

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL



**OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES: Território, Coesão e
Governança Democrática**

Relatório de Pesquisa:

**NOVAS GOVERNANÇAS PARA AS ÁREAS METROPOLITANAS
O PANORAMA INTERNACIONAL E AS PERSPECTIVAS PARA O CASO
BRASILEIRO**

Rio de Janeiro, Janeiro de 2008

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES – IPPUR/FASE

Coordenação

Luiz César de Queiroz Ribeiro

Elaboração

Joeroen Johannes Klink

Universidade Federal do ABC

INTRODUÇÃO:.....	5
TERRITÓRIOS METROPOLITANOS COMO LABORATÓRIOS DE GESTÃO – UMA PRIMEIRA AMOSTRA DAS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS.....	6
O CENÁRIO BRASILEIRO	25
PERSPECTIVAS RECENTES: AS MÚLTIPLAS GOVERNANÇAS PARA AS ÁREAS METROPOLITANAS BRASILEIRAS	39
REFERÊNCIAS.....	43

Índice de Figuras

FIGURA 1 – A REGIÃO METROPOLITANA DE MADRID	8
FIGURA 2 – A ÁREA FUNCIONAL DE LONDRES E A GREATER LONDON AUTHORITY (AUTORIDADE DA GRANDE LONDRES).	10
FIGURA 3 – A REGIÃO MARSEILLE – AIX	14
FIGURA 4 – A ÁREA DE ATUAÇÃO DA IBA – EMSCHER PARK.....	19
FIGURA 5 - AS PRIMEIRAS REGIÕES METROPOLITANAS	25
FIGURA 6 – A SEGUNDA ONDA DE CRIAÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS	26
FIGURA 7 – CONSÓRCIOS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA	27
FIGURA 8 – DIFERENCAS: EMTU VERSUS CONSÓRCIO.....	35

Lista de Boxes

Box 1 A COMUNIDADE AUTÔNOMA DE MADRID – CONTESTAÇÃO INTERNA NO MODELO FORTE	7
Box 2 MARSEILLE–AIX: BUSCANDO GOVERNANÇAS INTERMUNICIPAIS COOPERATIVAS NA METRÓPOLE MEDITERÂNEA	12
Box 3 REGIONALISMO POR PROJETOS - A IBA COMO AGÊNCIA TERRITORIAL INTERMEDIADORA NO VALE DO RUHR – ALEMANHA – 1989 – 1999.....	19
Box 4 – INOVAÇÕES NUM CENÁRIO DE VÁCUO INSTITUCIONAL – O CASO DO GRANDE ABC PAULISTA (ESTADO DE SÃO PAULO).....	29

INTRODUÇÃO:

- 1. O debate sobre as regiões metropolitanas aponta para um paradoxo: enquanto concentram importantes problemas e oportunidades, verificamos, ao mesmo tempo, que o arcabouço institucional que deveria nortear a organização, gestão e financiamento desses territórios não está à altura de lidar com os desafios e aproveitar as potencialidades.** O que chama a atenção é que esse descompasso parece representar um fenômeno geral, que desencadeia um debate teórico mais amplo no cenário internacional sobre os arranjos institucionais mais adequados à gestão metropolitana. Vários autores mostram os limites e potencialidades das cidades-região na economia nacional e internacional, e apontam para o surgimento de novos mecanismos de articulação e gestão desses territórios (Klink, 2008; Cocco, 2001; Borja e Castells, 1997). Ao mesmo tempo, em vários países, os próprios gestores públicos retomam o tema e desencadeiam um processo coletivo de busca pelo aperfeiçoamento dos modelos de gestão e financiamento da região metropolitana. Na Europa (também em função do processo de unificação do mercado comum), nos Estados Unidos da América (EUA) (impulsionado por diversos movimentos, entre os quais o chamado *novo regionalismo*), no Canadá (onde em várias regiões configura-se um cenário de *turbulência institucional*), e também em países emergentes como a África do Sul, o Brasil e a Turquia, a questão metropolitana voltou a desempenhar um papel central na pauta da agenda política. Conseqüentemente, testemunhamos um processo efervescente e diversificado de experimentação na gestão metropolitana no cenário internacional. O Brasil não foge a regra: tanto na esfera federal, quanto em vários estados da Federação, presenciamos uma retomada do debate e embriões de novas formas de gestão.
- 2. O objetivo deste relatório é contribuir para o aprofundamento do debate sobre o aperfeiçoamento dos modelos de gestão e de organização das regiões metropolitanas brasileiras.** Para tanto, na Seção 2, apresentaremos uma gama de experiências internacionais de gestão metropolitana. A partir desse balanço inicial da experiência internacional, argumentaremos que não existe um modelo único para a organização das regiões metropolitanas, e que os próprios modelos mudam no decorrer do tempo em função da dinâmica socioeconômica e política da própria sociedade. Na terceira seção analisaremos o cenário brasileiro, caracterizado pela convivência de arranjos e formatos institucionais. Por fim, na quarta seção, traçaremos uma perspectiva preliminar do cenário brasileiro, e raciocinaremos que a pluralidade de arranjos institucionais para as regiões metropolitanas deveria ser encarada como uma vantagem, pois, desde que trabalhada numa perspectiva estratégica, essa diversidade poderá se transformar num elemento propulsor de um processo coletivo de aprendizagem, que combina, ao mesmo tempo, a elaboração e a execução de projetos concretos, além do fortalecimento institucional dos arranjos já existentes.

TERRITÓRIOS METROPOLITANOS COMO LABORATÓRIOS DE GESTÃO – UMA PRIMEIRA AMOSTRA DAS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

3. **A experiência das comunidades autônomas espanholas em geral e o caso específico da Comunidade Autônoma Madrileña talvez representem o exemplo paradigmático de um modelo forte de organização metropolitana.** As comunidades representam a esfera provincial no sistema espanhol (quase) federativo, e são consequência de um processo de descentralização (incompleto), desencadeado após o regime do general Franco. As comunidades autônomas transformaram-se em atores-chave no sistema metropolitano espanhol. No caso específico da região metropolitana de Madrid, encontramos uma situação excepcional, de acordo com a qual a chamada região funcional quase coincidiu com a área administrativa/institucional (a esfera da comunidade autônoma).¹ Isso acarretou bons resultados em termos de coordenação dos investimentos e de gestão das grandes redes de infra-estrutura, aproveitando-se as economias de escala. Num período de tempo relativamente curto, a comunidade autônoma conseguiu ampliar de forma significativa o sistema de metrô e de transporte público (ver Box 1). Mais recentemente, contudo, a cidade central de Madrid reivindica um espaço de interlocução maior na região metropolitana. Presenciamos um movimento de contestação do modelo de gestão forte por parte da própria cidade central, o que se reflete tanto na duplicação de iniciativas (particularmente em áreas como ciência, tecnologia e inovação e desenvolvimento econômico), quanto na fragilização da coordenação de funções de interesse comum, como o planejamento do uso e ocupação do solo. O modelo metropolitano madrileño, portanto, encontra-se num ponto de inflexão, a partir do qual a cidade de Madrid visa negociar a consolidação e o aprimoramento do processo de descentralização no pacto espanhol (visto que a descentralização sobrecarregou as comunidades autônomas, mas não reforçou as cidades grandes). Sem mudanças, a cidade central e a sociedade civil continuarão reivindicando voz maior no processo de pactuação em escala metropolitana.²

¹ No âmbito dos seus estudos territoriais, a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) adota uma definição de área funcional em termos da intensidade dos movimentos pendulares (moradia – estudo/trabalho) entre a cidade central e o entorno. Ver, por exemplo, OCDE (2007; 2008).

² O curioso é que a rivalidade entre a Prefeitura e a comunidade autônoma (CA) ocorre mesmo que o presidente da CA e o prefeito da cidade de Madrid pertençam ao mesmo partido. O atual prefeito de Madrid também já ocupou o cargo de presidente da comunidade autônoma.

Box 1 A COMUNIDADE AUTÔNOMA DE MADRID – CONTESTAÇÃO INTERNA NO MODELO FORTE

No ano de 2006, a região metropolitana de Madrid, composta por 179 cidades, tinha 6.008.183 habitantes, dos quais 3.128.600 concentravam-se na cidade central (ver Figura 1). O arranjo beneficiou-se da coincidência entre a área funcional e a institucional, e de um processo gradual de descentralização de atribuições e responsabilidades do governo nacional para a comunidade autônoma, que, de fato, consolidou-se como órgão metropolitano principal.

Este cenário gerou uma série de vantagens em termos da ampliação e consolidação das principais redes de infra-estrutura. O sistema de metrô, por exemplo, cresceu numa taxa anual de 6%, que culminou em sua duplicação, desde 1984. O consórcio público de transporte, composto por representantes do governo nacional, regional e local, além de atores dos sindicatos de trabalhadores e das empresas, representou um mecanismo participativo e pragmático, e conseguiu coordenar a implantação de medidas bem sucedidas, como a integração tarifária e das rotas.

Entretanto, no caso espanhol, o processo de descentralização não se completou. Grandes cidades como Madrid reivindicam maior espaço de articulação no sistema como um todo. Há tempo se discute mudanças no arcabouço institucional. A legislação acerca do chamado *Pacto Local* prevê uma readequação das relações intergovernamentais em geral, com ênfase específica nas relações entre a província (comunidade autônoma) e as cidades maiores. No caso específico de Madrid, ainda está em andamento uma negociação sobre a chamada Lei das Capitais, que prevê um *status* especial para a cidade. O processo de elaboração de propostas específicas para regulamentar estas leis, porém, é demorado.³ Enquanto isso, os custos de oportunidade internos no arranjo atual aumentam.

Primeiramente, a contestação do papel da comunidade autônoma na cidade de Madrid tem acarretado uma duplicação de esforços e iniciativas, principalmente na área de desenvolvimento econômico e de ciência e tecnologia. O número de incubadoras tecnológicas na região metropolitana é excessivamente grande, culminando na fragmentação de projetos e na ausência de uma perspectiva mais estratégica. Enquanto a região conseguiu negociar convênios para a instalação de incubadoras tecnológicas com várias cidades industriais na periferia, como Getafe, não conseguiu elaborar iniciativas comuns com Madrid. No que se refere ao desenvolvimento econômico, vale ressaltar que tanto a comunidade (Instituto Madrilenho para o Desenvolvimento Econômico - INMADE)

³ Na realidade, a própria lei que criou as comunidades autônomas no ano de 1983 já previa um *status* especial para a cidade de Madrid.

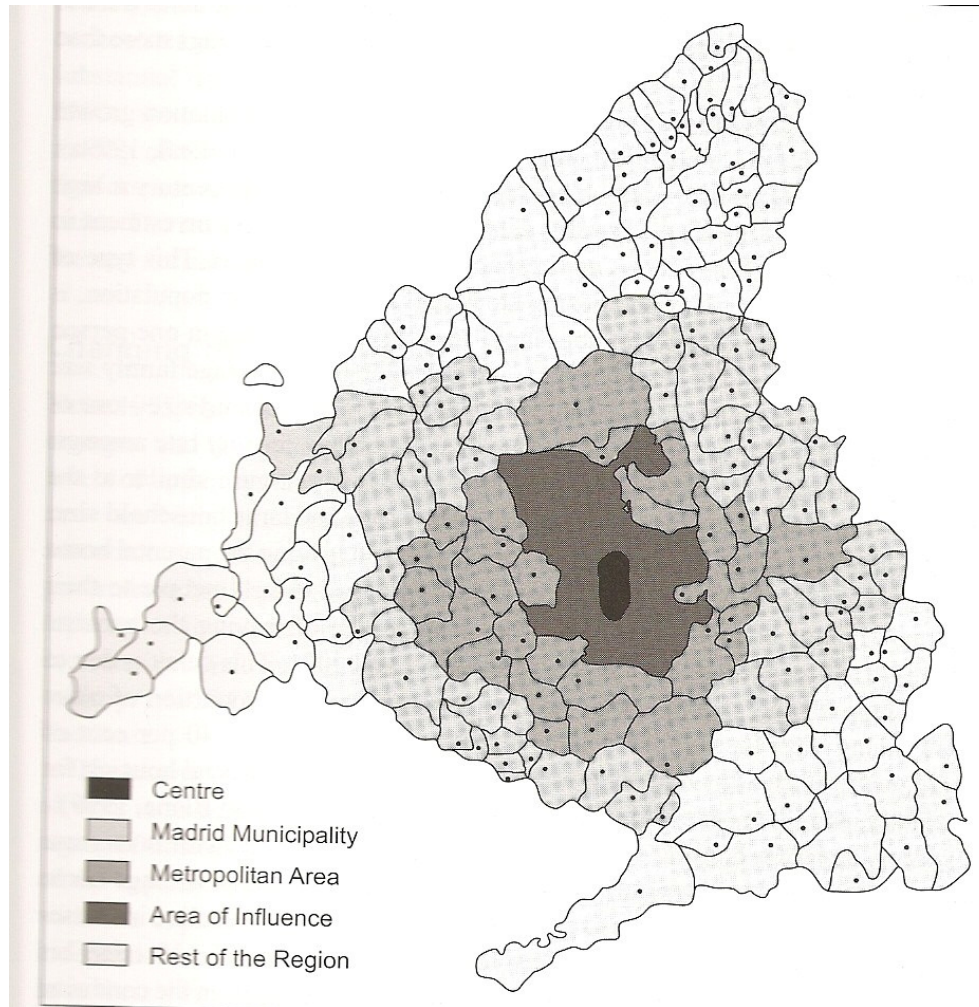
como a cidade (Madrid Empreende) possuem uma agência de desenvolvimento, com pouca coordenação e sinergia entre essas instituições.

Em segundo lugar, não há um mecanismo *ex-ante* de coordenação do planejamento do uso e ocupação do solo entre as cidades metropolitanas e a comunidade autônoma. No sistema atual, a comunidade autônoma aprova (ou rejeita) *ex-post* os planos diretores municipais, o que esvazia o sistema de qualquer capacidade proativa de nortear o desenvolvimento territorial da metrópole. Não surpreende que os dados mais recentes mostrem um crescente descompasso entre as políticas setoriais de transporte, de mobilidade e de meio ambiente. Essa falta de integração reflete-se num crescimento exponencial da mobilidade privada entre as cidades industriais e a cidade central de Madrid.

Paradoxalmente, conforme também observa um estudo recente da OCDE, não faltam mecanismos institucionais de cooperação entre os entes governamentais. Além do Consórcio Público do Transporte, mencionado acima, existem 50 contratos de cooperação intermunicipal para a provisão de serviços específicos, envolvendo aproximadamente 156 dos 179 municípios (exceto Madrid).

Fonte: Elaboração do autor e OCDE (2007)

FIGURA 1 – A REGIÃO METROPOLITANA DE MADRID



4. **A análise do arranjo institucional metropolitano da Inglaterra não pode ser dissociada do caráter tradicionalmente centralizado das relações intergovernamentais no País.** Na Inglaterra, os governos locais são relativamente frágeis e a institucionalização das regiões metropolitanas sempre ocorreu sob forte influência do governo nacional. Nos anos 1960, o governo nacional trabalhista criou a chamada Greater London Council (GLC), ou Conselho Metropolitano de Londres, contando com conselheiros eleitos, uma pequena base tributária própria e atribuições relativamente amplas nas áreas de transportes e de organização do

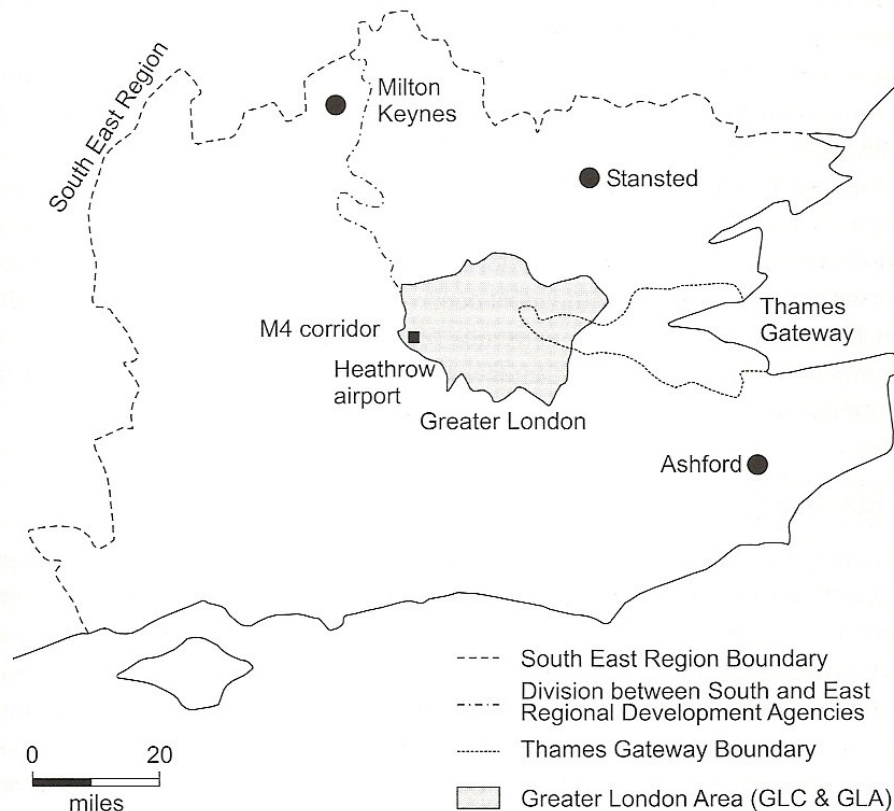
uso e ocupação do solo. A relativa força da GLC transformou-se numa ameaça para o governo central, o que culminou na sua extinção pelo governo Thatcher.

No decorrer dos anos 1990 foi o setor privado que, ironicamente, queixou-se da ausência de um arranjo institucional mais forte para representar os interesses da cidade-região em geral, e da praça financeira da *city* em particular, no cenário internacional. Mais particularmente, a falta de transparência e de clareza na organização das funções de interesse comum e a perda de competitividade da Grande Londres fizeram com que o tema metropolitano voltasse a ser pautado pelas lideranças públicas e privadas. Foi o governo trabalhista de Blair que reintroduziu o debate sobre o planejamento regional e metropolitano, tanto por meio da criação de agências regionais, quanto, no caso de Londres, pela recriação da Greater London Authority (GLA). Desta vez, a GLC ressurgiu das cinzas com um prefeito eleito e com atribuições bem definidas nas áreas temáticas de desenvolvimento econômico, transportes e uso e ocupação do solo. O governo Blair também criou uma Agência de Desenvolvimento Econômico de Londres, com a missão específica de apoiar a cidade na recuperação do terreno perdido como uma das melhores capitais para negócios.

É inegável que o novo arcabouço institucional da cidade de Londres conseguiu melhorar o ambiente de negócios. O prefeito de Londres aglutinou o conjunto dos atores locais em torno de um projeto que transmitiu maior clareza e transparência no direcionamento estratégico da cidade no cenário internacional. A Agência de Desenvolvimento de Londres proporcionou, também, resultados concretos em áreas temáticas estratégicas, como o desenvolvimento econômico e o transporte público, além da redução dos congestionamentos por meio de medidas ousadas, como o pedágio para a área central. Apesar da maior visibilidade do prefeito eleito, o arranjo metropolitano permaneceu relativamente centralizado e dependente das fontes de recursos do governo nacional. Diferente do caso de Madrid, a área funcional de Londres é mais ampla que a área de atuação da própria GLA, reduzindo substancialmente a efetividade das políticas regionais da instituição. A área funcional de região metropolitana de Londres é coberta por três agências complementares (South Region, GLA e East Region), sem que a coordenação entre essas instituições seja automaticamente garantida (ver Figura 2).⁴

⁴ Historicamente, o crescimento horizontal e suburbano da região metropolitana de Londres pode ser contextualizado à luz da política de preservação de um cinturão verde em torno da região de Londres. Esse cinturão resultou num padrão de grandes deslocamentos pendulares entre as cidades-dormitório e a região de Londres.

FIGURA 2 – A ÁREA FUNCIONAL DE LONDRES E A GREATER LONDON AUTHORITY (AUTORIDADE DA GRANDE LONDRES).



Fonte: Salet et al. (2003)

- 5. A experiência da região metropolitana de Marseille-Aix mostra os limites e potencialidades de repactuação entre os atores locais no sistema francês relativamente centralizado.** Cabe ressaltar que se trata de um território com baixo grau de capital social e com grandes disparidades intrametropolitanas, e que foi fortemente afetado pelo processo de reestruturação produtiva. A partir de meados dos anos 1960, a reestruturação das indústrias petroquímica, naval e de mineração afetou intensamente a cidade de Marseille, que entrou em processo de decadência. Ao mesmo tempo, no bojo do processo de descentralização, desencadeado a partir dos anos 1980, as cidades e regiões francesas ganharam um grau de autonomia maior para estruturar suas políticas, mas sem mecanismos que garantissem um grau de cooperação adequado na escala metropolitana. Conseqüentemente, e apesar de algumas iniciativas do governo central para estimular a

cooperação entre as cidades/*comunes* (por meio de contratos de programa e de legislação específica sobre as chamadas comunidades urbanas etc.), a região de Marseille-Aix mergulhou em processos de concorrência predatória entre as cidades que a compunham, culminando num tecido socioespacial fragmentado, caracterizado pelos altos índices de exclusão socioespacial e pela guerra tributária contínua.

A partir do ano de 2001, porém, ocorreu um fortalecimento gradativo da comunidade urbana (espécie de consórcio intermunicipal), principalmente em função de dois fatores. Primeiramente, houve uma consciência maior entre os prefeitos de que a decisão de delegar determinados serviços de interesse comum deveria acontecer de forma consensual, isto é, a partir da análise individual de cada cidade/*comune* acerca da relação custo/benefício da regionalização. Um número crescente de cidades inseriu-se na comunidade urbana em função da inviabilidade de arcar, individualmente, com os custos de operação e manutenção de serviços como o transporte público e a gestão de resíduos sólidos. Um segundo fator que fortaleceu o movimento de consorciamento foi o sistema de incentivos financeiros seletivos montado pelo governo central para estimular as comunidades urbanas. Esse sistema desempenhou papel importante na redução da guerra tributária entre as cidades.

Ainda é cedo para afirmar se, de fato, a comunidade urbana representa um embrião de governança metropolitana no caso da Marseille, mas é possível fazer um balanço positivo desse ponto de inflexão, ocorrido numa trajetória histórica caracterizada pela falta de articulação e coesão entre as cidades da região. (ver Box 2).

Box 2 MARSEILLE–AIX: BUSCANDO GOVERNANÇAS INTERMUNICIPAIS COOPERATIVAS NA METRÓPOLE MEDITERÂNEA

Apesar da cidade de Marseille ainda concentrar a maior parte da população da Região de Marseille-Aix, a área metropolitana é nitidamente policêntrica, com uma dinâmica complexa composta por vários núcleos que se desenvolveram de forma relativamente independente. Desde os anos 1960, a cidade de Marseille perde atividade econômica e população; enquanto no período de 1982 a 1999 a cidade perdeu 73.360 habitantes (um decréscimo de 6.7%), na mesma fase o entorno de Marseille cresceu em 188.911 pessoas (um acréscimo de 8.2%). O crescimento suburbano segue um padrão de pequenos arquipélagos, segregados de acordo com a faixa de renda e a inclusão econômica.

A Figura 3 mostra, sinteticamente, o rebatimento do processo de reestruturação produtiva sobre a área metropolitana, que é composta por três eixos. O primeiro é a própria cidade de Marseille, cuja economia industrial entrou em colapso nos anos 1960 e desencadeou uma

crise intensa nas duas décadas seguintes. O segundo eixo, Fos-Martigues, localizado na região oeste de Marseille, concentra as grandes plantas industriais do complexo químico e energético, que passaram por um processo de enxugamento nos anos 1970 e 1980. As cidades de Gardanne (mineração) e La Ciotat (indústria naval) passaram também por crises intensas a partir dos anos 1980. Por fim, o eixo da Aix (Les Milles, Rousset) aglutina as indústrias high-tech (incentivadas pelos investimentos estatais na década de 1970), que impulsiona o desenvolvimento urbano a partir dos anos 1990.

De forma geral, trata-se de um território com presença significativa de redes de grandes empresas, que descentralizam várias funções empresariais para outros países/continentes. Até recentemente, a região apresentou um baixo grau de capital social, o que se refletiu na quase ausência de cooperação intermunicipal e em uma disputa predatória entre as cidades pela atração de atividade econômica.

Até 1982, o sistema francês era extremamente centralizado, privilegiando o papel dos órgãos administrativos do estado central no espaço local (particularmente por meio da figura do chamado *préfet*) sobre os representantes eleitos das cidades (*comunes*) e regiões. Nos anos 1980 esse quadro muda, a partir de um movimento de descentralização política para as *comunes* e regiões, com conseqüente perda da capacidade de articulação do *préfet*. Percebe-se duas conseqüências indiretas desse processo para a questão metropolitana.

O enfraquecimento do estado central nas relações intergovernamentais significa que não há garantia de coordenação horizontal de iniciativas entre as cidades/*comunes*, e entre as cidades e as regiões. Mesmo assim, em algumas regiões metropolitanas, como Lille, Lyon e Rennes, surgem, de forma mais ou menos espontânea, mecanismos de coordenação. Não é o caso da região metropolitana de Marseille–Aix.

Uma outra conseqüência é o desafio de garantir um grau mínimo de coordenação (vertical) entre o circuito administrativo (dominado pelos representantes do estado central, como o *préfet* ou os representantes dos ministérios), por um lado, e o circuito político das cidades e regiões, por outro. Apesar de algumas inovações, como os contratos de gestão de cinco anos entre o governo nacional e as regiões, e a regulamentação das comunidades urbanas, é inegável que os avanços no período de 1980 a 2000 ainda são embrionários.

Isso também é verdade para o caso da região de Marseille-Aix. A partir dos anos 2000, contando com o processo de elaboração dos contratos nacionais de gestão entre a esfera nacional e a regional no período de 2000 a 2006, vários atores (locais, regionais e nacionais, representantes do setor público e empresários) começam a se conscientizar do papel estratégico das economias metropolitanas no contexto europeu. No caso específico da região de Marseille-Aix, duas mudanças devem ser destacadas.

A primeira é o princípio de autonomia que norteia a decisão da cidade de entrar na comunidade urbana/consórcio. A decisão voluntária do prefeito acerca da entrada na comunidade será sempre baseada na avaliação racional dos custos e benefícios. Um conjunto crescente de prefeitos aderiu à comunidade em função dos benefícios de uma gestão compartilhada de serviços que exigem uma escala mínima, como o transporte público e o tratamento e destino final de resíduos sólidos.

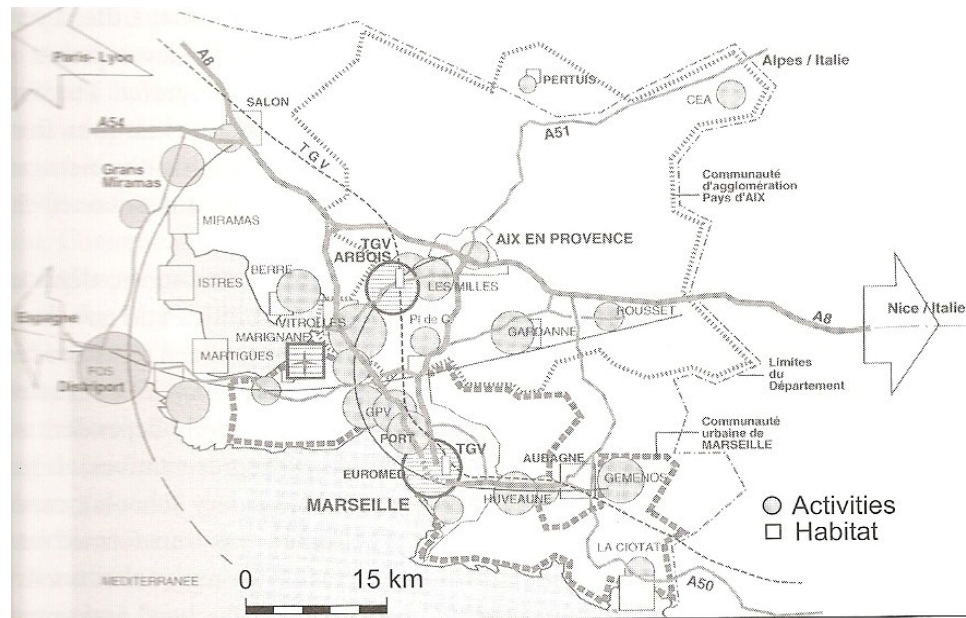
A segunda mudança refere-se ao conjunto de incentivos financeiros que foram utilizados pelo governo central para induzir a adesão às comunidades urbanas. A chamada Lei Chevènement, que reduziu a guerra tributária entre os municípios, estipulando alíquotas unitárias para os impostos sobre a atividade econômica, desempenhou um papel particularmente importante. Além disso, as cidades podem receber a chamada *taxe professionnelle unique*, que representa um incentivo adicional à cooperação.⁵

Apesar do fato de ainda permanecerem uma série de rivalidades entre as cidades da região metropolitana, é inegável a proliferação de redes de cooperação na região de Marseille-Aix, incluindo outras escalas territoriais de poder.

Fonte: Salet et AL., 2003

⁵ É evidente que as cidades menores, com base tributária mais frágil, adeririam aos mecanismos da lei. No entanto, a lei também estimulou a adesão dos municípios com base tributária mais dinâmica (e com capacidade de usá-la numa guerra tributária), principalmente por meio da garantia da manutenção das receitas e pela redistribuição somente dos ganhos tributários associados à eliminação da guerra tributária.

FIGURA 3 – A REGIÃO DE MARSEILLE–AIX



Fonte: Salet et AL. (2003)

6. No Canadá, encontramos casos de forte rivalidade entre a esfera provincial e a cidade metropolitana, culminando em processos complexos, e freqüentemente contraditórios, de reestruturação institucional, implicando em fusões e separações de municípios metropolitanos. O caso de Toronto talvez seja emblemático das tensões entre a província e a cidade metropolitana. Até 1998, a organização da Grande Toronto caracterizou-se pelo perfil federativo, isto é, pela convivência mais ou menos sinérgica entre uma estrutura institucional metropolitana, responsável por serviços de interesse comum como transporte, saneamento básico e habitação etc., enquanto as cidades metropolitanas encarregavam-se das funções de cunho nitidamente municipal. Houve pequenas mudanças nesse sistema no decorrer do tempo, como, por exemplo, a substituição do sistema de eleição indireta dos conselheiros (via indicações das próprias cidades) pelas eleições diretas para o conselho metropolitano no ano de 1988. No decorrer do tempo mudou-se também o número de cidades metropolitanas de treze para seis. A grosso modo, o balanço inicial era de um sistema que funcionava razoavelmente bem, mas cuja abrangência territorial precisava ser ampliada à luz do transbordamento do limite administrativo da cidade metropolitana. A

decisão considerada mais lógica, isto é, a de manter a estrutura federativa, mas ampliar a sua abrangência territorial, entretanto, não se concretizou. Ao invés disso, e após uma discussão polêmica que não conseguiu aglutinar as forças sociais em torno de um consenso mínimo, o governador Harris suprimiu o arranjo federativo no ano de 1998. Por meio de uma fusão forçada entre as cidades metropolitanas, substituiu-o por uma instituição metropolitana única. O motivo oficial que consubstanciava a decisão de unir as seis cidades metropolitanas era a redução de custos (associada à duplicação de estruturas de custeio municipal) e o aproveitamento de economias de escala. Estudos iniciais, no entanto, apontam que essa redução de custos não ocorreu. Na realidade, há indícios de que a fusão tenha desencadeado uma escalada de custos, tanto em função dos problemas de transição, quanto em função de um processo natural de *nivelamento para cima* dos vencimentos no caso de fusão de estruturas salariais desiguais entre os municípios.⁶

7. ***A cidade de Montreal talvez seja uma experiência ainda mais complexa que a do Toronto, pois a pauta da agenda metropolitana alavanca uma série de conflitos mais amplos, que remetem à relação da província de Quebec com a Federação canadense.*** Antes do ano de 2001, a organização da região metropolitana seguia um arranjo federativo com duas esferas de governança (local e metropolitana), mais ou menos alinhado ao modelo francês das comunidades urbanas mencionado anteriormente. No mesmo ano, porém, o governo da Província de Quebec implantou uma fusão forçada de 28 municípios da área global da comunidade urbana (composta por 82 cidades). O motivo oficial alegado pela província era o de que a consolidação facilitaria uma política global de redistribuição de renda das cidades mais afluentes (no caso de Montreal localizadas na periferia) para as áreas mais vulneráveis, enquanto uma estrutura consolidada também proporcionaria maiores vantagens para a política de desenvolvimento econômico no cenário da globalização.⁷ Como em Toronto, a reforma institucional em Montreal foi polêmica. O partido liberal, que venceu as eleições provinciais no ano de 2003, imediatamente reverteu a decisão e iniciou uma contra-reforma. No ano de 2004, organizou um referendo para a recriação das cidades metropolitanas. Em 15 dos 22 municípios onde houve o referendo, as cidades separaram-se novamente da estrutura consolidada no ano de 2004. O resultado líquido dessa *dialética socioinstitucional* é um sistema altamente complexo e volátil, que nem sempre transmite com clareza para o cidadão a gama de responsabilidades, atribuições e fontes de financiamento no âmbito da região metropolitana.

⁶ Smith (2007), por exemplo, alega que o governo Harris buscou conter o crescimento da influência da região metropolitana de Toronto.

⁷ Novamente, Smith (Ibid, 2007) argumenta que houve uma política paralela por trás do processo de reestruturação institucional. Apesar do fato de ter havido um avanço na política habitacional de interesse social, a incorporação dos municípios periféricos afluentes da Grande Montreal reduziria a chance de emancipação dessas cidades caso ocorresse um movimento de separação da Província de Quebec do Canadá.

8. **O modelo norte-americano de gestão e organização das regiões metropolitanas pode ser caracterizado como um arranjo relativamente frágil.** A evolução socioespacial e institucional das metrópoles norte-americanas culminou num sistema relativamente fragmentado e polarizado, tanto em termos raciais como espaciais. A literatura aponta vários motivos para esse padrão (Stephens e Wikstrom, 2000). Uma legislação estadual de uso e ocupação do solo flexível, financiamentos habitacionais subsidiados, investimentos maciços no transporte rodoviário, governos locais relativamente fortes, produtores de um sistema de zoneamento que podia excluir a população de baixa renda, além de uma tradição enraizada de autonomia local foram elementos que contribuíram para uma proliferação espetacular do número de governos e de todos os tipos de autoridades locais. Regiões metropolitanas como Nova Iorque, por exemplo, estão espalhadas por três estados, 31 condados, 800 municípios e mais de 1.000 distritos específicos voltados para a provisão de serviços de interesse comum (Yaro, 2000, p.45).

De certa forma, a organização fragmentada das regiões metropolitanas nos EUA remete ao debate conceitual conduzido por volta dos anos 1920 entre a escola reformista, por um lado, e a vertente da escolha pública, por outro (Stephens e Wikstrom, 2000). Os autores pertencentes à *vertente reformista* afirmavam que as regiões metropolitanas norte-americanas precisavam de uma estrutura institucional consolidada, com capacidade de intervenção territorial. Por outro lado, conforme vimos anteriormente, os teóricos da perspectiva da escolha pública argumentavam a favor de estruturas fragmentadas, que pudessem tanto estimular uma concorrência benéfica entre os governos locais (eficiência), como favorecer a proximidade entre administrador e cidadão (voz). É quase desnecessário afirmar que, no caso dos EUA, os defensores das teses da vertente da escolha pública venceram esse debate. Analisando o arcabouço institucional, verificamos que, com poucas exceções, não encontramos instituições supramunicipais fortes.

Todavia, principalmente a partir de meados dos anos 1990, testemunhamos um ponto de inflexão no debate sobre as regiões metropolitanas nos EUA (Rojas et. AL., 2008). A ampla evidência da intensa segregação racial e espacial e a polarização entre as áreas centrais e as cidades do subúrbio colocam em cheque a própria viabilidade econômica, social e ambiental das áreas metropolitanas como um todo (Wheeler, 2002). Principalmente em função das interdependências funcionais entre a cidade central (que concentra os segmentos mais vulneráveis) e o subúrbio (com os setores relativamente mais abastados), algumas lideranças começam a se conscientizar do fato de que a polarização entre os territórios ameaça a própria viabilidade da região metropolitana. Um número crescente de autores e formadores de opinião retornou o tema da gestão e da organização das áreas metropolitanas à pauta do debate político nos EUA, seja sob o rótulo de crescimento compacto (*smart growth*), seja na linha dos autores que pertencem à vertente do chamado

novo regionalismo, que prega, também, mecanismos de cooperação mais fortes entre o mosaico de atores e instituições na região metropolitana (Wheeler, 2002)

9. **A Internationale Bauausstellung Emscher Park (IBA Emscher Park), ou Exposição Internacional de Projetos de Construção para o Rio Emscher, representou uma inovação no sistema de governança regional-metropolitana na Alemanha dos anos 1990, mobilizando, de forma flexível e pragmática, um conjunto de atores (17 municípios, setor privado, sindicatos de trabalhadores e entidades da sociedade civil) em torno de um programa ambicioso de revitalização ambiental, socioeconômica e urbanística do Vale do Ruhr.** A região do Vale do Ruhr, com aproximadamente 5.4 milhões de habitantes, desempenhou o papel de motor da industrialização tardia da Alemanha no século XIX, mas, a partir dos anos 1960, enfrentou um processo intenso de reestruturação produtiva de setores-chave de sua economia, principalmente da siderurgia e da mineração de carvão. A partir desse período, a economia extrativista perdeu aproximadamente 350.000 postos de trabalho, enquanto a concorrência internacional e os avanços tecnológicos na siderurgia fizeram com que o Vale do Ruhr perdesse, aproximadamente, mais 90.000 empregos. Na véspera dos anos 1990, a região não somente enfrentava uma das piores crises econômicas da sua história, mas se deparava com um passivo ambiental gigantesco, que se manifestou na degradação do Rio Emscher, na contaminação do solo e na baixa qualidade de vida.

A inovação da IBA residia no fato de criar uma organização flexível e ágil, cuja missão era mobilizar os principais atores envolvidos e afetados pela crise no Vale do Ruhr. O governo estadual, com participação dos 17 municípios, as empresas, os sindicatos dos trabalhadores e as entidades da sociedade civil montaram a agência da IBA no formato de uma empresa, cuja estrutura acionária pertencia ao governo estadual (ver Box 3). A IBA transformou-se numa fórmula inovadora para intermediar e mobilizar uma carteira ampla de programas em busca de uma nova identidade regional para o Vale do Ruhr. No período de 1988 a 1998, conseguiu intermediar mais de 120 programas voltados para a recuperação ambiental, socioeconômica e urbanística do Vale do Ruhr. O que chamou a atenção é que, talvez impulsionada pela gravidade da crise, a abordagem da IBA deixou de lado um debate espinhoso sobre o melhor arranjo institucional para a região do Vale do Ruhr; na realidade, a própria IBA representou um arranjo temporário para desencadear programas concretos de revitalização. Entretanto, , talvez o pragmatismo e a flexibilidade tenham sido, ao mesmo tempo, o ponto frágil da experiência. Em 1999, vencido o prazo pactuado entre os atores locais para a vida útil da instituição, a IBA foi extinta, sem que a região conseguisse avançar no debate estrutural sobre o fortalecimento institucional das instâncias regionais de planejamento. A região voltou, então, aos mesmos impasses institucionais e políticos anteriores ao lançamento da IBA.

Box 3 REGIONALISMO POR PROJETOS - A IBA COMO AGÊNCIA TERRITORIAL INTERMEDIADORA NO VALE DO RUHR – ALEMANHA – 1989 – 1999

A IBA Emscher Park, criada pelo Estado Renânia do Norte-Westfália e ativa no período de 1989 a 1999, tinha o formato jurídico de empresa com capital aberto, cuja estrutura acionária pertencia inteiramente ao governo. Sua área de atuação abrangia o território das 17 cidades localizadas na beira do Rio Emscher no Vale do Ruhr (Figura 4), que foi intensamente afetada pelo padrão de industrialização pesada da Alemanha.

O papel-chave na IBA para a mobilização e a aprovação de programas era exercido por seu conselho diretor, presidido pelo secretário estadual de desenvolvimento urbano, e integrado por representantes do setor empresarial, do sindicato dos trabalhadores e de associações da sociedade civil, todos ligados a temas relevantes como meio ambiente, planejamento urbano e regional e desenvolvimento econômico e tecnológico.

Apesar de uma estrutura operacional enxuta, de aproximadamente 30 pessoas, e uma injeção financeira inicial limitada do governo estadual, a instituição conseguiu mobilizar uma carteira grande e diversificada de projetos, somando aproximadamente 5 bilhões de marcos alemães ao longo dos 10 anos de sua existência. A própria IBA não executou programas e projetos, nem gerou dinheiro adicional, mas aglutinou e mobilizou vários segmentos, atores sociais e fundos existentes em torno de uma visão integrada para o futuro do Vale do Ruhr. Para viabilizar essa metodologia de trabalho, utilizou-se de processos participativos de planejamento estratégico regional, e de concursos de idéias para realizar a implantação de programas e projetos inovadores.

A maioria dos projetos articulados pela IBA contou com recursos de fundos regionais de reconversão, advindos da comissão européia ou dos governos nacional, estadual ou municipal. O governo estadual contribuiu para com mais de 56 programas, voltados para temas como renovação urbana, habitação, apoio a micro e pequenas empresas, capacitação de mão-de-obra, e recuperação ambiental e ecológica de terrenos contaminados. Aproximadamente dois terços dos recursos eram públicos e o setor privado participou com o restante dos investimentos.

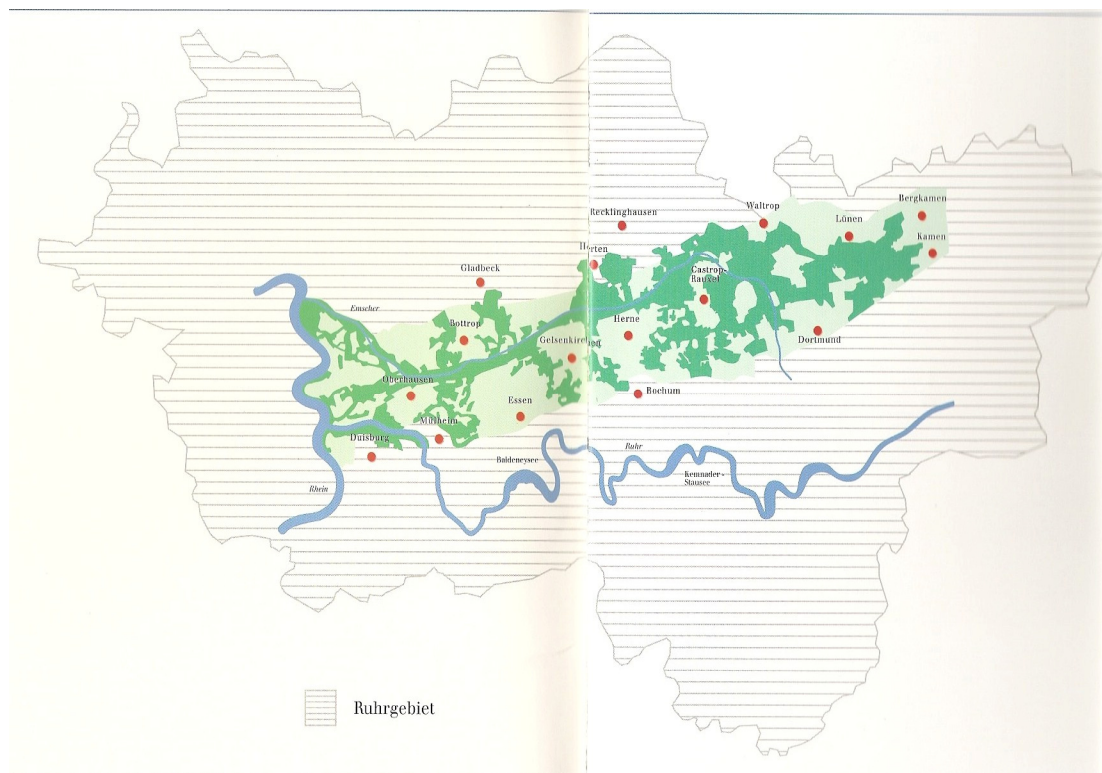
Diferentemente de muitas estratégias de revitalização da época, vale ressaltar que a IBA buscava preservar parte da memória e da paisagem industrial da região. A carteira de projetos destacava eixos centrais como *paisagismo e espaços públicos de qualidade para o Parque do Emscher* (articulação dos espaços públicos fragmentados num grande parque regional), *recuperação do Rio Emscher, moradia e trabalho no Parque* (indução da instalação de comércio, serviços e incubadoras tecnológicas no Parque do Emscher), *monumentos industriais* (preservação e reutilização de galpões siderúrgicos para artistas e projetos de ecoturismo), *moradia e desenvolvimento urbano* (construção de aproximadamente 3.000

novas casas e reforma de igual número de estruturas) e *políticas de capacitação, trabalho e empresariamento* (apoio a iniciativas de qualificação e à criação de micro e pequenas empresas).

No ano de 1999 a IBA foi extinta, conforme o pacto que deu origem à instituição. Apesar de uma herança positiva em termos da inovação dos programas executados, esse dinamismo não se enraizou nas instituições existentes. Não se avançou na direção de um novo arcabouço institucional efetivo para a região, que pudesse dar continuidade e sustentabilidade à efervescência regional concatenada pelas iniciativas da IBA. Na prática, isso legou a continuidade e a manutenção dos programas regionais aos organismos tradicionais, como o próprio *Regionalverband Ruhr* (o consórcio dos municípios da região).

Fonte – NRW Forum Kultur und Wirtschaft Dusseldorf. *RheinRuhrCity. The Hidden metropolis*. Dusseldorf, NRW, 2002.

FIGURA 4 – A ÁREA DE ATUAÇÃO DA IBA – EMSCHER PARK – VALE DE RUHR (ALEMANHA)



10. O período pós-*apartheid* na sociedade sul-africana mostra que a discussão sobre o melhor arranjo institucional para as regiões metropolitanas está intrinsecamente relacionada à pauta da agenda nacional, com temas estratégicos como a redução das grandes

disparidades socioespaciais e raciais. Já por ocasião das negociações entre as principais forças sociais acerca da nova constituição sul-africana, percebeu-se um embate de idéias sobre o melhor arranjo institucional para as regiões metropolitanas. Na realidade, as divergências a respeito do tema metropolitano coincidiram, em grande medida, com as diferenças partidárias e a posição ocupada por cada vertente no espectro sociopolítico do País. Por um lado, o Partido do Congresso Nacional Africano (ANC), que acabou de assumir o governo, era favorável a um arranjo metropolitano forte, prevendo a união das cidades metropolitanas numa estrutura institucional consolidada. A justificativa era a de que somente uma estrutura consolidada poderia proporcionar capacidade operacional, base política e tributária para executar políticas redistributivas, canalizando recursos das cidades mais afluentes para as vastas áreas marginalizadas durante o regime de *apartheid*. Outra vantagem de um arranjo metropolitano consolidado seria a capacidade maior de nortear um sistema de uso e ocupação do solo, e um mercado imobiliário mais acessível para as camadas vulneráveis, principalmente por meio de instrumentos como as zonas especiais de interesse social, a produção habitacional e a disponibilização de terra nas áreas de melhor localização. Por outro lado, o Partido Nacional (associado a antigos apoiadores do regime de *apartheid*) argumentava a favor de um arranjo metropolitano mais frágil, com estruturas municipais fortes, para evitar o predomínio do ANC. Na visão do Partido Nacional, um sistema fragmentado poderia preservar a hegemonia branca em algumas pequenas cidades afluentes do subúrbio.

O embate de posições criou um compromisso que se caracterizou por uma estrutura metropolitana federativa, com uma agência metropolitana relativamente fraca e cidades fortes. Apesar dos conflitos esporádicos, principalmente na região metropolitana da Cidade do Cabo, e em torno de questões como o desenvolvimento econômico, o transporte e o uso e ocupação do solo, a avaliação inicial era de que o sistema funcionava razoavelmente bem.

No período pós-constituição de 1996 vários acontecimentos alteraram este arranjo institucional. Um relatório governamental de 1998 sobre a governança local, que lembrou a posição do ANC à época das negociações constitucionais, apontava para a necessidade de um sistema de organização e gestão mais centralizada e menos fragmentada para as regiões metropolitanas. Isso gerou protestos em várias províncias, mas uma comissão de pesquisa, que recebeu a encomenda de aprofundar e analisar as implicações de vários modelos institucionais para a governança metropolitana, acabou acatando essas recomendações. A lei de 1998 sobre as novas estruturas municipais de fato e de júri substituiu o arranjo federativo por um modelo de única cidade metropolitana. Um estudo recente da OCDE (2008) levanta a hipótese de que, à luz do caráter fortemente contestado do modelo institucional da região metropolitana, a cidade metropolitana (*the unicity*) não garante automaticamente uma gestão mais eficaz. No caso específico da Cidade de Cabo, tanto dentro da cidade metropolitana (em função das grandes disparidades intrametropolitanas), como entre a própria e a província de Western Cape, há um conjunto de conflitos intensos.

Ainda de acordo com o referido estudo, o cenário de rápidas mudanças institucionais, que ocorreram num período de tempo relativamente curto, reduziu também a transparência do sistema como um todo, e gerou altos custos de transição.⁸

11. **A síntese das experiências internacionais mencionadas mostra que é difícil vislumbrar um modelo institucional único e ótimo para nortear a gestão e organização das regiões metropolitanas.** As regiões metropolitanas são espaços de contestação e de negociação de conflitos, envolvendo uma gama ampla de atores e de escalas territoriais de poder. De certa forma, as próprias escalas (local, regional, metropolitana, nacional e internacional) são construções políticas, frutos de processos de negociação entre interesses e segmentos freqüentemente conflitantes. Nesse contexto, o debate sobre os arranjos institucionais para a gestão metropolitana assume novo sentido; de certa forma, não se trata de aplicar uma fórmula única (e cair num chamado fetiche institucional), mas de buscar a melhor forma para a resolução de conflitos, e para a condução do processo de repactuação entre os vários atores e escalas de poder. Ao mesmo tempo, a escolha do arranjo não pode ser dissociada do contexto socioeconômico, político, histórico e jurídico mais amplo de países e regiões. Essas observações gerais não facilitam o debate sobre as melhores estratégias para o fortalecimento institucional das regiões metropolitanas, mas reduzem as expectativas falsas e exageradas acerca de cada um dos modelos institucionais que discutimos anteriormente.

À primeira vista, **o modelo forte de organização metropolitana** proporciona bons resultados em termos de implantação de uma extensa rede de infra-estrutura, que cobre uma parte substancial da área funcional. Este arranjo também facilita a obtenção de economias de escala e a execução de políticas de redistribuição de renda na região como um todo. Ao mesmo tempo, a evolução da região metropolitana de Madrid no período pós-Franco e, de certa forma, das cidades metropolitanas de Toronto, Montreal e da Cidade de Cabo (África do Sul), após os respectivos processos recentes de fusão forçada, mostram os limites desse modelo. Há um processo de contestação intensa no âmbito desses arranjos, no qual os atores locais buscam maior voz na elaboração e na execução das políticas metropolitanas. Se essas tensões e divergências de interesses sociopolíticas não são canalizadas e mediadas, ocorrem processos de duplicação de iniciativas (Madrid) ou oscilações e mudanças institucionais rápidas, com conseqüente perda da transparência referente à alocação de atribuições e de responsabilidades na região metropolitana (Montreal e Cidade de Cabo).

23-01-2009

Da mesma forma, **o modelo frágil de organização metropolitana** apresenta uma série de limites e oportunidades, cujo aproveitamento depende de circunstâncias específicas. Por

⁸ O estudo analisa o quadro das freqüentes mudanças institucionais em termos do conceito de “institutional fatigue” (cansaço institucional).

um lado, como demonstra a experiência norte-americana, há um pragmatismo na articulação, caso a caso, de funções e setores específicos, como o transporte, a educação, o desenvolvimento econômico, a moradia e a revitalização ambiental de áreas degradadas. No âmbito de um processo de aprendizagem gradativa com a articulação setorial, os atores poderiam se conscientizar da viabilidade de arranjos metropolitanos mais fortes. Entretanto, a ausência de uma visão territorial, que desempenha papel de elo entre as diversas intervenções setoriais, por um lado, e de uma estratégia global de desenvolvimento metropolitano, por outro, representam uma debilidade sistêmica. Esse déficit de visão territorial num sistema de articulação setorial cresce proporcionalmente com a evolução do processo de metropolização. Nisso reside o principal motivo por trás da ressurreição do debate sobre o papel das regiões metropolitanas no contexto dos EUA.

O **regionalismo por projetos** talvez represente a forma mais extrema desse pragmatismo e flexibilidade. De certa forma, a engenharia financeira e institucional da IBA, no Vale de Ruhr, apontou para uma possível inovação em relação ao federalismo fiscal alemão. Ironicamente, a flexibilidade e o pragmatismo representaram, ao mesmo tempo, o elemento de vanguarda e de atraso do arranjo da IBA. Após de uma efervescência de dez anos de programas territoriais visionários de reconversão regional, o vácuo institucional não foi superado após a extinção (pré-pactuada) da IBA.

Por fim, no **modelo mediador**, comum em países como uma tradição de forte centralização, verificamos uma escala metropolitana/regional que media os interesses e os conflitos entre as cidades e o governo nacional. Por um lado, elimina rivalidades diretas como as que costumam ocorrer em arranjos como o da Madrid Metropolitana. Por outro, gera o risco de a esfera metropolitana/regional acabar engolida pela parceria direta entre o governo nacional e as cidades metropolitanas. Foi exatamente o que ocorreu em países como a Holanda, onde as cidades “prima-donas”, como Amsterdã e Roterdã, fizeram ponte direta com o governo central, frustrando a expectativa das províncias de desempenhar o papel de mediadoras. Todavia, também encontramos experiências onde este papel mediador das regiões conseguiu se firmar. Em regiões metropolitanas como a Marseille-Aix, a conscientização do papel estratégico das economias metropolitanas num mercado europeu ampliado favoreceu o papel mediador da região.

12. **A riqueza e a complexidade das experiências internacionais mostram que é urgente, no âmbito da pesquisa acadêmica, retomar o tema metropolitano a partir de um prisma teórico mais amplo e multidisciplinar.** O breve levantamento das experiências internacionais sugere que um conjunto de hipóteses pode ser objeto de pesquisas acadêmicas interdisciplinares. Primeiramente, arranjos funcionalistas que buscam maior eficiência e efetividade, porém impostas de cima para baixo, sem voz e participação dos atores locais, geram contestação, duplicação de iniciativas e, nas últimas conseqüências, contra-reformas institucionais. Já as experiências mais recentes sugerem um papel

estratégico para a articulação e a pactuação entre os vários atores e escalas territoriais de poder em prol de um programa metropolitano. Isto é, surge uma hipótese acerca do papel estratégico do chamado *poder constituinte*, que enfatiza as forças socioeconômicas e políticas que consubstanciam e reforçam a criação coletiva das instituições. Esse conceito complementa a noção funcionalista-administrativa do *poder constituído*, na qual se enfatizam as dimensões jurídicas estáticas.⁹

Outra hipótese derivada refere-se ao resultado do pacto metropolitano, que não está pré-definido, mas surge a partir de um processo de negociação de conflitos e de estratégias multi-escalares, envolvendo vários atores e escalas territoriais de poder, desde a global até a local.

Por fim, os novos programas de pesquisa em torno do tema metropolitano precisam superar dicotomias falsas e simplistas no debate, como, por exemplo, entre *processos informais* e *formais* de articulação, entre *processos (governança)* e *produtos* (projetos e programas concretos) de gestão metropolitana, ou, ainda, entre a *legitimidade funcional* e a *legitimidade política* da gestão metropolitana. Na consolidação de uma pauta para a pesquisa sobre a região metropolitana deve ser embutido maior realismo e complexidade no objeto, no problema e nas hipóteses que norteiam as futuras investigações.

⁹ Para uma análise do conceito do poder constituinte no campo jurídico-político veja, por exemplo Antonio Negri: *O Poder Constituinte. Ensaio sobre as Alternativas da Modernidade*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

O CENÁRIO BRASILEIRO

13. **A arquitetura institucional que norteia a gestão e a organização das regiões metropolitanas brasileiras é caracterizada pela diversidade dos mecanismos de articulação.** Primeiramente, encontramos um arranjo que tem origem na legislação federal dos anos 1970, que criou nove regiões metropolitanas de acordo com critérios uniformes (Figura 5). A maior parte dessas regiões eram capitais de Estados, nas quais ocorrera o primeiro surto de industrialização e os conseqüentes fluxos migratórios. Na visão do regime militar, essas regiões desempenharam papel-chave na consolidação do processo de desenvolvimento do País. A legislação federal definiu de forma uniformizada os potenciais serviços de interesse, como o planejamento para o desenvolvimento econômico e social, o saneamento (água, esgoto, gestão de resíduos sólidos), o uso e ocupação do solo, o transporte e as estradas, a produção e distribuição de gás canalizado, a gestão de recursos hídricos e o controle de poluição ambiental. Também previu a criação de novos fóruns, particularmente os conselhos deliberativo e consultivo, para coordenar a articulação com os municípios.
14. **Este arranjo *estadualizado*, que se configurou em pleno regime autoritário, caracterizou-se por um viés tecnocrata e pelo alto grau de centralização financeira e de tomada de decisões, com o principal órgão (o conselho deliberativo) dominado pelos representantes indicados pelo governo federal-estadual.**¹⁰ Ao mesmo tempo, é inegável que nessa fase presenciamos a construção de uma capacidade sistêmica de planejamento em escala regional-metropolitana, que se reflete na consolidação de vários órgãos estaduais de planejamento metropolitano, alguns dos quais ainda atuantes. Além disso, detectamos fontes de financiamento relativamente estáveis e com escala e lógica nitidamente metropolitanas, principalmente ligadas a setores como habitação, saneamento básico e transporte urbano.¹¹ É também nessa fase que vários dos organismos metropolitanos conseguem captar financiamentos internacionais.

¹⁰ Por exemplo, os municípios não dispunham de autonomia para deliberar sobre a decisão de entrar ou não no arranjo metropolitano.

¹¹ Cabe destacar mecanismos como o PLANASA (Plano Nacional de Saneamento) e o BNH (Banco Nacional de Habitação), que desempenharam papel importante no *funding* das regiões metropolitanas que foram criadas durante os anos setenta.

FIGURA 5 - AS PRIMEIRAS REGIÕES METROPOLITANAS¹²

RM	ESTADO	ANO	NÚMERO ATUAL DE MUNICÍPIOS
Belém	Pará	1973	5
Belo Horizonte	Minas Gerais	1973	34
Curitiba	Paraná	1973	26
Fortaleza	Ceará	1973	13
Porto Alegre	Rio Grande do Sul	1973	31
Recife	Pernambuco	1973	14
Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	1973	17
Salvador	Bahia	1973	10
São Paulo	São Paulo	1973	39

Fonte: Observatório das Metrôpoles – Como Andam as Metrôpoles. Site http://observatoriodasmetrosoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=185&Itemid=85&lang=pt

15. **Em função da crise fiscal, da redemocratização e do surgimento de novos atores sociais, o modelo mencionado enfrentou um processo de esgotamento nos anos 1980. Mesmo assim, presenciamos uma segunda onda de proliferação de arranjos institucionais *estadualizados* ao longo dos anos 1990.**¹³ Paralelamente ao desgaste do nacional desenvolvimentismo, ao longo dos anos 1980 houve um esgotamento do modelo de gestão metropolitana do regime militar. Elemento essencial nesse processo foi a própria crise fiscal do estado nacional, que debilitou os fundos metropolitanos, um dos eixos centrais da política metropolitana. A redemocratização gerou também um clima no qual os prefeitos e os movimentos sociais começaram a questionar a estrutura fechada e pouco transparente

¹² Vale ressaltar que as atualizações ocorreram em vários momentos após a criação das primeiras regiões metropolitanas em 1973. Por exemplo, a região metropolitana de Belém, que nasceu com 2 cidades, foi ampliada com as cidades de Benevides, Marituba e Santa Barbara do Para no ano 1995.

¹³ Na literatura institucional, o fenômeno é analisado em termos do conceito de *path dependency*, isto é, as instituições de amanhã dependem parcialmente dos arranjos atuais e do passado.

da gestão metropolitana. Na realidade, esses novos atores sociais associaram o tema metropolitano ao regime militar e não o pautaram com a devida atenção e consistência no processo constituinte de 1988. Ao mesmo tempo, o governo federal se distanciou da área temática, e delegou a responsabilidade de criação e organização das regiões metropolitana para a esfera estadual. Na Figura 6, resumimos esta *segunda onda* de criação das regiões metropolitanas. O que chama a atenção é que a maioria dos arranjos seguem o padrão institucional do modelo anterior, com a presença de conselhos deliberativo e consultivo, além de um fundo metropolitano. Cabe ressaltar que, na maioria das vezes, os fundos não chegam a alavancar um volume de recursos substancial, e, na melhor das hipóteses, financiam estudos e diagnósticos.

FIGURA 6 – A SEGUNDA ONDA DE CRIAÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS

Natal	Rio Grande do Norte	1997	6
Norte/Nordeste cat	Santa Catarina	1998	20
São Luiz	Maranhão	1998	4
Tubarão	Santa Catarina	2002	18
Vale do Aço	Minas Gerais	1995	26
Vale do Itajaí	Santa Catarina	1998	16
Vitória	Espírito Santos	1995	6

Fonte: Observatório das Metrôpoles - Como andam as metrôpoles

http://observatoriodasmetrosoles.net/index.php?option=com_con

16. Numa avaliação detalhada das 25 regiões metropolitanas, o Spink (2005) argumenta que, com poucas exceções, o *modelo estadualizado* não conseguiu desencadear inovação institucional, e avançou pouco com a execução efetiva de funções de interesse comum. O referido estudo faz um balanço da legislação, além do material de referência secundário coletado nas 25 regiões metropolitanas no âmbito do programa de premiação voltado para a administração pública e cidadania da Fundação Getúlio Vargas.¹⁴ Com poucas exceções, o estudo aponta que as estruturas institucionais nas regiões metropolitanas limitam-se à função de planejamento e articulação, com pouca capacidade de alavancar a execução efetiva de funções de interesse comum. Além disso, a maior parte dos órgãos metropolitanos criados ao longo tempo tem penetração somente na esfera técnica dos municípios, o que limita sua efetividade. Por fim, a participação das esferas não governamentais nos órgãos colegiados de decisão ainda é limitada.

¹⁴ Pesquisa "Gestão Inovadora em Governos Subnacionais Brasileiros", financiado pela Fundação Ford. Pesquisa não publicada ainda.

17. No cenário brasileiro evidencia-se também um conjunto de arranjos horizontais de associativismo intermunicipal, cuja escala cresceu no decorrer dos anos 1980. Conforme observamos anteriormente, a década de 1980 caracterizou-se como um momento de transição no modelo de desenvolvimento brasileiro. A figura institucional do consórcio conheceu um crescimento expressivo nessa década, cujo motivo não pode ser dissociado de processos mais amplos de descentralização e democratização. No Estado de São Paulo, por exemplo, o primeiro governador eleito, Franco Montoro, enxergou na instituição do consórcio uma forma simples e eficaz de promover a colaboração entre as cidades, particularmente num ambiente institucional que ainda não disponibilizava recursos, nem reconhecia, juridicamente, os arranjos horizontais. Na Figura 7, ilustramos que essa busca pragmática por um grau maior de coordenação da provisão de diversos serviços proporcionou um número substancial de consórcios no Brasil. Nesta figura se destaca o número expressivo de consórcios na área temática da saúde. Nas cidades maiores (principalmente as com mais de 500.000 habitantes) cresceram os consórcios de saneamento e de resíduos sólidos, fato provavelmente relacionado à potencialidade de captação de economias de escala associadas a esses serviços nas regiões de maior densidade populacional.

FIGURA 7 – CONSÓRCIOS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

População X 1.000	Número de Municípios	Saúde	Educação	Habitação	Equipamento	Resíduos Sólidos	Saneamento
Total	5506	37,03%	4,18%	0,85%	4,32%	3,29%	1,04%
Até 10	2727	37,00%	4,00%	1,00%	4,00%	3,00%	1,00%
10-20	1392	35,00%	5,00%	1,00%	4,00%	3,00%	1,00%
20-50	908	29,00%	4,00%	0,50%	3,00%	4,00%	2,00%
50-100	279	28,00%	4,00%	2,00%	4,00%	6,00%	2,00%
100-500	174	17,00%	3,00%	3,00%	3,00%	10,00%	4,00%
500+	26	4,00%	4,00%	8,00%	0,00%	19,00%	12,00%
IBGE, 1999							

18. Enquanto os primeiros consórcios eram principalmente formas setoriais de articulação, nos anos 1990 também ocorrem, em algumas regiões, inovações em torno de iniciativas territoriais e multi-setoriais. De certa forma, do ponto de vista do arranjo institucional das regiões metropolitanas, a década de 1990 representou um paradoxo. Por um lado, o processo de reestruturação socioprodutiva afetou principalmente as regiões metropolitanas, por ter sido nesses territórios que se concentrou o parque industrial construído durante a vigência do regime de substituição por importações. Por outro lado, encontramos uma debilidade institucional enorme para nortear o planejamento e a execução de estratégias metropolitanas consistentes.

Entretanto, em algumas poucas regiões a gravidade da crise conscientizou os atores públicos e privados acerca da necessidade de criação de instituições alternativas de governança regional. Neste sentido, o caso do Grande ABC Paulista, região composta por sete cidades industriais que formavam a espinha dorsal da industrialização paulista, talvez seja um exemplo paradigmático da força do chamado *poder constituinte* dos próprios atores sociais, independente da fragilidade do *poder constituído* das regiões metropolitanas. Ao longo de mais de 15 anos de experiência com planejamento regional participativo, foram criadas várias instituições com apoio social dos atores da região, como o Consórcio Intermunicipal, a Câmara Regional do Grande ABC e a Agência de Desenvolvimento Econômico do ABC. Dessa forma, as lideranças dos governos locais e do Estado de São Paulo, os sindicatos dos trabalhadores, as associações empresariais e as próprias empresas, além de entidades da sociedade civil, desencadearam um conjunto de mecanismos flexível e pragmático de negociação de conflitos em prol da implantação de programas de revitalização socioeconômica, urbanística e ambiental da região (ver Box 4).

Um balanço inicial da experiência do ABC Paulista mostra o avanço em termos da construção de consensos progressivos em torno dos programas mais urgentes, como o de desenvolvimento econômico regional, o de macro-infra-estrutura e o de meio ambiente. No entanto, após mais de 15 anos de experiência, o modelo de articulação no ABC tem paulatinamente mostrado suas insuficiências. Na linha de experiências internacionais semelhantes, como a IBA do Vale do Ruhr, os pontos fortes do arranjo, isto é, a flexibilidade, o pragmatismo e a informalidade, crescentemente têm se transformado numa debilidade. Com o distanciamento político de atores e lideranças, têm sido um desafio manter o ritmo de execução de projetos, pois não há nenhum mecanismo formal de garantia de implementação de acordos e projetos pactuados no âmbito de um processo de planejamento regionalizado. Um número crescente de autores alega que a *legitimidade política* do modelo do ABC não foi complementada com instrumentos e ferramentas para viabilizar a execução e a gestão de projetos compartilhados (*legitimidade funcional*). Na prática, o sistema de governança do ABC transformou-se numa plataforma privilegiada de planejamento compartilhado de políticas públicas, mas cujos resultados em termos de legitimidade funcional (isto é, a execução concreta de programas e projetos), ao menos até recentemente, ainda ficaram aquém do esperado.

Box 4 – INOVAÇÕES NUM CENÁRIO DE VÁCUO INSTITUCIONAL – O CASO DO GRANDE ABC PAULISTA (ESTADO DE SÃO PAULO)

O Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, criado em dezembro de 1990, representou uma inovação se considerado o seu caráter multi-setorial. Na sua fase inicial, pautou questões de desenvolvimento econômico regional, encaminhou para o Banco Mundial um pedido de

financiamento para o setor de resíduos sólidos e participou ativamente do processo de aperfeiçoamento do modelo de gestão da Bacia Hidrográfica da Represa Billings (a partir de sua participação no comitê de Bacias do Rio Tamanduateí e da Represa Billings). A inovação mais ousada foi a Câmara Regional do Grande ABC, que contava com participação do governo estadual (por meio do governador, que ocupava o cargo de diretor geral, e dos seus principais secretários), do setor privado (por meio de grandes empresas, associações comerciais e industriais e delegações do CIESP – os Centros de Indústria do Estado de São Paulo), dos principais sindicatos de trabalhadores (particularmente os químicos e metalúrgicos), dos sete governos locais (por meio do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC) e da sociedade civil organizada (por meio de movimentos sociais como o de meio ambiente, o de direitos humanos e o de moradia).

A Câmara não dispunha de estrutura jurídico-institucional. Não lhe faltava, entretanto, capacidade de articulação política. Na realidade, a principal função da Câmara consistia em mobilizar os atores públicos e privados em torno de uma agenda de planejamento estratégico para o futuro da região do ABC. Foram firmados mais de 50 acordos regionais em várias áreas temáticas, desde a competitividade sistêmica das cadeias produtivas, o meio ambiente, a qualidade do ambiente urbano e regional, a inclusão social, até o fortalecimento institucional dos arranjos para o planejamento regional, entre outros exemplos.

Alguns desses projetos ou acordos regionais foram executados mais rapidamente que outros, mas a Câmara Regional ao menos assinalava a possibilidade de enraizar um pacto social e político em prol da revitalização da região. Um dos primeiros acordos assinados e realizados foi a criação de uma agência de desenvolvimento, com participação acionária do consórcio intermunicipal e cuja missão era coordenar a estratégia de revitalização socioeconômica da região.¹⁵ Suas principais atribuições eram o apoio a micro e pequenas empresas, a sistematização da base de informações para a atração e fortalecimento das empresas e a formulação de uma estratégia de marketing para melhorar a imagem interna e externa da região. O que mais despertava a atenção era o desenho institucional, com participação majoritária de sócios não governamentais (51%), enquanto os 7 prefeitos participantes do consórcio detinham somente 49% dos direitos a voto. Um dos principais motivos desse desenho institucional era reduzir a dependência política da agência, de modo que o organismo fosse menos vulnerável ao ciclo político associado ao resultado eleitoral.

O arranjo de instâncias no ABC Paulista mostra que, a partir de um processo de tomada de consciência da gravidade da crise, os atores locais, apoiados pelo governo do Estado, podem avançar no planejamento e na execução de políticas regionais, mesmo no contexto de vácuo

¹⁵ Na véspera das eleições, o governo do Estado de São Paulo decidiu não entrar na Agência de Desenvolvimento Econômico.

institucional que cerca as regiões metropolitanas. Houve avanços concretos em vários setores, como o de desenvolvimento econômico e o de infra-estrutura (implantação de um coletor tronco, de um sistema de macro-drenagem regional, da ampliação do sistema viário etc.).

Pode-se argumentar, no entanto, que o sistema de governança do ABC Paulista foi vítima do seu próprio sucesso: o pragmatismo, a flexibilidade e, até certo nível, a informalidade fizeram com que não se avançasse no processo de fortalecimento institucional das próprias instâncias.

Conseqüentemente, o arranjo tornou-se dependente da proximidade política entre as lideranças, tanto na esfera estadual quanto na municipal. Outra fragilidade refere-se ao fato de que as estruturas criadas na fase anterior ao processo regional ainda não foram modernizadas e profissionalizadas. Paradoxalmente, enquanto os atores do ABC Paulista desempenharam o papel de protagonistas na reivindicação do fortalecimento institucional dos consórcios, o próprio Consórcio Intermunicipal do ABC não aproveitou a nova legislação, que possibilitou a transformação dos consórcios de direito privado em instituições públicas. Atualmente, apesar dos avanços referentes ao *planejamento compartilhado*, o sistema de governança regional ainda deixa a desejar no que se refere à capacidade de *executar programas e projetos*.

Fonte – elaboração própria

22. Apesar da fragilidade macro-institucional que ainda caracteriza o cenário brasileiro, verificamos, ao mesmo tempo, uma série de iniciativas recentes no âmbito do processo de repactuação da Federação brasileira. A partir do ano de 2003, particularmente, o governo nacional, por meio de uma articulação entre o Ministério das Cidades, o Ministério de Integração Nacional e a Subchefia de Assuntos Federativos da Casa Civil da Presidência da República reinsere o tema da gestão metropolitana na pauta da agenda política do País. Num primeiro momento, isso acarreta um conjunto de estudos e debates em torno de experiências internacionais, além da contratação de um amplo diagnóstico do atual cenário das regiões metropolitanas brasileiras, cujos resultados foram disponibilizados recentemente.¹⁶

O governo conseguiu, também, proporcionar um avanço concreto na dimensão institucional que norteia (indiretamente) as regiões metropolitanas. Por meio da retomada da discussão sobre a chamada emenda 241 da Constituição Federal, no ano de 2005 o governo

¹⁶ A parceria entre o Ministério das Cidades e o Observatório das Metrôpoles criou uma série de publicações (“Como andam as Metrôpoles?”) com informações detalhadas sobre as regiões metropolitanas de Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, Maringá, Natal, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo). Ver: http://web.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_content&view=article&id=185&Itemid=85&lang=en.

conseguiu, após várias discussões polêmicas, aprovar e regulamentar a Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005). A referida lei representa um avanço significativo, principalmente em função da precariedade jurídica dos consórcios existentes (de direito privado). Antes da lei, os consórcios estavam impossibilitados de prestarem garantias, de assumirem obrigações em nome próprio ou de exercerem atividades de fiscalização, regulação e planejamento.¹⁷ A lei ainda permite processos de repactuação e consorciamento entre vários entes federados. Isso quer dizer que o governo estadual pode fazer parte de um consórcio de municípios, desencadeando trajetórias potencialmente ricas de aprendizagem e contando com elementos de coordenação vertical e horizontal entre entes federados.¹⁸

Por fim, o governo brasileiro aperfeiçoou o diálogo com os demais entes federativos na busca de um processo de repactuação federativa. Nesse sentido criou, no ano de 2003, o Comitê de Articulação e Pactuação Federativa, composto por representantes do governo federal e das três entidades municipalistas do País.¹⁹ Após uma primeira fase, caracterizada por Lozada (2007) como mais reativa, o governo Lula decidiu, por meio de um decreto presidencial, institucionalizar o comitê como órgão consultivo da presidência, inserido na Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. A agenda do Comitê, agora com novo nome (Comitê de Articulação Federativa - CAF), prevê um leque amplo de temas considerados estratégicos para o desenvolvimento do País, como as reformas tributária e previdenciária, a reestruturação das políticas sociais e a gestão das regiões metropolitanas, entre outros temas. Considerando o papel estratégico da esfera estadual na regulamentação das regiões metropolitanas, o CAF decidiu ampliar o número de interlocutores, convidando também o Fórum das Entidades Metropolitanas, que agrega os principais órgãos responsáveis pelo planejamento e pela gestão metropolitana no âmbito do

¹⁷ Ainda no ano de 1991, o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC encaminhou uma solicitação de financiamento ao Banco Mundial para um sistema de gestão integrado de resíduos sólidos, prevendo a aquisição de incineradores e terrenos, além da capacitação gerencial e da implantação de um sistema de indicadores de acompanhamento e avaliação. Embora a equipe do banco tenha aprovado a solicitação, a Comissão de Financiamentos Externos (COFLEX) alegou que o sistema de garantias não podia ser atrelado à figura de um consórcio intermunicipal. Exigiu, então, que a solicitação fosse encaminhada em nome de uma das cidades da região que tivesse capacidade de endividamento (que seria, por exemplo, a cidade de São Bernardo do Campo).

¹⁸ Teoricamente, o governo nacional pode participar de um consórcio intermunicipal, desde que a esfera estadual também participe do arranjo. Evita-se, assim, problemas de coordenação em função de articulações diretas entre governos central e local.

¹⁹ A Frente Nacional dos Prefeitos (FNP), a Confederação Nacional de Municípios (CNM) e a Associação Brasileira de Municípios (ABM). Nesse primeiro momento, o comitê contou com nove representantes do governo central (escolhidos dentre os órgãos com maior incidência sobre as políticas de desenvolvimento local), além de três representantes de cada entidade municipalista.

governo estadual. O objetivo do CAF é mobilizar os entes federativos, em geral, e os vários núcleos de poder dentro do governo nacional, em especial, em torno de um processo de repactuação da agenda metropolitana. Com esse intuito, já foram organizadas várias reuniões técnicas pautadas no tema da gestão metropolitana.

23. Além da retomada pelo governo federal, presenciamos também um novo ativismo da esfera estadual em relação ao tema metropolitano, sob uma base metodológica diferente da dos anos 1970, buscando mais envolvimento dos atores locais. Esse protagonismo estadual reflete-se num conjunto de iniciativas promissoras em vários estados da Federação, como **Minas Gerais, Pernambuco, Paraná e Natal, entre outros exemplos.**

No Estado de Minas Gerais verificamos, nos últimos anos, uma retomada do tema metropolitano, em grande parte impulsionada pela aproximação entre o governador e o prefeito da capital. Há um conjunto de reformas institucionais em andamento, que contam com amplo apoio do governador e dos governos locais. As leis complementares nº 88 e nº 89, ambas de 12 de janeiro de 2006, instituíram o sistema de gestão metropolitana de Belo Horizonte (BH). A estrutura prevê uma assembléia metropolitana, um conselho deliberativo, uma agência de desenvolvimento e um fundo de desenvolvimento metropolitano. A assembléia é o órgão colegiado de decisão superior, composto por quatro representantes do poder executivo estadual, um representante da assembléia estadual, além do prefeito e do presidente da câmara de cada uma das 34 cidades da região metropolitana. Para fins de tomada de decisão, é assegurada uma representação paritária entre os representantes do Estado e os do conjunto dos municípios. O conselho deliberativo de desenvolvimento metropolitano representa o principal órgão executivo do sistema, cujas atribuições são provocar a elaboração e a aprovação do plano diretor de desenvolvimento integrado da região metropolitana, acompanhar a execução do plano, deliberar sobre a alocação dos recursos do fundo metropolitano e estabelecer as diretrizes da política tarifária dos serviços de interesse comum, entre outras atribuições. Um elemento interessante refere-se à composição do conselho (cinco representantes do poder executivo estadual, dois representantes da assembléia estadual, dois representantes da cidade de BH, um da cidade de Contagem, um da cidade de Betim, três representantes das demais cidades da Região Metropolitana de BH (RMBH) e dois representantes da sociedade civil organizada), que implica que nem o Estado, nem os municípios tenham maioria no plenário, o que induz a processos de negociação e de pactuação entre os vários segmentos que compõem o conselho. A composição do conselho também prevê pesos ponderados de acordo com a importância de cada um dos atores. A cidade de BH representa um peso maior que a de Contagem, por exemplo, o que evita um esvaziamento do conselho em função da retirada das cidades e dos atores mais importantes caso fosse adotado um sistema de representação

igualitária.²⁰ O colegiado, instância informal de apoio técnico extra-oficial ao conselho, conta com representação de cinco segmentos (movimentos sociais, entidades sindicais, empresários, entidades profissionais e de pesquisa e organizações não governamentais que não pertençam a nenhum dos demais setores acima). A agência metropolitana desempenha um papel de instância executiva do sistema. Sua missão consiste em elaborar e propor o plano de desenvolvimento integrado, e garantir a compatibilidade entre este e os vários planos diretores das cidades da RMBH, particularmente no que se refere às funções de interesse comum. A agência desenvolve também estudos e diagnósticos em casos de necessidade e proporciona suporte técnico e institucional aos municípios que precisarem. Por fim, o fundo metropolitano representa o elo entre o planejamento e a execução dos serviços de interesse comum, cujos recursos vêm, paritariamente, do Estado e do conjunto dos municípios (cada um de acordo com a receita líquida da cidade), além de recursos externos de convênios, empréstimos e doações.

O arranjo institucional de BH é relativamente novo e seria ainda prematuro para avaliações mais afirmativas. Conforme observamos, a construção coletiva desse novo arcabouço institucional ganha um impulso adicional em função da aproximação dos atuais governador e prefeito da capital. Essa convergência política, no entanto, gera a dúvida de vir a se transformar numa dependência, ou, na pior das hipóteses, numa debilidade do próprio sistema. Há antecedentes de que esse papel positivo das lideranças pode se transformar num passivo e numa fragilidade do arranjo como um todo.²¹ Outro aspecto positivo do arranjo embrionário da Grande BH é a ênfase no eixo territorial, principalmente por meio da integração entre os vários planos diretores municipais e o plano integrado de desenvolvimento metropolitano. Reside aí uma possibilidade concreta de aglutinação de um conjunto de atores públicos e privados em torno da execução de programas e de projetos concretos de integração metropolitana. Entretanto, ainda se trata de um exercício *ex-post*, no qual os diversos planos diretores locais são adequados e reformulados à luz de um desenho metropolitano mais amplo e estratégico. Resta saber se, num futuro próximo, o sistema será capaz de incorporar, *ex-ante* e no próprio processo de elaboração dos planos municipais, as considerações da região metropolitana. Outra questão ainda aberta refere-se

²⁰ O modelo de gestão metropolitana anterior de BH adotara um sistema de representação igualitária, o que culminou no esvaziamento do conselho metropolitano em função do desinteresse das cidades maiores e do governo do Estado de Minas Gerais.

²¹ Uma analogia pode ser feita com o caso do Grande ABC Paulista, onde o auge do planejamento estratégico regional ocorreu no âmbito da Câmara Regional do Grande ABC, em função da aproximação política entre o então governador Mario Covas e o engenheiro Celso Daniel, então prefeito da cidade de Santo André e presidente do Consórcio Intermunicipal. Sucessivas mudanças no quadro político, além da morte dessas lideranças, fizeram com que o planejamento e a execução de projetos regionais sofressem uma queda na qualidade e no ritmo de implantação.

à capacidade efetiva do sistema de transformar o esforço de *planejamento coletivo* num conjunto de *programas e projetos de transformação* da realidade metropolitana de BH. Nesse sentido, o recém-criado fundo de desenvolvimento metropolitano terá de mostrar uma capacidade de alavancagem maior que o conjunto de fundos metropolitanos atualmente em vigor.

O governo do Estado de Pernambuco, em parceria com os municípios da Região Metropolitana de Recife, avança num processo de construção do primeiro consórcio público interfederativo de transporte público. A região metropolitana de Recife, com uma população de 3.7 milhões de habitantes, está em pleno processo de modernização e ampliação do seu sistema de transporte público, prevendo a construção de onze novos terminais e a reforma de mais dois até o ano de 2010. O atual modelo de gestão caracteriza-se pela convivência entre a Empresa Metropolitana de Transporte Urbano (EMTU) e os municípios, com pouca participação desses últimos. A relação contratual entre as cidades e a EMTU ocorre por meio de convênios, com pouca transparência para o usuário, e baixa capacidade de gerar um sistema mais integrado. As principais mudanças do novo sistema são resumidas na Figura 8. O novo modelo utiliza efetivamente a lei dos consórcios públicos para criar uma autarquia regional inter-federativa, com participação do governo de Estado e dos municípios como sócios. O arranjo proporciona maior capacidade de integração de tarifas e de linhas, transparência na gestão e um raio de manobra maior para monitorar e fiscalizar as empresas do sistema e os contratos de concessão. Além disso, o processo licitatório ganha consistência e transparência com a montagem de um sistema único de licitação, que incorpora uma visão global das linhas municipais e intermunicipais. As quotas de participação acionárias (que se relacionam com o direito a voto) no órgão superior de deliberação (o chamado Conselho Superior de Transporte) são baseadas nas viagens geradas em determinado município. Dessa forma, o Estado (cuja participação baseia-se nas viagens intermunicipais) tem 40% das ações, a cidade de Recife 35% e as demais cidades possuem o restante das ações. A participação financeira é definida no contrato social da nova empresa, e baseada em índices que levam em consideração o tamanho do orçamento de cada cidade. Ao mesmo tempo, nos casos em que serão necessários investimentos que beneficiam apenas alguns municípios, as quotas de participação poderão ser definidas de forma diferenciada, de acordo com um plano de rateio específico. A expectativa do governo do Estado é de que o novo sistema esteja operando a partir de 2009.

FIGURA 8 – DIFERENÇAS: EMTU *VERSUS* CONSÓRCIO

ITEM	EMTU	CONSÓRCIO
Gestão do sistema	EMTU + Municípios	Conjunta
Nível de participação municipal na gestão metropolitana	Limitada	Ativa
Forma de participação municipal na gestão metropolitana	Através de Convênios	Como sócio
Estrutura jurídica	Empresa Estadual	Empresa Pública Multifederativa
Obtenção de financiamentos para o Sistema	Difícil	Mais fácil
Relação contratual com operadores do sistema	Precária (permissões)	Sólida (contratos de concessão)
Posicionamento frente a terceiros (usuários/governo federal)	Menos sólido	Mais sólido

Fonte: Governo do Estado de Pernambuco (2008)

Nas regiões metropolitanas de Recife e Natal foram criados parlamentos metropolitanos, compostos por representantes indicados pelas respectivas câmaras municipais. Evidentemente, no atual cenário institucional, um parlamento representa uma figura ainda frágil. Entretanto, e ainda mais se os representantes tiverem visão estratégica, o impacto dessa inovação institucional não deve ser subestimado. Primeiramente, o parlamento pode desencadear uma conscientização mais forte das cidades em torno do tema metropolitano, que, de forma geral, ainda tem um apelo relativamente marginal junto ao imaginário da população urbana. Em segundo lugar, o parlamento pode desempenhar um papel concreto em determinadas áreas temáticas, que de fato exigem articulação entre a escala metropolitana e a municipal. A maioria dos planos diretores municipais, por exemplo, é elaborada pelo executivo local e aprovada pela câmara municipal, num processo autárquico, que conta com baixo grau de coordenação intermunicipal. Em teoria, o parlamento metropolitano poderia desempenhar um papel de indutor para estabelecer maior grau de articulação entre as várias propostas municipais. Outro exemplo de capacidade de influência indireta refere-se ao instrumento da lei do consórcio público, que prevê a autorização, pela legislativa municipal, de atos do executivo municipal, como o protocolo de intenções e os planos de rateio (que especificam as fontes de financiamento do consórcio público).

O governo do Estado do Paraná está consciente do esgotamento do atual modelo de planejamento da Grande Curitiba e propõe, junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento e a outros parceiros, como o governo nacional e os municípios da região metropolitana, a formatação de um programa amplo de desenvolvimento metropolitano (*Paraná Metropolitano*). Nos dias 28 e 29 de agosto deste ano, o governo do Estado do Paraná, por meio da Companhia de Habitação do Estado do Paraná (COHAPAR) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), organizaram o seminário internacional “Sistema Metropolitano de Curitiba: desafios e perspectivas”. Uma das principais conclusões desse seminário foi que o processo de metropolização – de acordo com o qual o crescimento demográfico e socioeconômico transborda, literalmente, dos limites administrativos de Curitiba e, conseqüentemente, criou uma série de interdependências complexas entre a cidade pólo e o seu entorno direto – fez com que o chamado “*modelo Curitiba*” crescentemente se esgotasse. Os reflexos desse esgotamento podem ser detectados no padrão de uso e ocupação do solo desordenado, na tensão contínua entre a moradia de interesse social e a preservação dos mananciais e na crescente fragilização do sistema de transporte, que sequer consegue acompanhar o crescimento exponencial dos deslocamentos pendulares entre as cidades periféricas e a cidade pólo de Curitiba, para citar os indicadores mais visíveis. O governo do Estado do Paraná, por meio de órgãos como a Coordenação da Região Metropolitana (COMEC), a Companhia de Habitação de Paraná (COHAPAR), o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) e a própria Secretaria Estadual de Planejamento pretende avançar na estruturação dos principais eixos de um plano de revitalização metropolitana, o chamado Paraná Metropolitano.

Na versão preliminar, o plano teria, no mínimo, três dimensões complementares. Em primeiro lugar, o arcabouço institucional que norteia a gestão da região metropolitana deveria passar por um processo de profunda reformulação. O instrumento do consórcio público poderia, em princípio, desempenhar um papel útil, desde que fossem considerados os seus limites. Na visão do governo do Estado de Paraná, seria importante estruturar um consórcio multi-setorial, particularmente para evitar o desgaste associado à estratégia de enviar, sucessivamente, projetos de consórcios setoriais para a aprovação da legislativa. Além disso, ainda na visão do governo do Estado de Paraná, a figura do consórcio precisa ser complementada por outros instrumentos de planejamento regional, que garantam maior participação da população, uma vez que o consórcio público trata somente da maior integração entre governos. Por fim, o arcabouço institucional deveria ser complementado com um fundo metropolitano de caráter interfederativo, com participação das três esferas do governo, e de acordo com um plano de rateio específico. A segunda dimensão do plano refere-se à necessidade de transformação física da metrópole, com o transporte público no papel central de indutor de novas centralidades metropolitanas. Aqui, cabe também destacar o papel estratégico da política de fomento a empreendedorismo nas cidades metropolitanas, para reduzir a excessiva dependência da cidade pólo de Curitiba. Em

terceiro lugar, o planejamento integrado do uso e ocupação do solo deve garantir a efetiva implantação de uma gestão ambiental plena do sistema dos mananciais. Este modelo de gestão deve recuperar um sistema de controle ex-ante da qualidade das águas da região metropolitana, proporcionando, ao mesmo tempo, habitação de interesse social acessível, bem localizada e de boa qualidade para os segmentos mais vulneráveis da região metropolitana.²² A expectativa do governo do Estado do Paraná era definir, ainda entre o fim de 2008 e o início de 2009, um diagnóstico preliminar acerca dos principais desafios da região metropolitana, um conjunto de parâmetros específicos para calibrar o programa, um levantamento de programas e projetos já existentes e, por fim, uma carteira preliminar de investimentos para obter possíveis financiamentos locais e externos.

²² Ver também Governo do Estado do Paraná: *Programa Paraná Metropolitano*. Documento apresentado na reunião técnica com a equipe do Banco Interamericano de Desenvolvimento. 11 de novembro de 2008, Brasília.

PERSPECTIVAS RECENTES: AS MÚLTIPLAS GOVERNANÇAS PARA AS ÁREAS METROPOLITANAS BRASILEIRAS

24. **Os debates mais recentes entre os formadores de opinião e gestores envolvidos na questão metropolitana, no âmbito do Comitê de Articulação Inter-federativa, por exemplo, tendem a apresentar uma dicotomia entre duas visões.** Por um lado, uma vertente principalmente protagonizada pelos representantes dos órgãos de planejamento na esfera estadual (Minas Gerais, Campinas etc.), que defende um *modelo com um viés estadualizado*, de acordo com o qual a atribuição principal do planejamento, da gestão e da organização das regiões metropolitanas pertence à esfera estadual. Ainda de acordo com essa visão, a lei dos consórcios públicos proporciona, inegavelmente, um fortalecimento institucional e jurídico dos arranjos colaborativos horizontais existentes entre os municípios, mas não pode ser considerado um instrumento que *substitui* a prerrogativa da esfera estadual na organização das regiões metropolitanas. Na visão destes representantes, a lei também não permitiria a delegação de funções de planejamento para o consórcio, limitando a aplicação desse instrumento ao domínio da *execução* de serviços de interesse comum. Por fim, os representantes dos órgãos de planejamento estadual receiam que a lei dos consórcios públicos também sirva para o governo federal intensificar cada vez mais o trânsito direto entre os ministérios e as cidades, esvaziando ainda mais as funções de planejamento da esfera estadual.²³ Por outro lado, há uma vertente, que poderíamos rotular de *municipalismo regionalizado*, de acordo com a qual o consórcio público representa um embrião de um novo modelo institucional para a governança metropolitana. Nessa perspectiva, a flexibilidade e o grau de abertura da nova lei proporcionariam um ambiente favorável à experimentação e à aprendizagem, com novos arranjos mais amplos de colaboração inter-federativa, mas sempre impulsionada pela vontade autônoma dos municípios.

25. **Para avançar com maior velocidade na organização e na gestão das regiões metropolitanas brasileiras é necessário superar essa tendência à dicotomia nos debates sobre o melhor arranjo institucional, além de buscar evoluir para um *approach* mais**

²³ Este medo não é sem fundamento. Um conjunto crescente de estudiosos aponta para certo esvaziamento financeiro e institucional da esfera estadual no federalismo brasileiro no cenário pós 1988. Nesse sentido, ver, por exemplo: Fernando Luiz Abrucio e Márcia Miranda, 2001. *Redes Federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer; Fernando Rezende, Fabrício Oliveira e Erika Araújo, 2007. *O Dilema Fiscal: Remendar ou Reformar?* Rio de Janeiro: Editora FGV. Vale lembrar, também, que na fase de negociação da lei dos consórcios públicos surgiu um conjunto de conflitos e polêmicas, principalmente em torno da questão da titularidade dos serviços de saneamento básico.

pragmático, que combine a elaboração e a execução concreta de projetos e programas territoriais numa escala metropolitana/intermunicipal, por um lado, e o fortalecimento gradual das institucionais existentes, por outro. O debate dicotômico mencionado ameaça produzir uma discussão *sem vencedores* sobre qual é o melhor arranjo institucional para as regiões metropolitanas. De certa forma, esse debate deveria ser visto ao contrário: a convivência de vários instrumentos de coordenação metropolitana deve ser interpretada como uma potencialidade do pacto federativo, particularmente à luz do tamanho e da diversidade do espaço brasileiro. Nesse sentido, abre-se um cenário de aplicações diversificadas da nova lei dos consórcios públicos (arranjos horizontais, arranjos horizontais com participação da esfera estadual etc.), somado à perspectiva concreta de que os estados da Federação brasileira retomem o tema metropolitano com base em uma abordagem diferente, caracterizada pelo processo de pactuação territorial, de gestão compartilhada e de respeito aos princípios da transparência, da voz e da participação ativa dos atores locais. Cabe destacar o novo ativismo estadual em territórios tão diversos como Minas Gerais, Paraná, Pernambuco e Rio Grande do Norte, que analisamos de forma sintética anteriormente. E, mesmo considerando o vácuo institucional que caracteriza as regiões metropolitanas brasileiras até hoje, é inegável que os atores públicos e privados criaram ao longo do tempo uma série de mecanismos de coordenação que, por mais frágeis que fossem, proporcionaram respostas iniciais para reduzir externalidades negativas e/ou criar bens públicos. Cabe mencionar experiências como a do Grande ABC Paulista, além de uma série de mecanismos de articulação setorial que se multiplicaram, ao longo dos anos, nas diversas regiões metropolitanas (os sistemas de transporte metropolitano, os mecanismos de articulação dos comitês de bacia, as agências de desenvolvimento, os consórcios existentes em vários setores como o de saúde etc.). Considerando o cenário analisado, pode surgir uma agenda metropolitana mais produtiva que aquela proporcionada pelo debate puramente institucional. Essa nova agenda seria caracterizada pela busca dos limites e das potencialidades para aperfeiçoar e ampliar os atuais sistemas imperfeitos (*second best*) de *regionalismo funcional e incremental*, pelo uso dos instrumentos novos e pela reinvenção dos existentes.

26. **Nem sempre a ausência de instituições ou de instrumentos jurídicos de articulação, ou ainda a falta de capacidade de planejamento, representam os principais motivos por trás das debilidades na gestão e na organização das regiões metropolitanas brasileiras.** Mais especificamente, cabe lembrar que em várias regiões já existem fundos específicos para a execução de projetos de interesse comum, sem que esses mecanismos sejam efetivamente capazes de alavancar um grande volume de recursos e projetos. Na maioria das vezes, os fundos financiam estudos, diagnósticos e, na melhor das hipóteses, pequenos projetos. É também notável que, com poucas exceções, os grandes programas de infra-estrutura do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal não foram canalizados por esses fundos metropolitanos, mesmo considerando que várias intervenções do programa

apresentam escala e lógica metropolitanas, além do fato de que o próprio PAC privilegia explicitamente as regiões metropolitanas.

Da mesma forma, a mera aprovação da lei dos consórcios públicos no ano de 2005 não garantiu a proliferação dessas instituições na paisagem institucional brasileira. Como mencionado anteriormente, apesar da existência de um estudo de viabilidade organizacional, jurídica e financeira, elaborado no ano de 2004, o próprio Consórcio Intermunicipal do Grande ABC não tomou a decisão de transformar sua estrutura jurídica no formato de consórcio público.

Por fim, em várias regiões metropolitanas, como São Paulo, Curitiba e Belo Horizonte, existe uma renomada capacidade de planejamento; mesmo assim, como vimos anteriormente, o sistema de gestão da Grande Curitiba está longe do ideal e enfrenta atualmente uma série de desafios que ameaçam sua sustentabilidade socioeconômica e ambiental. Apesar do dinamismo recente no Estado de Minas, as regiões de Belo Horizonte e de São Paulo se encontram em situações semelhantes.

Não há espaço, e tampouco cabe nos objetivos estabelecidos no âmbito desse artigo, detalhar as eventuais razões por trás das debilidades do sistema de gestão e planejamento das regiões metropolitanas brasileiras. Alguns autores, porém, chegam a levantar hipóteses estruturais que merecem uma breve consideração (Oliveira, 1995; Fiori, 1995).²⁴ Na visão destes autores, a principal fragilidade do pacto federativo brasileiro refere-se à ausência de mecanismos de solidariedade e de cooperação entre os entes federados. Essa característica estrutural do pacto federativo foi reforçada pela natureza dos ajustes, provocados pela mudança no modelo de desenvolvimento, e pela abertura comercial dos anos 1990. Os referidos ajustes macroeconômicos e de regulação reforçaram as chamadas forças centrífugas da globalização sobre o território brasileiro em geral, e sobre as regiões metropolitanas em particular. Conseqüentemente, nos anos 1990 presenciamos um quadro generalizado de guerra tributária e de processos de desregulamentação competitiva e predatória entre estados e municípios. Na visão de Fiori (1995), nos anos 1990 a Federação brasileira transformou-se, gradativamente, num pacto de mercados, enquanto, no que se refere à guerra tributária, a relação entre governos e empresas transformou-se numa espécie de leilão invertido.

Nesse contexto, e avaliando o tema específico das instituições metropolitanas, o cenário brasileiro caracteriza-se, essencialmente, por um déficit nas relações inter-federativas de cooperação, o que também gera uma fragilidade na sua capacidade de pactuação entre os

²⁴ Além disso, algumas das respostas ao questionário aplicado junto aos gestores do Fórum das Entidades Metropolitanas apontaram na mesma direção.

entes federados. Na visão de autores como Abrucchio e Soares (2001), mesmo com a presença de instituições como os consórcios ou os fundos metropolitanos, há uma relativa ausência daquilo que rotula como *experiências e redes inter-federativas*, compostas por processos dinâmicos de aprendizagem entre os entes federados em torno de programas e projetos territoriais concretos. Na linha das experiências internacionais que discutimos nas seções anteriores, as institucionalidades que consubstanciam essas experiências poderiam ser mais ou menos flexíveis (contratos de gestão, contratos de programas), mas deveriam, ao mesmo tempo, retro-alimentar as discussões estruturais sobre o fortalecimento da dimensão metropolitana dentro do pacto federativo.

REFERÊNCIAS

Abrucio, Fernando Luiz e Marcia Miranda Soares (2001). *Redes Federativas no Brasil: Cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.

Bahl, Roy W.; Linn, Johannes F. (1992). *Urban public finance in developing countries*, Oxford University Press.

Borja, Jordi e Castells, Manuel, (1997) *Local y Global, La gestión de las ciudades em la era de la información*, United Nations for Human Settlements, Madrid, Santillana de Ediciones, S.A.

Bourne, Larry S. (1999). *Alternative Models for managing metropolitan regions: The challenge for North American cities*. Paper presented to the International Forum on Metropolization, Santa Cruz, Bolivia.

Cocco, Giuseppe. (2000). *A Cidade poli-cêntrica e o Trabalho da Multidão*. Lugar Comum, no 9-10, set. 1999 – abril 2000, pp. 61-91.

Cocco, Giuseppe; Silva, Gerardo e Sperotto. (2001) *A Agência de Desenvolvimento do Grande ABC paulista entre a Agenda Regional e a Ação Territorial*. Consultancy report written for the Regional Development Agency and UNCHS.

Fiori, Jose Luiz.(1995). O Federalismo diante do desafio da globalização. In: Affonso, Rui de Britto Alvares e Silva e Pedro Luiz Barros (Orgs.). *A Federação em Perspectiva. Ensaios Selecionados*. São Paulo: FUNDAP, pp. 19-38.

Klink, Jeroen. (2008) Recent Perspectives on Metropolitan Organization, Functions and Governance. In: Eduardo Rojas, Juan R. Cuadrado-Roura e Jose Miguel Fernandez Guell (Orgs.). *Governing the Metropolis. Principles and Cases*. Washington, Interamerican Development Bank and David Rockefeller Center for Latin american Studies, pp.77-129.

Krugman, Paul (1996). *Development, Geography and Economic theory*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.

_____ (1997). *Geography and trade*, Leuven University Press and MIT Press, London, sétima edição.

Losada, Paula (2007). *A Lei dos Consórcios Públicos. Uma Estratégia de fortalecimento da Federação brasileira para o desenvolvimento econômico e social do país*. Texto de Referencia do curso para a Associação brasileira dos Municípios. Brasília: CAF.

Maricato, Ermínia (2002). *Brasil: Cidades. Alternativas para a Crise Urbana*. Sao Paulo: Editora Vozes.

Mishan, E.J.(1971). *Cost Benefit Analysis*. London: Unwin Hyman.

Negri, Antonio. (2002). *O Poder Constituinte. Ensaio sobre as alternativas da modernidade*.Rio de Janeiro: Editora DPA.

OECD (2007). *OECD Territorial Reviews:Madrid*. Paris: OECD.

OECD (2008). *OECD Territorial Reviews: Western Cape*. Paris: OECD.

Oliveira, Francisco de. (1995). A Crise da Federação: da Oligarquia a Globalização. In: Affonso, Rui de Britto Alvares e Silva e Pedro Luiz Barros (Orgs.). *A Federação em Perspectiva. Ensaio Selecionados*. Sao Paulo: FUNDAP, pp. 77-90.

Pinto, Sol Garson Braule (2007). *Regiões Metropolitanas. Obstáculos institucionais a cooperação em políticas urbanas*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: UFRJ.

Rezende, Fernando Antonio da Silva; Oliverira, Fabricio e Erika Araujo (2007). *O Dilema Fiscal: remendar ou reformar?* Rio de Janeiro: Editora FGV.

Rojas, Eduardo; Juan R. Cuadrado-Roura e Jose Miguel Fernandez Guell (Orgs.). (2008). *Governing the Metropolis. Principles and Cases*. Washington, Interamerican Development Bank and David Rockefeller Center for Latin american Studies,

Rodríguez, Alfredo and Enrique Oviedo (2001). *Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas*. CEPAL, División de Medio Ambiente y Assentamientos Humanos, Santiago.

Salet, Willem; Andy Thornley and Anton Kreukels (2003). *Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative Case Studies of European City Regions*. London and New York: Spon Press.

Sassen, Saskia (2000). *Cities in a World Economy*. California: Sage Publications.

Smith, Deming K. (2007). *Inter-municipal collaboration through forced amalgamation: A summary of recent experiences in Toronto & Montreal*. Material de Referencia preparado

para o Curso Governança Metropolitana. Project on New Public Consortia for Metropolitan Governance, Vancouver: University of British Columbia.

Soja, Edward W. (2000). *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*. Melbourne: Blackwell Publishing.

Spink, Peter. (2005). The *Intermunicipal Consortia in Brazil: An institutional Introduction*. X Congresso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Publica, Santiago, Chile, 18-21 Oct.

Stephens, G. Ross and Nelson Wikstrom (2000). *Metropolitan government and Governance*. New York Oxford University Press.

Tiebout, Charles. (1956) *A pure theory of local expenditures*, Journal of political economy, Vol. 64, pp. 416 – 24

Wheeler, Stephen M. (2002). *The New Regionalism: Key Characteristics of an emerging movement*. Journal of the American Planning Association, Vol (68), 3, Summer, pp. 267-78.

Yaro, Robert D. (2000). *Growing and Governing Smart: A case study of the New York Region*. In: Reflections on Regionalism. Bruce J. Katz, Editor. The Brookings Institution, Washington, PP. 43 – 77.