



XVII ENANPUR

SÃO PAULO • 2017



Qual governança metropolitana? Embate entre as agendas competitiva e cooperativa nos rumos de duas metrópoles contemporâneas: Belo Horizonte e Lille (França)

What metropolitan governance? Clash between the competitive and cooperative agendas in the directions of two contemporary metropolises: Belo Horizonte and Lille (France)

*Patrícia Silva Gomes, Professora na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC Minas,
sgomespatricia@yahoo.com.br*

RESUMO

O artigo tem por objetivo analisar as formas de governança competitiva e cooperativa em duas metrópoles contemporâneas: Belo Horizonte, Brasil, e Lille, na França; refletindo sobre os arranjos institucionais e as possibilidades de estruturação de uma governança metropolitana cooperativa mais efetiva, frente a uma trajetória de lacunas políticas e de falta de reconhecimento coletivo desses territórios como adequados para pactuação de vários problemas comuns. Enquanto as transformações econômico-urbanas, com reestruturação desses espaços na escala da “metrópole-região” e transferência de grandes projetos para as periferias, incitam oportunidades estratégicas para atuação de uma governança competitiva, resultando em uma maior complexidade de sua gestão.

Palavras Chave: Governança metropolitana; Regiões metropolitanas; Regulação do uso do solo metropolitano; Metrópole belo-horizontina; Área Metropolitana de Lille.

ABSTRACT

The article aims to analyze the forms of competitive and cooperative governance in two contemporary metropolises: Belo Horizonte, Brazil, and Lille, France; reflecting about the institutional arrangements and structuring possibilities of a more effective and cooperative metropolitan governance, considering a trajectory of a policy gaps and lack of collective recognition of these territories as suitable for solving a set of common problems. In this context, the economic and urban transformations, with the restructuring of these spaces on the scale of "city-region" and the transfer of large projects to the peripheries, encourage strategic opportunities to operate a competitive governance, resulting in greater complexity of its management.

Keywords: Metropolitan governance; Metropolitan regions; Regulation of the metropolitan land use; Belo-horizontina metropolitan; Metropolitan Area of Lille.

INTRODUÇÃO

Ao redor do mundo assiste-se atualmente uma volta em cena do tema metropolitano. De um lado, esse retorno ocorre no sentido de resgatar uma agenda cooperativa para lidar com uma série de problemas comuns nesses espaços onde a malha urbana se espalha e atinge uma totalidade maior – a de uma “cidade metropolitana” – que suplanta os limites municipais, com a integração de processos e pessoas, em funções complementares ao município núcleo.

Por outro lado, a financeirização da economia faz com que os capitais supranacionais territorializem-se na escala local (geralmente metropolitana), em busca de condições vantajosas para a maximização do lucro, o que desencadeia uma verdadeira batalha entre as diversas regiões metropolitanas (RMs) ao redor do mundo para se tornarem um *milieu* competitivo e inovador a esses capitais. Ao turno que a reestruturação pós-fordismo conduz o espalhamento da teia produtiva para o espaço regional, tomando a forma da “cidade-região” (Scott, 2000), com a dispersão dos serviços e das formas de urbanização para a periferia.

Nessa dicotomia entre uma agenda competitiva *versus* cooperativa uma palavra mágica surge como panaceia para justificar os mais variados tipos de alianças em prol do tema metropolitano – a “governança metropolitana”. Introduzida na agenda contemporânea pelo mundo empresarial, o termo “governança corporativa” surge para equacionar o chamado “conflito de agência”, isto é, a necessidade de controle pelos acionistas (*shareholders*) da eficiência de gerenciamento da diretoria e conselhos de administração e fiscal (Borges; Serrão, 2005); significando um lastro de proteção para abertura das ações.

Apropriado para a gestão pública pelo Banco Mundial, em 1992, o termo conota as ações necessárias aos governos que desejam inexoravelmente abrir seus mercados e precisam oferecer condições seguras ao financiamento pelas agências multilaterais, sobretudo nos países submetidos a ajustes estruturais. A proposta prosélita é a da “*good governance*” – compreendida pela gestão eficiente, transparente e legitimada pela participação da sociedade (Gaudin, 2002). A internalização do termo para a gestão urbana ocorre em uma conjuntura de crise da democracia (Gaudin, 2002), diante da qual se advoga um novo *modus operandi* de governo que incorpore as coletividades, legitimando-o. Dentro, inclusive, da compreensão da política não como um “produto acabado”, mas como resultado de uma concertação coletiva, envolvendo o debate, pactuação, implementação e acompanhamento das ações.

Na França, tal modo de governança se alinha ao princípio da subsidiariedade defendido pela União Europeia, no qual busca-se aproximar as decisões e os serviços do cotidiano do cidadão, para conferir-lhes maior eficiência. No Brasil, ela vai coincidir com o alargamento dos canais participativos, inscritos na Constituição Federal de 1988, e sobrepor-se ao mote da gestão democrática, reivindicada pela reforma urbana, visando à participação cidadã em múltiplas etapas do processo decisório mediante canais como: conselhos, orçamentos participativos, conferências, iniciativa popular, audiências públicas, plebiscitos.

Essa confluência de formas de governança sugere um novo tipo de poder, que não mais se organiza verticalmente, mas, sim, horizontalmente, incorporando governo, sociedade e mercado (Gaudin, 2002). Emerge ainda de uma crise do papel do Estado que se revela tanto por uma desconfiança da sociedade sobre o que está sendo pactuado (e se as ações serão mesmo cumpridas), quanto por “atores estratégicos” que visam conceber “sob medida” os projetos dos quais irão participar ou beneficiar-se diretamente. O termo é assim internalizado na agenda metropolitana amargando ambiguidades, sendo empregado tanto para referir-se às alianças

governo-mercado, visando atrair investimentos para (certas) áreas, quanto por governos locais que precisam compartilhar problemas comuns, na ideia da “tragédia dos comuns”, recrutando-se também a participação popular.

A coexistência dessas duas agendas no projeto metropolitano sugere que não se trata apenas de uma dualização “administrativismo” versus “empreendedorismo” (Harvey, 2006), mas de um imbricado processo em que as fragilidades de um efetivo gerenciamento compartilhado expõem o território ao controle pelos agentes econômicos realimentando sua complexidade e o custo da gestão dos serviços comuns. Ademais, concatenar a escala da metrópole-região, dispersa em fragmentos no espaço regional, podendo alcançar, inclusive, outras aglomerações urbanas, àquela de uma teia de serviços compartilhados, articulada entorno e a partir do núcleo principal, é uma tarefa cada vez mais desafiadora.

As práticas quotidianas embora forjem serviços que se estruturam na escala metropolitana, não são capazes de identificar nesses territórios um *locus* identitário para a pactuação de uma governança, já que compreendem suas demandas de forma mais localista. Enquanto são justamente nas franjas metropolitanas que os agentes exógenos encontram oportunidades estratégicas para maximização de capitais. Desse modo, questiona-se: qual tipo de governança metropolitana tem conduzido os rumos das metrópoles? que necessita à governança interfederativa para um efetivo controle e coesão desses territórios?

Concatenados a esse questionamento o artigo objetiva analisar as formas de governança competitiva e cooperativa em duas metrópoles contemporâneas: a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), no Brasil, e a Área Metropolitana de Lille (AML), na França, refletindo sobre as possibilidades para estruturação de uma governança cooperativa mais efetiva nesses espaços.

O método consistiu na análise crítica, para os dois casos, do modelo de governança cooperativa instituído – mediante avaliação do arranjo institucional existente, do grau de participação cidadã e da existência e funcionamento dos planos e fundos –, bem como do modelo de governança competitiva existente – mediante avaliação da localização e modos de atração dos grandes projetos. A hipótese que se levanta é que os arranjos cooperativos são frágeis perante um processo de metropolização que se intensifica e se complexifica; para além da escolha do modelo institucional, os desafios são: i) existem funções mais fáceis de serem gerenciadas que outras e cada uma delas requer uma escala mais adequada de atuação, sem abranger, necessariamente, todos os municípios metropolitanos e/ou articulando municípios para além das RMs instituídas (por exemplo: a da bacia hidrográfica para o saneamento, a da distância logística de transporte para os resíduos sólidos, a das centralidades locais para a localização dos serviços coletivos, etc.); ii) mais do que a simples existência dos instrumentos – Conselhos, Plano e o Fundo Metropolitanos – é a qualidade de seu funcionamento, como uma concertação coletiva/inter-federativa e com ações compatibilizadas, que se garantirá maior eficiência à governança cooperativa.

DESAFIOS DA GOVERNANÇA METROPOLITANA COOPERATIVA

A descentralização institucional, iniciada nos anos 1980 em diversos países do mundo, ocorre como reflexo das mudanças do regime de acumulação, em que o Estado centralizador soberano não é mais o centro da ação pública, passando a transferir competências e orçamentos aos poderes locais (Gaudin, 2002). Embora com características próprias, a descentralização no Brasil e na França depara-se com arranjos inter-federativos frágeis para lidar com a metropolização.

No Brasil, as RMs tradicionais tornaram-se entes estratégicos do ímpeto de integração e desenvolvimento do governo militar, de tal modo que a condução do projeto metropolitano ocorre mediante um desenho holístico (dada à participação de todos os entes federativos), hierarquizado e simétrico, definido pelas Leis Complementares nºs: 14/1973 e 20/1974. O que possibilitou o controle centralizado das decisões e dos recursos necessários para implantação das infraestruturas recrutadas para tornar as metrópoles unidades de produção.

A institucionalização metropolitana nasce, assim, sob uma tecnoestrutura centralizadora que não reconhecia as rugosidades locais, promovia uma adesão compulsória dos municípios às RMs e desconsiderava as iniciativas de planejamento que já vinham sendo gerenciadas nos governos estaduais. O legado deixado do período são órgãos metropolitanos e de desenvolvimento regional sucateados ou sobrevivendo agonizantes – fazendo com que o projeto metropolitano perdesse a continuidade na gestão dos problemas comuns, com abandono de experiências e recuo do papel federal na matéria (ROLNIK; SOMEKH, 2002). Além de intervenções metropolitanas setoriais, com pouco ou nenhum vínculo com as políticas de planejamento propostas; mesmo sendo o momento auge dos superplanos, eles não foram capazes de constituir-se um “documento forte”, prevalecendo uma expansão conduzida pelo mercado e a partir de uma lógica municipalista, o que foi decisivo para formação de uma imensa periferia ilegal, com um grande passivo em termos de poluição de bacias, qualidade dos mananciais, transporte multimodal, uma vez que as infraestruturas eram realizadas no caso a caso, resultando no encarecimento da metrópole como um todo e no maior desafio de gestão das funções públicas de interesse comum (FPICs).

A descentralização esboçada pela Constituição Federal de 1988 é responsável por realçar o papel do poder local, transferindo autonomias e recursos aos estados e, principalmente, aos municípios. Assim, se por um lado, essa autonomia municipalista significou a possibilidade de tornar os governos locais mais acessíveis ao cidadão (Rolnik; Somekh, 2002), por outro, favoreceu a compartimentação das gestões nas jurisdições municipais, fazendo com que cada município tenda a lidar com os seus próprios problemas separadamente.

No limite, o fortalecimento da figura metropolitana poderia representar o esvaziamento do poder municipal, já enfraquecido no governo militar, de forma que a questão metropolitana não receba o devido relevo na Constituição da República. Fernandes (2005) lembra que o tema metropolitano foi amplamente debatido no Congresso Constituinte, se não pela sociedade, pelos representantes da maioria das RMs – que apresentaram proposta de sua incorporação no pacto federativo –; contudo, o “municipalismo a todo custo”, que marcou a constituinte, “jogou fora o bebê com a água do banho” no tocante à gestão metropolitana.

A Carta Magna é responsável por delinear (inclusive em suas lacunas) os novos contornos da questão metropolitana no país, dada à prerrogativa que conferiu as estados para constituir RMs e outras formas de regionalização. O que resultou na formação de algumas “novas metrópoles” criadas antes por interesses específicos de priorização para alocação de investimentos, desenvolvimento econômico regional ou *status* para recebimento de recursos federais, do que em decorrência de funções urbanas integradas ou de uma conurbação.

Registra-se que essa “metropolização institucional” é concorrente ao próprio objetivo Constitucional de flexibilizar as formas de regionalização com o propósito de viabilizar formatos institucionais mais coerentes ao fato urbano existente e aos problemas comuns. Outras “novas metrópoles” como Campinas, Goiânia e Vitória efetivamente se metropolizaram, como consequência inclusive da migração produtiva de RMs tradicionais – que passam a ter os seus problemas sociourbanísticos e ambientais agravados.

Após anos de lacunas em relação ao tema, o Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015) buscou oferecer, ainda que sua Constitucionalidade venha sendo debatida juridicamente, conceitos balizadores para aglomeração urbana e metrópole, respeitando, contudo, os arranjos até então criados, e exigir que a institucionalização dessas regionalizações seja acompanhada, dentre outros, da motivação técnica que a justifica e da estruturação de um sistema de governança.

Passada a euforia municipalista, as experiências acumuladas mostraram aos municípios que a simples transferência de atribuições e recursos não significou a melhoria da gestão local (FERNANDES, 2005) fazendo com que vários deles, sobretudo os de pequena base produtiva ou porte diminuto, decidam celebrar consórcios para possibilitar ganho de escala e/ou maior eficiência na prestação de serviços. Assim, a partir dos anos 1980, assiste-se a um aumento do número de consorciamentos intermunicipais no país (os chamados de “arranjos horizontais”) em experiências bastante heterogêneas em termos de densidade de municípios e temas abordados. Conforme dados do Tesouro Nacional (BRASIL, 2014), existem 688 consórcios em atividade no país, englobando 34% dos municípios brasileiros, essa proporção sobe para 43% nos municípios com menos de 5.000 habitantes.

A Lei dos Consórcios Públicos (Lei Federal nº 11.107/2005) possibilitou uma maior segurança jurídica para celebração desses arranjos. Entretanto, suas limitações residem no fato de serem geralmente monotemáticos (o que gera, no caso metropolitano, a necessidade de criação de um emaranhado de associativismos temáticos), na sua pouca resiliência às coalizões dos blocos de poder local e na necessidade de melhor estruturação administrativa e financeira. O aporte de recursos ainda está limitado, via de regra, à base orçamentária dos municípios, em que cada município assume direitos e deveres em termos de transferência de serviços, pessoal e encargos ao consórcio.

Os “arranjos verticais” ou “supramunicipais”, por sua vez, são constituídos, geralmente, com a instituição de um novo escalão de governo, dotados de legitimidade política direta, autonomia financeira e múltiplas competências de planejamento e gestão sobre toda a área metropolitana (Lefèvre, 1998). Entretanto, esses arranjos ficam submetidos aos interesses dos governos em períodos de fortalecimento ou enfraquecimento da pasta, com a constante transferência de atribuições de uma secretaria para outra, sem continuidade das ações. Ainda assim, tais arranjos podem ser considerados mais fortes, principalmente porque possuem a prerrogativa do controle do uso do solo metropolitano – função com maior dificuldade de ser delegada a um consórcio.

Para além dessas dificuldades, o *imbróglio* do funcionamento desses arranjos é uma abordagem central no Estatuto da Metrópole que passa a exigir para os mesmos a estruturação de uma governança interfederativa consubstanciada na ideia de “gestão plena”, compreendida pela existência das seguintes estruturas: i) órgão executivo com participação dos entes federativos integrantes, ii) órgão deliberativo com representação da sociedade, iii) plano com força de lei, iv) sistema de alocação de recursos e de prestação de contas.

No que tange aos *órgãos executivos*, apesar de ganhos pontuais com a criação de agências metropolitanas em algumas regiões como Campinas, Vitória e Belo Horizonte, por exemplo, são limitadas as experiências consolidadas de gerenciamento das FPICs. Algumas dessas funções mais prementes ou com maior facilidade de gerenciamento são assumidas e outras, por sua maior complexidade ou envergadura administrativo-financeira, são relegadas a um segundo plano, como é o caso, por exemplo, do ordenamento do uso do solo metropolitano – função estruturante para todas as demais. Há ainda uma dificuldade de articulação entre o gerenciamento municipal e

metropolitano das funções que são competências comuns a ambos, bem como de compartilhamento de atribuições com outras secretarias estaduais, gerando sobreposições com lacunas, sem alcançar uma melhoria dos serviços prestados.

Para além do tipo arranjo, defende-se que cabe ao órgão metropolitano viabilizar a formação de arranjos melhor adequados (em termos de escala e estruturação) para a resolução de cada um dos problemas, para os quais não haja viabilidade de gerenciamento direto por ele, harmonizando-se, inclusive, ao espaço para além da RM instituída e ao plano metropolitano.

A metrópole contemporânea é um mosaico de diferentes identidades capazes de estabelecer um sem-número de conexões espaço-temporais, possibilitadas pelas tecnologias de informação e comunicação, embora muito mais frágeis e efêmeras (Ascher, 2010). Não obstante, é no “mundo de vida”, forjado pelo cotidiano prático e intersubjetivo, que esses diferentes indivíduos se reconhecem, como identidades ao mesmo tempo únicas e comunitárias (Ascher, 2010), de modo que a democracia ainda está muito atrelada à escala local, o que acaba por enfraquecer a metrópole como lugar legítimo para o debate e a ação política, tornando-a espaço com “falta de voz” (Lefèvre, 2009), apesar de vários problemas cotidianos demandarem uma ação nessa escala. Moura e Hoshino (2015) lembram que as Jornadas de junho de 2013 contestam a qualidade de serviços que, em boa medida, têm um sentido metropolitano.

Mais do que a inclusão de canais participativos à tomada de decisões, apenas uma emancipação social e ativismo urbano – compreendendo o plano como um produto coletivo e pacto social e o efetivo acompanhamento de sua implementação como uma tarefa continuada – poderão reverter a tradicional falta de participação nessa escala e se opor aos excessos do processo imobiliário/econômico que inserem grandes projetos, promovendo rupturas sociourbanísticas e gerando uma série de impactos urbano-ambientais sociabilizados pela coletividade. O desafio ainda consiste em estruturar instâncias colegiadas deliberativas permanentes nas RMs (obrigatórias agora pelo Estatuto da Metrópole) e aprimorar sua qualidade. Conforme dados do IPEA (2013), embora 80% das RMs possuam Conselhos Metropolitanos, apenas 33% preveem a participação da sociedade civil, e dois terços não tiveram reunião no último ano.

No tocante à questão do financiamento, apesar de o Estatuto da Metrópole reconhecer que o projeto metropolitano careça de um fundo financiador das FPICs, as fontes orçamentárias, inclusive com participação de recursos da União, são ainda nebulosas. O que significa dizer que persiste o vácuo deixado pela Constituição de não desenhar um formato fiscal capaz de fornecer condições aos estados para financiar o projeto metropolitano a ele atribuído. Conforme dados do IPEA (2013), 73% dos arranjos metropolitanos existentes constituíram fundos, mas 60% deles nunca foram alimentados. Além de comprometer a gestão das FPICs e o rateio e pagamento por serviços ambientais, o vácuo fiscal é decisivo para instaurar uma competição predatória por recursos, que tende a aguçar as desigualdades intermunicipais e inter-regionais. Embora não haja uma contribuição orçamentária da União para as RMs, há um projeto invisível do governo federal que promove grandes investimentos nesses territórios sem uma vinculação mais estreita com o projeto metropolitano, contribuindo para reforçar essas desigualdades. Nos últimos anos, via programas federais, foram realizados vultosos investimentos em empreendimentos produtivos, grandes infraestruturas, equipamentos para os grandes eventos e produção imobiliária nas RMs.

Peça fundamental para orientar o projeto metropolitano em termos executivo, consultivo, deliberativo e tributário, os *Planos* foram elaborados em apenas um terço das RMs (IPEA, 2013) e, ainda que tenha uma trajetória de descrédito, o Estatuto da Metrópole estabelece sua obrigatoriedade como instrumento basilar da estrutura interfederativa metropolitana.

Para além da questão do tipo de arranjo, talvez por uma persistência da macrocefalia da rede urbana nacional, o país parece insistir, conforme reforçado pelo Estatuto da Metrópole, no modelo coeso e monocêntrico – dotado de órgão executivo e deliberativo e instrumentos (plano e fundo). Porém, a tradicional ineficácia da gestão mostra que o desafio supera a existência dessas estruturas, devendo consolidar a ideia pacto – interfederativo e cidadão – capaz de reverter às prioridades e inequidades socioespaciais, que caracterizavam a forma de investimento (privado) e financiamento (público) do projeto metropolitano. Ao passo que, embora os arranjos horizontais se mostrem opções virtuosas, ainda são frágeis quanto à participação cidadã e articulação interfederativa no financiamento e coesão entre as FPICs, sobretudo o uso do solo supramunicipal.

OS DESAFIOS DE UMA AGENDA METROPOLITANA COOPERATIVA NO CASO FRANCÊS

Na França, a descentralização, ocorrida a partir dos anos 1980, rompe com um longo ciclo de atuação de um Estado jacobino centralizador e controlador das decisões, e foi conduzida por um conjunto de iniciativas que visam à transferência de atribuições e autonomias à escala local, notadamente intercomunal. Todavia, tal processo, ainda em curso, não consegue ajustar o espaço funcional das metrópoles à escala dos serviços compartilhados e ao perímetro dos Esquemas Diretores Intercomunais, fazendo com que a descentralização francesa gere um encontro fracassado com a metrópole (Lefèvre, 2009).

A descentralização apoia-se no fortalecimento da escala intercomunal como forma de romper com a grande fragmentação do território em 36.664 comunas (os municípios franceses) e valorizar o gerenciamento na escala da bacia de emprego e vida, aproximando as decisões do cotidiano dos cidadãos (Mauroy, 2000). Desde 1890 a legislação já previa a prerrogativa de criação dos sindicatos intercomunais de vocação única (*syndicats intercommunaux à vocation unique – SIVUs*), embora as principais iniciativas intercomunais tenham sido tomadas no período republicano, com a criação dos sindicatos intercomunais mistos, em 1955, e dos sindicatos intercomunais de vocação múltipla (*syndicats intercommunaux à vocation multiple – SIVMs*), em 1959. Tais sindicatos, ditos associativos e sem tributação própria, objetivam a adesão voluntária de comunas para o ganho de escala no gerenciamento de um (SIVUs) ou mais (SIVMs) problemas compartilhados, de modo que o país registrou, em 2014, 13.400 sindicatos, a maioria deles de vocação única, principalmente em torno da água (CNFPT, 2014).

A grande mudança ocorre, contudo, em 1966, com a criação de oito “metrópoles de equilíbrio” e quatro *communautés urbaines* (uma espécie de “superprefeitura” intercomunal) nas aglomerações maiores. A criação dessas grandes estruturas, ditas federativas e com tributação própria, ocorre, diferentemente do que se tinha até então, de forma compulsória, desconsiderando as particularidades locais e sem a participação dos governos locais. As metrópoles de equilíbrio representam assim mais uma tentativa de reequilibrar as diferenças inter-regionais, as disparidades campo-cidade e, principalmente, a macrocefalia parisiense na rede urbana francesa, mediante uma operação de estruturação do território, com distribuição homogênea e centralizada de recursos e infraestruturas (CNFPT, 2014), do que um modelo institucional intercomunal, com o objetivo de ganho de escala para a gestão comum. Enquanto isso, o campo teórico da questão metropolitana, conforme lembram Seixas *et al.* (2012), se dicotomizava entre os reformadores (que defendiam a criação de órgãos institucionais fortes, com amplas competências e eleições diretas, representando, inclusive, um contra-poder potencial aos governos centrais) e os defensores da escolha pública (que advogavam uma cooperação tematizada e horizontal, que resultaria na fragmentação institucional).

A Lei Chevènement, de 1999, dissemina o pensar intercomunal para as demais aglomerações com a sistematização dos arranjos em *Communautés Urbaines* (arranjos acima de 500.000 habitantes), *Communautés d'Agglomération* (acima de 50.000 habitantes) e *Communautés de Communes* (arranjos rurais), resultando em um quadro de 2.145 arranjos federativos em 2014.

A descentralização via arranjos intercomunais federativos apoia-se no tripé autonomia administrativa, fiscal e participativa. Em termos administrativos, as funções comuns são assumidas pelos *Établissement Public de Coopération Intercommunale* (EPCI) – órgão intercomunal com tributação própria responsável pelas funções executivas –, o que significou, por um lado, o enfraquecimento da estrutura municipal francesa e, por outro, a inexistência de um órgão metropolitano, já que essas estruturas intercomunais não abrangem tal escala.

A ideia é que o planejamento urbano também assuma a escala intercomunal, todavia, os Esquemas Diretores (*Schémas de cohérence territoriale* – SCOTs) – uma espécie de Plano Diretor para a bacia intercomunal de vida e emprego – não coincidem necessariamente seus perímetros com aqueles de atuação dos EPCIs com tributação própria –, ao passo que os Planos Locais de Urbanismo (*Plans locaux d'urbanisme* – PLUs) são responsáveis por detalhar o uso do solo no nível comunal, em consonância as macrodiretrizes do SCOT.

No tocante ao financiamento, os arranjos intercomunais federativos possuem tributação própria, composta por duas fontes – uma oriunda das arrecadações locais (de base fundiária e empresarial) específica, portanto, para cada tipo de arranjo; outra, das transferências do Estado Central, sendo a principal delas a dotação global de funcionamento (*dotation globale de fonctionnement*). Embora essa última embute uma exitosa perequação, como mecanismo de compensação e estímulo ao desenvolvimento dos arranjos menos pujantes (Mauroy, 2000), a pequena amplitude dos repasses, somada à natureza desigual das arrecadações locais, dificulta a superação das desigualdades intercomunais. Ademais, embora a descentralização – federativa ou associativa – fundamente-se na solidariedade gerencial, a fragmentação das escalas institucionais, agravada pela falta de cooperação vertical (Mauroy, 2000) e orçamentos desiguais pode acentuar a competição entre os arranjos intercomunais, ao passo que há fragilidade de gerenciamento e orçamento comum aos arranjos cujas bacias vida e emprego transcendem as fronteiras nacionais, como no caso de Lille.

Os Conselhos de Desenvolvimento, introduzidos pela Lei Voynet de 1999, obrigatórios para os arranjos intercomunais com população acima de 20.000 habitantes, são a esfera de debate e concertação intercomunais, ainda que a flexibilidade legal na definição das regras de seu funcionamento resulte em diversos graus de representatividade dos atores sociais.

Apesar de tradicionalmente valorizar a metrópole – como escala da inserção competitiva do país – o tecido metropolitano, talvez por ser mais policêntrico, não é totalmente abrangido pela estrutura institucional intercomunal, enquanto os associativismos temáticos, embora mais frágeis do ponto de vista fiscal e de planejamento urbano, possuem estrutura similar aos arranjos federativos. A estrutura mais policêntrica francesa parece corroborar o novo regionalismo institucional, que defende modelos melhor adaptados à sobreposição de escalas temáticas (*embouteillage d'échelles*), com soluções mais flexíveis em processos semi-institucionalizados (Seixas *et al.*, 2012), situando-se quase no meio do caminho entre os reformadores *versus* defensores da escolha pública.

A METRÓPOLE-REGIÃO E O INSTAURAR DE UMA GOVERNANÇA COMPETITIVA

A reestruturação produtiva recruta às metrópoles um novo arranjo espacial, com a transferência de grandes firmas e/ou *clusters* com etapas do processo produtivo para o espaço regional, forjando grandes deslocamentos de pessoas, bens, capitais e informações por esses territórios, possibilitados pelas novas tecnologias de transporte, informação e comunicação (Castells, 1999; Ascher, 1995). Enquanto o núcleo metropolitano assume as funções de comando e controle e as novas infraestruturas concernentes a essa fase do capital, tais como aeroportos, centros de convenções e eventos, telemáticas, infraestrutura de transações econômicas, serviços especializados, entre outros. Essas mudanças não significam, contudo, a negação da metrópole, que se tornaria disfuncional à indústria, ao contrário, é a força cultural, intelectual, informacional e gerencial concentrada nesses espaços que gera uma sinergia capaz de organizar uma rede urbana e produtiva ao seu redor, enquanto os espaços centrais voltam-se para o fora, articulando-se à economia mundial.

Desse modo não há como compreender a metrópole contemporânea se não na escala regional, onde o conceito de “cidade-região” (Scott, 2000) emerge para descrever os espaços com mais de milhão de habitantes do planeta que conformam uma extensa, densa e polarizada (ou multipolarizada) aglomeração de capital e trabalho, integrada ao sistema mundial (SCOTT, 2000). Ascher (1995), por sua vez, denomina de “metápolis” o processo de metropolização que muda de forma e escala, abrangendo um vasto território.

Ou seja, não é mais a cidade fordista que avança como “mancha de óleo” sobre sua área rural e atrai a periferia, estruturando um mosaico de subúrbios dormitórios e/ou industriais, como no caso das *outer cities* norte-americanas, da suburbanização europeia e da produção de periferias no Brasil. É o urbano que “vira-se ao avesso” e se volta para fora a partir da periferia (Soja, 2000), cedendo lugar à imagem do “arquipélago urbano” constituído por ilhas regionais de produtividade articuladas diretamente ao sistema internacional (Moura; Hoshino, 2015) ou a de um caleidoscópio – capaz de organizar múltiplos arranjos, mas que podem ser mudados tão rapidamente que já estivessem preparados para lidar com a efemeridade do mercado. O movimento pendular das cidades-dormitórios/ cidade-núcleo passa a sobrepor-se a um emaranhado de fluxos facilitados pelas novas tecnologias e forjados pelas alterações do trabalho.

Os tecidos sociourbanísticos também se dispersam, sem que haja uma contiguidade física (Limonad, 2005), em formas de urbanização fragmentadas, segmentadas, multipolarizadas e heterogêneas em termos escalares, morfológicos, funcionais e simbólicos. Mas, que nova escala metropolitana é essa: é uma escala só ou são várias escalas? Seria a tradicional região metropolitana agora ampliada ou seria o fim do metropolitano, no sentido etimológico do termo “cidade-mãe”? Essas transformações desencadeiam questionamentos que, longe de produzir respostas concretas, sugerem que se trata de tipos distintos de redes urbanas, no apenas centro-periféricas, mas também policêntricas, com funções complementares entre centros urbanos pequenos e médios, como no caso das cidades italianas (*città difusa*) (Indovina, 2004), e com relações funcionais em várias escalas, como no caleidoscópio sugerido, podendo articular-se para além das RMs tradicionalmente constituídas, enquanto, persiste, em maior ou menor grau, uma sinergia em torno e a partir do núcleo principal.

Conjeturando-se ainda sobre o efeito desses novos arranjos espaciais sobre as redes urbanas nacionais, no caso brasileiro, tais mudanças atrelam-se ao fato de algumas RMs tradicionais, que foram suporte à inserção fordista periférica do país, começarem a representar deseconomias de aglomeração, pelos altos custos de reprodução (preço dos terrenos, congestionamentos, poluição,

pressão sindical), resultando na “migração” de indústrias, atividades e pessoas para outras aglomerações urbanas e novas RMs. Ademais, o solapamento, desde a crise fiscal dos anos 1980, de uma política de tentativa de reversão das disparidades regionais e sua substituição por uma política de competitividade, que caracterizou a entrada do país nessa nova ordem econômica, tendeu a valorizar as áreas mais dinâmicas, enquanto gerou a fragmentação do território nacional. Assim, a concentração sai das metrópoles, mas alcança outras RMs e aglomerações da área mais dinâmica do país – o centro-sul –, gerando uma “desconcentração concentrada” (DINIZ, 1993), enquanto deixa RMs inteiras marginalizadas, salvo por alguns polos dinâmicos, atraídos por incentivos fiscais, fronteiras agro-minerais ou antigas áreas industriais.

Na França, por sua vez, as transformações da rede urbana acompanham as marcas deixadas pela desindustrialização fordista e reindustrialização pós-fordista, em escala regionalizada, gerando, em alguns locais, o espalhamento da teia produtiva para além das fronteiras nacionais. Fato comum ao bloco europeu, isso provoca o paradoxo entre, de um lado, manter as garantias sociais mínimas pelos Estados Nacionais (Política de Bem-Estar Social) e, de outro, ensejar a flexibilização e enxugamento (*downsizing*) dos contratos laborais concernentes a esta nova ordem econômica.

A França passa por um novo e diferente *boom* da escala metropolitana (Lefèvre, 1998), resultando na substituição da política regional keynesiana por uma política mais descentralizada e flexível, denominada de “reescalonamento político” (Brenner, 2004). Tal modelo emerge da crise do fordismo, como forma de superar a estagnação econômica de certas áreas, mediante investimentos customizados, objetivando mais a criação de condições propícias à competitividade do que a criação de empregos (visando o pleno emprego), como era no fordismo (Jessop, 1992). O resultado é um pequeno número de polos dinâmicos coordenadores da economia europeia – que acabam por capitanear grande parte dos investimentos, mas também assumir mais acentadamente a questão da mão-de-obra migrante, com fortes diferenças em seu interior (Salet *et al.*, 2003). No caso francês, tal política ocorre pelo arrefecimento das ações de aparelhamento homogêneo das regiões, como foi na constituição das “metrópoles de equilíbrio”, passando a adotar investimentos conforme o perfil e as necessidades de cada região, o que acaba por fortalecer a polarização nos centros de inovação e tecnologia mais dinâmicos do país, ou seja, em torno da metrópole parisiense.

A escala local (notadamente metropolitana) passa também a ser receptáculo de novas formas de governança, baseadas no empresariamento da administração pública e na formação de coalizões estratégicas com *stakeholders* locais. Embora boa parte da investigação acadêmica se dedique a analisar a mudança de postura pelos governos municipais, tais práticas também são adotadas pelos governos estaduais e federais – que passam a enaltecer a “pasta metropolitana”. Dentre elas, o *planejamento estratégico*, difundido por agências multilaterais e consultores internacionais e rebatido na crítica acadêmica (quase como um esforço prático de se opor à sua rápida disseminação na política urbana nacional), visa conduzir os governos locais como verdadeiras empresas (Vainer, 2000), em que a ideia de um planejamento compreensivo é substituída por ações “estratégicas”, sem plano, em setores mais prementes, capitaneadas por prefeitos *neocalistas* que disputam recursos públicos e a formação de alianças privadas (Klink, 2008), enquanto os demais problemas são escamoteados. No limite, a versão do *marketing urbano* tenta “maquiar” certas áreas da cidade para conferir um “mais valor” aos olhos dos investidores e da população, produzindo um sentimento de pertencimento que assalta os próprios moradores (Sánchez, 1999).

As transformações locais conduzidas por essas novas formas de governança ocorrem, via de regra, por meio da realização de grandes projetos, nos quais o regime de parceria público-privada (PPP),

tem sido utilizado como argumento público para sua celeridade e viabilização, tendo em vista os vultosos recursos que recrutam. Todavia, essas parcerias correspondem a oportunidades de alto retorno e financiamento para capitais financeiros ociosos, tendo na Lei da Parceria Público-Privada (Lei Federal nº 11.079/2004), influenciada pela normativa internacional, a segurança jurídica necessária ao parceiro privado para um investimento sem risco e remuneração elevada, mediante, por exemplo, obrigatoriedade de contratação de um seguro-garantia, o que embute um alto custo à nação. Santana e Júnior (2006) observam que esse empresariamento é adotado também na concessão da gestão de grandes infraestruturas, ou na terceirização da prestação de algumas FPICs, transformando certos serviços públicos em mercadoria lucrativa ao mercado e alheia ao acesso universal decorrente das tarifas mais altas.

Tais projetos ocorrem mediante a atração de empreendimentos âncoras para as periferias abrindo “novas frentes de localizações” e/ou operações de requalificação urbana, em que a imagem degradada de certas áreas industriais obsoletas é revertida pelo investimento maciço em infraestrutura econômica, viária e informacional, oferecendo novas cartelas de investimentos locais.

A concessão de atrativos fiscais e a flexibilização urbanística vêm completar a criação de um “meio ambiente” propício à viabilização desses grandes projetos. No caso europeu, Brenner (2004) identifica que essa competição predatória, via renúncia fiscal, tende a realçar ainda mais a situação de desigualdade no interior das regiões e das metrópoles, o que pode dificultar a cooperação intermunicipal; soma-se a esse cenário a recente crise europeia, na qual a condução de políticas de austeridade, resulta na retração de benefícios sociais. No caso brasileiro, o ambiente de guerra fiscal aguça as disparidades inter-regionais e o problema do financiamento metropolitano; identificam-se como incentivos municipais mais recorrentes a doação de terras públicas (42%), a isenção de impostos – territorial urbano (37%) e sobre serviços (33%) (Brasil, 2005). Em termos de flexibilização urbanística, Preteceille (1994) aponta que o regime de acumulação flexível consolida uma regulação urbana *just in time*, sujeitando os instrumentos urbanísticos às necessidades específicas do capital imobiliário sem coerência preestabelecida com a realidade urbana.

Essa política de competitividade é assumida também por “agências de desenvolvimento” metropolitanas que aglutinam atores locais prementes como associações comerciais e empresariais, sociedade civil, grupos corporativos, fomentando incubadoras de empresas e a formação de polos regionais dinâmicos (Lefèvre, 2009). Urani (2010) lembra que algumas cidades que, de diferentes maneiras, conseguiram “dar a volta por cima”, como a Terceira Itália, o Baden-Württemberg, no sul da Alemanha, são apresentadas como modelo pela Associação de Agências de Desenvolvimento dos países-membros da União Europeia.

IMPASSES DAS AGENDAS COMPETITIVA E COOPERATIVA NO PROJETO METROPOLITANO DE DUAS METRÓPOLES: RMBH, BRASIL E AML, FRANÇA

A partir dos contornos teóricos e dos questionamentos ensejados, analisa-se como têm sido a adaptação das metrópoles contemporâneas de Lille e Belo Horizonte a esses tipos de governança, identificando as fragilidades e potencialidades dos arranjos cooperativos.

A RMBH, composta por 34 municípios e 5.767.414 habitantes (IBGE, 2016) mais um Colar Metropolitano com 14 municípios, foi instituída uma das metrópoles da Lei Complementar nº 14/1973, embora sua experiência metropolitana tenha iniciado antes disso. A AML, por sua vez, é

uma metrópole franco-belga formada no nível da União Europeia, com 147 comunas e 3.780.689 habitantes (ISEE, 2016), constituída por uma centralidade principal (a conurbação de Lille), com 85 comunas e os arcos metropolitanos norte (uma antiga região minerária) e sul (vertente belga). As figuras 1 e 2 localizam as duas metrópoles.

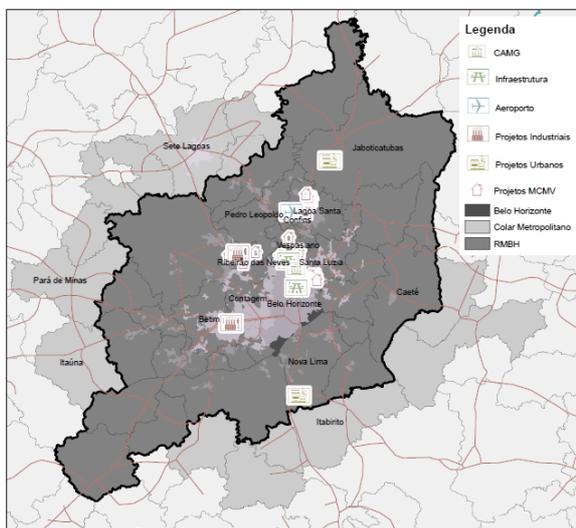


Figura 1: Novos projetos da RMBH e Colar.
Fonte: elaborado pelo autor.

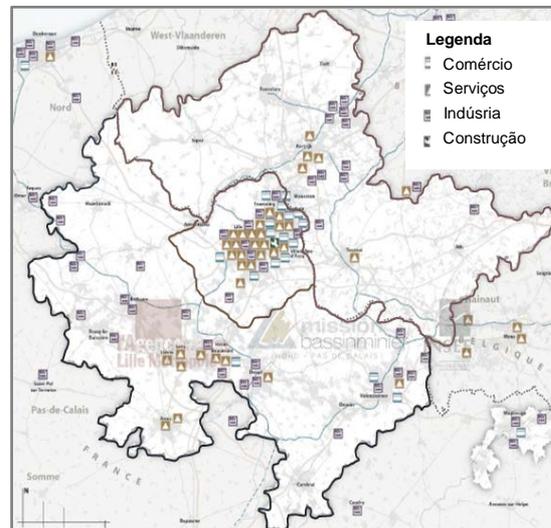


Figura 2: Projetos com mais de 500 salários na AML.
Fonte: adaptado da l'agence d'urbanisme de Lille.

A RMBH, desde sua instituição, optou pela existência de um órgão central, embora com trajetória interrompida ao longo dos anos. O PLAMBEL surge como um grupo de trabalho para conduzir o Plano Integrado da RMBH, de 1971, tornando-se, o órgão executivo do período militar, que apesar de contar com equipe técnica qualificada e produzir consistentes planos para a metrópole, permitindo-lhe, inclusive, maior êxito na elaboração de projetos para a captação de recursos, sofreu o mesmo engessamento técnico, subordinando-se às políticas setoriais descoladas do plano, sobretudo na área de transportes, conforme os aportes financeiros. Com o desmonte da tecnoestrutura militar e arrefecimento dos recursos, o PLAMBEL passa a vincular-se à diversas secretarias, enquanto o governo estadual passa a disputar os recursos escassos diretamente no Governo Federal, o que reduziu ainda mais a importância do órgão, levando à sua extinção, em 1996, em um contexto de forte municipalismo pós-Constitucionalista, com a dissolução da pasta entre diversas secretarias.

A retomada do tema ocorre em 2006, quando as Leis Complementares 88 e 89 criam um novo sistema de gestão para a RMBH, composto por órgão executivo, Assembleia e Conselho Metropolitanos, Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) e Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM). O órgão executivo – a Agência RMBH – parece repetir, ainda que busque uma maior vinculação ao PDDI, a predileção por algumas FPICs, mediante eleição de programas mais preeminentes ou com maior capacidade de captação de recursos, inclusive com ações cruzadas, como é o caso da mobilidade metropolitana.

Ao passo que identifica-se a progressiva concessão da gestão de serviços comuns para PPPs. O caso mais significativo é a PPP de resíduos sólidos, celebrada em 2014, na qual 43 municípios delegaram ao governo estadual que, por sua vez, firmou parceira com a iniciativa privada (licitação ganha por gigantes do setor) para transbordo, tratamento e disposição final dos resíduos sólidos em aterros sanitários. Ainda que a PPP objetive, de forma virtuosa, o ganho de escala e a reversão

da disposição irregular e determine que os municípios sejam responsáveis por ações de reciclagem e integração dos catadores, a gestão privada embute um maior custo operacional para um serviço essencial, além de poder desestimular políticas de redução, já que o valor é pago pela tonelada aterrada.

Realizada ininterruptamente desde a prerrogativa conferida pela Lei de Parcelamento do Solo (Lei Federal nº 6766/1979), a fiscalização e concessão da anuência prévia metropolitana aos parcelamentos da RMBH não foi suficiente para romper o modelo de expansão centro-periférica comandado pelo mercado imobiliário, apesar de os planos compreensivos identificarem tais processos. Isso ocorreu em razão da insuficiência e/ou continuidade de equipes técnico-jurídicas, desarticulação com os Planos Diretores (os municípios não eram ouvidos e embora identificassem sua condição metropolitana, não criavam ações cooperativas de uso do solo) e ausência de macrodiretrizes metropolitanas.

Apesar de a Agência RMBH buscar uma maior qualidade da análise e de a recente aprovação do Macrozoneamento Metropolitano fornecer macrodiretrizes, há uma dificuldade de avaliação da capacidade de suporte das estruturas metropolitanas e recuperação de mais-valias oriundas de investimentos supramunicipais, em um contexto em que grandes projetos, conduzidos e/ou apoiados pelo governo estadual, passam a se instalar em municípios periféricos (figura 1), com maior fragilidade da normativa urbanística. É o caso do projeto “CSul” (*joint-venture* nacional-mineira que objetiva fortalecer a centralidade existente do Alphaville Lagoa dos Ingleses e Bairro Jardim Canadá, com atividades imobiliárias, de tecnologia limpa, serviços especializados, de lazer e educação); do investimento estatal em infraestruturas no vetor norte (com requalificação do Aeroporto Internacional Tancredo Neves, restauração do acesso viário centro-aeroporto pela Linha Verde, transferência da sede do Governo do Estado – a Cidade Administrativa –, projetos futuros do Aeroporto-Indústria e Anel Rodoviário de Contorno Viário Norte), o que atrai projetos residenciais e produtivos diversos; criação de conjuntos e mega-conjuntos (na fronteira Belo Horizonte e Santa Luzia) do Programa Minha Casa, Minha Vida. Além de projetos logísticos no vetor oeste e tecnológicos no vetor norte, nos quais a parceria de um Estado competitivo desencadeia a expansão periférica que ele mesmo regula, enquanto a envergadura de algumas propostas cria fluxos funcionais para além da RM institucionalizada.

Além do modelo vertical, tem-se, desde 1975, a Associação dos Municípios da RMBH (Granbel), um arranjo horizontal com o objetivo de ser um fórum de debates e decisões políticas no nível metropolitano, a partir da representação dos interesses municipais. Além de contar com um emaranhado de associativismos temáticos, dentre eles a REDE 10, criada com objetivos de compartilhar recursos técnicos, políticos e financeiros em dez municípios do entorno de Belo Horizonte.

Quanto aos órgãos colegiados, apesar de a elaboração do PDDI, entre 2010 e 2011, ter representado um momento profícuo de discussão e pactuação coletivos, as demandas são mais localistas. A participação de representantes da sociedade civil ocorre apenas no Conselho Deliberativo, que tem por objetivo o acompanhamento das ações do PDDI e da destinação dos recursos do FDM, embora as reuniões ocorram a cada dois meses, essa forma de governança é ainda incipiente. A Assembleia, que é o órgão decisão superior das macrodiretrizes de planejamento da RMBH, não conta com participação popular e se reúne ordinariamente uma vez por ano. A experiência anterior da Assembleia Metropolitana (criada pela Constituição Estadual), apesar de ser mais aberta à participação dos municípios do que o Conselho Deliberativo (vigorado no período militar), teve atuações restritas a poucas reuniões para deliberações da tarifa de transportes e não incorporou participação popular.

Embora tenha sido instituído o FDM, composto por cerca de 50% de recursos do Governo do Estado e o restante dos municípios metropolitanos (conforme a receita líquida de cada um deles), além de outras contribuições orçamentárias, a falta de recursos para a gestão compartilhada das FPICs persiste, enquanto há investimentos federais em municípios, sem levar em consideração o planejamento metropolitano.

No caso de Lille, eleita como “metrópole de equilíbrio”, em 1966, passa a sediar o projeto metropolitano norte recebendo a *Lille Métropole Communauté Urbaine* – o EPCI com tributação própria –, transformado em *Métropole Européenne de Lille* (MEL) na reforma Hollande, resultando na ampliação das funções administrativas. No nível da AML há uma agência executiva (na parte belga), apesar de prevalecer um tipo institucional flexível, com regras vinculativas conforme cada um dos interesses transfronteiriços; existe ainda a Agência de Desenvolvimento e Urbanismo (em Lille), com funções híbridas de promover diagnósticos e aglutinar recursos, projetos e atores “estratégicos” visando à inserção competitiva.

Em termos de planejamento urbano, o perímetro do SCOT é o *arrondissement* de Lille, composto por quatro EPCIs (dentre eles a MEL); o objetivo político é ampliar o território da MEL para coincidir com o do SCOT, apesar de sua área de influência estender para além deste. Ademais, a AML não conta com um documento de planificação, apesar de a reforma Hollande prever a realização de um Esquema Diretor transfronteiriço.

A instância de participação cidadã, o Conselho de Desenvolvimento de Lille, é composto por 179 representantes, eleitos pelo sufrágio universal direto e organizados em três colégios (social, econômico e de pessoas físicas), com o objetivo de debate e votação sobre os principais temas intercomunais. Outro canal participativo é a realização de algumas enquetes públicas. Na escala da AML o canal participativo é o Fórum Transfronteiriço Lille-Kortrijk-Tournai, assembleia consultativa composta pelos representantes dos conselhos de desenvolvimento dessas três aglomerações, que se reúne cerca de quatro vezes ao ano.

No nível intercomunal o financiamento é oriundo da MEL, enquanto os recursos para o projeto metropolitano são provenientes, proporcionalmente, de repasses de cada um dos entes federativos franco-belgas participantes e alocados conforme as decisões do Fórum.

A governança estratégica é assumida por grandes operações urbanas realizadas por PPPs e concurso internacional de arquitetura, nas quais a tentativa de reverter à imagem da cidade deteriorada pela da competitiva ocorreu pela execução de seis polos de excelência, com serviços avançados, empresas de alta tecnologia e biotecnologia (figura 2). A principal delas é a operação de Euralille, no entorno da estação ferroviária internacional, com a *démarche* de um ecobairro sobre área deteriorada, inclui serviços avançados, hotéis, com comércios, escritórios, *shopping center*, edifícios residenciais, com cotas para aluguel social, espaço cultural, órgãos públicos e parque. Além de filial do Museu do Louvre, em Lens.

A reestruturação produtiva gera uma dimensão mais regionalizada à AML, com a migração de alguns setores da indústria fordista, especialmente da montadora Peugeot, para o território regional, aproveitando-se dos menores custos de implantação, forjando uma malha urbana mais densa e policêntrica. Sua localização dentro de um triângulo formado por Londres, Paris e Bélgica possibilita, por um lado, tirar proveito dos fluxos trocados entre essas estruturas, mas, por outro, ela perde competitividade para as atividades polarizadas nesses polos mais dinâmicos. Nesse âmbito, o esforço de inserção competitiva da região no bloco europeu é assumido por *stakeholders* locais e pela Agência de Desenvolvimento, no qual a vantagem locacional para

serviços logísticos e a aliança produtiva com a parte belga, atualmente mais dinâmica, tornam-se as turbinas do projeto metropolitano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dois casos analisados, Lille com um modelo institucional mais flexível, talvez em razão de sua estrutura mais policêntrica, e Belo Horizonte, com um modelo mais coeso, talvez devido à sua estrutura ainda centro-periférica, mostram que para além do tipo de arranjo instituído é a qualidade da implementação dos instrumentos que garante uma melhor governança cooperativa – entendendo-a, inclusive, como um processo continuado. Na qual o Plano, atrelado à previsão orçamentária de gestão das FPICs e ao controle social, atua como “documento forte”, capaz de se opor aos excessos de uma governança estratégica que, tradicionalmente, tem promovido o controle do território. A metrópole contemporânea não encerra a RM tradicional, mas a supera escalarmente, em estruturas policêntricas, centro-periféricas estendidas ou megaestruturas; enquanto lhe confere uma maior complexidade técnica/social, o que enseja uma maior diversificação e experimentação de formatos institucionais, não necessariamente excludentes entre si, mas complementares.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASCHER, F. *Os novos princípios do urbanismo*. São Paulo: Romano Guerra, 2010.

_____, F. *Métapolis ou l’avenir des villes*. Paris: Editions Odile Jacob, 1995.

BORGES, L.F.X.; SERRÃO, C.F. de B. Aspectos de Governança Corporativa Moderna no Brasil. *Revista do BNDES, Rio de Janeiro*, v.12, n. 24, p.111-148, dez. 2005.

BRASIL, F. de P.D. *Reconstruções da Agenda Local Contemporânea: Sociedade Civil e Gestão Democrática das Cidades*. In: Encontro Nacional da ANPAP, 29, 2005, Brasília. Anais... Brasília: ENANPAD, 2005.

BRASIL. Tesouro Nacional. Aspectos Contábeis dos Consórcios Públicos. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/372026/CPU_consortorios_publicos/b2772bcb-be81-471a-8e8a-a069167a0759. Acesso em: 11 de julho de 2016.

BRENNER, N. *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Nova York: Oxford University Press, 2004.

CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE (CNFPT). *Les fondamentaux sur l’intercommunalité: approche juridique*. 2014. Disponível em: http://andiiss.org/IMG/pdf/bouquet_ressources_intercommunalite-version_imprimable.pdf. Acesso em: 11 de julho de 2016.

DINIZ, C. C. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração nem contínua polarização. *Nova Economia*, v.3, n.1, 1993.

- FERNANDES, E. O elo perdido: o desafio da gestão metropolitana. In: GOUVÊA, R. G. *A questão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 11-16.
- GAUDIN, J. P. *Pourquoi la gouvernance?* La bibliothèque du citoyen. Paris: Presses de Sciences Po, 2002.
- HARVEY, D. Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio. In: HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*. 2. ed. São Paulo: Annablume 2006. p. 163-190.
- JESSOP, B. Fordism and post-fordism: a critical reformulation. In: STORPER, M.; SCOTT, A.J. (eds), *Pathways to Industrialization and Regional Development*. London & New York: Routledge, 1992.
- KLINK, J. J. *Novas governanças para as áreas metropolitanas: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro*. Rio de Janeiro: Relatório de Pesquisa/Observatório das Metrôpoles: Território, Coesão e Governança Democrática, 2008. p.1-45.
- LEFÈVRE, C. Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos. *Cadernos Metrôpole*, v.11, n.22, p. 299-317, jul-dez. 2009.
- _____, C. *Metropolitan government and governance in western countries: a critical review*. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 22, n. 1, p. 9-25, 1998.
- LIMONAD, E. Entre a urbanização e a sub-urbanização do território. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 11, 2005, Salvador. *Anais...* Salvador: ANPUR, 2005.
- MAUROY, P. *Refonder l'action publique locale*. Commission pour de l'avenir de la decentralisation. 2000.
- MOURA, R.; HOSHINO, T.A.P. Estatuto da Metrôpole: enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira? In: *Boletim Informativo Observatório das Metrôpoles*. Rio de Janeiro, 29 jan. 2015.
- PRETECEILLE, E. Cidades globais e segmentação social. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A. (orgs.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p. 65-89.
- ROLNIK, R.; SOMEKH, N. Governar as metrópoles: dilemas da descentralização. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. (orgs.). *Regiões e cidades, cidades nas regiões: desafio urbano regional*. São Paulo: UNESP/ANPUR, 2002. p. 95-104.
- SALET, W.; THORNLEY, A.; KREUKELS, A. *Metropolitan governance and spatial planning: comparative case studies of european city regions*. Londres; Nova York: Spon Press, 2003.
- SANCHÉZ, F. Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n.1, p.115-132, maio-nov.1999.
- SCOTT, A. J. Global city-regions and the new World System. In: YUSUF, S., WU, W. EVENETT, S. (orgs.). *Local Dynamics in Era of Globalization: 21st Century Catalysts for Development*. New York: Oxford University Press, 2000. p. 84-93.

SEIXAS, J.; BRANCO, R.; GARSON, S. *A governação metropolitana na Europa*. Rio de Janeiro, 2012.

SOJA, E. *Postmetropolis: critical studies of cities and regions*. Oxford: Backwell Publishers, 2000.

URANI, A. O Papel do Setor privado e da sociedade civil nas novas governanças metropolitanas brasileiras. In: MAGALHÃES, F. *Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades*. Nova Iorque: BID, 2010. p.123-168.

VAINER, C. B.. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O., VAINER, C., MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 75-119.

COSTA, M.A.; TSUKUMO, I.T.L. (orgs.) *40 Anos de Regiões Metropolitanas no Brasil*. Brasília: IPEA, 2013.