

| 410 | HETEROGENEIDADES, FRAGILIDADES E ALTERNATIVAS: INSTITUCIONALIDADES DA GOVERNANÇA METROPOLITANA NOS PAÍSES DESENVOLVIDOS E NA ÍNDIA.

Karla Christina Batista de França, Bernardo Alvesfurtado

Resumo

Esse texto analisa a institucionalidade da governança metropolitana em países europeus, Estados Unidos, Canadá e Índia, com ênfase nas estratégias de ações cooperadas e suas experiências de gestão. Nesse sentido, discorre-se sobre arranjos instituídos, por vezes de forma compulsória, outras voluntárias, e a oferta de serviços cooperados. Desse modo, este estudo tem por objetivo analisar a promoção de políticas e programas empreendidos nos espaços metropolitanos, consideradas suas escolhas de governança. Consideram-se ainda as diretrizes institucionais dos países federativos em questão e os desafios e limitações de fomento à governança metropolitana. As reflexões foram desenvolvidas a partir da revisão da literatura internacional e de pesquisas realizadas por instituições propriamente metropolitanas. A análise feita indica que os arranjos de governança metropolitana são heterogêneos e diversificados, com modelos variados, seja para a prestação de serviços comuns ou para a atuação cooperativa. Observam-se ainda fragilidades nas estratégias para a articulação de políticas intersetoriais e fortes conflitos entre agentes econômicos públicos e privados.

Palavras-chave: áreas metropolitanas, instituições, governança metropolitana internacional.

Introdução

As metrópoles constituem-se em polos de oferta e demanda de atividades econômicas e serviços, concentração de força de trabalho, atividades financeiras e de entretenimento, com potencial e realização de inovação e massa de consumidores. Tal porte permite diferenciá-las das demais cidades, dada a magnitude e interdependência da sua dinâmica econômica, social e política. É nas áreas metropolitanas que se concentram quase metade do Produto Interno Bruto Mundial, além da gestão do setor terciário e do terciário avançado.

No entanto, metrópoles – em especial, em países emergentes – são territórios que concentram graves problemas sociais que refletem dificuldades de provisão de serviços de interesse comum aos cidadãos. Essa precariedade é potencializada, em certa medida, pela extensão do tecido urbano, multiplicidade de demandas públicas e de inadequada delimitação territorial administrativa. Isto é, não há coincidência entre o território funcional metropolitano, que é estendido a diversos municípios, e o território institucional, que se refere às delimitações administrativas. Vale ressaltar esse caráter intrínseco ao fenômeno

metropolitano: a incompatibilidade entre o território interdependente da atividade econômica, social e política e sua governança institucional oficial.

De fato, o território institucional implica questões de autonomia, recursos financeiros e competência de gerenciamento de serviços urbanos, aqui compreendidos como transporte, habitação e saneamento dentre outros. As fragilidades de articulação entre a funcionalidade e a institucionalidade dificultam a articulação da oferta e demanda de serviços urbanos que são comuns para o território metropolitano, mas são gerenciados, em certa medida, na escala local.

Assim, amplia-se a dificuldade de acesso com qualidade a serviços urbanos metropolitanos que necessitem de articulação entre diferentes esferas para o gerenciamento de serviços comuns no território metropolitano. Todavia, na maioria das vezes, a solução viável para o enfrentamento dos problemas urbanos é o compartilhamento de funções públicas de interesse comum entre os agentes da metrópole.

Este artigo tem como objetivo analisar as diferentes formas de implementação de ações cooperadas no território metropolitano em países desenvolvidos e na Índia. Escolheu-se analisar as experiências de governança metropolitana em países desenvolvidos por conta de suas proposições pragmáticas, efetivamente desenvolvidas no Canadá, Estados Unidos, Espanha, França, Inglaterra e Alemanha. A Índia foi escolhida por apresentar, de um lado, características semelhantes ao caso brasileiro e, de outro lado, processos de urbanização em estágio menos avançado, ainda em construção.

Torna-se necessário ressaltar que as reflexões aqui desenvolvidas foram possíveis a partir da análise de algumas experiências de governança metropolitana, embora não sejam apresentadas detalhadamente as estruturas institucionais, os mecanismos de financiamento de cada arranjo.¹ As considerações desenvolvidas acerca dos desafios de governança metropolitana nos países analisados expressam os processos político-econômicos desses arranjos. Todavia, ressalte-se que como aporte metodológico, as análises das experiências foram norteadas pelos seguintes questionamentos:

- Quais são as estruturas de coordenação dos arranjos?
- Quais foram os benefícios ou dificuldades das ações cooperadas?

¹ Os arranjos de cooperação analisados foram: França (Ilê-de-France, Bordeaux, Lyon, Marseille-Provence e o Polo Metropolitano); Espanha (CAM, AMB); Inglaterra (GLA); Canadá (Greater Toronto Area- GTA, Communauté Métropolitaine de Montréal - CMM -, o Greater Vancouver Regional District e o Metro Vancouver); Estados Unidos (Portland/Oregon e Minneapolis-St. Paul); Alemanha (Internationale Bauausstellung Emscher Park - conhecido como o IBA Emscher Park, Rhur; Frankfurt/Rhine-Main; Rhine-Neckar; Hanover e o Verband Region Stuttgart).

Esses questionamentos contribuíram para associar as ações propositivas das experiências de governança metropolitana, em certa medida, com o fomento a políticas públicas que fortaleceram a articulação dos diversos agentes para a prestação de serviços comuns.

O artigo é estruturado em duas seções, a contextualização da governança metropolitana - de cunho contextual na literatura - e as experiências dos países, propriamente ditas.

O contexto de países desenvolvidos

Antes da discussão das experiências internacionais, é necessário definir preliminarmente a concepção de governança metropolitana e sua relevância no contexto deste texto.

De acordo com o PNUD (1997, pp. 2-3), a governança metropolitana relaciona-se com a capacidade de articulação entre diferentes agentes em um país.

O exercício de autoridade política, econômica e administrativa na gestão das relações de um país em todos os níveis compreende os mecanismos, os processos e as instituições através dos quais os cidadãos e grupos articulam seus interesses, exercitam seus direitos legais, cumprem suas obrigações e medeiam suas diferenças.

A governança metropolitana permite a articulação de agentes públicos e privados na consolidação para a prestação dos serviços urbanos interdependentes para a ação no território. As ações político-econômicas dos agentes que produzem a metrópole, aqui compreendidos como Estado, agentes privados e sociedade, são marcadas por fortes conflitualidades na delimitação de repasse de competências muitas vezes geridas na escala local, sendo necessária a articulação ou mesmo o repasse de competência para a escala metropolitana, fontes de financiamento, mecanismos de elegibilidade. Esses obstáculos/desafios dificultam ações políticas integradas para a provisão de serviços comuns metropolitanos.

Portanto, existe uma fragilidade de fomento a políticas integradas para a eficiência de serviços comuns associada à oferta de emprego, moradia, transporte em determinadas partes da metrópole e o acesso e demanda dos trabalhadores localizados em outros fragmentos.

Assim, duas alternativas estão postas: a) as estratégias políticas podem ser fortalecidas se prestadas de forma integrada na oferta e demanda dos serviços urbanos em

âmbito metropolitano; b) ou as estratégias políticas podem vir a acirrar a fragmentação do tecido urbano com ações locais que necessariamente não potencializam a eficiência da prestação dos serviços comuns na medida em que não consideram o território funcional metropolitano. Ações pontuais e desarticuladas e, de outra forma, sem planejamento integrado ou recursos bem distribuídos incidem efetivamente de forma negativa no território e oneram cada vez mais o acesso de parte da população aos serviços urbanos essenciais de vivência cotidiana na metrópole.

Ainda que os processos de metropolização tenham ocorrido de forma heterogênea e temporalmente diferenciada, em ambos os casos (de países centrais e periféricos), as diversas esferas de governo tem dificuldades de articular a oferta de serviços de interesse comum no âmbito metropolitano.

Decorre, daí que a ação sobre o território - preferencialmente cooperada - deve estar articulada à distribuição da população e do emprego nas áreas metropolitanas, no sentido de compatibilizar ofertas de emprego, dinâmica econômica e local de residência da população, para que as oportunidades entre municípios adjacentes e nucleares de áreas metropolitanas não sejam tão díspares.

Portanto, as intervenções no território precisam ser multissetoriais, mediante ações articuladas entre os setores de habitação, transporte, emprego, e territorializadas, levando em consideração as especificidades dos espaços na metrópole para a efetividade de ações cooperadas (GARSON, 2009; MARICATO, 2001; RIBEIRO, 2004).

Nesse sentido, a eficiência da governança metropolitana implica a instituição de mecanismos, dispositivos e instrumentos diversos articulados à multissetorialidade e a coalizão de interesses comuns de diversos atores públicos e privados (LEFÈVRE, 2009).

Entretanto, as formas, os modelos e as estratégias de como as ações cooperadas estão sendo implementadas nos espaços metropolitanos são plurais e nem sempre são amparadas pelos instrumentos jurídico-institucionais dos Estados ou sequer incentivadas pelos Estados.

A observação da realidade nos revela um hibridismo de ações concertadas em territórios metropolitanos desde aspectos voluntários e pontuais a direcionamentos dos governos centrais com frágeis mecanismos institucionais, também, se destacam a conflitualidade de ações centralizadas compulsórias.

Sabe-se que ações compartilhadas foram implementadas ao longo da história das cidades com diferentes formas e tendências a depender do contexto analisado. Como marco temporal, procurou-se identificar aqui os retrocessos e avanços que marcaram a questão

metropolitana no século XX, sobretudo, pós década de 1950² do século XX. Nesse sentido, podemos identificar três tendências³ políticas de governança metropolitana que orientaram as ações dos Estados e que são discutidas a seguir.

Reform School

Para ações efetivas de cooperação de serviços comuns em espaços metropolitanos eram necessárias ações centralizadoras e autônomas de autoridades metropolitanas respaldadas em aspectos jurídico-institucionais. Os conflitos que marcaram a centralização de competências e direcionamentos político-econômicos das autoridades metropolitanas podem ser associados em parte, ao gerenciamento das competências e autonomia da autoridade instituída versus interesses conflitantes do governo central e das municipalidades que integram o arranjo. Isso porque o interesse da autoridade metropolitana nem sempre se articulava aos interesses das municipalidades. (YARO; RONDEROS, 2011)

De um lado, existiam os conflitos de competência entre as autoridades e as municipalidades, em decorrência da forte centralidade da autoridade; por outro lado, existiam conflitos entre a autoridade e o governo central, em virtude da ampliação de poderes e competências geridos pela autoridade, que conflitava com as diretrizes do governo central.

Public Choices

A centralidade das ações via governo superior e das autoridades metropolitanas, como já assinalado, enfrentou fortes desafios, sobretudo em relação às diretrizes concentradoras das entidades metropolitanas criadas durante a década de 1960. Some-se a isso a ineficiência de articulação para o fortalecimento do projeto metropolitano em decorrência dos conflitos de competências entre governo central e poder local.

Para Lefèvre (2009) a insatisfação dos governos locais, associado ao distanciamento de mecanismos participativos da sociedade para fortalecimento da cultura metropolitana, e a burocracia contribuíram para o reduzido interesse e identificação da população em integrar os projetos metropolitanos.

² As décadas utilizadas para analisar as tendências de governança não significam o fim de uma tendência e início de outra tendência de forma rígida.

³ As análises das tendências de Governança Metropolitana foram baseadas no relatório elaborado pelo Observatório das Metrôpoles - " A Governança Metropolitana na Europa ", divulgado em Outubro de 2012. Disponível em:

http://www.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_abook&view=category&id=16&Itemid=80&lang=pt

Nesse sentido, na década de 1980 foi aprofundada a necessidade de projetos metropolitanos descentralizados fortalecendo as diretrizes da *public choice school*. Para essa linha, são importantes a flexibilidade e a descentralização dos governos para mediar ações cooperadas. Assim, a flexibilidade possibilita a construção de diversos arranjos que fortalecem a competitividade entre os municípios visando garantir a melhor oferta da prestação de serviço comum, em oposição à centralidade da linha *reform school*. (YARO; RONDEROS, 2011)

A abordagem da *public choice* defende que governos descentralizados preservem a autonomia das municipalidades e garantem a eficiência, em decorrência da proximidade dos governos locais com os cidadãos. As ações descentralizadas na esfera local possibilitam uma melhor oferta e qualidade do serviço comum. As escolhas dos governos locais para o formato e ações para a eficiência de serviços interdependente podem garantir a competição entre os mercados e a qualidade do serviço.

New Regionalism

Nos anos de 1990, a significativa ampliação do setor privado na competição para a oferta de serviços em áreas metropolitanas e os impasses entre uma tendência centralizada e outra descentralizada, que limitava a ação e o gerenciamento do governo central, revelaram a fragilidade entre arranjos centralizados e descentralizados.

O *new regionalism* constitui-se, até certo ponto, em uma alternativa às tendências anteriores e visa à negociação através da flexibilidade horizontal e vertical. Assim, considera a necessidade do governo central articulado às horizontalidades, isto é, as ações dos governos locais – aqui compreendidos desde a participação dos entes públicos locais, atores privados e a participação da sociedade civil. (LOWERY, D; PEARSALL, T, 2007; NELSON, A; FOSTER, K, 1999)

Essas três tendências revelam distintos direcionamentos dos agentes políticos para a cooperação de serviços comuns no território metropolitano e apresentam diferentes graus de inserção do governo central e municipalidades. Embora as tendências não apresentem uma estrutura rígida, é possível identificar os diferentes graus de inserção do governo central na coordenação das ações cooperadas em território metropolitano, que também precisam ser associadas à transição do Estado de bem-estar social para um Estado empreendedor.

Na atualidade, a negociação entre agentes estatais – sejam estes centrais ou sublocais – e os agentes privados marcam os novos direcionamentos da agenda

metropolitana mundial. Eles vão desde direcionamentos político-econômicos para projetos de grande porte em determinados espaços das metrópoles, na linha do empresariamento das cidades, a ações que procuram reconhecer a metrópole como território político, dispondo de políticas públicas que fortaleçam a cooperação metropolitana para a melhor oferta à população metropolitana.

Nas publicações da OECD (2007), CNRS (2007), European Commission Statistics (Eurostat), Observatório das Metrôpoles (2012) e Lefèvre (2009), há o reconhecimento da necessidade de cooperação para a eficiência de serviços interdependentes nas áreas metropolitanas. As pesquisas desses institutos possibilitaram reconhecer o peso das funcionalidades econômicas das áreas metropolitanas europeias em comparação com outras áreas metropolitanas mundiais.

Entretanto, é essencial considerarmos que a escala metropolitana é algo dinâmico e aberto. Ou seja, para a cooperação metropolitana de serviços comuns nem sempre as ações devem ser estabelecidas a partir da escala homogênea do recorte instituído da área metropolitana ou do arranjo metropolitano. Por essa razão, é preciso considerar a capacidade de competência, gestão e institucionalização de partes do arranjo para prestar serviços comuns, que justifiquem uma cooperação metropolitana para variadas ações setoriais.

Outro ponto a ser considerado refere-se ao compartilhamento de serviços comuns. Parte das estruturas de serviços comuns pode estar alocada em determinadas municipalidades sem necessariamente serem resultantes de processos locais. Como exemplo, citem-se a captação e o tratamento de resíduos sólidos envolvendo partes de municipalidades que precisam gerenciar de forma cooperada esses serviços, bem como municipalidades que podem alocar partes desses serviços em sua jurisdição sem evidentemente possuir uma centralidade de produção de resíduos sólidos. A política habitacional é outro exemplo. Não necessariamente a demanda de mão-de-obra se localiza no mesmo município de residência dos trabalhadores.

A partir da equalização do custo-benefício, as análises de governança metropolitana podem revelar as vantagens político-econômicas e sociais da cooperação, em contraposição às ações setoriais individualizadas.

Assim, parecem-nos mais eficientes as ações que articulem a inserção do governo central na construção de uma política metropolitana descentralizada, do que ações de governos centrais que direcionam significativos investimentos setorializados nas áreas metropolitanas, inclusive instituindo políticas setoriais nas áreas de habitação, transporte-mobilidade com vultosos recursos destinados para municípios que integram áreas

metropolitanas. Entretanto, os direcionamentos de políticas setoriais para as áreas metropolitanas sem ações interdependentes, de certa forma, fragilizam as ações integradas no território metropolitano funcional.

As experiências de fato de governanças metropolitanas mundo afora

As experiências de governança metropolitana revelam uma diversidade de estruturas, constituição do pacto federativo e distintos níveis de descentralização e cooperação entre entes.

Na França, Alemanha, Espanha, Inglaterra, Estados Unidos, Canadá e Índia encontram-se uma diversidade de estruturas de arranjos metropolitanos na estrutura interna dos países e entre os países analisados.

Nos Estados Unidos as experiências de cooperação metropolitana são marcadas pela descentralização na implementação e gerenciamento de arranjos cooperados. Logo arranjos com cooperação de serviços multissetoriais institucionalizados são raros nos Estados Unidos.

Os investimentos mais significativos para a eficiência de serviços compartilhados nas áreas metropolitanas norte-americanas são subsidiados predominantemente pelo governo federal e repasses estaduais, sobretudo nos serviços de transporte e mobilidade, o que fortalece, em certa medida, as ações dos órgãos de planejamento - conhecidos como MPOs que são instituídos nas áreas metropolitanas (grupo de condados urbano) com população superior a 50 mil. (LANDIS, 2011)

O objetivo dos MPOs é garantir a qualidade do serviço do transporte, através de financiamento do governo federal. Além dos MPOs existem os Conselhos de Governo - COGs-, que visam ao desenvolvimento de ações voluntárias de governos locais e parcerias privadas para a prestação e gerenciamento de serviços urbanos (LANDIS,2011).

Na estrutura norte-americana existem mecanismos compulsórios, como os MPOS; voluntários, como os COGS, que fortalecem ações cooperadas para a melhoria de serviços comuns em áreas metropolitanas. Os mecanismos potencializam o direcionamento do governo federal para ações de cooperação e melhoria de serviços urbanos nas áreas metropolitanas.

Sabe-se que não são comuns na estrutura norte-americana incentivos a ações cooperadas multissetoriais nas áreas metropolitanas. As experiências de Portland/Oregon e da cooperação metropolitana nas cidades gêmeas de Minneapolis e St. Paul reconhecidas internacionalmente como casos de governança metropolitana multissetoriais norte-

americanas são exceções e não a regra para os EUA. Essas experiências foram predominantemente potencializadas pelos agentes locais. O arranjo de Portland/Oregon⁴ consolidou, na última década, o Plano Metropolitano de Portland/Oregon, que possibilitou avanços multissetoriais para a gestão cooperada na regulação do solo com fomento à moradia, transporte com sufrágio direto.

A cooperação metropolitana nas cidades gêmeas de Minneapolis e St. Paul foi potencializada pela mobilização das esferas locais com o objetivo de atrair indústrias para a região. Desse modo, na estrutura do GMSP existe o compartilhamento da receita industrial e tributária entre os agentes que integram o arranjo, além de políticas que fortaleçam a atração de indústrias e a geração de novos postos de trabalho. (GSMP, 2012).

No Canadá a representação político-institucional⁵ possui dois níveis de governo – o federal e o provincial –, sendo que as cidades, as vilas e conglomerados estão sob a jurisdição do governo provincial.

As províncias, institucionalmente, detêm a exclusividade do poder nos serviços urbanos locais em todas as municipalidades, como na educação, saúde, ordenamento territorial, anexações e amalgamações. O federalismo canadense não reconhece a autonomia das localidades, ao contrário da estrutura norte-americana. Somente quando delegada pelas províncias canadenses pode ocorrer autonomia dos serviços urbanos na esfera da municipalidade (FISCHLER., 2004).

O Canadá construiu importantes arranjos de governança metropolitana de estratégias voluntárias a mecanismos compulsórios que possibilitaram ampla discussão das tendências de governança metropolitana.

As experiências canadenses revelam diferentes perspectivas de gestão metropolitana. Nas áreas metropolitanas de Montreal e Toronto houve a inserção de um ente metropolitano por meio de mecanismos de compulsoriedade que, de certa forma, consolidaram em parte os mecanismos de concertação desses arranjos.

As experiências em Montreal e Toronto revelam a centralidade do poder provincial para amalgamar municipalidades, instituir arranjos, embora legais. O uso desses mecanismos tornou conflituosa a relação de cooperação entre província e municipalidades, sobretudo em Montreal, em virtude de aspectos políticos e culturais. (COLLIN,2007).

⁴A área metropolitana de Portland é representada por três condados e 25 governos locais que configura uma área de aproximadamente 1,3 milhões de habitantes.

⁵O sistema político canadense é constituído por uma democracia parlamentar.

Em Vancouver,⁶ embora legais, ações cooperadas advindas de mecanismos compulsórios não foram adotadas pelo governo provincial. A opção do governo provincial foi pelas ações consorciadas de caráter voluntário, possibilitando interessantes mecanismos de cooperação voluntária sem a necessidade da instituição de um novo ente. O arranjo metropolitano de Vancouver, em certa medida é uma exceção a tendência centralizada de governança.

No Canadá as principais experiências de governança metropolitana ocorreram nas três principais áreas metropolitanas com significativas distinções jurídico-institucionais, desde mecanismos compulsórios a voluntários e diferentes níveis de governança metropolitana.

Na Europa, a cooperação metropolitana, além de consolidar a eficiência em equalizar custo-benefício de serviços comuns, também fomenta o fortalecimento de estratégias competitivas na União Europeia.

No caso do Reino Unido, as ações cooperadas desenvolvidas pelo governo central em Londres nos anos de 1960 instituíra a autoridade metropolitana Greater London Council, responsável pela competência dos serviços de transporte e uso e ocupação do solo. Entretanto, a instituição do Greater London Council e o repasse de responsabilidades do governo central para a autoridade metropolitana representaram, até certo ponto, conflitos de competências ao longo dos anos com o governo central, em especial, no governo de Thatcher. O fortalecimento de competências do arranjo e o partilhamento de competências do governo central geraram conflitos, de forma que no governo de Thatcher houve a destituição da autoridade metropolitana.

Na década de 1990, o governo central inglês novamente instituiu um arranjo metropolitano para ações que visassem à prestação de serviços comuns na área metropolitana londrina, em virtude de dificuldades relacionadas à capacidade do poder público de gerir de forma centralizada os serviços. Assim, uma abertura à flexibilidade de repasse de competências do Estado descentralizado possibilitou novas formas de cooperação metropolitana. No ano de 1999, foi instituído o Greater London Authority (GLA) administrado pela Prefeitura e Assembleia.

Em 2007, o GLA ampliou suas competências, passando a ser responsável pelo planejamento, habitação, mudanças climáticas, transporte, saúde e cultura. As três áreas

⁶ É importante ressaltar que o fato de Vancouver propor arranjos cooperativos de governança voluntária deve ser contextualizado com as experiências políticas históricas no Canadá de predisposição entre entes para a cooperação de serviços metropolitanos.

principais de atuação do GLA são desenvolvimento econômico e geração de riqueza, desenvolvimento social e ações de sustentabilidade. Há uma parceria entre o GLA e o governo de Londres para o fortalecimento do setor econômico visando à atração de novas sedes de empresas.⁷

Já na França, há incentivos do governo central para o fomento à cooperação nos espaços metropolitanos. Com os processos de descentralização política e econômica, houve significativas mudanças nos mecanismos para a gestão de serviços comuns, com a aprovação, no ano de 1992, da Lei de Administração Territorial da República - ATR e, em 2010, da Lei da Reforma Territorial.

O Estado fomentou leis de planificação e cooperação intermunicipal que proporcionaram a instituição de acordos metropolitanos visando o fortalecimento de cooperação entre os entes para o acesso a linhas específicas de crédito. Ou seja, o governo central assumiu as iniciativas de fomentar acordos cooperados vinculados a mecanismos institucionais legais.

As intervenções políticas do Estado resultaram em flexibilização e descentralização da política urbana. Infere-se, daí, que o Estado francês reforçou o poder institucional das comunidades/cidades e descentralizou as atividades econômicas.(LEAL, 2008)

A aprovação das leis contribuíram para o fortalecimento da cooperação com base institucional de ações intermunicipais, a partir da instituição dos Estabelecimentos Públicos de Cooperação Intermunicipal (EPCI). Os EPCIs agregam municípios com objetivos comuns para a cooperação, logo, sujeitos a regras comuns das autoridades locais. Há na França uma diversidade de formatos de EPCIs que visa atender às diferentes especificidades da dinâmica urbana francesa (LEFÈVRE, 2009).

A instituição de organismos cooperados como os EPCIs por grande parte das comunidades foi potencializada em decorrência dos incentivos financeiros governamentais. Um exemplo é a Taxe Professionnelle Unique (TPU). Trata-se de um imposto aplicado para ações intermunicipais em atividades econômicas que possibilitam uma equalização e

⁷ O GLA administrativamente integra 33 distritos e a cidade de Londres.⁵ É importante diferenciar os municípios que integram o GLA e a região metropolitana de Londres. A região metropolitana de Londres integra três organismos que representam importantes regiões londrinas: Greater London, South East e East of England. As três regiões somam cinquenta governos locais. A área de atuação do GLA não engloba toda a área funcional de Londres. Em certa medida, existem ações individuais entre os organismos das três regiões metropolitanas e o GLA (KLINK, 2005). Essas ações são expressas no Plano Estratégico (London Plan) de ações para 2011-2012. Disponível em: <<http://www.london.gov.uk/priorities/planning/londonplan>>. Acesso em: 15 de Outubro de 2012.

redistribuição financeira para financiamento cooperado. No entanto, a instituição legal dos EPCIs não foi acompanhada de transferência e eficiência de competências dos serviços para as esferas cooperadas dos EPCIs, o processo de cooperação metropolitana é permeado por conflitos e ainda é lento o repasse de competências (LEFÉVRE, 2009).

Os mecanismos de reforma na França revelam a presença institucional do Estado nos direcionamentos de uma política metropolitana. Se, por um lado, identificamos uma presença significativa do Estado para instituir mecanismos e projetos econômicos associados à equalização de custo-benefício para as áreas metropolitanas, sobretudo na área metropolitana de Ilê de France, onde está localizada a cidade-capital de Paris⁸, por outro lado, as experiências em outras comunidades como Bordeaux, Lyon, Marseille-Provence revelaram também diferentes estruturas de arranjos metropolitanos.

Em Bordeaux (Communauté Urbaine Bordeaux - CUB), as ações cooperadas envolvem relações com o país Basco, ou seja, não se limitam a uma única jurisdição. Em Marseille (Comunidade Marseille-Provence), a cooperação metropolitana foi essencial para a recuperação econômica da região, em virtude dos ajustes advindos da reestruturação econômica que afetou seu território nas décadas de 1980-1990, inclusive com o esforço de elaborar o programa de coerência territorial intitulado Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) que integra o plano metropolitano da CUB.

O Polo Metropolitano francês é uma experiência inovadora em instituição de um acordo cooperado em caráter voluntário de importantes comunidades francesas que pertencem a diferentes departamentos e que já possuem arranjos metropolitanos para a cooperação metropolitana.

Na Espanha, os arranjos metropolitanos instituídos são caracterizados com forte centralização das Comunidades Autônomas (CAs) e mecanismos que visam à cooperação metropolitana. Dentre as experiências de cooperação metropolitana espanhola destacam-se a Comunidade Autônoma de Madri e a Comunidade Autônoma da Catalunha (Barcelona). As experiências de governança metropolitana espanholas ocorreram em importantes cidades, com projeção econômica no espaço europeu.

As duas áreas metropolitanas espanholas apresentam significativas diferenças na trajetória de reformas institucionais para a instituição de mecanismos metropolitanos. Embora ambas as Comunidades Autônomas tenham instituído representações

⁸ A região Ilê de France cobre uma área ampla, superior à aglomeração parisiense, que corresponderia à *petite couronne*. Assim, o que existe é uma gestão partilhada entre Paris e a de Região de Île-de-France, com uma forte intervenção do Estado central. (Escuela de Política y Alto Gobierno, 2012)

metropolitanas, existem diferenças em relação aos aspectos institucionais. A Comunidade Autônoma de Madri (CAM) instituiu um forte governo metropolitano com aproximação do recorte institucional e funcional, embora permeado de conflitualidades.

Para Klink (2010), a reivindicação da cidade de Madri por maior representatividade revela divergências entre a Prefeitura de Madri e os direcionamentos da Comunidade, aprofundando conflitos de descentralização institucional e conferindo uma maior autonomia no partilhamento de poder na gestão dos serviços urbanos com as cidades de maior peso, como Madri, por exemplo.

O arranjo da Catalunha (Barcelona) revela uma estrutura fragmentada institucional e funcional, embora a Comunidade tenha instituído importantes projetos estratégicos de cooperação metropolitana, em especial com a aprovação recente, pelo governo da Comunidade da Catalunha, da Lei da Área Metropolitana (2010), que fortaleceu as ações cooperadas na Catalunha.⁹

Com a aprovação da Lei foi instituído apenas uma representação metropolitana (AMB - Area Metropolitana de Barcelona) que passou a coordenar diversas empresas e organismos, também foi aprovado o Plano Territorial Metropolitano de Barcelona - PTOB -, cuja atuação corresponde a apenas 10% do território da Catalunha, mas representa 70% da população da Catalunha. O PTOB fomenta a instituição de planos diretores urbanísticos supramunicipais para coordenar o planejamento nas áreas especialmente vulneráveis, no entorno das cidades, locais com valor patrimonial (PTOB, 2010).

Na Alemanha as experiências de cooperação metropolitana foram analisadas após o período de unificação do Estado alemão¹⁰. Os processos econômicos resultantes do processo de descentralização espacial da indústria resultaram também em investimentos na expansão de serviços e moradias, fortalecendo e descentralizando a rede de cidades alemãs.

O debate acerca da questão metropolitana na Alemanha é retomado nos anos de 1990, pós-unificação. Dentre as experiências de cooperação metropolitana se destacam a

⁹ Anterior à aprovação da Lei da Área Metropolitana, na Comunidade da Catalunha existiam três organismos metropolitanos com dificuldades em pactuarem ações comuns e não conflitantes de estratégias metropolitanas. Com a aprovação da Lei da Área Metropolitana de Barcelona (2010), a AMB assumiu as competências exercidas pelas três entidades metropolitanas (Mancomunitat de Municipis + IMPSOL, Entitat Metropolitana Del Transport + Transports Metropolitanos de Barcelona, e Entitat Metropolitana del Medi Ambient).

¹⁰ A unificação do Estado alemão e os processos de desregulamentação financeira provocaram transformações nos setores produtivos alemão, em termos de expansão e descentralização econômica, que resultaram em grandes projetos no setor industrial. O setor industrial⁶ alemão na atualidade é o mais competitivo da Europa e no mundo ocupa a terceira posição, sendo superado apenas pelos Estados Unidos e Japão, e no setor terciário concentra grande parte dos empregos formais. As estimativas do Destatis Statistisches Bundesamt divulgadas em fevereiro de 2012 informam que o peso do setor de serviços é de 71%, ao passo que o da indústria 28,1% e da agricultura, 0,8%. Os dados foram consultados em: <<https://www.destatis.de>>.

International e Bauausstellung Emscher Park (IBA Emscher Park) na região do Rhur; Frankfurt/Rhine-Main; Rhine-Neckar e o Verband Region Stuttgart (VRS). As experiências de governança metropolitana alemãs ocorreram em importantes cidades com projeção econômica no espaço europeu e com a articulação dos atores locais.

O modelo institucional do IBA Emscher Park foi inicialmente proposto a partir da escala do Estado (Land), porém de forma descentralizada gerenciada pelo Land, com representantes políticos das dezessete municipalidades, parceiros privados e organizações da sociedade. A criação do IBA ocorreu na forma de uma empresa que executa planos de escopo metropolitano entre 1988 e 1999 (KLINK, 2005).

O arranjo metropolitano IBA se diferencia das ações de cooperação metropolitana dos demais países europeus analisados, em virtude da enorme flexibilidade que possibilitou diferentes fontes de investimentos e ações para o fortalecimento econômico da região e o enfrentamento da prestação dos serviços comuns. Em contrapartida, o arranjo possui fragilidades institucionais, pelo fato de a inserção das municipalidades ocorrer por meio de ações voluntárias, o que também condiciona o fluxo das fontes de captação de recursos e mecanismos de concertação e legitimidade.

No ano de 1999, o arranjo IBA foi extinto, por causa das fragilidades e divergências de ações concertadas, porém, na região do Rhur, foi instituído no ano de 2009 o Ruhr Regional Association (RVR) com o objetivo de executar ações de planejamento no arranjo da Metrópole Rhur. A legitimidade para elegibilidade das ações necessita de votos dos representantes que integram o arranjo. As fontes de financiamento do arranjo provêm das municipalidades e ações cooperadas do governo federal. (RVR, 2012)

Já a estrutura do arranjo metropolitano de Stuttgart apresenta uma diversidade de ações consorciadas, com destaque para o transporte público e o fomento à instalação de empresas na região. Dentre as experiências de governança metropolitana alemãs, o arranjo de Stuttgart apresenta uma forte representação política e engajamento da sociedade. A partir de eleições diretas e de uma clareza das atribuições e alocação dos investimentos, tal arranjo tem possibilitado importantes avanços na prestação de serviço comum, além do fortalecimento econômico do arranjo metropolitano com os investimentos no setor de produção.

Para Heinelt (2011) os arranjos Frankfurt/Rhine-Main e o Rhine-Neckar são os que mais bem representam a dualidade entre ações cooperadas e ações individualizadas, diante da necessidade do estabelecimento de ações consorciadas para a efetividade das ações cooperadas entre municipalidades e Lands, que anteriormente já haviam delineado planos

de execução setoriais. Ao estabelecer o acordo de cooperação, foi necessário rever as diretrizes para ações concertadas comuns de planejamento para a região.

Nesse sentido, o arranjo Rhine-Neckar se destaca com uma forte coalizão de força política, a partir dos atores locais, reunindo esforços para a construção de mecanismos e ações cooperadas, inclusive, de certo modo, propondo novas diretrizes para os Lands em relação à necessidade de instituição dos arranjos metropolitanos.

As dificuldades dos países desenvolvidos em consolidar projetos metropolitanos cooperados apresentam uma pluralidade de formatos e mecanismos institucionais, porém são em grande parte de caráter voluntário. Essas experiências apresentam-se distantes da realidade brasileira, sobretudo, pelas diretrizes da instituição de arranjos europeus articulados a competitividade no mercado regional europeu para além de cooperação de serviços urbanos.

Assim, na literatura revisitada, o caso indiano é o mais próximo da realidade brasileira, ainda que de forma exploratória, é possível observar que os encaminhamentos e soluções propostas na Índia podem contribuir com a discussão brasileira.

A Índia aprovou, em 1992, legislação constitucional estabelecendo princípios de descentralização semelhante ao processo constitucional brasileiro de 1988 (SHAW e SATISH, 2007). Na década seguinte, no âmbito da esfera federal, buscou-se o fortalecimento de aspectos institucionais para o enfrentamento da crise urbana, com a criação do *Jawaharlal Nehru Urban National Renewal Mission* (JNNURM), instituição responsável pelo planejamento e financiamento urbano, no nível nacional¹¹. Entretanto, a atuação nacional ainda é distante da realidade metropolitana heterogênea (CORBRIDGE et. al., 2005; ROY, 2009). No âmbito das metrópoles indianas, na última década, fortaleceram-se a instituição de arranjos a partir da criação da Comissão de Planejamento Metropolitano a fim de elaborar os planos metropolitanos em diálogo com as municipalidades. Todas as áreas metropolitanas instituíram então as comissões de planejamento metropolitano (JOHNSON, 2011).

Esse processo de busca por arranjos locais autônomos, em certa medida, é semelhante à indicação brasileira de cooperação voluntária, com a aprovação da Lei dos Consórcios Públicos. Ainda que o processo de cooperação entre municípios para financiamento de projetos cooperados por meio da Lei dos Consórcios seja burocrático,

¹¹ No âmbito municipal, o arranjo político indiano é parlamentar com número variado de cadeiras que compõem a câmara da “Corporação Municipal”. A câmara elege o prefeito que tem função representativa. O Comissário Municipal, com poderes executivos, é indicado pelo governador, mas responde politicamente à câmara e atende a políticas eminentemente locais.

existe possibilidade de acordos e repasse de financiamentos para municípios apenas de forma individualizada. Além da regulamentação dos consórcios o governo federal criou o Comitê de Articulação Federativa (CAF), com a finalidade de fortalecer a cooperação federativa e operar, aprimorar os mecanismos de concertação.

De todo modo, em comum, pode-se dizer que as ações institucionais voluntárias em países como Índia e Brasil são recentes na agenda metropolitana, permeadas por dificuldades de ordem institucional, financeira, quais sejam:

- Diferentes contextos institucionais em cada estado;
- Baixa capacidade de planejamento e elaboração de projetos metropolitanos;
- Competências concorrentes não claramente delineadas com baixa eficiência, *accountability* e resultados.

A título de resumo dos casos apresentados, pode-se dizer que, em linhas gerais (quadro 1), o continente europeu também apresenta fragilidades no estabelecimento de ações cooperadas, em especial no âmbito dos espaços metropolitanos, já que os mecanismos jurídico-institucionais, para a governança, não constituem uma prioridade por parte dos Estados europeus. Mas em alguns países é possível identificar participação significativa do governo central e cooperação entre os diversos agentes.

Das experiências aqui analisadas, observa-se uma concertação ainda que tênue entre governo central e agentes públicos e privados. Contudo considerem-se os importantes avanços em instituição de leis para a cooperação municipal e a retomada da temática de governança metropolitana na Europa, sobretudo após os anos 1990. Por fim, ressalte-se a multiplicidade e heterogeneidade de atores e entes institucionais, públicos e privados, geridos em caráter voluntário ou compulsório, e a presença (ausência) do governo central com níveis diferenciados de inserção, competência e disponibilidade de inversões financeiras ou apoio técnico..

Quadro 01 - Síntese das experiências de Governança Metropolitana

	Barcelona	Grand Lyon	Paris	Île de France	Berlim	Madrid	Montreal	Índia
Grau de descentralização do país	Forte	Homogenea	Homogenea	Homogenea	Forte	Forte	Forte	Forte
Número de níveis infraestatais	4	4	4	4	3	4	2	3 (município, estado, união)

Coincidência territorial com a Área Metropolitana	Mediana	Forte	Baixa	Baixa	Baixa	Forte	Forte	Mediana
Cidade Capital	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	De estado
Forma de governança	Indireta	Indireta	Direta	Direta	Direta	Indireta	Direta	Indireta, mista
Estatuto	Zona metropolitana	EPCI	Cidade-Departamento	Região	Cidade-Land	Zona Metropolitana	Entidade Territorial	Entidades múltiplas

Fonte: Adaptado (Goberna, 2012)

Considerações finais

As experiências estudadas revelam que as ações cooperadas institucionalizadas com vistas à construção de políticas metropolitanas não foi a opção adotada, em linhas gerais, pelos agentes que produzem a metrópole. Os governos, sejam eles centrais ou sublocais, fragilizam as estruturas metropolitanas quando criadas com o repasse mínimo de infraestrutura ou de financiamento, por não identificarem no projeto metropolitano ações a serem fortalecidas no âmbito da localidade, a despeito do curso em contrário.

Os anos de 1990 marcam uma retomada da agenda metropolitana em diversos países, inclusive no Brasil e na Índia. Na Índia com tentativas de direcionamentos de coordenação nacional, ao passo que no Brasil por meio de mecanismos voluntários que, em certa medida, se apresentam desarticulados. Essa retomada da agenda metropolitana indica alguns avanços como a interlocução das estruturas horizontais e verticais dos países analisados para a prestação de serviços urbanos de forma cooperada, sobretudo com as recentes reformas das estruturas dos Estados europeus, que também incidiram no repasse de competências de serviços urbanos.

As experiências revelam ainda que há uma fragilidade de coordenação dos agentes para serviços interdependentes, e a população, em grande parte das ações analisadas, não possui direito a voto na composição dos atores metropolitanos relevantes, haja vista que em grande parte dos arranjos instituídos a forma de eleição é indireta.

No Brasil existem importantes pesquisas que revelam a fragilidade institucional dos mecanismos de cooperação metropolitana. Entretanto, parece-nos importante aprofundar algumas temáticas (eficiência da cooperação; ações efetivas em andamento; possibilidades de articulação participação democrática x heterogeneidade de atores e questões) em futuras pesquisas.

Referências Bibliográficas

COLLIN, Jean-Pierre; ROBERTSON, Mélanie (dir.) **Gouverner les métropoles**. Enjeux et portraits des expériences sur quatre continents, Québec, Presses de l'Université Laval, 419p,2007.

CORBRIDGE, S; WILLIAMS, G., SRIVASTAVA, M. K; VÉRON, René. **Seeing the state: governance and governmentality in India**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2005, pp. 151-187.

FISCHLER,R;MELIGRANA, J; WOLFE,J.M. Canadian Experiences of Local Government Boundary Reform. A comparison of Quebec and Ontario. In: MELIGRANA, John. **Redrawing Local Government Boundaries: an international study of politics , procedures and decisions**. Vancouver: UBC Press,2004.

GARSON, Sol. **Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?** Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles, 2009.

GOBERNA, Estudio comparativo dos modelos de governança de áreas metropolitanas na União Européia. GOBERNA, América Latina. **Escuela de política y alto gobierno**, Madri, Espanha, 2012.

HEINELT, Hubert; ZIMMERMANN, Karsten. How Can We Explain Diversity in Metropolitan Governance within a Country? Some Reflections on Recent Developments in Germany. In: **International Journal of Urban and Regional Research**. Volume 35.6 November 2011 1175-92, 2011.

KLINK, J. Fragmentación y la metrópole norteamericana. In:ROJAS, E, CUADRADO-ROURA, J, GUELL, J.M.F. **Gobernar las metrópolis**. Washington DC, USA, BID, 2005.

KLINK, J. Governança das Metrôpoles. Conceitos, experiências e perspectivas: Annablume, 2010.

LANDIS, J.D. Planejamento do Desenvolvimento da Área Metropolitana nos Estados Unidos. In: **RioMetrópole Seminário**. Rio de Janeiro, 2011.

LEAL, S.M.R. Territórios e Escalas de cooperação e gestão consorciada: o caso francês e seus aportes à experiência brasileira. In: **Cadernos Metrôpoles**. Vol. 20, , jul-dez, 2008.

LEFÈVRE, C. **Gouverner les métropoles**. Éditions LGDJ, Politiques Locales, Paris-France,2009.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. São Paulo: Vozes, 2001.

PTOP, Plan Territorial Metropolitano de Barcelona, **PTOP**. Espana, 2010. Disponível em. www.amb.es

Observatório das Metrôpoles, *Relatório -A construção de projectos metropolitanos. Experiências internacionais de sistemas de governança metropolitana*. FAPERJ, Rio de Janeiro 2010.

OCDE, Organisation For Economic Co-Operation and Development. **Territorial Reviews**. OCDE, USA ,2007.

NELSON, Arthur; FOSTER, Kathryn. Metropolitan Governance structure and income growth. In: **Journal of Urban Affairs**, vol, 21, Number, 03, pages 309-324, 1999.

PNUD. **Governança para o Desenvolvimento Humano Sustentável**, Nova York, 1997, pp. 2-3.

JOHNSON, Chris (Ed.) Indian cities: managing urban growth. Mumbai, Índia. Metropolis, 2011, 148p.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. (org.) **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo/Rio de Janeiro: Fundação Perseu Abramo/Fase, 2004.

ROJAS, E, CUADRADO-ROURA, J, GUELL, J.M.F. **Gobernar las metrópolis**. Washington DC, USA, BID, 2005.

ROY, Ananya. Why India Cannot Plan Its Cities: Informality, Insurgence and the Idiom of urbanization. **Planning Theory**. 2009 vol 8(1): 76-87

ROGG, M. Les aires métropolitaines et leur impact politique en Allemagne. In: Hoffmann-Martinot V. ; Sellers, J., **Politique et métropole:une comparaison internationale**. Paris: CNRS Éditions, 2007.

RVR - Ruhr Regional Association. Disponível em: *site* <http://www.metropoleruhr.de/en/home/home.html>. Acessado: 20 de Agosto de 2012 as 15h30min.

SHAW, Annapurna; SATISH M.K. Metropolitan restructuring in post-liberalized India: Separating the global and the local **Cities Vol. 24, No. 2, p. 148-163, 2007**

YARO, Robert;RONDEROS, Nicolas. International Metropolitan Governance: typology, case studies and recommendations. In **The World Bank Group/Regional Plan Association**, September-2011.