mais evidente à medida em que as atividades estatais e as políticas públicas se expandiram ao longo do século XX, quando foi necessário racionalizar programas, integrar redes de infraestrutura e equipes pertencentes aos governos federal e subnacionais, intensificando a cooperação entre os diferentes níveis de governo (Abrucio; Sano, 2011).

Nos últimos anos, o diálogo acerca da cooperação federativa no Brasil experimentou significativo aumento, dada a percepção da relevância desse fenômeno e as dificuldades enfrentadas para torná-lo viável. Para Bonavides (1996), no Brasil temos uma original experiência de federalismo tridimensional, onde o Município também é membro da Federação, recebendo sua competência diretamente da Constituição Federal, o que constitui situação peculiar.

De acordo com Moraes (1998), a autonomia dos Estados e Municípios é caracterizada por três elementos distintos: a) Auto-organização, que consiste no poder de elaborar suas próprias constituições e legislação para exercer as competências definidas pela Constituição; b) Autogoverno, que se refere à capacidade dos entes federados escolherem seus próprios governantes sem qualquer influência do poder central; c) Autoadministração, que diz respeito ao livre exercício das competências administrativas, tributárias e legislativas concedidas pela Constituição Federal.

Em relação à governança, destaque-se tem sido amplamente utilizada em várias abordagens conceituais. Além disso, a perspectiva da governança é relevante para a análise das políticas públicas na contemporaneidade, dentro do espectro da globalização. Isso porque a governança, além de contemplar as esferas de governo, amplia-se para a atuação da sociedade civil. Assim, a governança pode ser compreendida como meio-processo para solução de problemas, já que envolve a participação ampliada de vários

atores, baseia-se no consenso, muito mais do que na obrigação de fazer, e tem dimensão institucional (Gonçalves; Alves; Garcez, 2022).

Na abordagem de Stoker (1998) sobre o tema governança, refere-se ao desenvolvimento de estilos de governo, que são caracterizados pela capacidade de tomar decisões e implementá-las. Nessa perspectiva, segundo o autor, a governança está relacionada a um conjunto de atores e suas responsabilidades compartilhadas. Em seu trabalho, o autor elenca cinco proposições relativas à governança:

> 1. Governança se refere a um conjunto de instituições e atores que são atraídos, mas também além governo.
> 2. A governança identifica a indefinição de limites e responsabilidades para lidar com questões sociais e questões econômicas.
> 3. A governança identifica a dependência de poder envolvidos nas relações entre as instituições envolvidas na ação coletiva.
> 4. Governança é sobre redes autônomas e autogovernadas de atores.
> 5. A governança reconhece a capacidade de obter coisas feitas que não repousam no poder do governo para comandar ou usar sua autoridade. Ele vê o governo como capaz de usar novas ferramentas e técnicas para dirigir e guiar (Stoker, 1993, p.18).

Por outro lado, governabilidade, conforme Melo (1996) diz respeito às condições sistêmicas para o exercício do poder em um sistema político, incluindo características do sistema político e partidário, relações entre os poderes e o sistema de intermediação de interesses. Para o autor, a governança refere-se à forma como esse poder é utilizado.

Nas áreas metropolitanas, a governabilidade vai além da resolução de problemas atuais como habitação, mobilidade e degradação ambiental, pois também abrange a orientação para o futuro e desenvolvimento dessas regiões. O debate sobre governança interfederativa é fundamentado em ferramentas, mecanismos, instrumentos e arranjos institucionais, ou seja, modelos de governança que visam tornar esses territórios governáveis (Lefèvre, 2008). De fato, em cada região metropolitana o modelo de governança é moldado de acordo com o legado político, interdependência das esferas, cultura de cooperação e a configuração específica dos atores envolvidos.

2. Arranjos institucionais de governança metropolitana da Baixada Santista: dificuldades de articulação entre governança e federalismo de cooperação

Um arranjo institucional de coordenação vertical ou federativa diz respeito à interação entre as políticas públicas e as relações federativas, o que envolve os governos federal, estaduais e municipais (Lotta; Galvão; Favareto, 2016, p.2762). No Brasil, os arranjos institucionais de organização e gestão das RMs são bastante diversificados (Costa, Tsukomo, 2013).

O termo governança, no entendimento de Gonçalves (2005), diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições.

A governança metropolitana abrange todos os tipos de cooperação de arranjos institucionais e, dessa forma, modelos de governança mais inclusivos e participativos estão substituindo os sistemas tradicionais hierárquicos "de cima para baixo" (OCDE, 2014).

Silva (2016, p.02) adverte:

> O termo "governança metropolitana" foi concebido como o exercício do poder e da autoridade, por parte dos cidadãos ou grupos devidamente articulados nas suas instituições e organizações, incluindo processos, com o objetivo de diagnosticar a realidade, definir prioridades, planejar a implementação das ações e, consequentemente, determinar como os recursos financeiros, materiais e humanos devam ser empregados, para dinamização das potencialidades e superação dos desafios, visando o desenvolvimento regional.

O Estatuto da Metrópole, instituído através da Lei nº 13.089, publicada em 13 de janeiro de 2015, abriu novos caminhos para consolidar as articulações intergovernamentais para a construção de um pacto baseado na solidariedade e não na competição (Gouvêa, 2009), e fortaleceu os mecanismos de gestão e planejamento das regiões metropolitanas.

A Lei nº 13.089/2015, que instituiu o Estatuto da Metrópole e alterou a Lei nº 10.257/2001, estabelece:

> Art. 7º - No exercício da governança das funções públicas de interesse comum, o Estado e os municípios da unidade territorial deverão observar as seguintes diretrizes gerais (Incluído pela Lei nº 13.683, de 2018).
> I - Compartilhamento da tomada de decisões com vistas à implantação de processo relativo ao planejamento, à elaboração de projetos, à sua estruturação econômico-financeira, à operação e à gestão do serviço ou da atividade; e (Incluído pela Lei nº 13.683, de 2018).
> II - Compartilhamento de responsabilidades na gestão de ações e projetos relacionados às funções públicas de interesse comum, os quais deverão ser executados mediante a articulação de órgãos e entidades dos entes federados. (Incluído pela Lei nº 13.683, de 2018).
> Art. 8º A governança interfederativa das Regiões Metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em sua estrutura básica:
> I – Instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;
> II – Instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; III – organização pública com funções técnico-consultivas; e
> IV – Sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

A Lei Complementar nº 815/1996 autorizou a institucionalização do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista (CONDESB), de caráter normativo e deliberativo. Por sua vez, a LC nº 853, de 23 de dezembro de 1998, alterada

pela LCE nº 956, de 28 de maio de 2004, dispôs sobre a criação da Agência Metropolitana da Baixada Santista (AGEM-BS), e a instituição do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista (Fundo), entidades que formam a base da governança metropolitana da Baixada Santista.

A constituição do CONDESB, de acordo com o regimento, é formada por representantes das prefeituras da RM da Baixada Santista e de secretarias do governo do Estado — indicados pelo governador — cujas pastas devem ser vinculadas às Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC). O caráter normativo e deliberativo do conselho possibilita que sejam tratados assuntos inerentes às FPICs da RM da Baixada Santista, as quais são especificadas pelo próprio CONDESB. De acordo com o art. 7º da LC no 760/1994, estão previstos os seguintes campos funcionais: planejamento e uso do solo; transporte e sistema viário regionais; habitação; saneamento básico; meio ambiente; desenvolvimento econômico; e atendimento social. Os representantes dos municípios integrantes da região, no CONDESB, serão os prefeitos ou as pessoas por eles designadas, na forma da legislação municipal, assegurado, sempre, o caráter paritário de participação do conjunto deles em relação ao Estado.

De acordo com a LCE no 853/1998, a Agência Executiva (AGEM) é o órgão executivo do sistema de governança da RM da Baixada Santista. Sua finalidade é a integração, a organização, o planejamento e a execução das FPICs na RM da Baixada Santista.

O Decreto Estadual nº 42.833, de 28 de janeiro de 1998, regulamentou o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista, de que trata a LC no 815/1996. Essa norma foi alterada pelo Decreto Estadual no 56.635, de 1º de janeiro de 2011.

É importante ressaltar que esse sistema de governança não possui um conselho consultivo, mas, sim, uma estrutura organizada em dezesseis câmaras temáticas que, desde a criação do CONDESB, atuam em torno das FPIC.

Um dos instrumentos de Planejamento Metropolitano é o Plano de Planejamento Urbano Integrado (PDUI), cujo instrumento legal estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes e as ações para orientar o desenvolvimento da RM, buscando reduzir as desigualdades e melhorar as condições de vida da população. Sua importância está em promover a discussão da atuação conjunta do Estado e dos municípios integrantes da região (IPEA, 2019). O objetivo é regulamentar e direcionar as ações e políticas públicas relacionadas às funções públicas de interesse comum (FPICs) das Regiões Metropolitanas e aglomerações urbanas brasileiras (Brasil, 2015a). Em razão

disso, através do CONDESB e da AGEM, foi elaborado o PDUI da RMBS e sua minuta de lei foi encaminhada para o governo do Estado de São Paulo em 2017 para apreciação e envio à Assembleia Legislativa. No entanto, até a presente data isso não ocorreu.

Segundo Carriço et al. (2021), o processo de elaboração do Projeto de Lei Complementar do PDUI da RM da Baixada Santista teve algumas particularidades. Uma delas foi que o governo do Estado havia publicado o decreto que definiu o macrozoneamento do Zoneamento Ecológico e Econômico da Baixada Santista (ZEE-BS), e, menos de um ano antes, a AGEM-BS havia concluído o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Estratégico da Baixada Santista (PMDE-BS), que não contempla todas as dimensões inerentes às FPICs, em especial das políticas sociais.

Isso levou à Câmara Temática de Planejamento e Desenvolvimento Econômico da AGEM-BS propor ao CONDESB a incorporação à proposta de PDUI-BS do macrozoneamento do ZEE-BS e do próprio PMDE-BS, com suas diretrizes, metas e ações, acrescido das dimensões de análise, que representavam lacunas importantes no plano recém-criado, como foi o caso do eixo social. E, seguindo a proposta, foi concluída a minuta da Lei Complementar do PDUI incorporando o PMDE-BS, e encaminhada para homologação do CONDESB, em 28 de novembro de 2017 (SALEME et al., 2021)

Importante destacar que, na redação final da Lei Complementar (LC) nº 815, de 30 de julho de 1996, o governo federal somente é citado como possível fonte de recursos para o Fundo de Desenvolvimento da RMBS. A questão não se refere à esfera federal ter paridade de representação ou determinar os rumos do desenvolvimento regional, mas à ausência da União no CONDESB, em território com a importância econômica, demográfica e política como o da RMBS. É imperioso que este Conselho comportasse a possibilidade de alinhamento entre as três esferas de governo, contando ainda com a presença de representantes da sociedade civil organizada, pois segundo Salles (2010, p.34), a democracia participativa é complementar à democracia representativa.

De acordo com Saleme (2021, p.141):

> Embora o Estado e os municípios não possam impor à União sua participação no sistema de governança ou em reuniões e audiências públicas, nada impede que tal ocorra, sendo isso desejável em uma região que possui o maior porto do país, administrado por empresa federal.

A não participação do representante do Porto de Santos nas reuniões que antecederam o PDUI implicou na fragmentação entre o governo federal e a região metropolitana, dada a importância dessa instituição tanto no cenário regional quanto nacional. O Porto de Santos, cuja razão social é Autoridade Portuária de Santos S.A.

(SPA), empresa pública, de capital fechado, vinculada ao Ministério da Infraestrutura (Minfra), é responsável por exercer as funções de autoridade portuária no âmbito do Porto Organizado de Santos. No exercício dessa função, a SPA é responsável pela gestão e fiscalização das instalações portuárias e das infraestruturas públicas localizadas dentro do Porto Organizado (SPA, 2022).

Em julho de 2020, foi concluído e aprovado o novo Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) do Porto de Santos, através da Portaria nº 1.620, do Minfra. A concretização do plano elevará a capacidade do complexo santista em aproximadamente 50% até 2040, atingindo 240,6 milhões de toneladas (SPA, 2022).

Muitas questões referentes ao Porto de Santos impactam diretamente a RMBS, tanto ambientais e urbanas como econômicas e sociais. A partir de abordagem sustentável, diferentes agentes precisam estar envolvidos e os desenvolvimentos privados devem ser conduzidos por leis e regulações transparentes no sentido ganha-ganha, como salienta Cartacho (2021, p. 92) que:

> A abordagem sustentável representa, em outras palavras, a busca por processos que requerem maior sinergia, com o menor impacto ambiental possível; ou seja, a busca pela maior eficiência.

Cartacho (2021) aponta que o Porto de Santos é suscetível a problemas estuarinos relacionados à dragagem, área de expansão, logística e harmonia com a cidade e o meio ambiente. É importante que haja maior parceria entre o Porto e os principais atores da região, em especial os representantes do CONDESB, para que todos se beneficiem com a ampliação do complexo portuário.

Segundo Llovera (1999, p. 56), as cidades mantêm relações conflituosas com seus portos, e, um dos fatores refere-se ao fato do porto e a cidade serem administrados por organismos diferentes que se ignoram. Projetos de Estado que contemplem a interação porto/cidade devem levar em conta a complexidade dessa relação. Cite-se, como exemplo, a questão dos terrenos portuários, por tanto tempo ignorados, apesar de sua excepcional localização no coração da cidade, que constituem, atualmente, locais privilegiados não só para a coordenação de inúmeras competências industriais, como também imateriais e culturais que são, atualmente, necessárias (Baudouin, 1999, p. 30)

De acordo com Rossbach et al. (2018, p. 11), embora arranjos federativos envolvendo Estado, municípios e atores representantes da sociedade local, sejam componentes fundamentais para compreender e encaminhar soluções às necessidades políticas, econômicas e sociais nas RMs, os temas que trouxeram à cena a necessidade de

planejamento integrado metropolitano, foram os relacionados à mobilidade e às questões ambientais, expondo a complexidade do federalismo tripartite brasileiro e a falta de coordenação e integração dos entes federados nas regiões metropolitanas.

Segundo Blanco Jr. (2021), a ausência de uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, ou mesmo a sinalização de recursos públicos federais para a elaboração de planos ou de projetos voltados para o tema metropolitano, faz com que as iniciativas dependam inteiramente da vontade dos governos estaduais, que vêm apresentando problemas financeiros nos últimos anos.

É fundamental uma abordagem sustentável e maior parceria entre os atores na promoção do desenvolvimento integrado e harmonioso nas metrópoles modernas. A coordenação eficiente entre os entes federados é um fator crítico para enfrentar os desafios urbanos e alcançar uma gestão mais participativa nas RMs brasileiras.

Conclusões

A metropolização é uma tendência importante na organização do espaço urbano no Brasil, resultando em aumento na relevância das metrópoles e Regiões Metropolitanas (RM). Porém, a governança desses espaços é complexa, especialmente na gestão das FPICs, devido às relações federativas. O Estatuto da Metrópole buscou promover a cooperação entre os governos e a participação da sociedade civil. A RMBS é um exemplo que enfrenta desafios devido à ausência do Governo Federal em sua governança.

O surgimento das metrópoles modernas está ligado ao processo de industrialização e ao desenvolvimento da economia de mercado. A Revolução Industrial do século XVIII marcou o início de um intenso processo de urbanização que se tornou tendência global. Nos países desenvolvidos, esse processo aconteceu gradualmente, acompanhando a oferta de empregos, moradia e infraestrutura urbana. Em muitos mercados emergentes a urbanização ocorreu de forma intensa e, inicialmente, em condições favoráveis ao crescimento populacional, com expansão de indústrias, do setor comercial e melhorias nos campos da educação, saúde e transporte.

Diante desse cenário, constata-se que as decisões relativas ao planejamento e gestão do solo da RMBS, afetam, não apenas o desenvolvimento da região, como também impactam significativamente a produtividade do país, dada sua importância econômica, assim como nas questões ambientais as quais não respeitam os limites municipais.

A pífia participação do governo federal nas instâncias de governança metropolitana da RMBS, em especial nas reuniões do CONDESB, por ocasião da

elaboração do plano, se traduz na falta de articulação de programas e políticas de desenvolvimento metropolitano. É importante que haja a participação do governo federal na promoção das estruturas de coordenação e planejamento para o desenvolvimento de ações coordenadas de uso e ocupação do solo, respaldadas em incentivos federais.

Em relação ao Porto de Santos, verificou-se que, em função de seu destaque no cenário do desenvolvimento nacional, sua atuação em projetos e planos regionais e metropolitanos se limita a participações pontuais e pouco significativas na busca de soluções que contribuam para o desenvolvimento sustentável da RMBS.

No Brasil, atualmente, diante de clima de polarização política, faz-se necessário debate intenso sobre o papel do governo federal na condução das políticas públicas articuladas, que comportariam a possibilidade de tratamento equânime às necessidades dos atores-municípios que participam da região metropolitana.

Portanto, este trabalho se encerra manifestando interesse em acompanhar o desenvolvimento de novas pesquisas acadêmicas em relação a essa discussão e que sejam capazes de trazer outras possíveis respostas à pergunta de pesquisa proposta acima e espera ter contribuído para a temática metropolitana dentro do campo do desenvolvimento sustentável. A importância aqui demonstrada dessa lacuna da participação do Governo Federal como importante ente nos arranjos metropolitanos, sendo primacial articular federalismo cooperativo e governança, a fim de que possam ser incorporados os representantes da União nas audiências dos PDUIs.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; SANO, H. A experiência de cooperação interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios. *Cadernos Adenauer*, São Paulo, v. 12, n. 4, p. 91-110, 2011.

ABRUCIO, F. L.; SANO, H. *Associativismo intergovernamental*: experiências brasileiras. Brasília: IABS, 2013

AGEM. AGÊNCIA METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA. Plano Metropolitano de Desenvolvimento Estratégico da Baixada Santista. Santos: Agem; GeoBrasilis, 2014. Disponível em: <https://www.agem.sp.gov.br/>. Acesso em: 02 de abr. de 2022.

AUTORIDADE PORTUÁRIA DE SANTOS – SPA. Compromisso com o desenvolvimento do Porto de Santos e do país. 2022. Disponível em: <https://www.portodesantos.com.br/santos-port-authority/a-companhia/>. Acesso: 03 de abr. de 2022.

BAUDOUIN, T. A cidade portuária na mundialização. In: SILVA, Gerardo; COCCO, Giuseppe. *Cidades e Portos*: os espaços da globalização. São Paulo: Lamparina, 1999.

BLANCO JR. C. Regiões metropolitanas no Brasil: avanços e desafios no planejamento e na governança de um território de desigualdades pós-estatuto da metrópole. In: COSTA, M.A.; LUI, L.; REBELLO, S. T., *Governança Metropolitana na América Latina*: um panorama das experiências contemporâneas sob uma mirada comparativa. IPEA, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10755/1/RegioesMetropolitanasnoBrasil_cap02.pdf.>. Acesso: 03 de mai. 2022

BRASIL. Lei Federal no 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do bioma Mata Atlântica. Diário Oficial da União, 26 dez. 2006.

_____. Lei nº. 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. Acesso: 19 de jul. de 2020.

_____. *Política metropolitana*: governança, instrumentos e planejamento metropolitanos - II Seminário e Oficina. Brasília: Ipea, 2019.

CARRIÇO, J. M; SALEME, E. R. Dos planos municipais ao plano de desenvolvimento urbano integrado: a aprovação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado pela Região Metropolitana da Baixada Santista. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, C. B. *Brasil Metropolitano em foco*: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil. Brasília. 2018.

CARTACHO, D. L. *Proposta de desenvolvimento sustentável para o Porto de Santos*: SOOPS-Santos Offshore-onshore Port System. 2021. Tese. Doutorado. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2021.

CIDE, Centro de Integração e Desenvolvimento. Cubatão, 2021.

COSTA, M. A. e TSUKOMO, I. T. L. Governança metropolitana no Brasil. Recife: XV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ENAPUR, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/anpur_apresentacao_governanca_metropolitana_maio_2013.pdf.Acesso: 10 de jun. de 2022.

ELAZAR, D. International and comparative federalism. *Political Science & Politics*, Cambridge, v. 26, n. 2, p. 190-195, 1993.

_____. Contrasting unitary and federal systems. *International Political Science Review*, Camberra, v.18, n. 3, p.237-251, 1997

GONÇALVES, A. F. O conceito de governança. Anais do XIV Congresso Nacional CONPEDI, Fortaleza, 2005. Disponível em: <https://social.stoa.usp.br/articles/0016/1432/GovernanA_a100913.pdf.>. Acesso em 04 ago 2023.

GONÇALVES, A. F.; ALVES, A. L. A.; GARCEZ, G. S. Revisitando o conceito de governança diante das novas demandas do Direito Internacional para o século XXI. In: MARQUES JR., W. P.; FACHIN, Z. A. *Direito internacional*. Florianópolis: Conpedi, 2022.

GONÇALVES, A. Governança global. In: GONÇALVES, A.; COSTA, J. A. F. *Governança global e regimes internacionais*. São Paulo: Almedina, 2011.

GOUVÊA, R. G. Diretrizes para a gestão metropolitana no Brasil. *EURE*, Santiago, v. 35, n. 104, abr. 2009, p. 47-76, 2012.

LEFÈVRE, C. Democratic governability of metropolitan areas: international experiences and lessons for latin american cities. In: ROJAS, E.; ROURA, J. R. C.; GUELL, J. M. F. *Governing the metropolis*: principles and cases. Washington: InterAmerican Development Bank, 2008.

LIZIERO, L. O Estado federal como modelo matricial de organização política. Revista Thesis Juris, [S. l.], v. 7, n. 2, 2018.

LLOVERA, J. A. Por um desenvolvimento sustentável da cidade portuária. In: SILVA, G.; COCCO, G. *Cidades e portos*; os espaços da globalização. São Paulo: Lamparina, 1999.

LOTTA, G. S.; GALVÃO, M. C. C. P.; FAVARETO, A. da S. Análise do Programa Mais Médicos à luz dos arranjos institucionais: intersetorialidade, relações federativas, participação social e territorialidade. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 9, p. 2761-2772, 2016.

MAGALHÃES, F. *Regiões metropolitanas no Brasil*: um paradoxo de desafios e oportunidades. Brasília: Inter-American Development Bank, 2010.

MELO, M. A. Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal. *Revista do Serviço Público,* Brasília, v. 120, n. 1, Brasília, jan.- abr., 1996.

MORAES, A. *Direito constitucional*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

OCDE. ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONOMICO. *Regional Outlook Regions and Cities*: where policies and people meet. Paris, 2014

RIBEIRO, R. L. *Do federalismo dualista ao federalismo de cooperação*: a evolução dos modelos de estado e a repartição do poder de tributar. Revista Interdisciplinar do Direito, Valença, [S. l.], v. 16, n. 1, p. 335–362, 2018.

ROSSBACH, A. C. et al. Prólogo. *Brasil metropolitano em foco*: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. MARGUTI, B. O; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. Brasília: Ipea, 2018.

SALEME, E; CARRIÇO, J. M.; RIOS, L. G.; VIANA, M. A. A elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana da Baixada Santista: avanços e desafios. Relatório de Pesquisa. *Projeto Governança Metropolitana no Brasil*. Brasília: IPEA, 2021

SALEME, E. R. et al. *As relações interfederativas na elaboração do plano de desenvolvimento urbano integrado da região metropolitana da Baixada Santista*. Santos: Editora, 2021.

SALLES, H. da M. Gestão democrática e participativa. Departamento de Ciências da Administração / UFSC; . 110p.Florianópolis, 2010

SANTOS PORT AUTHORITY. Complexo Portuário de Santos. Disponível em: <http://www.portodesantos.com.br/conheca-o-porto/o-porto-desantos/#:~:text=O%20Complexo%20Portu%C3%A1rio%20de%20Santos,maior%20porto%20da%20Am%C3%A9rica%20Latina>. Acesso em: 15 jan. 2021.

SÃO PAULO. Lei Complementar Estadual nº. 815, de 30 de julho de 1996.

_____. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. Zoneamento ecológico-econômico: setor costeiro da Baixada Santista. São Paulo: [s.n.], 2013.

SILVA, E. C. Governança metropolitana: uma alternativa aos problemas regionais. *Anais do XL Encontro da ANPAD:* Costa do Sauipe/BA, 2016.

STOKER, G. *Governance as theory*: five propositions. Paris: UNESCO, 1998

VIANA, M. A. et al. *Navegando pelas ondas do desenvolvimento: Baixada Santista em busca de um porto seguro-desenvolvimento, metropolização e os (des) compassos da gestão urbano-regional em múltiplos olhares sociais*. São Paulo: PUC, 2010.

ZIMMERMANN, A. C. Teoria geral do federalismo democrático. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.