



# XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

---

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR  
Maio de 2011  
Rio de Janeiro - RJ - Brasil

---

## PARÂMETROS PARA A ANÁLISE COMPARATIVA DE EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE GOVERNANÇA METROPOLITANA

**Klaus Frey** (PUCPR) - klaus.frey@pucpr.br

*Mestre em Ciências da Administração (1989) - e Doutor em Ciências Sociais (1997), ambos pela Universität Konstanz/Alemanha. Pós-Doutorado no Instituto de Planejamento Urbano e Regional da Universidade Tecnológica de Berlin, Alemanha (2007/2008)*

**Zanei Ramos Barcellos** (PUCPR) - zanei.barcellos@gmail.com

*Doutorando em Gestão Urbana na PUCPR, mestre em Administração e especialista em Marketing pela mesma universidade e graduado em Comunicação Social - Jornalismo, pela Universidade Federal do Paraná. Professor de Comunicação Social na PUCPR*

# 1. INTRODUÇÃO

Na década de 1990 a consolidação do neoliberalismo e a concomitante globalização da economia exacerbaram problemas nos grandes conglomerados urbanos, notadamente dos países emergentes. Esta nova realidade acentuou as discussões sobre a questão metropolitana, porém, constata Blatter (2006), o foco dos estudos acadêmicos migrou das estruturas governamentais para a governança.

Esta terminologia não apenas aponta para o reconhecimento oficial e a inclusão de atores não governamentais no processo de governar, mas também incluiu uma migração da condução hierárquica em direção à cooperação horizontal e voluntária dentro da região metropolitana (BLATTER, 2006, p. 121-122).

Os conflitos, de acordo com Blatter (2006), que até o início dos anos 1990 davam-se entre os regionalistas e os localistas, e entre os defensores da centralização/consolidação e os da descentralização/fragmentação, passaram a focar novas tendências de reescalonamento da regulação política e da governança, ou rumando a níveis institucionais superiores (como no caso do aumento dos poderes por parte da União Europeia) ou produzindo novas tendências simultaneamente centralizadoras e descentralizadoras. Os conflitos também migraram do governo de pequena escala *versus* governo de grande escala para governança de poucas ou muitas escalas, incitando discussões sobre a governança multinível ou *multilevel governance* (BENZ, 2007; MITCHELLWEAVER, MILLER, & DEAL, 2000) e incluindo questionamentos sobre se seu escopo funcional deve ser amplo ou restrito. Não obstante tendências para escalas maiores ou menores, há certo consenso entre os pesquisadores de que as instituições clássicas de governo das cidades e Estados-nação não desaparecem, porém, segundo Blatter (2006), são complementadas por novas escalas de regulamentação e de governança.

As mudanças no rumo das discussões acadêmicas sobre a questão metropolitana e as diferentes visões e tendências dos estudos fazem emergir novos parâmetros para a análise de governança, enquanto os parâmetros consolidados até então são questionados. Estes parâmetros refletem o enfoque pelo qual cada pesquisador aborda o assunto e contempla de forma particular as realidades estudadas.

Se por um lado estes parâmetros mostram-se adequados para analisar certos casos, podem se revelar inadequados ou insuficientes em outros, principalmente quando se tenta analisar em profundidade a governança em regiões metropolitanas complexas, notadamente as localizadas em países emergentes. Tendo as concepções de governança sido desenvolvidas no contexto de países desenvolvidos, sobretudo na Europa onde o fortalecimento da União Europeia contribuiu para uma nova opacidade nas estruturas institucionais e inclusive um fortalecimento das regiões e províncias, conforme Frey (2009),

torna-se necessária uma análise da pertinência de tais conceitos e abordagens analíticas em face das peculiaridades da América Latina, particularmente de suas estruturas institucionais frágeis em nível regional e metropolitano e de uma cultura político-administrativa tradicionalmente pouco democrática e cooperativa.

Com a intenção de colaborar para o estabelecimento de parâmetros mais adequados, este artigo resgata algumas tendências contemporâneas da pesquisa em governança metropolitana, apresenta perspectivas de análise elaboradas por autores cujos estudos tiveram como cenário metrópoles europeias ou norte-americanas, justapondo-as a outros mais alinhados à realidade latino-americana, com o objetivo de averiguar o potencial de contribuição destas propostas para se analisar comparativamente experiências de governança metropolitana na América Latina. A primeira abordagem, baseada primordialmente nos trabalhos de Blatter (2006 e 2008), está focada nas mudanças da governança metropolitana em termos de escalas geográficas e escopo funcional decorrentes das transformações econômicas oriundas do processo de globalização. Esta abordagem vem acompanhada dos estudos de Cuadrado-Roura e Güel (2005) sobre os impactos da nova economia na governabilidade das metrópoles latino-americanas e dos seus modelos de governabilidade urbana diante desta nova realidade. A segunda vertente frisa o processo de transformação institucional em si, sobretudo, baseado no princípio da *path dependency* ou trajetória dependente de North (1990 e 1993) como variável central de explicação de mudança institucional. Uma terceira contribuição é proposta por Feiock (2009) com a concepção de Ação Coletiva Institucional (ACI) aplicada aos dilemas da ação coletiva em processos de governança interinstitucional, acompanhada das propostas de Rojas (2005), que recorre aos princípios de bom governo subnacional adotados pelo BID<sup>i</sup> para delinear alguns fundamentos para um bom governo metropolitano. Por fim, este artigo discute as contribuições de Lefèvre (2005) sobre os arranjos supra e intramunicipais de governança, e as de Oakerson (2004), que investiga, a partir da distinção básica entre modelos policêntrico e monocêntrico, as inter-relações entre a arquitetura, a estrutura e os processos de governança. As considerações finais trazem algumas reflexões sobre a aplicabilidade dessas concepções e suas contribuições para o estudo de experiências de governança metropolitana na América Latina.

## **2. GLOBALIZAÇÃO, ESCALA GEOGRÁFICA E ESCOPO FUNCIONAL**

Um fator relevante capaz de diferenciar abordagens de governança metropolitana, conforme revelam estudos relacionados à arquitetura da governança metropolitana a partir

do início da década de 1990 na Europa, é o grau de imbricação das regiões no processo de globalização econômica:

As regiões fortemente imbricadas no processo de globalização da economia tendem a privilegiar uma forma mais desterritorializada de governança metropolitana com instituições mais fracas caracterizadas por grandes escalas geográficas e especialização funcional. Em contraste, as regiões não tão imbricadas na economia global têm sido capazes de criar fortes instituições de governança em nível regional caracterizadas por uma abrangência geográfica menor e baseadas em uma lógica territorial de integração funcional e congruência geográfica (BLATTER, 2006, p 121).

Os questionamentos referentes à escala geográfica e ao escopo funcional da governança metropolitana podem, portanto, ser enfocados sob diferentes perspectivas. Embora na América Latina as preocupações tenham sido tradicionalmente muito mais dirigidas às possibilidades de um planejamento físico-territorial integrado, a dimensão econômica tem ganhado destaque nas últimas décadas, assim como no resto de mundo.

Na visão de Cuadrado-Roura e Güel (2005), a nova economia impactou as regiões metropolitanas da América Latina em três dimensões: *institucional*, *social* e *espacial*. Institucionalmente, obrigou os países à adoção de políticas desregulatórias e a realizarem reformas de estado, unificando assim o discurso descentralizador no continente. Socialmente, a reestruturação da relação capital-trabalho implicou no agravamento da pobreza e das desigualdades devido à redução dos empregos industriais por força das terceirizações e da informalização das economias locais. Espacialmente, resultaram em uma “cidade dual, marcada pela segregação residencial, delinquência e conflito social” (CUADRADO-ROURA; GÜEL, 2005, p. 92); na formatação da economia metropolitana altamente terceirizada e configurada em rede e nós; na especulação imobiliária impulsionada pelo mercado financeiro; na difusão da utilização do automóvel e das novas tecnologias comunicacionais, viabilizando a formação de sistemas produtivos centrais conectados a sub-sedes em localidades do entorno; e, também, nas mudanças na paisagem, como no caso de grandes centros comerciais ou corporativos.

Isto posto, o principal questionamento de Cuadrado-Roura e Güel (2005, p. 95) é quanto a eficiência deste modelo de desenvolvimento econômico metropolitano em grande escala adotado no continente: se ele é “necessário e conveniente, ou se, ao contrário, as grandes metrópoles só geram externalidades negativas ao ultrapassar com crescimento o tamanho ótimo funcional de uma cidade e, conseqüentemente, é um modelo a evitar”.

Os autores delineiam três modelos básicos para a governabilidade econômica metropolitana inserida na economia global: O *modelo público centralizado* é fortemente dirigista, no qual o poder público tem a total responsabilidade pela definição, organização e gestão das políticas econômicas da metrópole; cuja vantagem relaciona-se à maior eficácia

na atração de investimentos externos e a principal desvantagem está na resistência à participação dos agentes econômicos e sociais, um impedimento para sua aplicação em regimes democráticos. O *modelo público fragmentado/setorizado*, com forte participação do poder público, diferencia-se do anterior por sua atuação setorizada. Tem como vantagens a flexibilidade e especialização, mas requer muito esforço de negociação para uma administração não impositiva. O *modelo colaborativo público-privado* é uma espécie de *joint-venture* entre o poder público e iniciativa privada em ações de interesse compartilhado, quando há aportes financeiros de ambas as partes e utilização conjunta destes valores.

No entendimento de Blatter (2006) “reescalonar” a governança metropolitana evoca as perspectivas dos antigos debates dos “regionalistas”, porém agora o foco está na competitividade, com propostas de soluções menos exigentes em termos de mudanças estruturais e de criação de instituições formais em nível regional. A força da regionalização, a seu ver, atualmente está no acúmulo de capital e em um “salto de escalas” do nível local para o regional e do nacional para o continental, possibilitando acesso às benesses dos acordos internacionais/globais de livre comércio.

De acordo com Blatter (2006), há também uma corrente discursiva contrária enfatizando a necessidade de adoção de escalas menores, na qual o fortalecimento regional e a emergência de uma governança fortalecida entre a cidade e o estado seria consequência de um processo de descentralização e de enfraquecimento do Estado, assim como a expansão da economia pós-fordista colocou o regional como fórum regulatório das suas atividades. Dentro desta corrente, a regionalização também é defendida como forma de fortalecer a participação democrática, uma vez que as decisões podem ser mais legitimadas se tomadas em nível mais próximo a cidadão.

Apesar das tendências para escalas maiores ou menores, os pesquisadores estão de acordo que, segundo Blatter (2006, p. 124), as instituições clássicas de governança permanecem. “A cidade e o Estado-Nação não desaparecem, porém são complementadas por outras escalas de regulamentação e de governança”. Sendo assim, os pesquisadores vêm diagnosticando uma “relativização’ de escalas, o que significa uma proliferação de capacidades governamentais ao longo de uma variedade de escalas espaciais: vizinhança, municipalidade, metropolitana, regional, nacional, supranacional, continental e global<sup>ii</sup>” (Ibid p. 124). Dentro desta visão, há uma corrente que preconiza uma governança multinível, “reterritorializada”<sup>iii</sup> em busca de novos parâmetros de espacialidade e de processos de “reterritorialização” em nível regional em escalas supra e subnacional<sup>iv</sup>. Blatter (2006) pondera que esta visão opõe-se à de um dos mais proeminentes defensores da “desterritorialização”, Castells (1989 e 1997)<sup>v</sup> que aponta uma transformação fundamental na virada do milênio, qual seja, a multiplicidade dos *espaços de lugares* nacionais/locais

sendo substituída por um único *espaço de fluxos* de informação através de modernas tecnologias telecomunicacionais.

Após delinear estas tendências na pesquisa contemporânea relacionadas à governança metropolitana, Blatter (2006) apresenta duas questões que nortearam suas próprias pesquisas sobre escala geográfica e escopo funcional na reforma da governança metropolitana na Alemanha, que abrangeram as regiões metropolitanas de Frankfurt, Munique, Hamburgo, Bremen, Stuttgart e Hannover. Estas questões, enumeradas a seguir, podem servir de base a novos estudos sobre processos de governança de regiões metropolitanas; e, se utilizadas como parâmetros de análise, possibilitam estudos comparativos entre os resultados obtidos por ele com os já obtidos por outros pesquisadores ou por estudos futuros.

1) Podemos encontrar escalas ampliadas de governança tanto sob a forma de *expansão* geográfica de instituições de governança quanto sob a forma de *deslocamento* das capacidades de governo para níveis mais elevados ou será que a *multiplicação* de escalas/níveis é a forma mais adequada de descrever as transformações em curso?

2) Estamos testemunhando um processo de “desterritorialização” no qual o sistema de governo multifuncional abrangente está sendo substituído por um sistema funcionalmente diferenciado de unidades especializadas de governança, ou as novas escalas de governança são, da mesma maneira, caracterizadas pela lógica multifuncional e territorial de espaços de lugar?<sup>vi</sup> (BLATTER, 2006, p.125).

### **3. TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL E O CONTEXTO POLÍTICO ADMINISTRATIVO**

Enquanto as abordagens anteriores, esboçadas Cuadrado-Roura e Güel (2005) e por Blatter (2006), percebem as mudanças na governança metropolitana em função das transformações no âmbito econômico, as quais, por sua vez, levam a ajustes funcionais em consonância com projetos políticos diferenciados, a seguir serão apresentadas abordagem tratando da própria dinâmica do processo de transformação institucional, levando em consideração tanto a herança institucional existente quanto o contexto político-ideológico e administrativo que acabam condicionando as possibilidades de mudança institucional.

Frey (2009) recorre à ideia de *trajetória* ou *via dependente* (*path dependency*) de North (1990 e 1993) para ressaltar que as escolhas institucionais do presente em diferentes países e regiões são necessariamente diferenciadas em função da influência que a herança institucional histórica, em parte compartilhada, em parte distinta, exerce sobre elas. Aplicada à governança metropolitana na América Latina, esta abordagem parte da percepção de que apesar das graves transformações sofridas pelas cidades do continente nas últimas

décadas e das dificuldades gerenciais e políticas relacionadas ao transbordamento de problemas relativos às fronteiras político-administrativas, houve apenas evoluções tímidas no que concerne aos arranjos institucionais em nível metropolitano. Além do mais, a efetividade dos arranjos institucionais e das práticas de gestão tem se revelado muito aquém das necessidades de coordenação que tais fenômenos intermunicipais e setoriais demandam. Por que então essa inércia na busca de arranjos institucionais funcionais e eficientes para enfrentar adequadamente os desafios identificados e claramente reconhecidos?

Segundo Frey (2009), a concepção de *path dependency* traz elementos explicativos importantes para entender o caráter em geral somente incremental, e frequentemente insuficiente, de mudanças institucionais, baseado em “ajustes marginais contínuos” (NORTH, 1993, p. 132). De acordo com North (1993) é necessário levar em consideração a importância do processo histórico. Em outras palavras, as escolhas do passado que representam “limitações formais ou informais” (ibid., p. 131) para o presente, as quais, por sua vez, implicam em custos de negociação e em relação recíproca com os modelos mentais em disputa, baseados em “ideias, ideologias, e crenças” (ibid., p. 136), moldam um jogo político complexo que impede chegar a decisões no presente orientadas exclusivamente por princípios de eficiência ou eficácia institucional (ibid., p. 122), fatores estes que, também no caso da evolução dos arranjos institucionais da governança metropolitana na América Latina, devem ser considerados como decisivos para “a ampla lacuna que há entre intenções e resultados” (ibid., p. 136).

Mesmo um reconhecimento compartilhado de necessidades técnicas ou administrativas em favor de mudanças institucionais não necessariamente leva às reformas julgadas desejáveis do ponto de vista da racionalidade técnica, uma vez que “instituições políticas constituem *ex ante* acordos sobre a cooperação entre políticos” (NORTH, 1990, p. 359). Neste sentido, tais realinhamentos institucionais só podem se efetivar quando condições favoráveis são dadas; ou as próprias reformas institucionais, se forem implementadas em condições excepcionais, sofrem um processo de ajustamento ou transfiguração que se deve basicamente à herança das instituições e práticas antigas, de sua força de resistência, de forma que os efeitos desejados acabam não se concretizando.

O próprio North (1993) aponta possíveis razões para as dificuldades que as nações latino-americanas, após a independência, tiveram em adotar e consolidar estruturas e padrões descentralizados de ação estatal semelhantes a países como Estados Unidos, cuja Constituição serviu de inspiração para as constituições das novas nações ibero-americanas. Ele responsabiliza “um conjunto estrangeiro de normas sobre uma herança muito antiga de controles burocráticos centralizados e de percepções ideológicas correspondentes” (NORTH, 1993, p. 134) pelo fracasso dos esquemas federalistas e dos esforços de

descentralizar o Estado. O efeito destas normas teria provocado uma paulatina reversão e retomada dos padrões de controle centralizados e burocráticos na América Ibérica nos séculos XIX e XX, em virtude da “persistência da pauta institucional que havia sido imposta por Espanha e Portugal” (ibid., p. 135). Certamente, e seguindo a lógica do conceito da *trajetória dependente*, as reformas democráticas implementadas nos países latino-americanos, que passaram por regimes militares na segunda metade do século XX, continuam sob a influência desta herança burocrático-institucional e de uma cultura político-administrativa com fortes tendências patrimonialistas e clientelistas, embora a concepção da trajetória dependente não exclua a possibilidade de que as próprias experiências com essas novas institucionalidades descentralizadas possam contribuir para um processo de consolidação de estruturas e práticas descentralizadas e democráticas.

Um olhar sobre a evolução da questão metropolitana no Brasil pode demonstrar como a herança burocrático-institucional se faz presente. A rápida urbanização e o crescimento desordenado das metrópoles brasileiras a partir da segunda metade do século XX levou o regime militar a incluir as regiões metropolitanas na Constituição Federal em 1967 e, em 1973, a editar a Lei Complementar 14-73, criando nove delas, com a intenção de levar os municípios integrantes de cada uma a planejar e prestar serviços de forma conjunta. Na prática, houve mobilização de recursos significativos dos organismos de planejamento e financiamento para a construção de moradias e desenvolvimento. A estagnação econômica da década de 1980 derrubou a arrecadação e, conseqüentemente, os repasses ao desenvolvimento urbano das regiões metropolitanas.

(...) Sob os impulsos da redemocratização e descentralização que haviam se acelerado a partir de 1985, o modelo vertical, fechado e ineficaz, de planejamento e gestão metropolitana foi severamente questionado pelos novos atores, tais como os governos locais e movimentos sociais. (KLINK, 2005, p. 157)

Souza (2003) se vale justamente do conceito da *path dependency* de North (1990), de que o existente influencia nas decisões futuras, para explicar a abstenção da Constituinte em legislar sobre a questão metropolitana, fato que, ao seu ver, foi uma forma de reação ao autoritarismo e centralismo daquela Lei Complementar, que atribuía aos estados o comando e à União o financiamento de ações em instâncias metropolitanas. A Constituição de 1988, além da abstenção em relação à questão, garantiu maior autonomia aos municípios, o que levou ao arrefecimento dos assuntos metropolitanos na década de 1990.

Frey (2009) tenta, também baseado na abordagem da *path dependency*, buscar explicações pelas dificuldades de reforma institucional para o enfrentamento de problemas metropolitanos na América Latina, não obstante uma crescente consciência sobre a

calamidade da situação nas regiões metropolitanas e a necessidade urgente de rearranjos institucionais capazes de lidar com os problemas complexos de ordem regional.

O autor constatou que até mesmo dentro de um dado contexto nacional as variações de arranjos institucionais podem ser bem significativas, evidenciando que não são apenas as diferenças nas trajetórias institucionais que configuram os arranjos, mas também as concepções político-ideológicas presentes. Tendo como base o estudo de Blatter (2006) sobre a governança metropolitana na Alemanha, Frey (2009) identificou três abordagens de governança: abordagem de caráter *econômico-gerencial*, orientada pelo princípio da escolha racional, detectada em Frankfurt e Munique; de orientação *político-democrática*, com órgãos representativos eleitos, como em Stuttgart e Hannover; e de *redes de instituições* baseadas em interações livres, atuantes em diferentes escalas, presentes em Bremen e Hamburgo. Neste caso, uma visão conjunta de aspectos de herança institucional e das condições diferenciadas de cultura político-administrativa em cada uma das cidades permitiu explicar as diferenças no que tange às soluções institucionais encontradas em cada uma para enfrentar os desafios em âmbito regional/metropolitano.

#### **4. AUTORIDADE E GRAU DE INDIVIDUALIDADE OU COLETIVIDADE**

A abordagem proposta por Feiock (2009) para estudar os arranjos de governança metropolitana enfatiza os dilemas da ação coletiva típicos em regiões metropolitanas, e se apoia no esquema referencial de Ação Coletiva Institucional. A ACI parte dos referenciais da análise centrada em atores (Scharpf)<sup>vii</sup>, e da análise institucional e desenvolvimento (Ostrom)<sup>viii</sup>. Mais recentemente, segundo Feiock (2009), esta abordagem recebeu influências das teorias de redes sociais e de agência, estendendo sua aplicação a processos decisórios em diferentes áreas com a prestação de serviços urbanos ou o gerenciamento regional de recursos naturais.

Sendo assim, os problemas da ACI nascem diretamente da delegação de serviços a uma multiplicidade de governos locais e de autoridades, fenômeno que ocorreu em grande parte da América Latina na onda de democratização e descentralização administrativa a partir dos anos 1980. Instituições como o Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Fundo Monetário Internacional “prescreveram a descentralização como parte dos ajustes estruturais necessários para a restauração dos mercados, para criar e fortalecer a democracia e promover a boa governança” (CHEEMA; RONDINELLI, 2007). Rojas (2005) recorre aos princípios de bom governo subnacional adotados pelo BID para delinear alguns fundamentos para um bom governo metropolitano, que, a seu ver, requer:

Um sistema de regras e incentivos bem desenhados, que induza a seus administradores a fazer um uso eficiente e transparente dos recursos disponíveis, de maneira que consigam satisfazer as necessidades da maioria da população. (ROJAS, 2005, p. 47 e 48)

Dentro deste princípio, o autor apresenta quatro conjuntos de postulados, que considera cruciais à realização de um bom governo local.

- a) Os que derivam do sistema de relações intergovernamentais, que definem as responsabilidades e os recursos disponíveis para cada nível de governo.
- b) Os que se originam na estrutura de governo local, que determina o grau de participação da comunidade nas decisões, assim como o controle que exerce sobre os mandatários.
- c) Os relacionados com a capacidade institucional dos governos locais para desempenhar as funções que lhes são atribuídas.
- d) Os que se originam nos mecanismos de financiamento das atividades de investimentos dos governos locais. (ROJAS, 2005, p. 47-48)

Quanto às relações intergovernamentais, preconiza que devem ser bem delineadas para a aplicação dos recursos onde houver maior ganho social, explicitar as responsabilidades de cada instância e garantir-lhes os recursos suficientes para cumpri-las, e que os mandatários devem submeter-se a restrições no sentido de equilibrar a aplicação de recursos limitados entre as inúmeras demandas competitivas. Segundo o Rojas (2005), a governabilidade das regiões metropolitanas deve ser baseada na transparência e na legitimidade dos governantes ou representantes, na participação da comunidade no estabelecimento de políticas públicas que lhe afetam e na supervisão efetiva, dentro da premissa de que um governo democrático serve melhor que o burocrático aos interesses da maioria. O autor lista alguns fundamentos que considera essenciais à governabilidade, entre os quais estão sistema de eleição de mandatários que possibilite aos cidadãos pronunciarem-se regularmente sobre os problemas locais e que lhes permitam a responsabilização daqueles a quem cabe a solução; corpos colegiados representativos de todos os grupos de interesse e que estes grupos tenham poder de supervisionar o Executivo; instituições formais que acolham as exigências da comunidade, que recebam e forneçam informações; e regime regulatório que obrigue os governos locais a informar periódica e verdadeiramente sobre suas ações, prestação de serviços ou financiamentos. Rojas (2005) também defende que os governos locais disponham de capacidade institucional, bases legais e operacionais, para a administração de pessoal, administração financeira e gestão criativa do desenvolvimento local. O derradeiro aspecto abordado por Rojas (2005) para um bom governo local é o financiamento. Ele defende recursos próprios e admite o endividamento apenas em casos como a criação de ativos de longa vida útil.

As políticas neoliberais atávicas às propostas de bom governo ou boa governança metropolitanos, no entanto, também acarretaram em fragmentação do Estado e da condução de políticas públicas. Falta de economia de escala, externalidades tanto positivas

e quanto negativas, bem como problemas decorrentes da posse comum de recursos são características de estruturas descentralizadas de poder público, de difícil enfrentamento. Respostas colaborativas a tais condições são imprescindíveis e resultariam, a princípio, em ganhos coletivos. Porém, tais expectativas positivas não são necessariamente suficientes para motivar os atores a criar mecanismos capazes de gerar ganhos, estimulando a ACI. Segundo Feiock (2009), as instituições surgidas para mitigar os problemas da ACI em escala regional podem ser compreendidas conforme, primeiro, o grau de autonomia que conferem aos atores locais e, segundo, o foco específico dado pelos arranjos institucionais: ou nas relações multilaterais coletivas ou nas trocas bilaterais em rede.

A Figura 1 mostra seis categorias de mecanismos considerando os parâmetros de escolha individual ou coletiva, de um lado, e o grau de autonomia das unidades individuais em entrar ou sair de relacionamentos, de outro. A parte superior da dimensão vertical se refere a relacionamentos de caráter multilateral em que decisões são tomadas de forma coletiva. A parte inferior reflete relacionamentos de redes de escolhas individuais feitas por unidades locais visando à entrada em trocas bilaterais.

FIGURA 1 – MECANISMOS DE GOVERNANÇA REGIONAL

<b>TOMADA DE DECISÃO</b>	<b>Coletiva (multilateral)</b>	<b>Autoridades regionais</b>	<b>Organizações regionais</b>	<b>Conselhos e grupos colaborativos</b>
	<b>Individual (bilateral)</b>	<b>Rede gerenciada</b>	<b>Redes baseadas em contrato</b>	<b>Rede de políticas públicas</b>
		<b>Mecanismo externo ou prescrito por terceiros</b>	<b>Acordos delegados baseados em compromissos mútuos</b>	<b>Imbricação social (embeddedness)</b>
				<b>(FACILIDADE DE SAIR) AUTONOMIA</b>

A dimensão horizontal evidencia a natureza do mecanismo de coordenação regional. Nos mecanismos à esquerda existe uma dependência de recursos externos e de autoridades de graus superiores de governo ou até de organizações exógenas. No meio estão casos em que unidades locais delegam algum grau de autoridade entrando de forma voluntária em organizações ou arranjos contratuais que criam interdependências, tendo como premissa o alcance de um consenso mútuo. No lado direito estão os relacionamentos com maior grau de informalidade; nestes casos a coordenação é antes viabilizada pela mera força dos relacionamentos sociais, econômicos e políticos, dispensando a necessidade de uma autoridade formal reguladora.

Como se observa na Figura 1, os tipos de mecanismos para a governança regional variam da existência de uma autoridade regional formal (quadrante superior esquerdo), muitas vezes imposta por uma instância superior ou externa e que centraliza a autoridade decisória, à informalidade das redes de políticas públicas (quadrante inferior direito) que se valem exclusivamente do envolvimento voluntário para coordenar decisões, respeitando a autonomia dos atores envolvidos. A seguir estão apresentados cada um destes mecanismos estabelecidos por Feiock (2009) e resumidamente suas características principais:

- a) *Autoridades regionais* – é o caso de sistemas de caráter federalista, em que instituições de níveis hierarquicamente mais elevadas dispõem de competências para alterar jurisdições geográficas ou funcionais ou de criar instituições de coordenação visando a internalização de externalidades e a promoção de ações coletivas na resolução de problemas comuns de municípios de uma dada região metropolitana.
- b) *Redes coordenadas ou gerenciadas* – tratam-se de mecanismos planejados e implantados por terceiros, como governos federais e estaduais, que envolvem organizações sem fins lucrativos ou produtores privados de bens públicos, que geralmente assumem feições de redes de serviços gerenciadas ou planejadas nas quais uma entidade governamental de alto nível provém fundos e proporciona a formação de redes colaborativas entre atores de governos locais ou designa uma agência ou outro tipo de organização para gerenciar ou coordenar o fornecimento do serviço intergovernamental.
- c) *Organizações regionais* – tendo um foco coletivo e multilateral, tais organizações são normalmente regidas por legislação estadual ou federal, podem assumir formas variadas, como agências públicas, semipúblicas ou organizações sem fins lucrativos. Estas organizações são facilitadoras na solução de problemas regionais que atingem várias jurisdições, em geral com uma finalidade específica. A princípio, abertas à participação irrestrita de seus membros, submetem suas

atividades à aprovação de um conselho administrativo constituído em geral pelos próprios prefeitos, conforme Vaz (1997).

- d) *Redes baseadas em contrato* – trata-se de uma cooperação entre organizações individuais por meio de *joint-ventures*, estabelecendo acordos entre governos locais e contratos de serviços que requerem a aprovação dos envolvidos. Preservam igualmente a autonomia dos atores locais ao oferecer um mecanismo formal para resolver externalidades que dizem respeito aos envolvidos, e assim favorecem a integração regional
- e) *Conselhos e grupos colaborativos* – São associações ou acordos multilaterais de caráter informal entre atores locais que criam mecanismos para facilitar a troca de informações, coordenar programas, projetos e ações conjuntas. Podem também assumir a forma de interações mais rotineiras entre associações profissionais ou assembleias comunitárias.
- f) *Redes de políticas públicas* – São articulações entre atores e instituições em torno de políticas públicas específicas. Heclo (1978, p. 102) definiu redes de políticas públicas como “interações das diferentes instituições e grupos tanto do Executivo, do Legislativo como da sociedade na gênese e na implementação de uma determinada política”. Redes de políticas públicas atuam baseadas em normas de confiança e reciprocidades, minimizando desta maneira os custos da governança. Dispensando a distribuição concreta de papéis formais, tais redes sociais ganham certa regularidade na medida em que a confiança entre os atores se fortalece e opiniões e valores comuns vão se formando, conforme Frey (2000b) e Miller (1994). As redes de políticas públicas funcionam muitas vezes como reforço ou complemento para outros mecanismos mais formalizados, justamente porque a informalidade nas relações entre os atores pode interferir em decisões nas esferas mais formalizadas. Este tipo de articulação interinstitucional e informal ganha relevância também com a disseminação das novas tecnologias de informação e comunicação, ao mesmo tempo em que as próprias redes e a existência de relações de confiança são premissa de uma governança eletrônica em redes.

Essa categorização de mecanismos de governança regional e metropolitana representa um esquema referencial interessante à compreensão das variadas estruturas e práticas de governança metropolitana, de caráter formal e informal, que se formam para facilitar a gestão de regiões metropolitanas em contextos de fragilidade institucional típicos em grande parte dos países da América Latina.

## 4. ARQUITETURAS, ESTRUTURAS E PROCESSOS

Para Lefèvre (2005), a criação de instituições para a governabilidade metropolitana pode ser feita usando-se arranjos *supramunicipais* ou *intermunicipais*. O primeiro tipo cria um novo escalão governamental independente dos governos locais; o segundo não cria novo nível de governo, mas depende de entidades locais para seu financiamento. Os *supramunicipais* são mais raros. Sharpe<sup>ix</sup> os chama de “modelos metropolitanos” e os caracteriza pela criação de um governo metropolitano, geralmente com soberania coincidente com o território funcional da região metropolitana, legitimado por eleições diretas, dotado de independência financeira com recursos de arrecadação própria, com responsabilidades e competências relevantes, dispondo de pessoal para elaborar e executar políticas e ações públicas significativas. Na América Latina, apenas três metrópoles, Quito, Caracas e Bogotá, adotam o modelo metropolitano.

Existe extensa literatura do final dos anos 1990 postulando a superioridade da *fragmentação* sobre a *consolidação*, quando se trata da gestão de regiões metropolitanas, em oposição às tendências dominantes do debate norte-americano até a década de 1970 pró consolidação. Segundo Klink (2005), um levantamento<sup>x</sup> demonstrou que, no período entre 1947 e 1978, de 63 tentativas de criar algum tipo de organização consolidada, somente 18 obtiveram êxito, geralmente nas menores regiões metropolitanas. Diante destas constatações e com base na teoria da escolha social, a partir dos anos 1970, a fragmentação dominou a discussão, embasada principalmente em Tiebut, que alegava que a estrutura fragmentada estimularia a governabilidade porque os cidadãos “votariam com os pés”<sup>xi</sup>, pressionando cada jurisdição para que esta oferecesse a melhor combinação de impostos e serviços. Os consolidacionistas ressurgiram a partir da segunda metade da década de 90, questionando, no mínimo, a relação direta entre a fragmentação e eficiência, visível na literatura da escolha social; corrente que se alinha com a tendência atual dos norte-americanos em agrupar enfoques mais cooperativos e consolidacionistas sob a alcunha de “Novo Regionalismo”<sup>xii</sup>.

O cerne da discussão entre os consolidacionistas e fragmentacionistas, em consonância com Klink (2005), está na teoria da escolha social postular a fragmentação em estruturas menores como mais eficaz para a governabilidade metropolitana porque “estimula a competição entre os territórios locais” (p. 140), minimiza custos de manutenção de grandes estruturas burocráticas da consolidação, facilita a fiscalização, ser mais acessíveis e flexíveis. O modelo consolidado tem a grande vantagem da economia de escala.

As autoridades conjuntas *intermunicipais* são o segundo modelo de governabilidade institucional na divisão feita por Lefèvre (2005). Nele, diferentemente do modelo metropolitano, não há a criação de nova instituição de governo, mas a formação de um

ordenamento embasado na cooperação voluntária ou obrigatória entre as municipalidades metropolitanas. Além dos dois modelos de governabilidade institucional apresentados, o autor refere-se também à governabilidade não institucional, quando se trata de:

Acordos tendentes a uma melhor coordenação de políticas em distintos setores e com um sentido local. Mesmo que não se considerem instituições nem tenham por objetivo a criação destas, estes convênios se formalizam mediante procedimentos precisos e instrumentos específicos (LEFÈVRE, 2005, p. 212).

As pesquisas de Oakerson (2004) também podem ser úteis no sentido de relacionar as estruturas de governança com os processos que nelas se desenrolam. A partir da observação de experiências de governança em regiões metropolitanas altamente fragmentadas ele identifica dois modelos de governança distintos: o *policêntrico* e o *monocêntrico*. No primeiro, o processo ocorre pela interação entre múltiplos e independentes atores que interagem e chegam a decisões necessariamente valorizadas por todos os envolvidos; o que contrasta com o modelo *monocêntrico*, no qual um único ator (ou um grupo coeso de atores) tende a dominar o processo político direcionando os demais. O modelo *monocêntrico* se diferencia dessa forma do *policêntrico* pelo fato de haver um centro de autoridade com poder de dominação sobre os outros. O modelo *policêntrico*, conforme Oakerson (2004), acarreta em estrutura de governança mais flexível, criando um “espaço cívico” para a atuação de múltiplos atores, inclusive não governamentais, em benefício da comunidade. A existência deste modelo, entretanto, depende de dois fatores institucionais relacionados aos arranjos governamentais: a existência de múltiplos centros de autoridade independentes e que esta independência não seja absoluta. Estes dois fatores foram observados por Tocqueville<sup>xiii</sup> nos municípios americanos no Século XIX, o que teria favorecido o alto grau de engajamento que constatou como fundamentais à vitalidade da democracia nos Estados Unidos.

Para realizar uma análise da atuação das instituições de governança metropolitana, Oakerson (2004) parte de duas variáveis básicas: a *arquitetura institucional* das organizações governamentais e as *estruturas de governança* que emergem internamente na estrutura governamental formal prevista pela arquitetura institucional.

Quanto à *arquitetura institucional*, nos Estados Unidos, ambiente dos estudos de Oakerson (2004), a maioria das regiões metropolitanas é formada por municipalidades com menos de 20 mil habitantes e raramente superam os 50 mil. Estas municipalidades gozam, dentro dos limites legais, de autonomia e têm autoridade suficiente para exercer poderes de governo sem serem subordinadas a instâncias hierarquicamente superiores, com exceção dos pequenos municípios, distritos ou distritos com propósitos especiais, que não dispõem de instituições públicas garantidoras de autonomia governamental. O autogoverno dos

municípios, porém, não significa soberania, e a falta de instituições governamentais nos pequenos também não significa falta de autoridade, que lhes é garantida por uma combinação de leis de diversos níveis.

A arquitetura institucional do governo está baseada em uma *estrutura de governança* alicerçada no engajamento da sociedade civil por meio do voluntariado e de associações cívicas, e pelo relacionamento entre governos municipais, realizado no âmbito de associações intergovernamentais. Sendo assim, a governança em regiões metropolitanas é definida e formatada pelo seu relacionamento com a sociedade civil, e ocorre tanto por meio da sociedade civil quanto pelo governo. De acordo com Oakerson “governança é o trabalho de pessoas de dentro e de fora dos governos”, ou são inclusive antes consequência da força da sociedade civil e menos produto de atos de vontades governamentais (2004, p. 20)

O autor evidencia a relação ou interdependência entre as estruturas de governança, os arranjos governamentais e os processos de governança.

Assim como os diferentes arranjos governamentais acarretam em diferentes estruturas de governança, também estruturas diferenciadas de governança acarretam em diferentes processos de governança, enquanto avaliados em múltiplas dimensões (OAKERSON, 2004, p. 30).

Desta forma, segundo o autor, o tipo de estrutura de governança que tende a ser encontrado em uma metrópole policêntrica está associado a certos processos de governança que lhe são característicos. Destarte em metrópoles policêntricas costuma prevalecer um alto grau de participação popular, um estilo político mais orientado para o consenso, uma alta representatividade dos diferentes setores sociais, altos níveis de empreendedorismo público, diferenciação social entre comunidades, além de práticas de fiscalização e controle social que favorecem ao cidadão exercer a “autogovernança”.

Sobre a participação dos cidadãos no processo, Oakerson (2004) parte das constatações de Tocqueville de que esta se dá de forma inversamente proporcional à população do município e confirma este princípio com estudos de Oliver<sup>xiv</sup>, mesmo quando se trata de cidades inseridas em regiões metropolitanas. Oliver considerou em suas pesquisas aspectos como o contato do cidadão com governantes locais, participação em reuniões de conselhos, participação em encontros de organizações, engajamento em atividades cívicas informais e voto nas eleições municipais, e concluiu que os pequenos municípios tornam a participação mais fácil, fazem os cidadãos sentirem-se mais “empoderados” (OAKERSON, 2004, p. 31) e interessados nas suas comunidades, favorecendo a união de vizinhança.

Oakerson (2004) conclui que os governos metropolitanos em larga escala restringem a participação popular e neles predomina um estilo de política preponderantemente de

oposição/conflito; os níveis de representatividade tendem a ser baixos, os níveis de empreendedorismo público reduzidos e os processos de fiscalização pública e de prestação de contas muito débeis. Por outro lado, ainda na visão do autor, a fragmentação das regiões metropolitanas policêntricas e a ausência de governo metropolitano contrastam com uma robustez nos processos de governança, o que fortalece a sociedade civil e as instituições por ela criadas.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao se buscar padrões para a análise comparativa de processos de governança metropolitana, fica evidente que alguns estudos baseados em realidades europeias ou norte-americanas resultam em parâmetros que não podem ser aplicados, ou, pelo menos, não sem cuidadosa ponderação, às metrópoles dos países emergentes, cujas características socioculturais, econômicas e político-institucionais são bem diferenciadas, tanto devido aos processos tardios de industrialização e democratização, quanto pelos efeitos contemporâneos do neoliberalismo, que atingem de forma particular as regiões metropolitanas do hemisfério Sul.

Da mesma forma os arranjos institucionais, cujos efeitos, segundo Oakerson (2004), determinam as estruturas de governança metropolitana, diferem entre os países e podem até ser enganosos quando se estuda as realidades dos emergentes. Se nas metrópoles norte-americanas a característica dominante é o policentrismo com pequenos municípios homogêneos, nas latino-americanas a arquitetura institucional tende a ser semelhantemente policêntrica, porém os arranjos institucionais as tornam efetivamente monocêntricas devido à hegemonia econômica, cultural e política de um grande centro, que acaba por determinar os rumos dos demais, apesar da autonomia garantida, até constitucionalmente, aos municípios, como no caso brasileiro. Este fato interfere na formatação das estruturas de governança e, da mesma forma, nos processos de governança. Sendo assim, se, de acordo com Blatter (2006), a discussão acadêmica mundial migrou temporariamente para outros focos, na América Latina a discussão entre centralização e a fragmentação parece bastante pertinente, pois as arquiteturas institucionais de algumas das suas metrópoles significativas estão formatadas centralizadamente, enquanto na maioria a formatação é fragmentada. Este diferencial é campo aberto para pesquisas em perspectiva comparada, cujos resultados poderiam ser reveladores sobre aspectos próprios da governança latino-americana.

Em período coincidente com a expansão mundial neoliberal e com a mudança no foco das discussões acadêmicas internacionais de *estruturas governamentais* para

*governança* metropolitana, apontadas por Blatter (2006), a América Latina passava por processo de redemocratização e avançava na sua industrialização, porém com perfil fabril já não bem-vindo nas sociedades desenvolvidas, que agora atentam à sustentabilidade e migram para a prestação de serviços. No mais das vezes, a nova indústria foca o mercado internacional. A estabilidade democrática, como seus evidentes benefícios à sociedade, também beneficiou à expansão neoliberal. Sendo assim, ao mesmo tempo em que as tendências nas pesquisas apontadas por Blatter (2006) são mais fidedignas às realidades das metrópoles do hemisfério Norte, podem servir como parâmetros básicos para a análise de experiências de governança metropolitana também em países em desenvolvimento, porém com as devidas ponderações em função de fatores relacionados às realidades regionais. No caso da América Latina, a análise não pode desconsiderar vícios históricos, como a monopolização do poder nas mãos de grupos políticos e econômicos restritos, o autoritarismo e o clientelismo, conforme apontados previamente por Frey (2009), ou peculiaridades pós-redemocratização, como as tendências legais de horizontalização, que podem estar servindo antes à legitimação da economia globalizada do que significar progressos na participação cidadã no processo decisório.

Da mesma forma, os mecanismos de governança regional delineados por Feiock (2009), em primeiro momento, parecem aplicáveis em qualquer regime democrático, como no brasileiro, no qual a própria Constituição federal garante a autonomia municipal e impõe a criação de conselhos para a elaboração e implementação de políticas públicas. Porém, o caráter impositivo destes colegiados deliberativos os descaracterizam como formas de governança na conceituação proposta por Blatter (2006), que prevê, além da horizontalização, o princípio da voluntariedade; sem falar das já mencionadas questões relativas às deformidades políticas brasileiras e latino-americanas que ainda permeiam os processos deliberativos, conforme aponta Frey (2009), que necessariamente precisam ser levadas em conta.

Somente é possível alcançar uma compreensão mais consistente e abrangente das transformações da governança metropolitana na região se levadas em consideração as respostas institucionais às influências do processo de globalização econômica em termos de reescalonamento das estruturas e processos de governança, conforme proposto por Blatter (2007), sem esquecer dos elementos limitantes da herança institucional e dos valores e conceitos historicamente evoluídos, segundo as preocupações de North (1993). A compreensão se torna ainda mais completa se analisados os padrões de governança interinstitucional relacionados ao enfrentamento de dilemas coletivos em conformidade com a concepção de Ação Coletiva Institucional (ACI) e os diferentes mecanismos de governança identificados no esquema proposto por Feiock (2009). E finalmente, torna-se crucial a busca de uma melhor compreensão das inter-relações entre as diferentes

arquiteturas institucionais existentes na América Latina e as estruturas e processos de governança por elas geradas em consonância com a concepção de Oakerson (2004).

Apesar das ressalvas em relação à validade dos parâmetros para a realidade latino-americana, as abordagens apresentadas, como se percebe, trazem elementos e perspectivas investigativas promissoras para estudos comparativos entre experiências de governança de metrópoles da América Latina, bem como entre elas e as metrópoles de outros continentes. Entende-se que seria bastante pertinente a realização de estudos mais sistemáticos sobre estruturas institucionais e processos sociopolíticos de governança metropolitana latino-americana em perspectiva comparada, recorrendo às potencialidades heurísticas inerentes às perspectivas teóricas apresentadas.

## REFERÊNCIAS

- BENZ, A. (2007). Multilevel governance. In A. BENZ, S. LÜTZ, U. SCHIMANK & G. SIMONIS (Eds.), *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder* (pp. 297-310). Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- BLATTER, J. K. (2006). Geographic scale and functional scope in metropolitan governance reform: theory and evidence from Germany. *Journal of Urban Affairs*, 28(2), 121-150.
- BLATTER, J. K. (2008). "Metropolitan Governance": Theoretische Formen, vielfältige Reformen und der aktuelle Nivellierungsdruck in deutschen Grossstadtreionen. In H. HEINELT & A. VETTER (Eds.), *Lokale Politikforschung heute* (pp. 127-136). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- CHEEMA, G. S., & RONDINELLI, D. A. (2007). From government decentralization to decentralized governance. In G. S. Cheema & D. A. Rondinelli (Eds.), *Decentralizing governance. Emerging concepts and practices* (pp. 1-20). Washington D.C.: Brooking Institution Press.
- FEIOCK, R. C. (2009). Metropolitan Governance and Institutional Collective Action. *Urban Affairs Review*, 1078087408324000.
- FREY, K. (2000a). Descentralização e poder local em Alexis de Tocqueville. *Revista de Sociologia e Política*, 15, 83-96.
- FREY, K. (2000b). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, 21, 211-259.
- FREY, K. (2009). *Arranjos de governança metropolitana e a questão social*. Paper presented at the 33º Encontro Anual da ANPOCS. Retrieved 12/04/2010, from <http://sec.adevento.com.br/anpocs/inscricao/resumos/0001/TC0467-1.pdf>
- HECLO, H. (1978). Issue Networks and the Executive Establishment. In A. KING (Ed.), *The new American political system* (pp. 87-124). Washington D.C.: American Enterprise Institute.
- KLINK, J. 2005. Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad. In ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA J. R.; GÜELL J. M. F. *Gobernar las metrópolis*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo,. p. 63-125.
- LEFÈVRE, C. (2005). Governabilidad democrática de las áreas metropolitanas. In E. ROJAS, J. R. CUADRADO-ROURA & J. M. F. GÜELL (Eds.), *Gobernar ls metrópolis* (pp. 195-261). Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Universidad de Alcalá de Henares.
- MILLER, H. T. (1994). Post-progressive public administration: Lessons from policy networks. *Public Administration Review*, 54(4), 378-386.

- MITCHELL-WEAVER, C., MILLER, D., & DEAL, R. J. R. (2000). Multilevel Governance and Metropolitan Regionalism in the USA. *Urban Studies*, 37(5-6), 851-876.
- NORTH, D. C. (1990). A Transaction Cost Theory of Politics. *Journal of Theoretical Politics*, 2(4), 355-367.
- NORTH, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- OAKERSON, R. J. (2004). The study of metropolitan governance. In R. C. Feiock (Ed.), *Metropolitan governance: conflict, competition, and cooperation* (pp. 260). Washington D.C.: Georgetown University Press.
- ROJAS, E. (2005) Las regiones metropolitanas. Problemas de gobierno y desarrollo. In ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA J. R.; GÜELL J. M. F. *Gobernar las metrópolis*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, p. 35 – 59.
- SOUZA, C. Regiões Metropolitanas: Condicionantes do regime político. *Lua Nova n.59 São Paulo 2003*
- SOUZA, C. (2007). Regiões metropolitanas: reforma do regime político e vazios de governança. In E. DINIZ (Ed.), *Globalização, Estado e desenvolvimento. Dilemas do Brasil no novo milênio* (pp. 235-261). Rio de Janeiro: FGV.
- VAZ, J. C. (1997). Consórcios Intermunicipais. *Dicas - Idéias para a ação municipal*,(97), 2. Retrieved from [http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/dicas\\_interna.asp?codigo=100](http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/dicas_interna.asp?codigo=100)

<sup>i</sup> BANCO INTERAMERICANO DE DESAROLLO. 2001. Estrategia de desarrollo subnacional. Serie sobre políticas y estrategias sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible, No. SOC-124. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>ii</sup> BRENNER, N. (1999, p. 33). Beyond state-centrism? Space, territoriality, and geographical scale in globalization studies. *Theory and Society*, 28, 39-78.

BRENNER, N. (2002, p. 10). Decoding the newest “metropolitan regionalism” in the USA: A critical overview. *Cities*, 19 (1), 3-21.

COLLINGE, C. (1996, p. 1). *Spatial articulations of the state. Reworking social relations and social regulation theory*. Birmingham: Centre of Urban and Regional Studies.

<sup>iii</sup> MARKS, G.; HOOGE, L. & BLANK, K. (1996). European integration from the 1980s: State centric vs. multilevel governance. *Journal of Common Market Studies*, 34, 341-378.

<sup>iv</sup> BRENNER, N. (1998, p. 3). Global Cities, local states: Global city formation and state territorial restructuring in contemporary Europe. *Review of International Economy*, 5 (1), 1-37.

<sup>v</sup> CASTELLS, M. (1989) *The informal city: Information, technology, economic restructuring, and the urban-regional process*. Oxford: Blackwell.

CASTELLS, M. (1997). *The information age. Economy, society and culture* (Vol. II: The Power of identity). Malden, MA: Blackwell Publishers.

<sup>vi</sup> 1) Can we discover enlarged scales of governance either in the form of geographic *expansions* of governance institutions or in the form of shifting governing capacities to higher levels or is a *multiplication* of scales/levels a more adequate description of current transformation.

2) Are we witnessing a process of “deterritorializations” where the system of comprehensive, multi-functional government is being replaced by a functionally differentiated system of specialized units of governance, or are the newer scales of governance also characterized by multi-functional and territorial logic of space of place.

<sup>vii</sup> SCHARPF, F. 1997. *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press

<sup>viii</sup> OSTROM, E. 1998. A behavioral approach to the Rational Choice Theory of Collective Action. *American political science review* 92, no. 1: 1-22.

<sup>ix</sup> SHARPE, L. J. 1995. The government of world cities: The future of the metro model. Chichester: Wiley.

<sup>x</sup> WIKSTROM, N. 1977. Metropolitan government and governance. A research agenda for the mid 1990s. *Virginia Social Science Journal*, Vol. 32, p. 267-278.

<sup>xi</sup> TIEBOUT, C. 1956. A pure theory of local expenditures. *Journal of political economy*, Vol. 64, p. 416-424

<sup>xii</sup> KEATING M. 1999. Governing cities and regions. Territorial restructuring in a global age. Documento preparado para a Conferência “Global City Regions”, Universidad de California, Los Angeles, 21 a 23 de outubro.

KATZ, B. J. Ed 2000. *Reflections on regionalism*. Washington DC: The Brookings Institution.

<sup>xiii</sup> TOQUEVILLE, A de. 1835 (1945). *Democracy in America*. 2 vols. Henry Reeve text, ed. Phillip Bradley. New York: Vintage Books.

<sup>xiv</sup> OLIVER, J. E. (2001) *Democracy in suburbia*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.