



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA.  
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO.  
PROGRAMA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E  
URBANISMO.  
CURSO DE DOUTORADO.  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: PLANEJAMENTO URBANO

**ARRANJO INSTITUCIONAL, ARTICULAÇÃO  
GOVERNAMENTAL, GESTÃO DE RECURSOS FINANCEIROS E  
PLANEJAMENTO NA GOVERNANÇA METROPOLITANA:  
a referência de Montreal e a experiência brasileira**

SUSAN EGHRARI

Brasília  
Dezembro de 2013

SUSAN EHRARI

**ARRANJO INSTITUCIONAL, ARTICULAÇÃO  
GOVERNAMENTAL, GESTÃO DE RECURSOS FINANCEIROS E  
PLANEJAMENTO NA GOVERNANÇA METROPOLITANA:  
a referência de Montreal e a experiência brasileira**

Tese apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor em Arquitetura e Urbanismo pelo Programa de Pesquisa e Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, na área de concentração: planejamento urbano.

Orientadora: Professora Doutora Lúcia Cony Faria Cidade.

Brasília  
Dezembro de 2013

## TERMO DE APROVAÇÃO

SUSAN EHRARI

### ARRANJO INSTITUCIONAL, ARTICULAÇÃO GOVERNAMENTAL, GESTÃO DE RECURSOS FINANCEIROS E PLANEJAMENTO NA GOVERNANÇA METROPOLITANA: a referência de Montreal e a experiência brasileira

Tese aprovada como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor pelo Programa de Pesquisa e Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília.

Comissão examinadora:

---

Professora Doutora Lúcia Cony Faria Cidade – Orientadora.  
Departamento de Geografia - Universidade de Brasília – UnB

---

Professora Doutora Francisca Albertina Barbosa Schürmann  
Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAU - Universidade de Brasília – UnB

---

Professor Doutor Benny Schvarsberg  
Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAU - Universidade de Brasília – UnB

---

Professora Doutora Marília Luiza Peluso  
Departamento de Geografia - Universidade de Brasília – UnB

---

Professor Doutor Sérgio Ulisses Silva Jatobá  
Governo do Distrito Federal

BRASÍLIA/DF, 18 DE DEZEMBRO DE 2013.

## DEDICATÓRIA

*Aos meus queridos filhos,  
com muito amor.*

## AGRADECIMENTOS

Meu profundo agradecimento à Professora Lúcia Cony Faria Cidade, que me incentivou a buscar o conhecimento, orientou e acompanhou-me na elaboração desta tese, e pelas suas preciosas sugestões, visão e carinho.

Aos professores Betina Schürmann, Benny Schvarsberg, Marília Peluso, Sérgio Jatobá, além de minha orientadora Lúcia Cony, que participaram na banca examinadora e se detiveram minuciosamente na análise de minha tese. Seus valiosos comentários e contribuições se tornaram realidade no corpo desta tese. Agradeço imensamente.

Agradeço também aos professores Rodrigo Faria e Nelba Azevedo Penna, os quais, no meu Exame de Qualificação, contribuíram para o direcionamento de minha pesquisa.

Aos meus colegas de doutorado na Universidade de Brasília e professores, em especial, à Monica Gondim, Paulinha Borba e Liza Andrade.

Meus sinceros agradecimentos aos professores, colaboradores e colegas de doutorado da Universidade McGill, destacando o Professor David Brown que orientou a pesquisa de campo durante minha estada de seis meses em Montreal, e à Professora Lisa Bornstein e ao Professor Raphaël Fischler que, cuidadosamente, ouviram meus questionamentos. Menciono o apoio inestimável de Jason Prince nesta pesquisa, pela sua disponibilidade e atenção.

À Capes, pelo apoio prestado no início do doutorado para a realização da pesquisa. Ao programa Emerging Leaders for the Americas Program- ELAP, que tornou viável minha estada em Montreal.

Aos recentes colegas professores que tive o prazer de conhecer na FAUeD – Universidade Federal de Uberlândia e na FAU- Universidade de Uberaba. Ambas as universidades e seus dedicados professores favoreceram um clima agradável para que eu pudesse desenvolver esta tese.

Quero agradecer à Professora Angela Franco por me receber para entrevista em Salvador, proporcionando subsídios para este trabalho. Aos entrevistados na região de Montreal, meus agradecimentos por ser bem recebida.

Aos meus amigos, do Brasil, do Canadá e do mundo, que sempre torceram por mim e me incentivaram para a conclusão desta pesquisa. Em especial, minhas queridas amigas Ruth Braun, Eneuda, Daniela, Ceres e Neryangela.

Agradeço aos meus familiares queridos que me apoiaram sempre. Minha base familiar em Brasília, meu irmão Iradj, Valéria e sobrinhas e famílias, sempre receptivos. Minha irmã, Aida querida, e meu sobrinho e sobrinhas, muito obrigada. Minha querida Maman, agradeço por sua amorosa dedicação. E aos meus filhos Naim, Nabil e Kian, obrigada pelo amor incondicional.

Sede unidos em conselho, sede um só em pensamento.  
Que cada manhã seja melhor do que sua véspera e cada novo dia  
mais rico que o dia anterior. O mérito do homem repousa no serviço  
e na virtude e não na ostentação de riqueza e bens.

Bahá'u'lláh

## RESUMO

As forças globalizadoras, a intensa urbanização e os fluxos de informação, mercados e pessoas atuam dinamicamente na formação de grandes aglomerados de cidades interligadas, constituindo metrópoles. Em conjuntos metropolitanos de diferentes continentes, a amplitude de problemas e a necessidade de serviços de interesse comum requerem formas complexas de gerenciamento. No Brasil, uma fase desenvolvimentista definiu inicialmente nove regiões metropolitanas e representou décadas de institucionalização centralizada. Mesmo diante de processos estabelecidos de planejamento e disponibilidade de recursos, essas áreas apresentaram dificuldades crescentes. Uma fase de redemocratização estabeleceu tendências a um aumento das entidades metropolitanas, em um quadro de descentralização, descrédito do planejamento centralizado e reduzido apoio financeiro. Uma fase mais recente, neodesenvolvimentista, encontra mais de 50 regiões metropolitanas e mostra tendências a uma descentralização e a diferentes tipos de gestão, sem contar com recursos suficientes para enfrentar problemas que se propagam. Um dos pressupostos da análise é que o percurso histórico e o contexto socioeconômico e político influenciam na construção de distintas formas de enfrentamento das questões metropolitanas. Considera-se ainda que o agenciamento desses processos relaciona-se ao que tem sido chamado de governança - um conjunto de condições que permitiriam não apenas a formulação de projetos comuns como também sua implementação. Uma aproximação sobre a região metropolitana de Montreal explora quatro critérios que expressariam condições básicas de governança: 1) arranjo institucional e marcos regulatórios; 2) articulação e coordenação das esferas de ação governamental; 3) gestão de recursos financeiros; 4) formas de planejamento e concertação. Considerando os avanços e limitações observados, a abordagem corrobora os critérios propostos e ressalta como requisitos de uma governança eficaz a criação de capacidades para a cooperação interinstitucional e a participação cidadã. Essas condições permitiriam ainda construir bases para uma governança efetiva e justa. O trabalho teve como objetivo analisar, à luz da experiência internacional, o alcance e os limites no Brasil de distintas estruturas de governança na construção de uma agenda metropolitana compartilhada. Partindo de percursos históricos e contextos diferentes, a aplicação das quatro dimensões nas Regiões Metropolitanas de Salvador, Curitiba, Belo Horizonte, e no Consórcio Intermunicipal Grande ABC, revela condições e formas distintas de governança. Dado um patamar reduzido de participação federal e diferentes prioridades dos governos estaduais e municipais envolvidos, a cada uma dessas experiências estão associados alguns avanços e inúmeros limites. O processo se reflete não apenas nos enormes obstáculos para a construção de uma agenda metropolitana compartilhada como na crônica dificuldade para oferecer serviços de interesse comum. O estudo indica que não existe um modelo privilegiado de governança metropolitana, mas torna-se essencial um processo de aprendizagem. Em um quadro de interesses conflitantes, a eficiência institucional voltada para a justiça social, econômica e territorial representariam avanços em direção a um sistema de governança metropolitana sólido e colaborativo.

**PALAVRAS-CHAVE:** 1.sistema de governança metropolitana, 2.gestão metropolitana brasileira, 3.região metropolitana de Montreal, 4.cooperação interinstitucional, 5.participação cidadã

## ABSTRACT

Globalizing forces, intense urbanization and information flows, markets and people, act dynamically in the forming of large clusters and interconnected cities, constituting metropolises. In metropolitan clusters in different continents, the breadth of problems and the need for services of common interest require complex forms of management. In Brazil, a developmental phase initially defined nine metropolitan regions and represented decades of centralized institutionalization. Although in light of established planning processes and available resources, increasing difficulties were observed in these areas. A phase of redemocratization established a trend of growing metropolises, in a context of decentralization, discredit of centralized planning, and reduced financial support. A more recent, neo developmental phase, presents more than 50 metropolitan regions and shows trends towards decentralization and different types of management, without sufficient resources to deal with spreading problems. One of the assumptions of the analysis is that the historical course and socioeconomic and political context influence the development of different ways of tackling metropolitan issues. One also considers that the agency of these processes is related to what has been called governance – a set of conditions supposed to allow not only the formulation of common projects, but also their implementation. An approximation to the metropolitan region of Montreal explores four criteria supposed to express basic governance conditions: 1) institutional arrangement and regulatory frameworks; 2) articulation and coordination of governmental action spheres; 3) financial resources management; 4) forms of planning and concertation. These conditions would also allow for the development of bases for efficient and just governance. Considering the advancements and limitations observed, the approach corroborates the criteria proposed, and highlights, as requisites for effective governance, the creation of capacities for interinstitutional cooperation and citizen participation. The research aimed to analyze, in light of international experience, the reach and limits, in Brazil, of different governance structures, in the development of a shared metropolitan agenda. Starting from different histories and contexts, application of the four dimensions in the Metropolitan Regions of Salvador, Curitiba, Belo Horizonte, and the “ABC” Intercity Consortium, reveals different conditions and forms of governance. Due to a low threshold of public participation and different priorities of the state and municipal governments involved, a few advancements and numerous limits are associated to each one of these experiences. The process is reflected not only in the enormous obstacles for the development of a shared metropolitan agenda, as in the chronic difficulty to offer services of common interest. The study indicates that there is no privileged model of metropolitan governance, rather a learning process becomes essential. In a setting of conflicting interests, institutional effectiveness aimed at social, economic and territorial justice would represent advances towards a solid and collaborative system of metropolitan governance.

**KEYWORDS:** 1. metropolitan governance system, 2. Brazilian metropolitan management, 3. metropolitan region of Montreal, 4. interinstitutional cooperation, 5. citizen participation

## RÉSUMÉ

Les forces mondialisantes, l'intense urbanisation et les flux d'information, des marchés et des gens agissent dynamiquement dans la formation de grandes agglomérations de villes inter-connectées, constituant les métropoles. Dans les ensembles métropolitains de différents continents l'amplitude des problèmes et la nécessité pour les services d'intérêt commun exigent des formes complexes de gestion. Au Brésil, une phase de développement a défini initialement neuf régions métropolitaines et a représenté des décennies d'institutionnalisation centralisée. Même face à des processus établis de planification et de disponibilité de ressources, ces domaines présentent des difficultés croissantes. Une phase de redémocratisation a mis en place une augmentation d'entités métropolitaines dans un cadre de décentralisation, discrédit de la planification centralisée et soutien financier réduit. Une phase plus récente, neodéveloppementiste, trouve plus de 50 régions métropolitaines et montre des tendances à une décentralisation et à de différents types de gestion, sans compter avec les ressources suffisantes pour faire face aux problèmes qui se propagent. L'une des hypothèses de l'analyse est que le parcours historique et le contexte socio-économique et politique influencent la construction de différentes façons de faire face aux enjeux métropolitains. On considère encore que la disposition de ces processus est liée à ce qui est appelé gouvernance - un ensemble de conditions qui permettraient non seulement la formulation de projets communs mais aussi sa mise en œuvre. Une approximation sur la région métropolitaine de Montréal exploite quatre critères qui exprimeraient des conditions de base de la gouvernance : 1) l'arrangement institutionnel et les cadres réglementaires; 2) l'articulation et la coordination des sphères d'action gouvernementale; 3) la gestion des ressources financières; 4) les formes de planification et réparation. En considérant les avancées et limitations observées, l'approche renforce les critères proposés et souligne comme exigences d'une gouvernance efficace à la création des capacités pour la coopération interinstitutionnelle et la participation du citoyen. Ces conditions ont permis encore de construire les bases pour une gouvernance effective et équitable. L'étude vise à analyser à la lumière de l'expérience internationale, la portée et les limites au Brésil de structures distinctes de gouvernance dans la construction d'un agenda métropolitain commun. En partant de trajectoires historiques et des contextes différents, l'application des quatre dimensions dans les Régions Métropolitaines de Salvador, Curitiba, Belo Horizonte et dans le Consórcio Intermunicipal do ABC révèle des conditions et des formes distinctes de gouvernance. Compte tenu d'une participation fédérale réduite et des différentes priorités des gouvernements d'État et municipaux impliqués, à chacune de ces expériences sont associées certaines avancées et de nombreuses limites. Le processus se reflète non seulement dans d'énormes obstacles à la construction d'un agenda métropolitain commun mais aussi à la difficulté chronique en fournissant des services d'intérêt commun. L'étude indique qu'il n'y pas de modèle privilégié de gouvernance métropolitaine, mais il est essentiel un processus d'apprentissage. Dans un contexte d'intérêts en conflit, l'efficacité institutionnelle tournée vers la justice sociale, économique et territoriale représenteraient des progrès vers un système de gouvernance métropolitaine solide et collaborative.

Mots-clés: 1. système de gouvernance métropolitaine, 2. gestion métropolitaine brésilienne 3. région métropolitaine de Montréal, 4. coopération interinstitutionnelle, 5. participation du citoyen

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Vista aérea da Avenue Richard Lenoir, típico boulevard aberto por Haussmann em toda a Paris .....	47
Figura 2 - O deslocamento da população retratado por Daumier em 1852.....	48
Figura 3 - Plano para Barcelona de Ildelfonso Cerdà em 1859.....	51
Figura 4 - Perspectiva de um setor de projeto de reforma da Ensanche de I. Cerdà em 1859 .....	52
Figura 5 - Plano de Cerdà de 1859 na escala supramunicipal .....	54
Figura 6 - Mapa das áreas metropolitanas censitárias do Canadá 2001 - com destaque para Toronto e Montreal e seu entorno.....	97
Figura 7 - Localização das três cidades globais canadenses .....	100
Figura 8 - Mapa dos limites geográficos ou administrativos da CMM.....	118
Figura 9 - Instâncias de planejamento relacionadas a CMM.....	121
Figura 10 - Densidade bruta média de construções residenciais .....	122
Figura 11 - Concentração populacional na área de abrangência da CMM.....	123
Figura 12 - Hubs da economia e clusters industriais .....	126
Figura 13 - Regiões metropolitanas 1974 - 9 unidades .....	147
Figura 14 - Regiões Metropolitanas 2000 – 30 unidades .....	159
Figura 15 - Regiões metropolitanas 2002 -33 unidades .....	177
Figura 16 - Regiões metropolitanas 2010 - 39 unidades .....	178
Figura 17 - Regiões metropolitanas 2013 – 57 unidades .....	179
Figura 18 - Distribuição da Massa de Rendimentos nas RMs do Brasil .....	181
Figura 19 - Distribuição da População Total nas RMs do Brasil .....	182
Figura 20 - Hierarquização das regiões metropolitanas .....	183
Figura 21 - Distribuição do número de pobres em RMs brasileiras – 2000.....	184
Figura 22 - Participação de cada RM no total de pobres metropolitanos, 2002-2007 (total 100%).....	185
Figura 23 - Participação da cada RM no total de indivíduos metropolitanos do estrato superior de renda*, 2002 e 2007 (total 100%).....	185
Figura 24 - Consumo Residencial Médio de Energia Elétrica, Região Metropolitana de Salvador, 2005.....	194
Figura 25 - Ocupações irregulares – Região Metropolitana de Curitiba.....	202
Figura 26 - Rede de centralidades na RMBH.....	209

Figura 27 - Prestações de Contas 2012 do Fundo Metropolitano RMBH.....	213
Figura 28 - Região do Grande ABC .....	216

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Características que diferenciam governo e governança _____	79
Tabela 2 - Modos de governo e governança_____	82

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Estrutura das três principais áreas metropolitanas do Canadá _____	107
Quadro 2 - Instituições metropolitanas canadenses e articulações com outras esferas	109
Quadro 3 - Estrutura das nove primeiras regiões metropolitanas _____	153

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas  
ACM - Antônio Carlos Magalhães  
AEM - Área Estatística Metropolitana  
AMB - Área Metropolitana de Barcelona  
AMBEL - Assembleia Metropolitana de Belo Horizonte  
AMT - Agência Metropolitana de Transportes.  
ASSOMEC - Associação de Municípios da Região Metropolitana de Curitiba  
BID - Banco Internacional para o Desenvolvimento  
BNH - Banco Nacional da Habitação  
CAM - Comunidade Autônoma de Madri  
CDEC - Corporação de Desenvolvimento Econômico e Comunitário  
CEDEPLAR - Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional  
CIRB – Consórcio Intermunicipal do Recôncavo Baiano  
CLD - Centre local de développement  
CMA - Census metropolitan areas  
CMHC - Canada Mortgage and Housing Corporation  
CMM - Comunidade Metropolitana de Montreal  
CNM - Confederação Nacional dos Municípios  
CNPU - Comissão Nacional de Política Urbana  
CODEGRAN - Conselho Deliberativo da Grande São Paulo  
COMEC - Agência de Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba.  
COMESP - Consórcio Metropolitano de Saúde do Paraná  
CONAM - Confederação Nacional de Associação de Moradores  
CONDER - Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador  
CONDER - Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia  
CONDERM - Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife  
CONRESOL - Consórcio intermunicipal para gestão dos resíduos sólidos urbanos  
CRÉ - Conseil régional des élus  
CUM - Comunidade Urbana de Montreal  
DF - Distrito Federal  
EBTU - Empresa Brasileira de Transportes Urbanos  
EIA - Estudo de Impacto Ambiental  
EMPLASA - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A.  
EUST - Estudo do Uso do Solo e Transporte  
FAU - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo.  
FEREM - Fundo de Equipamento da Região Metropolitana de Salvador  
FIDEM - Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife  
FNDU - Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano  
FPIC - Funções Públicas de Interesse Comum  
FPM – Fundo de Participação dos Municípios  
FRAPRU - Front d'actions populaire en réaménagement urbain  
FUDERM - Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana.  
FUNDREM - Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro  
GRANPAL - Associação dos Municípios da Grande Porto Alegre  
GTA - Greater Toronto Area  
GVRD - Greater Vancouver Regional District  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços  
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano  
IPAM- Institut de politiques alternatives de Montréal  
IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social  
IPC - Índice de Prosperidade da Cidade  
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPPUC - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba  
IPTU - Imposto Territorial Urbano  
ISS - Imposto sobre Serviço  
IUCLG - Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos  
LRP - Livable Region Plan  
LRSP - Livable Region Strategic Plan  
METROPLAN - Fundação Estadual para Planejamento Metropolitano e Regional  
MRC - municipalités régionales de comté  
OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development  
OECD - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
OP - Orçamento Participativo  
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento  
PDDI - Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado  
PDDI-RMBH - Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte  
PIB - Produto Interno Bruto  
PLAMBEL - Superintendência da Região Metropolitana de Belo Horizonte  
PLANASA - Plano Nacional de Saneamento Básico  
PMAD - Plan métropolitain d'aménagement et de développement  
PMCMV - Programa Minha Casa, Minha Vida  
PMD - Plano Metropolitano de Desenvolvimento  
PND - Planos Nacionais de Desenvolvimento  
PNH - Política Nacional de Habitação  
PNMC - Política Nacional sobre Mudança do Clima  
PNMU - Política Nacional de Mobilidade Urbana  
PNRS - Política Nacional dos Resíduos Sólidos  
PPP - Parceria Público Privada  
PRE - Planejamento Regional Estratégico  
PSMAD - projet de schéma métropolitain d'aménagement et de développement  
PSMAD - Plano Esquemático Metropolitano de Gestão e Desenvolvimento do Território  
REGIC - Regiões de Influências das Cidades  
RIDE - Região Integrada de Desenvolvimento  
RIT – Rede Integrada de Transporte  
RM - Região Metropolitana  
RMs - Regiões Metropolitanas  
SEDRU - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana  
SEGEM - Secretaria Extraordinária de Gestão Metropolitana  
SEMA - Secretaria Especial do Meio Ambiente  
SMAM - Secretaria Municipal para Assuntos Metropolitanos  
TOD – transit oriented development  
UdeM - Université de Montréal  
UN-HABITAT - The United Nations Human Settlements Programme  
URBS – Urbanização de Curitiba S/A

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	20
I. Aspectos Gerais	20
II. Aspectos Metodológicos	39
<b>CAPÍTULO 1</b>	<b>45</b>
FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: urbanização, globalização, planejamento e governança	45
1.1 O urbanismo e a formação da metrópole em Haussmann e Cerdà	45
1.2 Forças da globalização no processo de metropolização	57
1.2.1 Dinâmicas da globalização: impactos na configuração territorial	58
1.2.2 Fragmentação governamental, das instituições e do tecido urbano	60
1.3 Planejamento, políticas públicas e gestão do território	63
1.3.1 A ação das políticas públicas urbanas – instrumentos	70
1.3.2 Escalas do território urbano	72
1.4 Governança metropolitana	77
1.4.1 De governo a governança – conceitos e combinações	77
1.4.2 Modelos de governança metropolitana	81
1.4.3 Elementos de um sistema de governança	86
1.4.4 Impactos de um sistema de governança	90
1.5 Síntese do capítulo	92
<b>CAPÍTULO 2</b>	<b>94</b>
BASES ANALÍTICAS: DIMENSÕES DA GOVERNANÇA METROPOLITANA	94
2.1 Governança metropolitana e gestão do território: a experiência do Canadá e as três metrópoles canadenses	95
2.1.1 Antecedentes	95
2.1.2 Contexto socioeconômico e ambiental das três metrópoles canadenses	99
2.1.3 A evolução da estrutura institucional das três áreas metropolitanas canadenses	103
2.1.4 Articulação e coordenação das esferas de ação governamental	108
2.1.5 Gestão de recursos financeiros	110
2.1.6 Formas de planejamento e concertação	111
2.2 Governança metropolitana e gestão do território: a experiência da região metropolitana de Montreal e características estruturais	116
2.2.1 Arranjo institucional e marcos regulatórios	117
2.2.2 Articulação e coordenação das esferas de ação governamental	120
2.2.3 Gestão de recursos financeiros	124
2.2.4 Formas de planejamento e concertação	125
2.3 Dimensões da governança metropolitana: a experiência da região metropolitana de Montreal e a percepção dos entrevistados	128
2.3.1 Arranjo institucional e marcos regulatórios	129

2.3.2	Articulação e coordenação das esferas de ação governamental _____	131
2.3.3	Gestão de recursos financeiros _____	133
2.3.4	Formas de planejamento e concertação _____	134
2.3.5	Experiências bem sucedidas _____	135
2.4	Síntese do capítulo _____	136
<b>CAPÍTULO 3</b>	_____	139
	<b>PLANEJAMENTO, POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO METROPOLITANA BRASILEIRA DA FASE DESENVOLVIMENTISTA À REDEMOCRATIZAÇÃO (1970-2002)</b> _____	139
3.1	Antecedentes _____	139
3.1.1	Contexto histórico da urbanização _____	139
3.1.2	Planejamento e gestão metropolitana na fase de antecedentes _____	141
	3.1.2.1 As propostas do planejamento: intenções _____	141
	3.1.2.2 As ações implementadas: gestão efetiva do território _____	141
3.1.3	Resultados na fase de antecedentes _____	142
3.2	Planejamento, políticas públicas e gestão metropolitana no Brasil no período desenvolvimentista (1970 -1985) _____	142
3.2.1	Contexto socioeconômico e ambiental da metropolização _____	142
3.2.2	Marcos regulatórios gerais _____	146
3.2.3	Características estruturais das nove regiões metropolitanas na fase desenvolvimentista _____	148
	3.2.3.1 Arranjo institucional e marcos regulatórios _____	148
	3.2.3.2 Articulação e coordenação das esferas de ação governamental ____	150
	3.2.3.3 Gestão dos recursos financeiros _____	151
	3.2.3.4 Formas de planejamento e concertação _____	152
3.2.4	Resultados da fase desenvolvimentista _____	154
3.3	Planejamento, políticas públicas e gestão metropolitana no Brasil no período de redemocratização (1986-2002) _____	156
3.3.1	Contexto socioeconômico e ambiental da metropolização _____	156
3.3.2	Características estruturais das nove regiões metropolitanas a partir do período de redemocratização _____	160
	3.3.2.1 Arranjo institucional e marcos regulatórios _____	164
	3.3.2.2 Articulação e coordenação das esferas de ação governamental ____	166
	3.3.2.3 Gestão dos recursos financeiros _____	167
	3.3.2.4 Formas de planejamento e concertação _____	168
3.3.3	Resultados na fase de redemocratização _____	170

3.4	Síntese do capítulo _____	173
<b>CAPÍTULO 4</b>	_____	175
<b>PLANEJAMENTO, POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO METROPOLITANA</b>		
<b>BRASILEIRA NA FASE NEODESENVOLVIMENTISTA (2003-2010)_____</b>		
4.1	Contexto socioeconômico e ambiental _____	175
4.2	Marcos regulatórios gerais _____	186
4.3	Resultados da fase neodesenvolvimentista _____	190
4.4	Quatro modelos de gestão metropolitana: fragmentada, centralizadora, híbrida e consorciada _____	191
4.5	Características estruturais da gestão metropolitana fragmentada _____	192
4.5.1	Arranjo institucional e marcos regulatórios _____	194
4.5.2	Articulação e coordenação das esferas de ação governamental _____	196
4.5.3	Gestão de recursos financeiros. _____	197
4.5.4	Formas de planejamento e concertação _____	198
4.5.5	Resultados na Região Metropolitana de Salvador _____	199
4.6	Características estruturais da gestão metropolitana centralizadora _____	200
4.6.1	Arranjo institucional e marcos regulatórios _____	202
4.6.2	Articulação e coordenação das esferas de ação governamental _____	203
4.6.3	Gestão de recursos financeiros _____	204
4.6.4	Formas de planejamento e concertação _____	205
4.6.5	Resultados na Região Metropolitana de Curitiba _____	207
4.7	Características estruturais da gestão metropolitana híbrida _____	208
4.7.1	Arranjo institucional e marcos regulatórios _____	209
4.7.2	Articulação e coordenação das esferas de ação governamental _____	211
4.7.3	Gestão de recursos financeiros _____	212
4.7.4	Formas de planejamento e concertação _____	213
4.7.5	Resultados na Região Metropolitana de Belo Horizonte _____	215
4.8	Características estruturais da gestão metropolitana consorciada _____	215
4.8.1	Arranjo institucional e marcos regulatórios _____	217
4.8.2	Articulação e coordenação das esferas de ação governamental _____	219
4.8.3	Gestão de recursos financeiros _____	221
4.8.4	Formas de planejamento e concertação _____	223
4.8.5	Resultados no Consórcio Intermunicipal Grande ABC _____	225
4.9	Síntese do capítulo _____	226
<b>CAPÍTULO 5</b>	_____	228
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS _____</b>		
<b>REFERÊNCIAS _____</b>		
<b>APÊNDICE _____</b>		

## INTRODUÇÃO

### I. Aspectos Gerais

Nas últimas décadas, a dinâmica socioeconômica mundial tem contribuído para acentuar processos de urbanização em vários continentes, gerando expansão e crescimento de cidades que tendem a formar grandes conjuntos contíguos e, muitas vezes, desiguais. Nesses aglomerados metropolitanos, os enormes fluxos de pessoas, mercadorias e informações multiplicam as demandas e criam problemas crescentes e de difícil equacionamento. As entidades metropolitanas criadas para enfrentá-los dependem de um conjunto de condições institucionais e políticas para a formulação e implementação de projetos de interesse comum - um sistema de governança. No percurso histórico de regiões metropolitanas em diferentes países, há contextos econômicos, sociais e políticos próprios que se refletem de forma distinta na capacidade de fazer frente às dinâmicas envolvidas. Uma pesquisa exploratória sobre metrópoles canadenses revela que, dada uma institucionalização decidida pelo governo central, a organização de grupos sociais locais em torno de interesses comuns é fator relevante no enfrentamento de questões metropolitanas. Uma aproximação sobre Montreal mostra uma ausência de convergência na ação política, com níveis institucionais que se sobrepõem e competem entre si. No Brasil, após uma década e meia de institucionalização metropolitana centralizada na União, a Constituição Federal de 1988 transferiu essa definição para os estados. Assim, a criação de regiões metropolitanas passou a obedecer a critérios variados e a estratégias de interesse estadual, apresentando diferentes formas de organização, bem como distintas prioridades e resultados. O trabalho procurou analisar, à luz da experiência internacional, o alcance e os limites no Brasil de distintas estruturas de governança na construção de uma agenda metropolitana compartilhada.

#### *Contextualização da questão metropolitana – escala internacional*

Diferentes realidades, problemas e desafios são enfrentados, mundialmente, nas metrópoles no contínuo processo de urbanização, que se acentuou com a industrialização e a emergência dos serviços e, mais recentemente, com a expansão do capital financeiro. Presentemente, há mais de 25 regiões metropolitanas no mundo com mais de 10 milhões de

habitantes cada uma, corroborando a afirmação de Kübler e Heinelt (2005, p.1) de que “o século XXI será metropolitano”. Em 2010, deu-se o marco urbano global quando a população mundial atingiu o patamar de ter sua metade vivendo em áreas urbanas (UN- HABITAT, 2012a).

Em algumas metrópoles de países centrais, a suburbanização deixa o núcleo das cidades em abandono, por vezes, com concentração de população pobre, migrante ou de idosos, causando pressões quanto à inclusão social e econômica dessas populações. Podemos citar também os impactos negativos da gentrificação, ou renovação de determinadas áreas, das desigualdades socioeconômicas extremadas, da criação de centralidades artificiais urbanas, da especialização e segmentação das cidades e da segregação étnica e racial no espaço urbano. Em metrópoles de países da América Latina, há os efeitos perversos da pobreza urbana e da violência exacerbada, gerando processos de segmentação socioterritorial. Em regiões metropolitanas na Ásia, América Latina e África, carências no provimento de infraestrutura básica e habitação nas suas grandes metrópoles perduram há mais de seis décadas, quando se intensificou o processo de urbanização. A deterioração da qualidade ambiental, ameaças ambientais, falhas na segurança energética e mudanças climáticas já são fenômenos que permeiam muitas metrópoles.

Enquanto as metrópoles representam grandes concentrações de população, atividades econômicas e recursos, a escala e a dinâmica da urbanização criam necessidades de integração de equipamentos e serviços públicos. Por outro lado, a dinâmica do sistema tende a provocar grandes desigualdades socioespaciais. A questão de como prover o desenvolvimento e avanço social, econômico e político-institucional e a equidade na distribuição de recursos para populações, que estão concentradas nas centenas de metrópoles do mundo, tem sido respondida de maneira insatisfatória.

Dada a existência de várias cidades que se aglomeram, uma das dificuldades no enfrentamento conjunto das questões metropolitanas é a diversidade de interesses envolvidos e, muitas vezes, o desproporcional nível de poder exercido pelo município central. Dessa forma, surge no debate da temática metropolitana global a questão sobre o papel dos arranjos de gestão na construção de políticas metropolitanas coordenadas. Considera-se que a capacidade de enfrentamento desses problemas relaciona-se ao que tem sido chamado de governança - um conjunto de condições institucionais e políticas que permitiriam não apenas a formulação de projetos comuns como também sua implantação. Na escala internacional, a

construção de condições de governança tem estado associada à dinâmica da globalização e às mudanças econômicas e políticas associadas a esse processo.

A globalização e a descentralização modificaram a forma de governar política, social e economicamente tanto na Europa como na América do Norte. A globalização ampliou o elenco de organizações institucionais supranacionais, tais como a União Europeia, ou estruturas associativas supranacionais e corporações multinacionais que se constituíram como novos atores. Após décadas com traços de planejamento centralizado em moldes keynesianos, o processo de descentralização, intensificado a partir da década de 1980, abriu espaço para atores políticos, comunidades e populações locais. Esses dois movimentos, globalização e descentralização, destacam um processo de influência no território e de escala de poder no nível metropolitano e local. Em cidades da Europa, a administração local tem formas de gestão urbana, de caráter empresarial ou mesmo privado, em setores que vão desde a gestão de resíduos e de estacionamentos, a processos de reabilitação urbana, planejamento e estratégias de urbanismo.

Uma questão levantada por Seixas et al. (2012) refere-se a estruturas metropolitanas implementadas na Europa a partir da década de 1960, introduzidas, em geral, pelo governo central, de forma uniformizada e centralizada. “A legislação era nacional e definia os territórios, competências e formas de governo de forma rígida, sem considerar as particularidades locais e sem a participação dos governos envolvidos” (SEIXAS et al., 2012, p. 14). As consequências, desse modelo *top-down*, de estilo keynesiano, foram políticas públicas de alcance reduzido – não correspondendo às demandas - e um déficit democrático das autoridades metropolitanas. Em alguns casos, houve conflitos entre governo metropolitano e comunidades e, em outros, a omissão desses governos metropolitanos a fim de evitar confronto. A partir da década de 1970, ocorre no cenário europeu um novo regime territorial, competitivo e reescalado de políticas públicas, “incorporando um arranjo mais descentralizado e flexível, e variando de acordo com as especificidades locais” (KLINK, 2010b, p.102). Particularmente, a partir da década de 1990, há uma retomada do papel das áreas metropolitanas no cenário dessas transformações que marcam a economia e a sociedade (KLINK, 2011).

Na visão de Brenner (apud KLINK, 2010b), esse novo regime de inserção competitiva das regiões metropolitanas na economia global gerou, por um lado, maiores disparidades socioespaciais, além de um modo de regulação frágil e altamente instável. Por outro lado, a

agenda metropolitana abriu perspectivas para a mobilização da sociedade em torno de uma coordenação maior entre os agentes e as escalas que influenciam o território metropolitano. Para o autor, essa busca de uma coordenação intrametropolitana, paradoxalmente, prognostica uma fase mais acirrada de concorrência predatória entre regiões metropolitanas na escala europeia.

Nos Estados Unidos e Canadá, desenvolveu-se uma nova cultura política – na rejeição do estado do bem-estar social keynesiano e na resposta da doutrina neoliberal/neoconservativa do *laissez faire* aos problemas metropolitanos –, uma agenda focada no conceito do novo regionalismo (RAZIN; SMITH, 2006). Esse processo também ocorreu em parte na Europa. A agenda metropolitana a partir do conceito do novo regionalismo conduz a cidades economicamente competitivas, a mecanismos de interação entre atores públicos e privados e instituições metropolitanas, e de formação de parcerias, constituindo assim redes horizontais de governança para a resolução de problemas metropolitanos.

O processo contínuo de urbanização gerou a suburbanização, que se espalha no território desde a década de 1930, notavelmente, nos Estados Unidos e Canadá. Esse fenômeno criou um cenário de região urbana extensiva e dispersa, resultando em uma fragmentação geopolítica entre as cidades centrais e seus subúrbios, e suscitando debates quanto à configuração da governança metropolitana. Há correntes que defendem a contenção da suburbanização, pois consideram que essa fragmentação institucional não cria coordenação ou cooperação entre os governos locais.

Uma questão que define o contexto com a estrutura de arranjos é levantada por Kantor e Savitch (2005) sobre a abordagem das câmaras de comércio na Europa Ocidental e nos Estados Unidos. Na Europa, as câmaras de comércio surgiram na Idade Média e se consolidaram através da sociedade de guildas. Como resultado, essas câmaras incorporaram-se, gradualmente, nas operações das prefeituras locais, e hoje suas funções estão aparentes em estatutos.

Portanto, surgindo desse contexto particular, as cidades europeias desenvolveram uma relação estrutural com as câmaras de comércio locais, formando uma articulação entre o governo local e estas. Já as câmaras de comércio americanas surgem na época do capitalismo desenfreado e se enraizaram como um grupo de interesse formalmente separadas do governo. Como resultado, a estrutura de relacionamento desenvolvida com a prefeitura é de grupos de *lobbying* (de pressão) que, muitas vezes, atingem interesses e objetivos particulares. Em

ambos os casos, o contexto histórico deu forma a estruturas de relacionamento diferentes, como veremos nos casos de países que serão ilustrados a seguir.

*Exemplos da atualidade: França, Espanha, Estados Unidos e Canadá*

Há um consenso entre autores (LEFÈVRE, 2008; SEIXAS et al., 2012) em classificar como modelos mais formalizados países como França, Alemanha, Itália e províncias do leste do Canadá, em termos de construção de instituições ou na criação de autoridades metropolitanas. Por outro lado, nos países nórdicos, nos Estados Unidos e no Reino Unido, prevalecem arranjos de cooperação e associativos.

França – um sistema de governança forte com alta fragmentação local

Com relação à construção de instituições ou à criação de autoridades metropolitanas, a França está entre os países considerados mais formalizados. Refletindo tendências a uma centralização, desde a década de 1960, o modo de governar as áreas metropolitanas foi executado da mesma maneira em todo o país – a mesma estrutura institucional, competências, controle e fiscalização, independentemente, das particularidades da área urbana considerada. Nessa fase, tanto o uso do solo e como o planejamento eram executados pelas agências nacionais com uma visão homogênea no modo de atuação.

Ao lado das estruturas coordenadas de forma centralizada, já nessa época, dinâmicas locais ocasionaram formas diferenciadas de integração. A França experimentou, com as chamadas *communautés urbaines* (comunidades urbanas), criadas em 1966, em quatro grandes cidades (Bordeaux, Lille, Lyon e Strasbourg), formas mais integradas de cooperação intermunicipal, entre os municípios que compunham a área de cada cidade. Klink (2008, p.98) afirma que seu alcance territorial era insuficiente, refletindo “a característica intrínseca do processo que favorecia as estruturas locais governamentais ao invés de abranger a área da governança metropolitana”.

Na França, desde as primeiras leis de descentralização no início da década de 1980, o estado transferiu responsabilidades e recursos para todas as esferas governamentais nestas categorias: regiões, *départements*, e municipalidades. As instâncias de governo nos níveis nacional, regional e local estão envolvidas com o desenvolvimento e implementação de políticas urbanas.

Para Sharpe, o país tem um modelo institucional forte de coordenação metropolitana, devido a alguns elementos chave: sólida legitimidade política das autoridades metropolitanas; área jurisdicional sobrepondo-se à área funcional; recursos financeiros independentes; responsabilidades e competências relevantes; staff adequado para elaborar e implementar as políticas e ações (apud LEFÈVRE, 2008).

Segundo Lefèvre (2008), a França é um dos países mais consistentes na busca de políticas focadas na constituição de arranjos metropolitanos. No modelo de autoridade intermunicipal conjunta, como o autor denomina, estão os melhores exemplos dessa modalidade: as *communautés urbaines* (comunidades urbanas) e as *communautés d'agglomération* (comunidades de aglomeração). Essas entidades existem em toda a França desde 1999, quando o estado adotou uma abordagem clara no estabelecimento de autoridades metropolitanas em aproximadamente 150 áreas urbanas. Essas áreas, quando com mais de 500.000 habitantes, são administradas pelas comunidades urbanas e, quando com populações entre 50.000 a 500.000, pelas comunidades de aglomeração. As *communautés* cobrem áreas funcionais que vão além da jurisdição territorial de um município e são administradas por conselhos eleitos de forma indireta. Dentre suas responsabilidades, em âmbito local, estão o transporte público, o meio ambiente, a habitação social, o planejamento, o desenvolvimento econômico, a cultura, o saneamento básico e o tratamento de resíduos. Para exercer essas funções, as *communautés* têm um imposto específico sobre as empresas instaladas em seu território isentas dos tributos municipais e recebem subvenções do estado (nacional) e de seus municípios membros (LEFÈVRE, 2008).

O modelo das *communautés* adotado pelo governo francês reflete uma tentativa de composição entre determinações “de cima para baixo” com uma condução de assuntos metropolitanos e locais “de baixo para cima”. A provisão de serviços de interesse comum é viabilizada por conselhos eleitos e apoiada por recursos de várias instâncias do estado e locais.

Em processos envolvendo interesses diferenciados, há avanços e também limitações. Existem parcerias e contratos de âmbito metropolitano, sob a forma de estabelecimentos públicos de cooperação intercomunal – envolvendo o governo central, a região e as instâncias intermunicipais em relação às *communautés* –, mas há críticas quanto às instituições disporem de competências e recursos adequados para a ação das políticas necessárias ao tratamento dos problemas e desafios metropolitanos.

Como um todo, as leis de descentralização foram aplicadas, desde o início da década de 1980, para assegurar uma distribuição equitativa de recursos entre as várias transferências de poder aos governos locais. Nesse processo, segundo Lefèvre (2010a), as áreas metropolitanas não foram consideradas, ficando “esquecidas” até 2009, quando a Comissão *Balladur* de Reforma Territorial propôs a criação de *metrópoles* nas onze maiores áreas urbanas. Seriam estabelecidas autoridades locais governamentais, com seu próprio corpo eleito, responsabilidades significativas e recursos fiscais e financeiros. Em 2010, o governo estabeleceu essa reforma das cidades maiores, passando a chamar suas áreas urbanas de *metrópoles* e dando mais responsabilidade aos seus conselhos intercomunais eleitos.

Com peso econômico, social, político e cultural suficiente para situá-la como uma cidade mundial, Paris, capital da França, está situada na região de *Ile-de-France*, a região de população mais densa do país. Ao representar um elevado peso com relação ao restante do país, a escala de sua população e atividades envolve elevados níveis de complexidade e requer formas específicas de coordenação. Diante dos desafios, foi convocada, em 2008, uma série de conferências para discutir o status da metrópole de Paris que tiveram como características ser um fórum de discussões, sem presidente, mas um grupo coordenador, sendo realizadas reuniões em diversas localidades, nem sempre, em Paris. Na *Paris-Metrópole*, uma autoridade conjunta foi estabelecida em junho de 2009 para coordenar a ação de 104 coletividades territoriais parisienses. A proposta da *Paris-Metrópole*, de acordo com Lefèvre (2010b), é de uma autoridade voluntária conjunta, tendo um comitê de parceiros (empresariado e sociedade civil) com o propósito de desenvolver estudos e reflexões sobre a metrópole. Paris, um dos municípios mais ricos da região de *Ile-de-France*, é uma metrópole fragmentada sem um ator forte, sem integração metropolitana; segundo Lefèvre (2010b), uma metrópole bloqueada. Essa metrópole tem evitado participar dos arranjos territoriais franceses - comunidades urbanas ou comunidades de aglomeração e, por haver uma grande desigualdade intrametropolitana, alguns estudiosos veem a cooperação voluntária como uma dificuldade.

Na França, o processo da diminuição da influência do estado central como um ator político se deve às reformas de descentralização de 1982-83 e ao aumento de atores alternativos (sociedade civil, setor privado) fora da burocracia tradicional francesa. Esses fatores causaram mudanças fundamentais no sistema de governança metropolitana, resultando em um aumento no número de instituições locais e fragmentação, o desenvolvimento de redes e as parcerias intermunicipais voluntárias para a melhoria da governança local e um aumento nos tipos de coordenação de políticas (KLINK, 2008, p. 98).

A França passou por uma inovação institucional urbana e metropolitana com a criação de capacidade institucional e o incentivo a formas de cooperação intermunicipal, consideradas um novo arcabouço para as estruturas de governança. Apesar de ter um sistema de governo local relativamente fragmentado, com mecanismos de envolvimento da sociedade civil e de cidadãos, conta com uma legislação<sup>1</sup> que vem favorecer a cooperação metropolitana, variando as experiências conforme a região. Em paralelo, de acordo com Harding (2007), ocorre um programa de descentralização governamental e um abandono progressivo de iniciativas da política regional que anteriormente procuravam incentivar um equilíbrio econômico maior entre a capital metropolitana e os centros da província. Pode-se, assim, considerar que há na França um sistema de governança forte com alta fragmentação local.

#### Espanha – autonomia e cooperação

Após um período de 36 anos de ditadura, a Espanha muda seu sistema político para a democracia. Três anos após o término do regime Franquista, a Constituição espanhola de 1978 muda a estrutura de sua base territorial. Muitas cidades aboliram suas autoridades metropolitanas criadas sob o governo ditatorial e deram lugar a outras autoridades, sendo que em muitos casos não criaram estas autoridades ou tiveram instituições com menos poder. Em uma fase de processo de descentralização, como afirma Tomàs (2005), resultou um aumento de níveis mais fortes de governo subnacional gerando características particulares de descentralização regional.

O modelo territorial adotado foi do Estado de Autonomias, em que 17 *Comunidades Autónomas* adquiriram significantes poderes legislativo e executivo próprios sobre uma vasta quantidade de setores: habitação, planejamento urbano e regional, agricultura, transporte, saúde, educação, bem-estar social e cultura, de acordo com seus próprios estatutos autônomos.

Assim, o enfrentamento da governança metropolitana ficou sob a responsabilidade dessas *Comunidades Autónomas*, sendo que Madri e Barcelona se destacam e, por conseguinte, adotaram diferentes estratégias em suas regiões metropolitanas.

A Comunidade Autônoma de Madri (CAM) foi estabelecida no início da década de 1980 como o resultado de um compromisso político entre partidos jovens para estabelecer

---

<sup>1</sup> O estabelecimento em 1999 da “Lei Chevenement” permitia que o prefeito pudesse forçar uma comuna a integrar uma entidade de cooperação supracomunal, tendo o suporte financeiro do governo nacional.

uma região que cobrisse a municipalidade de Madri e as municipalidades do entorno. Para Lefèvre (2010a), foi ao acaso que a Comunidade Autônoma de Madri teve um corpo regional que, com o passar do tempo, provou ser grande o suficiente para encobrir a crescente área metropolitana. Os limites da CAM cobrem o mesmo território que a província de Madri) (que é um segundo nível de governo local) e consiste de 179 municipalidades (inclusive, Madri). O conselho provincial foi absorvido pela CAM para evitar sobreposição e duplicação de instituições (TOMÀS, 2005).

Quanto à sua estrutura de governança, um conselho regional de membros diretamente eleitos administra a CAM. As 179 municipalidades da CAM estão abaixo desse conselho e têm poder limitado se comparado ao da região. Na Espanha, a região (de acordo com o “estatuto de autonomia”) é uma instituição que atua como um estado federado em um país federativo, com poderes legislativos e muitas competências. Para executar essas competências e funções – transporte, infraestrutura, educação, saúde, planejamento, desenvolvimento econômico, meio ambiente, cultura e pesquisa –, a CAM tem um orçamento e *staff* significativos (em 2002, um orçamento de 11,4 bilhões de euros e aproximadamente 150.000 funcionários). Seu orçamento vem de muitas fontes, como recursos próprios (impostos regionais), uma parte de imposto de renda nacional e também de repasses do governo central (LEFÈVRE, 2008; 2010a).

A cidade de Madri polariza metade da população da CAM. Tomàs (2005) caracteriza a Comunidade Autônoma de Madri como um modelo de governança metropolitana neocorporativa, com participação ativa de atores corporativos e administrativos, sendo o papel das organizações da sociedade civil atuar na mobilização e agregação das demandas e preferências dos indivíduos menos fortes. Mas, por outro lado, a CAM tem uma estrutura política com autonomia legal e financeira, com assembleia e presidente eleitos diretamente e uma institucionalização das relações entre estado e sociedade. Em sua análise, a autora acrescenta que essa estrutura institucional oferece mais oportunidades aos cidadãos para influenciar as decisões públicas, através do voto, e garante a *accountability* dos membros eleitos. Dessa forma, a Comunidade Autônoma de Madri constitui-se de um forte governo metropolitano e autoridade regional, com fraca fragmentação, forte liderança e integração metropolitana. A atribuição “forte” governo metropolitano se explica, de acordo com critérios de Lefèvre (2008), por ter legitimidade política pela eleição direta da autoridade metropolitana, por seu território funcional coincidir com o território de jurisdição, pela

autonomia de seus recursos financeiros, a eficácia de suas políticas públicas, além de um *staff* adequado para a implementação dessas políticas.

Recentemente, em 2011, Barcelona evoluiu no seu modelo de governança, passando para uma instituição única de concertação, e formalizando a Área Metropolitana de Barcelona - AMB. Essa experiência remonta a formas de cooperação integrada em estruturas com competências e geografias variáveis (SEIXAS et al, 2012). Barcelona é conhecida por seus planos estratégicos. O primeiro, lançado em 1988, em preparação aos Jogos Olímpicos que se realizaram nessa metrópole em 1992, foi seguido por dois outros planos que tiveram uma abrangência municipal. Apesar da dimensão municipal, a série de planos estratégicos na década de 2000 tinha uma estrutura complexa: uma Assembleia Geral, que reunia a quase totalidade dos atores metropolitanos; cerca de 300 membros, representando diversos setores e 30 outras municipalidades; e uma comissão executiva assistida por diversos comitês e grupos de trabalho. Esse arranjo complexo servia como um instrumento para mobilizar a sociedade metropolitana (LEFÈVRE, 2010a).

A AMB é formada por Barcelona e 35 municípios vizinhos, possuindo um órgão executivo, a Junta de Governo, composta por 18 membros escolhidos em eleições municipais. Ainda, há um órgão deliberativo, o Conselho Metropolitano, constituído por todos os presidentes das Câmaras dos Municípios integrantes da AMB e por um número de Conselheiros fixados em função da população de cada município. O território a que se estende a sua competência coincide com o território da aglomeração metropolitana. Suas competências abrangem os seguintes setores: ordenamento do território, urbanismo, transporte público, água, meio ambiente, habitação, coesão territorial e social, dispondo de um orçamento adaptado às suas competências (GOBERNA AMERICA LATINA, 2012). Conclui-se que a AMB é constituída por uma organização complexa, com um sistema de atores de vários setores, e desenvolve coalizões de diversos atores da sociedade civil com as autoridades da esfera local e regional.

No quadro de um processo nacional de descentralização, a Comunidade Autónoma de Madri - CAM e a Área Metropolitana de Barcelona – AMB observam o modelo territorial nacional que regula as competências e funções do nível da região. Com modelos adaptados às especificidades locais, ambas as instituições combinam características que parecem refletir governos metropolitanos e autoridades regionais estabelecidos com participação, coalizões e

integração metropolitana. Portanto, é possível considerar que há na Espanha um sistema de gestão metropolitana que combina autonomia e cooperação.

### Estados Unidos – descentralização e fragmentação

No que diz respeito à construção de instituições ou à criação de autoridades metropolitanas, os Estados Unidos estão entre os países considerados menos formalizados. A estrutura federalista dos Estados Unidos estabelecida na sua Constituição tem uma divisão de poderes entre o governo central e os governos estaduais, na qual cada estado é uma parcela independente de autoridade. A criação de governos de escalas inferiores depende do poder dos estados. Os estados controlam a alocação de poderes no nível de subestado, condados, cidades, municipalidades, conselhos distritais especiais e outros arranjos subnacionais diferentes (WILSON et al., 2011).

A federação americana tem em seu contexto um legado de fragmentação jurisdicional extrema no seu espaço territorial. Há múltiplos modelos desde acordos voluntários até autoridades regionais. Quanto a áreas metropolitanas, a definição mais comum foi desenvolvida pelo *US Census Bureau*, em 2000, como *metropolitan statistical áreas* (área estatística metropolitana). Em distintas áreas metropolitanas, há diferentes estruturas de gestão, com órgãos governamentais formais, que podem ser classificadas em três categorias: 1) poder dos distritos (cidade-condado, como exemplo, Kansas City ou condados duplos, como Miami-Dade); 2) camadas múltiplas, confederação (a exemplo de St.Paul-Minneapolis e Portland); 3) autoridades e distritos especiais (como, por exemplo, Autoridade do Porto Regional de Nova Iorque) (WILSON, 2007). Cada *área estatística metropolitana*, portanto, consiste de um ou mais condados e inclui o condado que contém a área urbana central, assim como qualquer condado adjacente que tenha um alto grau de integração social e econômica com o centro urbano (UNITED STATES STATISTICAL BUREAU, 2013).

Quanto ao governo local, por não constar na constituição americana, esse está em uma posição mais fraca. Legalmente, esses governos são criaturas das constituições estaduais e estão sujeitos a quaisquer regulamentos, regras ou restrições que os estados possam impor. Apesar de formalmente fracos em relação aos estados, há algumas cidades e distritos especiais que superaram essa posição constitucionalmente limitada por meio da lei orgânica municipal e influência política (SALZTEIN et al., 2008).

Uma das questões metropolitanas nos Estados Unidos que gera tensões é o conflito entre os centros urbanos, que procuram instrumentos para a governança metropolitana a fim de manter o controle político sobre o desenvolvimento regional, e as novas cidades-subúrbio, que cada vez mais procuram aumentar a sua autonomia política e fiscal de centros urbanos poderosos (BRENNER, 2002). O desenvolvimento dos subúrbios influencia a redistribuição da população, o que significa um deslocamento da população das cidades centrais para esses subúrbios, onde foi incorporada uma mudança na atividade econômica e na vitalidade metropolitana. Mais pessoas moram nos condados suburbanos do que nas cidades centrais, acarretando uma perda substancial dos impostos para estas, enquanto os condados suburbanos enfrentam problemas com o seu crescimento (VICINO et al., 2007). Esse fenômeno é o que David Rusk (apud KLINK, 2008) chama de *elastic cities* (“cidades elásticas”), ou seja, cidades que têm sido capazes de expandir suas fronteiras através de fusão ou anexação dos subúrbios e, dessa forma, "capturar" um novo crescimento para a área metropolitana.

Dados indicam que, apesar de terem triplicado o seu território, as 50 cidades-centro metropolitanas mais “elásticas” têm perdido consideravelmente a sua população para os subúrbios. Para Dear, seria o triunfo do espraiamento urbano “a suburbanização das cidades e a urbanização dos subúrbios” (apud BORRAZ; LE GALÈS, 2010, p. 8).

O sistema descentralizado de desenvolvimento territorial estimulou o espraiamento nas áreas metropolitanas (KLINK, 2008). Para Richmond, essa padronização é fruto de “uma combinação do estado flexível e leis de uso do solo, financiamento da habitação e subsídio ao transporte de autoestradas de fundo federal, zoneamento excludente nas comunidades suburbanas e um direcionamento enraizado na tradição das regras da casa” (apud KLINK, 2008, p.90). A fragmentação da maior parte das áreas metropolitanas americanas torna difícil a implementação de mecanismos direcionados a uma governança intermunicipal ou supramunicipal, especialmente, se essas áreas têm uma grande discrepância de raça ou renda.

Uma exceção é Portland, no estado do Oregon, na qual um arranjo metropolitano estabelecido em 1979 implementou com sucesso um zoneamento inclusivo e políticas de habitação. A cidade é frequentemente citada como um exemplo progressivo de governança metropolitana comprometida na contenção do espraiamento urbano e na promoção do modelo de crescimento compacto (*smart growth*) (RAZIN; SMITH, 2006). A *Metro Portland*<sup>2</sup> cobre

---

<sup>2</sup> Uma abordagem interessante de Klink (2008) é que a *Metro Portland*, para os padrões americanos, é um arranjo metropolitano inovador, mas, para os padrões europeus, é um arranjo de governança metropolitana fraco com responsabilidades e recursos limitados.

três condados e 24 governos locais e consiste de um conselho eleito (com 12 membros) e um presidente executivo (diretamente eleito). Outro exemplo de sucesso na implementação de políticas que combinam eficiência e equidade é o mecanismo de compartilhamento de impostos em St. Paul-Minneapolis, que evitou uma guerra fiscal competitiva entre as municipalidades (KLINK, 2008).

Como um país democrático, nos Estados Unidos, o uso do referendo local tem sido muito usado para assuntos de governo metropolitano. Por muitas décadas, os cidadãos de áreas metropolitanas foram consultados se aprovam ou não o estabelecimento de autoridades metropolitanas; a resposta, em geral, veio como não aprovação de tal criação. Lefèvre (2010a) justifica ser essa uma explicação parcial do pequeno número de áreas metropolitanas americanas que possuem algum tipo de governo metropolitano. Ainda, o autor afirma que, nos Estados Unidos, como país da democracia local, são justamente as municipalidades e suas populações que constantemente rejeitaram há décadas os projetos para constituições de regiões metropolitanas (LEFÈVRE, 2009). Isso se explica também em razão de as municipalidades nesse país serem consideradas a unidade básica da democracia, criando conseqüentemente “uma força política baseada em um sentimento de pertencimento da população” (LEFÈVRE, 2008, p.157).

Vale salientar que o desenvolvimento econômico das metrópoles americanas reside atualmente nas parcerias público-privadas. As organizações empresariais, como as câmaras de comércio ou fundações empresariais, assumem o papel de liderança nas estratégias de desenvolvimento econômico para a metrópole. Dessa forma, planos estratégicos de São Francisco (1983) e do condado de Dade na Flórida (1985) foram financiados principalmente por câmaras de comércio e tiveram o apoio para essas iniciativas por parte das municipalidades e das agências federais (CUADRADO-ROURA; GÜELL, 2005).

Klink (2009) ressalta características do sistema das metrópoles norte-americanas, fragmentado e polarizado, tanto em termos raciais como espaciais, contribuindo para um mosaico institucional altamente fragmentado. A descentralização do território leva Saltztein et al. (2008) a apontar uma falha existente em relação ao problema regional. Disparidades fiscais podem resultar em diferenças significantes na qualidade do serviço prestado na mesma área metropolitana. Os problemas globais, como poluição do ar, tráfego e espraiamento urbano, são enfrentados geralmente com precariedade, visto que há poucos governos regionais fortes e

---

pouca vontade por parte das autoridades em lidar com questões que não estejam no domínio limítrofe das cidades. Por outro lado, a descentralização do território norte-americano contribuiu para a expansão de alguns distritos, como resultado de arranjos cooperativos informais entre municipalidades para a provisão de serviços (PHARES, 2009). Klink (2008) também afirma que, nos Estados Unidos, mesmo com a ausência de governanças formais metropolitanas, prevalecem arranjos colaborativos intermunicipais voluntários, formais e informais para a prestação de serviços específicos. O governo estado-unidense não dispõe de políticas urbanas ou metropolitanas nacionais. Assim, pode-se considerar que há, nos Estados Unidos, um modelo menos formalizado de gestão metropolitana que combina descentralização e fragmentação de governos locais.

A institucionalização de uma unidade administrativa metropolitana ou mecanismos de cooperação entre os municípios de uma região metropolitana são algumas das formas para responder ao planejamento e execução de projetos comuns. No Canadá, três áreas se destacam quanto ao estabelecimento de uma coordenação metropolitana: 1) Toronto, criada a partir de uma fusão de cidades, imposta pelo governo da província, resultando em uma nova estrutura governamental; 2) Vancouver, na qual a criação de uma estrutura intermunicipal voluntária remonta ao início do século XX; e 3) Montreal, na qual houve a criação de uma agência de planejamento metropolitano que abrange um vasto número de municipalidades.

O exemplo mais marcante é Montreal, um grande centro financeiro e de alta tecnologia no Canadá. Desde a década de 1970, estabeleceu-se uma estrutura governamental de ação metropolitana. Em 2000, uma grande fusão ocorreu, provinda do governo da província, quando cerca de 80 municípios da região ficaram sob a institucionalidade da Comunidade Metropolitana de Montreal - CMM. Com várias competências sobre a área metropolitana e com um modelo de gestão conhecido mundialmente, a CMM enfrenta problemas de representatividade dos municípios que abrange e conflitos entre as várias esferas de atuação.

A breve abordagem mostra que o crescimento de cidades próximas e a formação de aglomerados metropolitanos, muitas vezes, transformados em verdadeiras regiões, provocam o surgimento de uma gama ampla de problemas e demandas, exigindo enfrentamentos comuns. Dadas as diferenças entre países, em uma fase de políticas de cunho keynesiano, estratégias centralizadas enfatizaram uma gestão metropolitana relativamente formal e, até certo ponto, padronizada, com apoio governamental e financeiro. No contexto da globalização

e de movimentos em direção a uma descentralização, a gestão metropolitana mostrou-se mais dependente de ações de governos e grupos locais e, em certa medida, do empresariado. A discussão sugere que não apenas o contexto histórico, mas as tensões entre políticas centrais e interesses locais e, ainda, as questões específicas contribuem para que os modelos adotados sejam múltiplos com resultados variados. No caso brasileiro, no qual também se manifestam dinâmicas de centralização e descentralização, as mudanças têm ocorrido ao longo do tempo e manifestam-se de formas distintas em diferentes configurações espaciais.

### *Contextualização da questão metropolitana – escala Brasil*

No Brasil, um acelerado crescimento urbano, que teve início na década de 1950, impulsionou um processo de metropolização<sup>3</sup> no país, aumentando os problemas quanto à infraestrutura urbana e à inadequação dos serviços urbanos. Constituem-se exemplos as grandes carências no transporte público, além do déficit habitacional, a formação de favelas e a falta de equipamentos de saúde e de educação. A partir da década de 1980, o crescimento desorganizado das metrópoles brasileiras e o processo de estagnação econômica no país contribuíram para o aumento de taxas de desemprego, criminalidade, degradação ambiental, violência urbana, desigualdade econômica, exclusão social, a segregação espacial e o avanço da informalidade concentradas nessas regiões metropolitanas.

No plano das políticas públicas e gestão metropolitana no Brasil, consideramos três fases: 1) uma desenvolvimentista, que compreende de 1970 a 1985; 2) uma de redemocratização, de 1986 a 2002; e 3) uma neodesenvolvimentista, de 2003 a 2010. Embora se reconheça que os processos históricos não são estanques, a adoção de uma divisão em fases responde a uma necessidade de organização do material de subsidia as análises. Da mesma forma, a nomenclatura das fases pretende distinguir apenas tendências gerais que possam servir de referência para as reflexões a serem desenvolvidas. No período desenvolvimentista, foi adotado um modelo *top-down* – preponderância das decisões federais sobre as políticas públicas (SOUZA, 2003). Durante o início da década de 1970, o governo federal institucionalizou nove regiões metropolitanas: Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre. A criação das primeiras regiões

---

<sup>3</sup> A metropolização consiste em um processo de integração de território a partir da cidade-núcleo, configurando um território ampliado, em que se compartilham funções de interesse comum (IPEA, 2011). Para Fernandes (2004), metropolização vem a ser a urbanização numa escala global, e a aglomeração enorme de pessoas, atividades econômicas e poder político em territórios mais concentrados.

metropolitanas brasileiras, apesar de um modelo de gestão metropolitana *top-down*, e de características autoritárias, com uma grande disponibilidade de recursos financeiros, admitiu formas distintas em cada lugar (LOPES, 2006). A institucionalização dessas nove regiões metropolitanas fez parte de uma política nacional de desenvolvimento urbano relacionada à expansão da produção industrial e à consolidação das metrópoles como lócus desse processo (MOURA et al., 2006).

No período de redemocratização, com a Constituição Federal de 1988, estabeleceu-se uma descentralização, que incluiu a gestão urbana em geral, passando a gestão metropolitana para a responsabilidade dos estados. Esse período marca o vácuo institucional da esfera federal que se formou durante mais de uma década, ficando as regiões metropolitanas sob a responsabilidade da esfera estadual. A retração do governo federal em seu papel nessa questão teve consequências que se evidenciam na falta de integração entre municípios de uma mesma região metropolitana e acirrada competitividade, gerando uma tendência ao aumento das desigualdades socioespaciais nessas áreas. Com a retração do governo federal sobre a política metropolitana, novas unidades foram criadas a partir dos anos 1990 por iniciativa dos governos estaduais. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística(2002), até o início da década de 2000, o número de regiões metropolitanas instituídas pelos estados chegou a 33 unidades.

No período neodesenvolvimentista, diferentemente da fase anterior, houve uma injeção de recursos que alteraram em boa parte a agenda metropolitana. A institucionalização metropolitana se intensifica, gerando diferentes modelos de governança metropolitana, bem como a criação de leis federais relacionadas às políticas urbanas e regionais. Dados do Observatório das Metrópoles (2012) contabilizam no Brasil 51 regiões metropolitanas (RMs) e três regiões integradas de desenvolvimento - RIDEs<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Região Integrada de Desenvolvimento - RIDE são as regiões metropolitanas brasileiras que se situam em mais de uma unidade federativa e são de competência da União. São criadas por legislação federal específica, que delimita os municípios que a integram e fixa as competências assumidas pelo colegiado (Conselho Administrativo) dos mesmos. Por envolver municípios de mais de uma Unidade da Federação, a RIDE é uma forma de ação mais ampla que a prevista nas Regiões Metropolitanas. Com base no Artigo 43 da Constituição Federal – pelo qual a União pode articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando ao seu desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais – a criação de uma nova institucionalidade abre a possibilidade de negociações entre municípios, estados e a própria União, visando a consensos, por exemplo, sobre limites, objetivos comuns, instrumentos de gestão a serem utilizados, além de normas comuns. A primeira RIDE estabelecida foi a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno, criada em 1998. Duas novas RIDEs foram instituídas em 2002, a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Polo Petrolina e Juazeiro e a Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina (EGLER; MATTOS, 2003; MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2013).

Nessa fase, diante de movimentos acelerados de expansão das cidades, enquanto estruturas tradicionais modificaram-se, evoluíram novas formas de enfrentamento das questões metropolitanas brasileiras. Assim, as políticas de gestão consorciada e novos arranjos institucionais representaram uma busca de alternativas em direção a uma necessária flexibilidade. Em diferentes casos, não apenas a instrumentalização institucional, como também a organização social e o alcance de participação tendem a condicionar a efetividade de um sistema de governança que, por sua vez, se rebate na oferta de serviços de interesse comum. Quando isso não ocorre, ou quando as prioridades dos governos estaduais estão em outras temáticas, os resultados frequentemente se manifestam pelo aumento dos problemas urbanos e da desigualdade.

No quadro de uma retração da esfera federal e de variados critérios e estratégias metropolitanas definidas pelos estados, é possível identificar diferentes modelos de coordenação. Distintas estruturas de governança metropolitana estão representadas em quatro instâncias: Região Metropolitana de Salvador, Região Metropolitana de Curitiba, Região Metropolitana de Belo Horizonte e o Consórcio Intermunicipal Grande ABC. As diferentes formas adotadas refletem não apenas o percurso histórico, mas também as condições que delineiam o contexto socioeconômico e político de cada área. Os resultados, em termos da construção de uma agenda metropolitana e da oferta de serviços de interesse comum, também variam.

A breve abordagem mostra, também no caso brasileiro, uma dinâmica que parte de políticas centralizadas e se modifica em direção a um processo de descentralização que se rebate em diferentes estratégias de gestão metropolitana. A um olhar inicial, a estrutura dos governos metropolitanos e arranjos institucionais permite identificar, por um lado, formatos tradicionais que se mantêm em seus arranjos institucionais iniciais ou se transformam em uma estrutura de arranjos diversificada e, por outro, experiências inovadoras em algumas regiões e instâncias metropolitanas brasileiras. É variado o funcionamento e abrangência das entidades metropolitanas, os arranjos institucionais presentes e os modelos de governança que incluem o vertical, o de consórcio intermunicipal ou ainda o híbrido.

Configuram-se, assim, distintas estruturas metropolitanas atuais no Brasil, com suas competências, seus principais atores, sua dinâmica de articulações políticas e seus novos arranjos institucionais, sejam formais ou não. Nesse quadro, varia também o trato das

questões metropolitanas de rebatimento territorial e a provisão de serviços de interesse comum.

### *Questões de pesquisa*

Para estabelecer bases de compreensão sobre as estruturas de governança a serem analisadas, traçamos uma apresentação quanto à experiência internacional e o desafio de enfrentar as questões associadas à gestão metropolitana. Voltamos um olhar mais detalhado sobre a experiência do Canadá, seus instrumentos de planejamento e a sua multiplicidade de experiências de gestão e implantação de políticas públicas. Nesse país, uma ênfase é dada à região metropolitana de Montreal, por essa ter uma autoridade de planejamento e gestão instituída há mais de uma década, e que ainda enfrenta a consolidação de seu órgão metropolitano. Assim, uma primeira questão de pesquisa refere-se à gestão metropolitana em Montreal e subsidia a discussão das bases analíticas, no Capítulo 2, desta tese. Considera-se a análise dessa experiência metropolitana, com base em pesquisa de campo no local, como suporte para a construção das dimensões utilizadas para a análise das regiões metropolitanas brasileiras selecionadas neste trabalho.

Partimos do pressuposto que o percurso histórico e o contexto social, econômico e político influenciam a construção de distintas formas de lidar com as questões metropolitanas. Considera-se ainda que a capacidade de enfrentamento desses problemas relaciona-se ao que tem sido chamado de governança - um conjunto de condições institucionais e políticas que permitiriam não apenas a formulação de projetos comuns, como também sua implementação.

As questões de pesquisa seguintes referem-se à estrutura da governança metropolitana no Brasil, em três períodos aqui classificados – desenvolvimentista, de redemocratização e neodesenvolvimentista. Essas questões servem para orientar os capítulos de análise da tese:

- 1) Qual o papel do sistema de governança na formulação das políticas públicas na região metropolitana de Montreal?
- 2) Qual o papel do planejamento e das políticas públicas na formulação de uma agenda metropolitana nas fases desenvolvimentista e de redemocratização brasileira?
- 3) Em que medida os sistemas de governança metropolitana têm sido capazes de influenciar a formulação de uma agenda metropolitana da fase neodesenvolvimentista brasileira?

### *Hipótese*

A hipótese do trabalho adotada é que, dada uma institucionalização capacitada, a organização social e o leque de participação são fatores na construção de um sistema de governança que se manifesta por meio da oferta de serviços de interesse comum e da formulação de uma agenda metropolitana compartilhada.

### *Objetivos*

#### Objetivo geral

O objetivo geral desta tese consiste em examinar a experiência brasileira de gestão metropolitana, buscando compreender o papel de distintas estruturas de governança na construção de uma agenda metropolitana compartilhada.

#### Objetivos específicos

Dentre os objetivos específicos, estão:

- Proceder a uma revisão bibliográfica nos conceitos de planejamento, gestão do território, políticas públicas e governança urbana.
- Traçar um quadro da gestão metropolitana e seus arranjos institucionais no panorama internacional, identificando modelos de gestão e estrutura de governança no trato das questões metropolitanas e no enfrentamento dos problemas urbanos.
- Identificar e analisar o planejamento, políticas públicas e gestão da região metropolitana de Montreal, apontando dimensões analíticas do seu sistema de governança.
- Identificar e analisar a percepção dos entrevistados na condução da pesquisa sobre a região metropolitana de Montreal.
- Periodizar três etapas do processo de metropolização no Brasil, identificando planejamento, políticas públicas e gestão metropolitana.
- Investigar a estrutura de governança das nove primeiras regiões metropolitanas brasileiras constituídas, e identificar as dinâmicas de articulações e cooperação intergovernamental, mecanismos financeiros, práticas inovadoras de gestão e sua evolução.

- Investigar quatro experiências de gestão metropolitana no país – sob a ótica de quatro modelos identificados de gestão: modelo fragmentado, modelo centralizador, modelo híbrido e modelo consorciado – para fornecer subsídios à hipótese desta tese.
- Analisar cada uma das quatro regiões metropolitanas com o parâmetro de quatro critérios de análise, relativo ao desempenho e qualidade de governança dessas RMs.

A partir da discussão anterior, e buscando esclarecer passos constituintes do desenvolvimento do estudo, segue uma breve abordagem sobre os procedimentos metodológicos adotados ao longo da pesquisa.

## II. Aspectos Metodológicos

Os procedimentos para explorar as questões de pesquisa envolvem cinco tipos de abordagem aplicados em capítulos distintos nesta tese: a) revisão bibliográfica; b) periodização; c) entrevistas; d) abordagem histórica – *path dependency* (trajetória de dependência); e) análise.

A fundamentação teórica implica uma revisão bibliográfica quanto à urbanização, à natureza das políticas públicas, planejamento e gestão do território, bem como quanto à governança metropolitana no cenário da globalização, que remete aos conceitos de governança e a elementos que compõem uma estrutura de uma governança. Buscam-se também subsídios para estabelecer condições de uma governança democrática, justa e responsável.

A periodização, entendida como flexível e não estanque, apoia a organização dos capítulos 3 e 4, que completam e aprofundam a justificativa e a formulação inicial do problema desta tese. São três as fases periodizadas: a desenvolvimentista, iniciando-se em 1970, quando ocorre o marco institucional das primeiras regiões metropolitanas no Brasil sob o governo de regime militar e seguindo até 1985; a de redemocratização, a partir de 1986, quando se retomam os governos civis no país, seguindo até 2002; e a neodesenvolvimentista, de 2003 a 2010, marcada pelos governos Lula. Eventualmente, serão contextualizados marcos regulatórios e inovações ocorridas na primeira fase do governo Dilma Rousseff (2011-2013).

A primeira questão de pesquisa refere-se ao papel do sistema de governança na formulação das políticas públicas na região metropolitana de Montreal. O estágio seguinte do estudo consiste, pois, na abordagem da experiência internacional de gestão metropolitana. Essa fase compreendeu o período de janeiro a julho de 2010, durante minha estada na Universidade McGill, em Montreal, no Canadá, para desenvolver parte de minha pesquisa de doutorado. A pesquisa incluiu um estudo da gestão e estrutura de regiões metropolitanas do Canadá, levantando o contexto histórico do país, bem como dados quantitativos e qualitativos dessas regiões, com ênfase para a região metropolitana de Montreal. Nesse sentido, envolveu, também, uma pesquisa bibliográfica e documental.

Um procedimento adicional inclui entrevistas semiestruturadas com pesquisadores, autoridades governamentais e representantes da sociedade civil relacionados ao tema de governança territorial na Montreal metropolitana. Essas entrevistas foram realizadas no período de maio a julho de 2010. A tese contém um apêndice com mais detalhes sobre as entrevistas semiestruturadas e os participantes das mesmas.

Apoiada na discussão desenvolvida no capítulo teórico, a pesquisa em Montreal procurou interpretar a coordenação metropolitana a partir de quatro elementos que representariam condições básicas de governança: 1) Arranjo institucional e marcos regulatórios; 2) Articulação e coordenação das esferas de ação governamental; 3) Gestão de recursos financeiros; 4) Formas de planejamento e concertação.

Os critérios de análise no item 1, *arranjo institucional e marcos regulatórios*, incluem, dada uma legislação e políticas metropolitanas gerais, como cada região metropolitana faz uso da legislação estadual e federal quanto às metrópoles e se houve a criação de legislação e instituições e/ou autoridade no nível metropolitano específicos. No item 2, *articulação e coordenação das esferas de ação governamental*, os critérios abrangem quais os acordos e a estrutura das instâncias existentes e a integração dos planos e políticas públicas. No item 3, *gestão de recursos financeiros*, trata-se dos mecanismos utilizados para fundos e da capacidade de gestão dos recursos financeiros, se são autônomos, dependentes de outra instância governamental, e como e onde são utilizados. E no item 4, *formas de planejamento e concertação*, os parâmetros são a existência de órgãos de planejamento, a concertação intergovernamental quanto à integração horizontal da ação intermunicipal e à integração vertical dos atores governamentais (infra e supramunicipal). Trata também da concertação

pública – forças sociais e políticas, planejamento participativo e a participação em fóruns e órgãos colegiados de decisão e, ainda, a voz dos grupos marginalizados.

Dados os avanços e limitações encontrados, a análise apoia os critérios escolhidos, evidenciando, como requisitos de uma governança eficaz, a criação de capacidades para a cooperação interinstitucional e a participação cidadã. Essas condições subsidiariam ainda a construção de bases para uma governança efetiva e justa. Assim, a análise da experiência metropolitana em Montreal constituiu um referencial analítico para o delineamento das dimensões que estruturam a discussão das regiões metropolitanas brasileiras.

A segunda questão de pesquisa trata do papel do planejamento e das políticas públicas na formulação de uma agenda metropolitana nas fases desenvolvimentista e de redemocratização brasileira. Para fundamentar as análises, utiliza-se o conceito de *path dependency* (trajetória de dependência), segundo o qual o processo histórico explica como certos resultados se originam de uma série particular de eventos, e como esses, por uma decisão ou escolha prévia, determinam, em parte, a situação futura. Desse modo, por meio da periodização da gestão metropolitana no Brasil, são identificados o contexto histórico, socioeconômico e ambiental, marcos regulatórios gerais e características estruturais que circunscrevem as regiões metropolitanas institucionalizadas.

A terceira questão de pesquisa refere-se ao alcance e limites dos sistemas de governança metropolitana da fase neodesenvolvimentista brasileira no que diz respeito à formulação de uma agenda metropolitana. Também, nesse caso, apresentam-se, para o Brasil, o contexto histórico, socioeconômico e ambiental e marcos regulatórios gerais. Abordam-se, ainda, características estruturais que circunscrevem as regiões metropolitanas escolhidas e representam as condições básicas de governança. A pesquisa é, assim, refinada, tratando de três regiões metropolitanas e de uma região consorciada, categorizadas em quatro modelos de gestão metropolitana. Na experiência de governança metropolitana da Região Metropolitana de Salvador foi realizada uma entrevista com uma ex-técnica da entidade de planejamento metropolitano CONDER - Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador. A entrevistada é arquiteta e urbanista, pesquisadora das políticas territoriais implantadas nessa região metropolitana.

### *Metodologia path dependency*

Uma das metodologias de referência nesta tese é fundamentada no conceito de *path dependency* ou *path dependence* (trajetória de dependência, rota de dependência). Parte da utilização desse conceito na explanação do quadro que teria conduzido às mudanças institucionais de gestão metropolitana ocorridas no Brasil a partir do fim da década de 1960.

Esse conceito, para David (apud HOFF, 2011), está associado à ideia da história composta por processos irreversíveis e divisíveis. Sendo o conteúdo central da metodologia *path dependency* uma propriedade dinâmica, é necessário considerar que a dependência oriunda da trajetória não é a única causa dos fatos, mas esses também decorrem da relação entre escolhas e oportunidades que surgem durante o processo. Souza (2003) afirma que a metodologia *path dependency*, ou retornos crescentes (*increasing returns*), busca se referir a acontecimentos do passado que podem dar vazão a cadeias de causalidade que influenciam o presente. Ou seja, segundo North, diz respeito ao entendimento sobre o que existe nas instituições que influenciará escolhas futuras, e também como as instituições e as “construções mentais” dos atores interagem nesse processo (apud SOUZA, 2003). A autora explica, com a ajuda do conceito de *path dependency*, como os fatos históricos e escolhas dos políticos brasileiros influenciaram a trajetória das entidades metropolitanas desde sua criação durante o regime militar até a sua não sobrevivência no período de redemocratização (SOUZA, 2003).

A *path dependency* abrange em seus conceitos a ideia chave dos momentos críticos (*critical junctures*), apontando para um caminho que molda a política por anos futuros. O caminho, segundo Lipset e Rokkan, pode ser explicado: por um período de mudanças significativas; pela ideia de escolhas cruciais e distintos legados; e por circunstâncias decisivas na vida política, quando ocorrem transições, estabelecendo certas direções de mudança e excluindo outras (apud FERNANDES, 2002).

Collier e Collier (1991, p.34) apontam que o momento crítico ocorre de formas diferentes em países diversos e define os elementos que constituem o momento crítico como chave. Esse momento inicia pelas condições antecedentes que representam um ponto de referência no qual o momento crítico e o legado são acessados. Outro elemento, a clivagem ou crise, emerge das condições antecedentes e, por sua vez, produz ou gera o momento crítico. A crise é importante, pois pode direcionar para o surgimento de novos atores organizados. O legado significa um substrato da *path dependency*, isto é, diante de um

momento crítico, seja ele revolucionário ou de reforma institucional, decisões iniciais são tomadas, indicando um caminho político ou econômico que gerará um legado. A duração do legado pode ter um término; outros são estáveis, dependendo de critérios estabelecidos para seu fim (*end point*) (COLLIER; COLLIER, 1991).

Hoff (2011) exemplifica a perspectiva de Mahoney quando, na metodologia *path dependency*, ocorrer a escolha dos atores-chave em uma determinada conjuntura, levando à formação de instituições e estruturas que têm propriedades autorreprodutivas.

Dessa forma, essa metodologia está baseada em processos históricos na evolução de algo, no qual são observados características ou comportamentos específicos e os resultados advêm de sua própria história. Hoff (2011) explica que a *path dependency* pode ocorrer sempre que um sistema apresentar resultados que estejam relacionados aleatoriamente às condições iniciais e que esses resultados são devidos a escolhas feitas no processo inicial ou intermediário, ocorridos entre a condição inicial e o resultado, “de tal forma que se possa dizer que o resultado observado ocorreu porque uma decisão ou escolha prévia reforçou a si mesma, determinando, em parte, o desenvolvimento dos eventos futuros” (HOFF, 2011, p.14).

Neste trabalho, a perspectiva histórico-institucional se faz presente nos capítulos 2 e 3 quando a metodologia *path dependency* será utilizada juntamente com o conceito do momento crítico, mostrando como no sistema federativo brasileiro, a partir das condições antecedentes e no processo de transição política, é possível identificar os rumos tomados pela institucionalização de entidades metropolitanas e a análise do legado resultante.

Esta tese está estruturada na seguinte disposição: o Capítulo 1 trata da fundamentação teórica, discutindo temas sobre planejamento, urbanização, política pública urbana, gestão do território, governança metropolitana – a relação com a globalização e seus impactos – bem como os elementos que contribuem para um sistema de governança eficaz e colaborativa. No Capítulo 2, as bases analíticas, apresenta-se o contexto internacional da governança metropolitana no Canadá, com o intuito de identificar dimensões de análise a serem adotadas na discussão sobre o Brasil. Discorre-se sobre a gestão metropolitana, destacando-se as experiências de planejamento e gestão inovadoras ou uma governança participativa, articuladora e eficaz. Ainda neste capítulo, é apresentada com mais detalhe a experiência da região metropolitana de Montreal e sua estrutura de gestão como modelo de referência para as análises de regiões metropolitanas brasileiras.

O Capítulo 3 marca as fases desenvolvimentista, que compreende de 1970 a 1985, e a fase de redemocratização, de 1986 a 2002, na perspectiva do planejamento e gestão metropolitana no Brasil. O Capítulo 4 aborda a fase neodesenvolvimentista, de 2003 a 2010, e tem como objetivo apresentar um quadro de análise entre regiões metropolitanas de diferentes modelos de gestão – Região Metropolitana de Salvador, Região Metropolitana de Curitiba, Região Metropolitana de Belo Horizonte e Consórcio Intermunicipal Grande ABC, diante de breves referências ao caso de Montreal. O Capítulo 5 apresenta as conclusões, e as Referências vêm em seguida. Finalizamos com um Apêndice sobre as entrevistas realizadas na região metropolitana de Montreal que servem como base analítica desta tese.

Há muitos desafios para a governança, planejamento e gestão das mais de 50 regiões metropolitanas brasileiras, com um histórico de metropolização das primeiras nove RMs que data de pouco mais de quatro décadas. Ao analisarmos a questão metropolitana, sua estrutura de gestão, planejamento e políticas públicas, torna-se mais claro o que foi realizado, os resultados, as transformações no território e que novos caminhos podem ser trilhados para uma qualidade de vida digna e próspera, permeando a sociedade, as instituições e o cidadão.

O Capítulo 1, a seguir, inicia com a discussão de referenciais teóricos que orientam as análises.

## CAPÍTULO 1

### **FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: urbanização, globalização, planejamento e governança**

As bases teóricas assumidas buscam substratos para definir, diagnosticar e analisar o planejamento e governança na gestão metropolitana brasileira. Essas bases fundamentam-se em conceitos sobre a evolução da urbanização, forças da globalização, planejamento, políticas públicas, e gestão do território, a governança metropolitana e modelos, bem como elementos que compõem um sistema de governança e seus impactos.

Na primeira parte deste arcabouço teórico, parte-se do planejamento e urbanização, tratando de elementos iniciais para a compreensão do papel do urbanismo com suas rupturas e continuidades diante da cidade moderna. Nesse contexto, delinea-se uma concepção da formação da metrópole para se chegar a um sistema de governança nas próximas seções.

#### **1.1 O urbanismo e a formação da metrópole em Haussmann e Cerdà**

O planejamento urbano das cidades, no intuito de solucionar problemas que emergiram principalmente pela rápida urbanização, industrialização e crescimento populacional de núcleos urbanos, data de 150 anos passados. Exemplos clássicos e marcantes de planos de intervenção urbana no século XIX são do Barão Haussmann, para a transformação de Paris, e do engenheiro urbanista Ildefonso Cerdà, para a expansão de Barcelona. A proposta de trazer esses dois exemplos no início desta pesquisa se refere nem tanto quanto a caracterizar a morfologia e a malha urbana desses planos (e que realmente mudaram o tecido urbano da cidade), como Lamas (1992) tão bem descreve e classifica, mas tem o intuito de apontar a relação entre urbanização e planejamento e levantar questões sobre o papel do planejamento nessas cidades em uma época em que a acumulação de capital se ampliava na Europa.

Essas intervenções se mostraram no traçado urbano adotado, racionalista, mas tinham por detrás interesses para a burguesia e a elite industrial – mesmo que esses interesses tenham sido apropriados por parte destas elites posteriormente – e a moradia para a classe operária cada vez mais numerosa.

Segundo Neuman e Smith (2010), a infraestrutura era o objeto primário do planejamento dessas intervenções e o meio para a sua realização. Para Giuduci (2011), os dois planos podem ser vistos como projetos exemplares de uma atitude de gestão crescente em relação à cidade. A autora afirma que, em seus trabalhos, Haussmann e Cerdà trataram a cidade, pela primeira vez, como objeto de pesquisa racional em vez do lócus de valores transcendentais.

Choay (1999 p.79) afirma que ambos os planos provêm “de uma visão global e prospectiva da cidade”. Haussmann escreveu mais de 20 anos após o plano, entre 1890 a 1893, o seu registro, sua *Mémoires*, e Cerdà, 13 anos após o plano *Ensanche*<sup>5</sup> (extensão em espanhol), publica a “Teoria Geral da Urbanização” em três volumes. Os dois planos têm sido criticados como instâncias de projeto *top-down* e de características repressivas.

#### *Paris – contiguidade, ruptura e continuidade: a abstração da realidade*

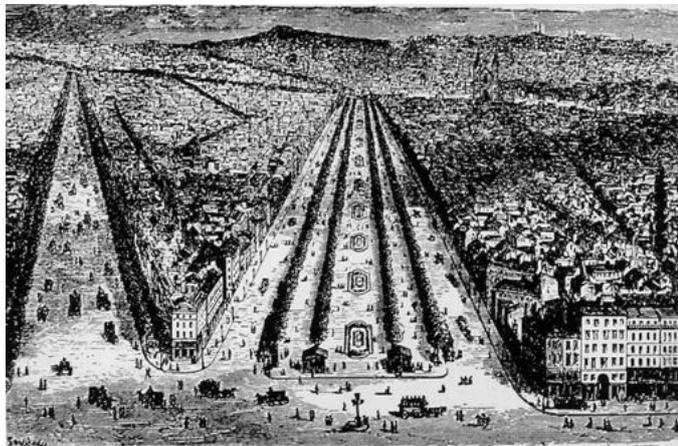
Georges Eugène Haussmann projetou e implantou o que é considerado o primeiro plano regulador para uma metrópole moderna (MONTE-MÓR, 2006). O Plano de Paris no período de 1851 a 1869, segundo afirma Silva (1992, p.71), surge “sem maior teorização que a justificação de ações concretas, delineava a rede de *boulevards* sobre o tecido então parcialmente demolido da velha cidade” (Figura 1). A crítica de Lefebvre, em seu livro *Direito à Cidade* (publicado em 1968), quanto à abertura desses *boulevards*, se refere a longas e largas avenidas que tinham o intuito de abrir o acesso às forças policiais repressivas do Estado e é quando o proletariado é empurrado para os subúrbios (Figura 2).

Além disso, inclui-se a demolição da cidade medieval e o benefício a financistas e especuladores (MAGALHÃES, 2007, p.73). Houve uma série de circunstâncias favoráveis para que Haussmann, quando assumiu os trabalhos em 1853, pudesse realizar um programa de transformações no espaço urbano de Paris, entre elas, a existência da lei sobre a expropriação de 1840 e da lei sanitária de 1850 (GONSALES, 2005).

---

<sup>5</sup> Há autores que se referem a esse plano de extensão de Cerdà como *Eixample*, do catalão, que significa também extensão.

Figura 1 - Vista aérea da Avenue Richard Lenoir, típico boulevard aberto por Haussmann em toda a Paris



Fonte: site art-gallery<sup>6</sup>

Monte-Mór (2006, p.3) destaca que, nesse Plano de Paris, foram demolidas e construídas milhares de casas, implantando-se infraestrutura e parques, além da abertura das grandes avenidas “e dá à área central da cidade o sentido majestoso e a organização administrativa em vinte *arrondissements* que perdura até hoje”.

O plano, majestoso nos seus bulevares, avenidas e parques, não se articulava diretamente com a arquitetura grandiosa da cidade, rompendo assim com a compreensão urbano-arquitetônica unificada da cidade barroca que a antecedeu nas artes urbanas. Incorporava as preocupações higienistas que caracterizavam a cidade moderna: reforma e demolição de áreas e edificações degradadas em condições sanitárias precárias, além da ampliação e redefinição dos limites da cidade (como no caso de Barcelona) (MONTE-MÓR, 2006, p.3).

A intervenção de Haussmann é apontada por Neuman e Smith (2010) na criação de sistemas circulatórios e respiratórios, baseados em pesquisas planimétrica e topográfica de toda a cidade. Choay afirma que esses sistemas para a cidade “dão unidade e a transformam em um todo operativo” (NEUMAN; SMITH, 2010, p.26). Suas avenidas largas representaram as artérias da cidade e extensões de ventilação (FRASER, 2009).

<sup>6</sup> Disponível em <[http://www.1st-art-gallery.com/\(after\)-Fichot,-Michel-Charles/Paris-In-1878-Boulevard-Haussmann-Extended-Between-Boulevard-Des-Italiens-And-Rue-Taitbout.html](http://www.1st-art-gallery.com/(after)-Fichot,-Michel-Charles/Paris-In-1878-Boulevard-Haussmann-Extended-Between-Boulevard-Des-Italiens-And-Rue-Taitbout.html)>. Acessado em 24 Nov. 2013.

O plano de intervenção para Paris tem três resultados maiores: a cidade inteira como um sistema de comunicações; o aumento da escala por toda a cidade; e dotar a cidade de um equipamento higiênico, conferindo assim um tratamento do conjunto de espaços heterogêneos de Paris como uma entidade única (CHOAY, 1999, p.73).

Figura 2 - O deslocamento da população retratado por Daumier em 1852



Fonte: Harvey (2006)

Para Harvey (2006, p. 9-10), Haussmann precisava justificar um rompimento radical com o passado na criação do novo plano para Paris. E, com isso, Haussmann cria um mito para promover suas ações urbanísticas, apoiadas totalmente pelo imperador Louis Napoleon, de que o plano para Paris era inédito, não pensado antes, forjando assim a ruptura total com o passado, considerado irrelevante.

Harvey defende a ideia da construção desse mito por parte de Haussmann e coloca que havia discussões desde a década de 1840 para o alargamento das avenidas e que o prefeito que antecedeu Haussmann, Berger, havia iniciado um plano de avenidas na parte central de Paris. Há indícios de que foram apresentados planos dessas novas avenidas por um arquiteto, mas Haussmann não aceitou sua proposta e aumentou a escala do projeto, triplicando a medida de suas larguras.

Assim, a escala dos projetos que Haussmann “ajudou a projetar, inspirado por novas tecnologias, facilitado por novas formas organizacionais” (HARVEY, 2006, p.12) deve ser reconhecida, mas, por outro lado, reforça o seu plano de criar um mito. A construção das

avenidas melhorou a circulação de bens e pessoas nos limites da cidade, mas ao custo da expulsão de “classes perigosas”, casas insalubres e a retirada de indústrias do centro de Paris (p.112). O autor afirma que Haussmann, em suas *Mémoires*, é dissimulativo e reforça a lenda da Haussmanização e que esta continuou por muitos anos depois de sua demissão em 1870. De fato, a obra de Haussmann deixou sua marca na maioria das cidades da Europa (CHOAY, 1999).

Os princípios haussmannianos, de acordo com Monte-Mór, foram aplicados com maior clareza no planejamento da cidade brasileira de Belo Horizonte. Quanto às cidades de Manaus e Belém, Rio de Janeiro e São Paulo, além de cidades médias, a exemplo de Santos, engenheiros como Saturnino de Brito, Pereira Passos e Prestes Maia, entre outros, incorporaram e empregaram os princípios de Haussmann nas diversas intervenções dessas cidades (MONTE-MÓR, 2006). Magalhães (2007, p.70) refere-se à obra da reforma de Paris por Haussmann como um dos mais significativos momentos do urbanismo nos dois últimos séculos. E que esta obra, por um lado, “conseguiu construir a mais importante cidade moderna do período a partir do fortalecimento da cidade herdada; por outro, a experiência parisiense consolidou o estatuto da cidade como instância pública, o que veio a ser a tônica das cidades no século XX”. O autor Magalhães (2007, p.73) cita Peter Hall e este avalia que a principal, a mais efetiva, a mais radical contribuição da obra de Haussmann “foi a reafirmação da *condição urbana* da cidade de seu tempo” e que contra essa condição se estruturou um século de modernidade.

Ainda na interpretação de Magalhães, os benefícios advindos da mescla – fruto da construção dos bulevares, das edificações burguesas construídas e a vizinhança entre tecidos sociais, a moradia popular que permaneceu no miolo do tecido urbano limitado pelas novas avenidas – são muito superiores à perda. Essa perda se configuraria com o estímulo à construção burguesa e uma relação de exclusão com o tecido social precedente.

Dessa forma, o autor explica que há em Paris, na obra de Haussmann, uma *contiguidade* entre tecidos sociais diferentes e, simultaneamente, uma ruptura e uma continuidade “de projetos que se encadeiam por uma sucessão de obras pioneiras, desde a abertura dos primeiros bulevares, a partir do século XVII” (MAGALHÃES, 2007, p.74).

A concepção dos projetos de Haussmann é apresentada por Fraser (2009) por meio de uma perspectiva Lefebvriana – a utilização do espaço abstrato como um ponto de partida e ignorando a Paris que existia no nível das ruas. Moreira (2004) apresenta os conceitos de

*tabula rasa* e preservação na análise da reformulação de Paris no plano Haussmann. Para a autora,

A reestruturação de Paris se dá como uma operação à base de destruição e construção de uma nova forma urbana sobre a anterior, de origem medieval, suprimindo parte da Paris medieval e alterando sua urbanidade, para criar uma nova urbanidade, tornada modelo para a maioria das capitais do mundo e que Choay chama de urbanidade ‘metropolitana’ (MOREIRA, 2004, p.32).

Moreira (2004) também ressalta que “as formas urbanas que se seguem à medieval provocam alterações nas relações de proximidade e vizinhança da cidade medieval” (p.32). A autora se refere à Françoise Choay que, em sua análise sobre Paris, explica que o espaço público é composto por praças, ruas e jardins, e passa a ser um “teatro de relações sociais inéditas: aleatórias, anônimas, cosmopolitas” (p.32). Surge uma nova urbanidade no século XIX, uma ruptura com as relações que havia na cidade pré-industrial, novas formas de convivência – ressurgem as multidões, as grandes aglomerações, o anonimato.

Isso se dá pela nova linguagem morfológica e de infraestrutura que a cidade de Paris passa a apresentar, o que, para Moreira, se traduz como a nova urbanidade – “a criação de um novo sistema de comunicações, com a abertura de vias, o aumento da escala da cidade, a implantação de instalações sanitárias em forma de redes e de um sistema de espaços verdes propiciam novos modos de vida na cidade” (p.32-33). Assim, entende-se como *tabula rasa* o rompimento com o passado, o começar a partir de uma folha em branco<sup>7</sup>, uma questão de ruptura.

#### *Barcelona – ruptura x preservação: a morfologia urbana a favor da população*

A experiência de Ildefons Cerdà em Barcelona se inicia em 1854, quando a coroa espanhola autorizou a demolição das muralhas da cidade e encarregou Cerdà como engenheiro responsável para o novo projeto do *Ensanche* de Barcelona (MUXI, 2011). Vale dizer que essas muralhas erguidas 150 anos antes tiveram como intuito criar uma cidade fortaleza contra ataques de tropas indesejáveis. Com o tempo, impediam qualquer expansão cívica ou desenvolvimento industrial dentro e além dos seus limites.

---

<sup>7</sup> Pereira relata que “Le Corbusier, em seu livro *Urbanismo*, inicia o texto com uma página branca, a imagem da *tabula rasa*, pois só a partir do vazio seria possível pensar no novo” (MOREIRA 2004, p.49).

O que Cerdà buscava com o *Eixample* (extensão em catalão) era uma cidade homogênea, uma cidade moderna de direitos civis, sem hierarquias (MUXI, 2011). Antes de fazer o seu projeto, Cerdà pesquisou sobre a situação das condições de vida e de insalubridade e falta de higiene dos habitantes da cidade, especialmente, das classes trabalhadoras, além dos estudos de habitação e qualidade ambiental (NEUMAN, 2011).

Cerdà era um humanista ataviado com as vestes de engenheiro, sendo a equidade social uma questão chave para se entender o seu lado humanista. Ele lutou pela dignidade dos pobres e das classes trabalhadoras e por distribuição igualitária e acesso a todos (NEUMAN, 2011). O projeto do *Eixample* de Barcelona, aprovado em 1859 (Figura 3), faz parte do primeiro tratado de urbanismo moderno, a “Teoria Geral da Urbanização”, no qual Cerdà faz uma análise urbana da cidade, enfatizando a preocupação com quem vai habitá-la.

Figura 3 - Plano para Barcelona de Ildelfonso Cerdà em 1859



Fonte: site Anycerdà.<sup>8</sup>

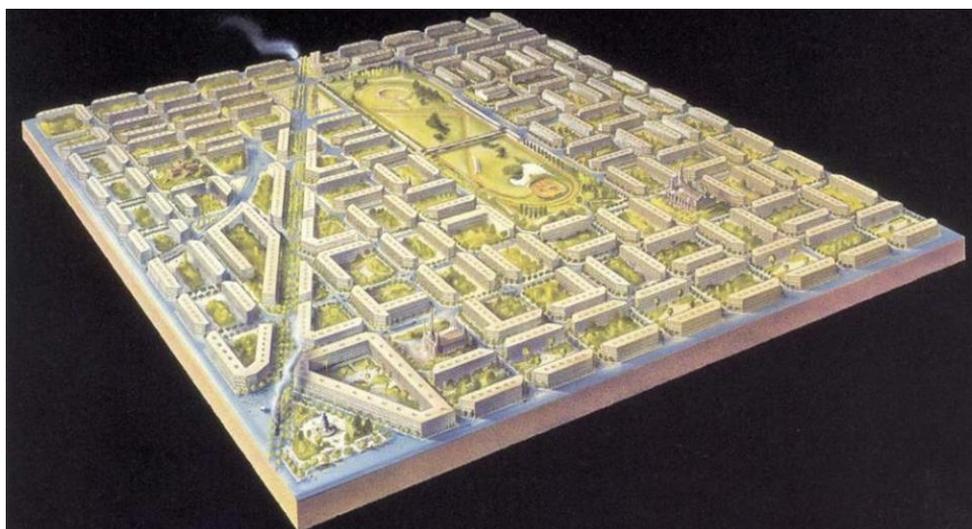
Dois conceitos diretores, a habitação e a circulação, estão presentes no plano de Barcelona, “no cuidado com a habitação e no projeto cuidadoso de uma rua realmente racional, com 20 m de largura e separação entre os meios de locomoção” (GONSALES, 2005,

<sup>8</sup> Disponível em <<http://www.anycerda.org/web/>>. Acesso em 24 nov. 2013.

p.8). Sendo a chave de seu plano a higiene, esse resultou em diagnósticos extensos sobre a dinâmica urbana, especificando a largura das ruas e o tamanho das quadras, com o intuito de aperfeiçoar os padrões da qualidade de vida (AIBAR; BIJKER, 1997). A regularidade era uma característica principal no plano, com uma grelha geométrica ilimitada de intersecções perpendiculares nas ruas e as quadras com esquinas chanfradas, facilitando o fluxo da circulação.

Choay (1999, p.75) afirma que o plano de extensão de Cerdà rompe, ao mesmo tempo, “com a noção de aglomeração discreta e com os esquemas de organização concêntrica”. Para Sola Morales (apud PALLARES-BARBERA et al., 2011, p.125), o objetivo principal na implementação da forma da grelha era de impedir a formação de zonas privilegiadas para as classes sociais e para atingir “densidade higiênica de qualidade” (Figura 4). A questão da expansão da cidade teve como intuito acomodar o novo rumo do crescimento para a habitação e a indústria. Duas condições interrelacionadas, a revolução industrial e a superpopulação e a insalubridade da cidade velha, o *casco viejo*, proveram o ímpeto para esse planejamento (NEUMAN, 2011).

Figura 4 - Perspectiva de um setor de projeto de reforma da Ensanche de I. Cerdà em 1859



Fonte: Magrinyà y Tarragó (1994)

Na observação de Magalhães (2007), Cerdà foi um homem de ruptura com o passado e, aparentemente, seu trabalho seria uma exceção, pelo fato de ter preservado a cidade velha, o Bairro Gótico. Ainda no entendimento de Magalhães (2007), a preservação não estava nas

intenções de Cerdà. O fato de que o seu plano foi imposto pelo governo central, desde Madri, à revelia do resultado do concurso público vencido por outro arquiteto, mostra que Cerdà, a fim de garantir a implantação de sua ideia, teve que abrir mão de um “detalhe”: a demolição da Barcelona velha. Dessa forma, a estratégia adotada por Cerdà foi envolver o Bairro Gótico com o novo traçado, ficando clara a sua adesão à ruptura com a cidade precedente, mantendo a cidade velha intacta. Para SAGARRA i TRIAS, esse é basicamente um plano para a fundação de uma nova cidade sem a consideração da cidade preexistente (apud JUAN, 2001).

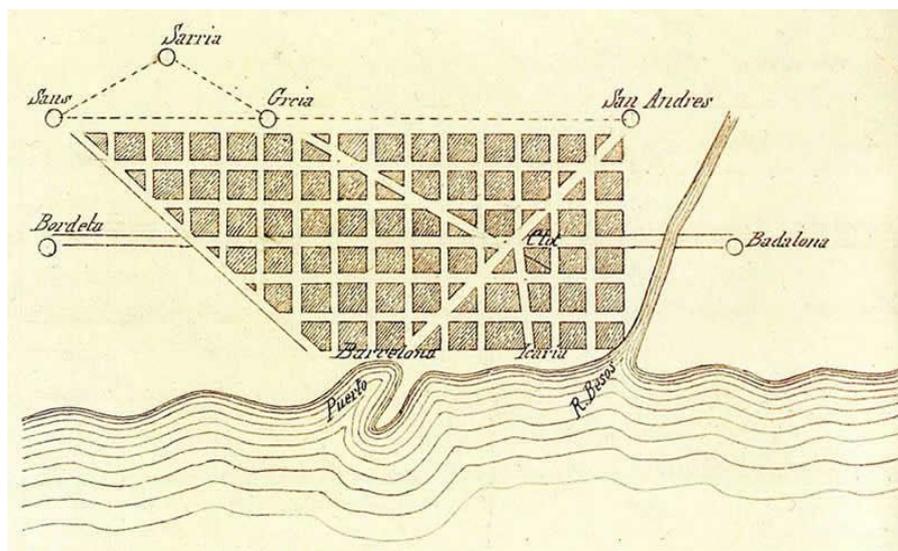
Quanto à execução do projeto de Cerdà, devido a uma epidemia de cólera em 1865 e à crise industrial, diminuiu-se a verba para a continuação das obras de expansão da cidade. Após a crise, “uma grande quantia é liberada para a continuidade do plano de expansão, só que sua utilização estava dividida entre a construção das grandes vias (indenização dos moradores) e o novo projeto de ocupação do solo (loteamento)” (GONSALES, 2005).

Na análise de PALLARES-BARBERA et al. (2011), a evolução do plano de Cerdà se deu diferentemente do que foi previsto. Após a aprovação do plano, as ordens de conselhos imediatamente o modificaram. O investimento imobiliário se tornou atraente para os empreendedores que, com a especulação da terra e a liberdade de oferecer modificações, puderam triplicar seus investimentos em um período de quatro anos.

Ainda, os autores Pallares-Barbera et al. (2011) consideram que Cerdà estabeleceu as ligações da cidade que conectam a humanidade e suas estruturas. Para esses autores, Cerdà apresentou mecanismos de política normativa para a era urbana e inspirou a cidade com tecnologias urbanas integradas. Choay (1999) considera que Cerdà se utiliza da técnica, que vem a ter tanto implicações na morfogênese do espaço urbano quanto na gênese dos costumes urbanos, quando, por meio das técnicas de transporte, resulta no “motor da história espacial das cidades”.

Um dos elementos do plano é a concepção do território. Cerdà previu a contínua expansão da cidade em uma metrópole e o papel das estradas e linhas de ferro nesse crescimento, segundo Choay (1999, p.75), “um território virtualmente ampliado para a Europa inteira”. O seu plano de 1859 incorporava seis cidades no entorno que, na época, eram municípios independentes em até cinco quilômetros de distância (Figura 5). Depois, foram abrangidos pela própria cidade de Barcelona.

Figura 5 - Plano de Cerdà de 1859 na escala supramunicipal



Fonte: site Anycerdà<sup>9</sup>

Outra proposta feita por Cerdà nos últimos anos de sua vida, enquanto membro do governo provincial de Barcelona, foi a de organizar a província em 10 unidades administrativas chamadas de “conselhos de confederação regionais”, decorrente de sua abordagem federalista até a governança e a crença na coordenação interlocal em uma escala supramunicipal. A proposta não foi adotada pelo representante do governo central (NEUMAN, 2011).

Apesar dessas inovações, Pallares-Barbera et al. (2011) afirmam que parte do trabalho de Cerdà era utópico, referindo-se a uma cidade teórica, onde seria difícil implementar todos os elementos novos e revolucionários que ele julgou serem importantes em uma cidade. Choay (1999, p.75) considera que o plano de Cerdà “havia efetivamente sido concebido como o instrumento de uma política igualitária devendo propiciar as mesmas vantagens a todas as classes da população, e ele carrega a marca indiscutível da utopia”. Quanto à durabilidade e influência do plano de Cerdà, Neuman (2011) aponta que, mesmo passados 150 anos, o plano resistiu à crises econômicas, negligências institucionais e mudanças de regime em ciclos.

Neuman (2011) compara os planos de Cerdà e Haussmann, ambos baseados nos sistemas circulatórios e respiratórios da cidade, sendo a infraestrutura o objetivo primário de planejamento e o meio para sua realização. Silva (1992, p.71) considera que a obra de Cerdà

<sup>9</sup> Disponível em < <http://www.anycerda.org/web/any-cerda/fa-150-anys/el-pla-cerda/>>. Acesso em 24 nov. 2013.

“constitui-se como fundamentação e generalização de princípios, enunciados a partir da análise do corpo insuficiente da cidade tradicional, sobre a qual se exerce uma vontade de diagnóstico, visando a cura e o renascimento”. Choay (1999, p.75) completa que Cerdà é o “primeiro teórico do urbanismo” e o “criador da geomorfologia urbana”.

O plano de Cerdà ultrapassa o de Haussmann, provendo linhas de transporte intercambiáveis que previa o trânsito em massa urbano mecanizado, incluindo a linha de trem, separando os meios de locomoção<sup>10</sup>. As propostas de Cerdà foram construídas sobre uma coerente e empiricamente embasada teoria da urbanização, termo cunhado por ele mesmo<sup>11</sup> (NEUMAN, 2011), em que seus principais objetivos eram obter um alto grau de bem-estar para a população por meio de condições para habitação e provisão de serviços. Por outro lado, Fraser (2009, p.370) argumenta que os planos de Cerdà e Haussmann tinham uma visão da cidade como “um projeto espacial *plano*, composto de objetos isolados que poderiam ser habilmente unificados através da concepção do planejador”.

Nesta seção, na qual se mostrou a relação entre os planos de Haussmann para Paris e de Cerdà, para Barcelona, e como estavam inseridos no planejamento e urbanização dessas cidades, alguns conceitos e afirmações por vezes contraditórias perpassaram nesta apresentação. Nesse sentido, ressaltamos alguns pontos já tratados e suas implicações no desenvolvimento desta tese:

- a) O estudo prévio das condições e o planejamento da intervenção em Paris e expansão em Barcelona (NEUMAN 2011; NEUMAN; SMITH, 2010), mas a dissociação entre o espaço planejado e o espaço praticado na perspectiva Lefebvrina (FRASER, 2009) – que estará mais explícito na próxima seção na discussão sobre planejamento;
- b) A infraestrutura como base dos planos (NEUMAN; SMITH, 2010; FRASER, 2009; MONTE-MÓR, 2006) e a questão de moradia para a classe operária que foi deslocada para a periferia; essas questões repercutem até a atualidade e serão tratadas nas próximas subseções deste capítulo quando será abordado o planejamento justo no nível metropolitano.

---

<sup>10</sup> Em sua proposta preliminar para o *Eixample*, Cerdà projetou uma rede de ruas de 35 metros de largura seguindo o princípio de que diferentes formas de locomoção deveriam se mover independentemente. As interseções das ruas forneciam "pistas" separadas para pedestres individuais, peões de transporte de carga, charretes e ferrovias.

<sup>11</sup> De acordo com Cerdà, apesar de o termo urbanização não estar definido em nenhum dicionário, representou melhor que qualquer outro termo o seu pensamento sobre a transformação da cidade. Cerdà dedicou mais de cem páginas de sua *Teoría General de la Urbanización* a uma análise detalhada de linguagem e a proposta de um novo vocabulário ao ponto em que Françoise Choay cunhou o termo “meta-linguagem” (JUAN, 2001, p.28).

- c) A intenção da ruptura com o passado que, para Harvey (2006), significa a criação de um mito para justificar as intervenções urbanísticas de Haussmann; a simultânea ruptura e continuidade na obra de Haussmann e a *contiguidade* entre tecidos sociais diferentes na abertura dos bulevards em Paris (MAGALHÃES, 2007); a ruptura não intencional de Cerdà com a cidade velha, resultando em sua preservação (MAGALHÃES, 2007); esses temas se refletem no planejamento, gestão e políticas públicas do território metropolitano, inferindo uma visão de unidade (e não única) e de integração e coordenação de gestão, que será abordado na subseção *elementos de um sistema de governança*.
- d) A preocupação de Cerdà com as condições de bem-estar da população, sua luta pela equidade social e distribuição igualitária (NEUMAN, 2011) e aperfeiçoamento dos padrões de qualidade de vida (AIBAR; BIJKER, 1997) representam a escolha dos valores e critérios para favorecer a população. Em uma seção adiante neste capítulo, serão abordados os critérios para uma cidade justa e próspera em um sentido mais amplo.
- e) A alteração das formas urbanas e a consequência nas relações sociais, segundo CHOAY; a intenção do planejamento, a utopia e mudanças na execução do plano – especulação da terra e interesses das elites de acordo com CHOAY (1999), Pallares-Barbera et al. (2011) e MAGALHÃES (2007); e, finalmente, a visão do plano de Cerdà, de “um plano de expansão indefinido” (CHOAY, 1999) para uma escala intermunicipal (NEUMAN, 2011) com potencial metropolitano.

A breve leitura desses dois planos (Haussmann e Cerdà), nesta seção, levanta vários questionamentos sobre os critérios e princípios que podem guiar o planejamento e a gestão dos espaços urbanos, bem como os conceitos de continuidade, contiguidade e ruptura e sua relação com o planejamento antecedente e em que medida exercem influências na gestão do território.

A visão do urbanismo como uma forma de adequar a cidade tradicional à dinâmica da modernidade conduziu a temas que se conectam a uma compreensão de processos metropolitanos. Na fase atual, em que a reestruturação produtiva atinge a escala mundial, a expansão das metrópoles reflete também processos nacionais e exige formas diversificadas de enfrentamento. Embora novos, muitos desses processos carregam a tensão entre tradição e modernidade, como a temática da continuidade e da ruptura, que vem se propagando em

tempos de pós-modernidade. Um exame da globalização revela suas relações com a urbanização acelerada e a formação de conjuntos metropolitanos em várias partes do mundo.

## **1.2 Forças da globalização no processo de metropolização**

O historiador Eric Hobsbawm, em seu clássico “Era dos Extremos”, argumenta que a grande mudança do século XX, a mudança social mais convulsiva, a maior revolução que aquele século testemunhou foi a morte da classe camponesa (HOBSBAWM, 1995). Como resultado, significou o aumento da urbanização cujos índices revelaram, já na primeira década do século XXI, que a maior parte da população mundial vivia nas cidades.

O processo de globalização ocorre paralelo à urbanização e teve início nos países europeus com a industrialização (e diversos outros fatores) no século XIX. O fenômeno da globalização se revela mais timidamente desde os processos capitalistas do regime de acumulação intensiva (fordismo-keynesiano) e se estende, culminando no atual regime de acumulação flexível, “também chamado de pós-fordismo, que se acompanha de um receituário neoliberal voltado para a desregulamentação da economia e para a limitação do papel social do Estado” (CIDADE et al.,2008, p.25).

Para Knorr (2012), os processos da neoliberalização da economia global causaram grandes mudanças estruturais nos regimes de governança. A reestruturação neoliberal alterou profundamente o contexto geopolítico em que a vida urbana se desdobra pelo desmantelamento da primazia do Estado-nação como a lógica chave estruturadora territorial do espaço global. O Estado-nação já foi o árbitro principal da vida política, econômica e social com escalas de hierarquia claramente definidas na relação do Estado e suas instituições.

O neoliberalismo é descrito por Harvey (2005, p.2) como “uma teoria de práticas político-econômicas propondo que o bem-estar humano pode ser mais avançado liberando liberdades e competências empreendedoras dentro de um quadro institucionalizado caracterizada por fortes direitos de propriedade privada, livre mercado e do livre comércio”.

De acordo com Brenner (apud KNORR, 2012), o neoliberalismo não é um sistema uniforme, chegando diferentemente em diversos lugares dependendo do contexto no qual é recebido. De Mattos (2010) afirma que, com o avanço da reestruturação econômica e da

informatização, se originou uma ampliação geográfica de um espaço de acumulação como expressão básica da globalização.

### 1.2.1 *Dinâmicas da globalização: impactos na configuração territorial*

O processo de globalização inclui não somente o campo econômico, mas se mostra como um conjunto de processos que também se estende nos campos político, ambiental, cultural e social, e as atividades que decorrem desses processos são transfronteiriças, interregionais e transcontinentais. Segundo Held e McGrew et al. (1999), a globalização envolve fluxos e redes de atividades, interação e poder. De acordo com os autores, esse fenômeno incorpora uma transformação na organização espacial das relações e transações sociais.

As forças da globalização não impactam as cidades da mesma forma. A globalização implica sociedades integradas em rede na era informacional, diluindo fronteiras territoriais, mas, ao mesmo tempo, denota uma homogeneização da cultura, da economia, não enfatizando a história, a cultura e a formação social dos povos e dos locais por eles habitados. Com isso, há impactos na configuração territorial e de formas diferenciadas que se mostram mais evidentes com as transformações tecnológicas: a pouca intervenção do estado, as novas relações entre as ações pública-privadas, e entre os níveis local, regional, nacional e supranacional. Esses impactos podem beneficiar cidades que estão relacionadas a circuitos globais de poder e informação, e, portanto se explicam as extremidades existentes na questão da inclusão/exclusão *entre* as cidades e *nas* cidades. A partir do momento que temos cidades que estão interligadas nesse circuito global, há as que estão fora – o caso das diferenças entre os países do “norte” e os do “sul”.

Borja destaca a dialética existente na cidade do século XXI, expressando que entre:

[...] o bem e o mal, a integração e a marginalidade, coesão social e desigualdade crescente, desenvolvimento sustentável e dinâmicas insustentáveis, produtividade competitiva e enclaves excludentes, democratização da gestão urbana e a crise da governabilidade das regiões urbanizadas, globalização e localismo etc., estão em permanente conflito. (BORJA, 2007).

Ainda, Borja enfatiza que os efeitos perversos dessas transformações urbanas, denominadas pelo autor como “revolução urbana”, não são uma fatalidade senão o resultado de um conjunto de mecanismos econômicos, de comportamentos sociais e políticas públicas como, por exemplo, o caráter determinante da renda urbana na definição do uso do território, a fragmentação dos territórios urbanos extensos e difusos, a homogeneização das pautas culturais como uma imitação global, convertendo-se em obstáculo à integração local, entre outros.

É importante ressaltar as formas da condição metropolitana contemporânea que a urbanização gera. Para Ascher, com o advento dos princípios modernistas sobre o espaço urbano, que tinha como elementos estruturantes da urbanização, a especialização, a mobilidade acelerada pelas tecnologias para transporte de mercadorias e pessoas, o automóvel, os bens de consumo e os serviços públicos do Estado Providência, como resultado ocorreram modificações na estrutura urbana. Assim, a configuração urbana na modernidade para Ascher, se caracteriza pelo racionalismo, o monofuncionalismo, o zoneamento e as grandes intervenções no tecido urbano (CIDADE; JATOBÁ, 2012).

Essa mesma questão tecnológica na configuração metropolitana contemporânea permite, por exemplo, a cidade difusa devido à presença de um transporte metropolitano eficiente de massas, fazendo com que distâncias entre a moradia e o trabalho sejam superadas. Segundo Cidade e Jatobá (2012), as cidades e metrópoles contemporâneas caracterizam-se pela coexistência múltipla de atividades e pela verticalização em áreas centrais e pericentrais, somando-se a tendências a uma ampla expansão periférica. Os autores afirmam que características da expansão urbana e metropolitana das últimas décadas são definidas pela formação de subcentros de comércio e serviços, pela fragmentação e a dispersão da área de assentamento.

Moreira (2004) explica a competição entre as cidades, pois essas deixaram de ser a base da produção industrial e que, na contemporaneidade, passam a viver basicamente de comércio, serviços e turismo. Discute-se o alto preço a ser pago pela hiperurbanização em prol da vida urbana. Essa urbanização, que começou no início do século XX, é um processo que envolve “a instalação de malhas de transporte rápido, a interligação da rede de cidades e velocidade cada vez maior dos deslocamentos, que favorecem a concentração de pessoas em polos de atração” (p.51) e dão continuidade às metrópoles regionais e nacionais. Como consequência, atividades que se instalam nas periferias com o esvaziamento dos centros

urbanos levando a uma descentralização ou dispersão da malha urbana – acelerada nas últimas décadas com uma hierarquização urbana e desigualdades sociais.

Uma questão desafiadora das metrópoles é a de se constituir atores coletivos “capazes de produzir as políticas adequadas para responder, ao mesmo tempo, a esses interesses e desafios e orientar seu futuro” (LEFÈVRE, 2009, p.300). Há dificuldade de se tornarem “verdadeiros territórios políticos” (p.300), visto que, apesar de serem espaços pertinentes para tratar das várias dinâmicas econômicas, políticas, sociais e ambientais, são politicamente inexistentes.

A economia globalizada sustenta disputas entre os territórios, seja no nível entre metrópoles ou na competição interna dos municípios que formam a região metropolitana. As cidades tendem a fazer o oposto do que seria necessário, segundo Lefèvre (2009), para fortalecerem a instituição metropolitana, deixando de buscar alianças institucionais entre as coletividades locais a fim de que estratégias comuns de desenvolvimento fossem executadas. Na prática, ocorre uma fragmentação dos poderes locais, citado por Borja (2007) como um dos fatores desafiadores na governabilidade dos territórios.

### 1.2.2 *Fragmentação governamental, das instituições e do tecido urbano*

Harvey (2009) afirma que a fragmentação urbana é o maior desafio do planejamento nas cidades. O autor explica que, no contexto atual do pós-modernismo, se cultiva um tecido urbano fragmentado, que é comparado a um “palimpsesto” de formas passadas superpostas umas às outras e uma “colagem” de usos correntes, os quais podem ser efêmeros.

Essa imagem do palimpsesto sugere a existência de um texto primitivo, de origem, que teria sido raspado e dado lugar a outro (HARVEY, 2009, p.69). Logo, o próprio autor pergunta como planejar a construção das próximas camadas do palimpsesto urbano de forma a combinar os desejos e necessidades do futuro sem agredir tudo que já passou antes.

O reflexo do que se vê como tecido urbano fragmentado tem suas origens nos campos econômico, ambiental, social e político. No campo econômico, Storper (2013) recorre à geografia econômica para mostrar o desenvolvimento das forças produtivas de uma região, como os diversos setores desenvolvem, como são afetados por custos comerciais e como moldam as economias das cidades e das regiões. O desenvolvimento das forças produtivas de

uma região irá predominantemente determinar o seu *mix* de competências, mudanças populacionais e nível de renda.

Dessa forma, Storper afirma que as chaves para a compreensão do desenvolvimento das regiões metropolitanas (*city-region*) estão na geografia econômica, nas instituições, na inovação e na justiça. A justiça diz respeito ao processo econômico, às interações justas e também aos resultados econômicos. A economia está relacionada à eficiência que pode ser conceituada como estática e alocacional (como retirar o máximo dos recursos) ou dinâmica (como fazer a produtividade aumentar assim como gerar crescimento e desenvolvimento).

No campo político internacional, Dahl (2013) afirma haver uma fragmentação demonstrada no atual sistema de nações soberanas, cada uma defendendo seus interesses nos fóruns internacionais, em vez de trabalhar para o bem comum de todas as nações. Transpondo essa mesma barreira para as instituições de governança e atividades econômicas, Dahl descreve a maioria delas com “objetivos estreitos e pouca ou quase nenhuma responsabilidade para o meio ambiente ou a sociedade”. O autor propõe uma governança internacional efetiva e o fortalecimento de governos nacionais, com o intuito de frear as atividades humanas que destroem o meio ambiente, podendo ser chamadas de economia ilegal ou criminal, em que a riqueza é produzida sem escrúpulo moral. O autor se refere à extração ilegal de madeira, à pesca indiscriminada, à extração mineradora indiscriminada, ao tráfico da fauna e de seres humanos, ao tráfico de drogas etc.

De acordo com Carlos (apud PIRES 2008), no processo de metropolização, a globalização e a fragmentação ocorrem tanto no plano do indivíduo como no do espaço. A globalização, ao mesmo tempo em que massifica, rompe limites, quebra identidade, traz como consequência reativa a fragmentação, tendo como exemplo espacial os condomínios fechados. Já no indivíduo, a fragmentação se mostra pela diluição dos laços de família, pela ruptura dos vínculos de trabalho, de lazer e do conjunto de referências identitárias. Prévot-Schapira (apud PIRES, 2008) identifica a fragmentação no espaço como a diluição das ligações orgânicas entre os pedaços da cidade e da repetição das desigualdades em diferentes escalas intraurbanas.

Para Milašinović (2005), a fragmentação é um termo usado para descrever o processo oposto à globalização e se refere às pressões opostas à globalização, esforços para manter uma tradicional independência dos estados e grupos sociais na resolução de alguns pontos-chave independentemente de entidades e atuando além das fronteiras nacionais.

No contexto brasileiro, Pires (2008) afirma que as metrópoles nacionais retratam um modelo de base policêntrica e concentração populacional, bem como atividades econômicas em escala muito superior a outras metrópoles mundiais. Há uma “perversa competição por investimentos entre as cidades, descompromissada com a sustentabilidade” (p.7), tendendo a intensificar a própria fragmentação e a produção insustentável das cidades. Com os desafios das lógicas de apropriação dos espaços, dos recursos naturais e dos benefícios da urbanização, ocorrem impactos sobre a configuração territorial, formando um modelo que “potencializa a tensão entre a autonomia municipal e o interesse metropolitano, entre poderes locais e estaduais, de forma muito mais grave do que em outros países” (PIRES, 2008, p.7).

Essa fragmentação e insustentabilidade geram, no caso brasileiro, apropriação de áreas ambientalmente frágeis e sensíveis para assentamentos humanos, onde os habitantes vivem em condições extremamente precárias e sem acesso à infraestrutura urbana, podendo estar no coração da metrópole, como o caso de muitas favelas no Rio de Janeiro e mesmo na periferia dessa metrópole. Quando não há um processo integrado de planejamento, gestão e políticas públicas, ocorre, por exemplo, o fenômeno das cidades-dormitório, territórios situados em municípios periféricos à cidade-núcleo da região metropolitana, o que, em geral, denota uma baixa renda desses municípios (em relação à metrópole núcleo da região) e pouco dinamismo econômico, comercial e financeiro.

São casos que refletem, segundo Fernandes (2004, p.70), “uma distribuição desigual e injusta da urbanização entre os municípios envolvidos no processo e suas comunidades, de tal forma que alguns funcionam como cidades-dormitórios para que outros sejam centros industriais avançados”.

No contexto dos países da Europa ocidental, no Canadá e, visivelmente, nos Estados Unidos, ocorre o fenômeno de novas configurações do subúrbio, as “*edge cities*”. Fiedler e Addie (2008) identificam essa nova forma suburbana, também chamada de “*technoburbs*”, que são zonas suburbanas de uso misto espalhadas na periferia urbana, dependentes do automóvel, com autoestradas, providas de redes de informação e relativamente independentes dos antigos centros das cidades. Não são os subúrbios tradicionais que emergiram no mundo anglo no fim do século XIX, segundo Fishman, mas uma cidade nova (apud FIEDLER; ADDIE, 2008). São novas centralidades que surgiram, tendo o automóvel como um agente principal, concentrando nessas áreas alta renda e dinâmica econômica fora do núcleo central da cidade.

Diante da amplitude e da gravidade dos processos envolvidos na dinâmica da urbanização e do crescimento das metrópoles e, ainda, nas tendências a uma fragmentação, a ação do estado torna-se cada vez mais essencial. Uma das formas de orientar a atuação governamental é o planejamento.

### **1.3 Planejamento, políticas públicas e gestão do território**

Com base no racionalismo, o planejamento tradicional busca equacionar problemas urbanos enquanto “envolve a utilização de instrumentos de cunho eminentemente tecnocrático para atingir determinados fins” (CIDADE, 2006, p. 77). Para a autora,

Como instrumento de produção do espaço, portanto de reprodução do sistema, o planejamento governamental tende a refletir as forças em disputa. É certo que técnicos e planejadores muitas vezes procuram envolver o processo com preocupações de justiça social e ambiental. No entanto, enquanto instrumento do Estado, em um processo não apenas material, mas político, o planejamento tende a reforçar relações de poder (CIDADE, 2006, p. 77).

Segundo Maricato, o papel intervencionista do Estado no planejamento tinha a função de regular as forças de mercado e o desenvolvimento social e econômico. A autora revela que

A matriz teórica que alimentava o planejamento...atribuía ao Estado o papel de portador da racionalidade, que evitaria as disfunções do mercado, como o desemprego (regulamentando o trabalho, promovendo políticas sociais), bem como asseguraria o desenvolvimento econômico e social [...] (MARICATO, 2000, p.126).

Essa matriz de planejamento urbano, resultado da adequação do processo de acumulação capitalista, orientou o crescimento das cidades dos países centrais do mundo capitalista durante os anos do Estado do Bem-Estar Social. Maricato (2000) aponta que a matriz modernista “passou a ser desmontada pelas propostas neoliberais que acompanham a reestruturação produtiva no final do século XX” (p.123).

Nos países da semiperiferia, como no Brasil e na América Latina, esse modelo foi aplicado, de acordo com Maricato (2000), em uma parte das grandes cidades brasileiras, na

chamada “cidade formal ou legal”. A autora aborda essa influência como importada, as ideias “transplantadas de diferentes realidades” (p.136), a importação dos modelos tecnológicos e culturais, “as ideias fora do lugar” na prática do planejamento urbano. Sendo assim, a autora afirma que, na evolução do urbanismo e do planejamento urbano no Brasil, a importação de ideias é tradição; há uma lacuna entre as ideias, a retórica, e a prática sendo marcada por contradições – direitos universais, normatividade cidadã, no discurso, *versus* cooptação, favor, discriminação e desigualdade, na prática da gestão urbana.

Dessa forma, o processo de planejamento (no Brasil) ignora a cidade dos excluídos, “a cidade informal ou ilegal”, pois, na representação da “cidade oficial”, os excluídos não contam na priorização das políticas públicas sociais, as favelas e os bairros de baixa renda que fazem parte da cidade real têm sua condição de cidadania encoberta pela cidade da elite – que possui um papel econômico ligado à geração e captação da renda imobiliária (MARICATO, 2000, p.165). Portanto, a dimensão que assume a “não cidade”, a cidade dos excluídos ou favelados – regiões urbanas marcadas pela ilegalidade tanto na ocupação do solo como na resolução de conflitos e pela precariedade em relação aos serviços públicos e privados – a dimensão visível que permanece invisível, a realidade ignorada, é “o lugar fora das ideias” (p.152).

A proposta neoliberal de planejamento e gestão das cidades adquire um espírito empresarial, e, na análise de Subirats e Brugué, ironicamente, o que se pretendia (na concepção modernista) era responder às questões de pobreza e marginalidade desmedidas em determinadas áreas urbanas. O fracasso do planejamento racional, regulatório e desenvolvimentista teve como consequência “a desorientação dos planejadores urbanos e mais tarde, o desaparecimento da própria tarefa planejadora, uma renúncia à vontade de governar as cidades, favorecendo o êxito econômico do desenvolvimento urbano, da força de mercado, o neoliberalismo” (SUBIRATS; BRUGUÉ, 2005, p.353).

A nova roupagem – o planejamento e a gestão urbana empresarial – segue os preceitos da mercadorização da cidade, tornando-a “competitiva” com a realização de grandes projetos e a requalificação urbana de áreas degradadas. A execução dessa política consiste em uma combinação de dois elementos: o governo municipal e o setor privado no que foi chamado de parceria público-privada como forma de executar as intervenções. Surgido no início da década de 1980 nos Estados Unidos (nas cidades de Baltimore, São Francisco e Boston), o planejamento empresarialista se estende e replica na Europa e na América Latina,

sendo conhecido como planejamento estratégico, inspirado a partir do modelo da cidade de Barcelona. *O Barcelona Plano Estratégico* foi elaborado no fim da década de 1980 como instrumento para integrar a infraestrutura necessária para as atividades da Olimpíada de 1992.

Cuadrado-Roura e Güell (2005) explicam que o planejamento estratégico pode ser definido como um processo sistemático criativo e estabelece as bases para uma ação integrada de longo prazo, para alcançar uma visão do futuro, feito e compartilhado entre o aspecto social e aspectos econômicos de uma metrópole. Aplicado a territórios e cidades, o planejamento tem a capacidade de definir e solucionar problemas, construir consensos e promover a tomada de decisões, pois se baseia em processos de participação coletiva *bottom-up*, buscando um pacto entre governo, agentes econômicos e sociais e cidadãos. Além disso, os autores apontam que esse instrumento representa a criação de capital social através da implantação de novas formas de governança local, mobilizando a sociedade civil.

Klink afirma que o planejamento estratégico, por meio de uma estrutura própria, “facilita uma continuidade e um vínculo pragmático entre planejamento e execução” (KLINK, 2008, p.83). Por outro lado, há uma grande crítica quanto às intenções e o que se tornou o planejamento estratégico nas duas últimas décadas. Essas críticas apontam para um foco excessivo na globalização, afirmando que os impactos econômicos negativos gerados nesse processo são negligenciados, além das desigualdades e fragmentação social que são exacerbadas pela globalização, gerando, em alguns casos de planejamentos estratégicos, a seleção na escolha dos participantes, o que acaba por desencorajar a população em exercer seus direitos como cidadãos (MOURA, 2003).

Arantes (2000) cita David Harvey e Peter Hall, compactuando com suas colocações quanto a interesses de elites centradas na propriedade imobiliária, conformando as políticas urbanas, moldando o curso de seu propósito de expandir a economia local e aumentar a riqueza, tendo como um de seus resultados a “gentrificação estratégica” (p.36). Dessa forma, a autora afirma haver variações em torno de um mesmo modelo, pois cidades como Barcelona, Paris, Bilbao e Berlim obedecem a uma mesma fórmula com ingredientes no modo de fazer a cidade:

[...] megaprojetos emblemáticos; urbanismo acintosamente corporativo, nenhuma grande marca global está ausente; gentrificações se alastrando por todo o canto; exibição arquitetônica em grande estilo; parques museográficos; salas de espetáculo agrupadas em complexos *multiservice* de aparato e muita, muita animação cultural 24 horas (ARANTES, 2000, p.27).

A análise de Vainer (2000) quanto ao planejamento estratégico praticado em Barcelona, e sua influência no Rio de Janeiro na década de 1990, mostra um planejamento que vê a cidade-empresa como uma negação da cidade como espaço político, como *polis*, onde não se discutem objetivos, nem se reflete sobre valores, filosofia ou utopias. O autor coloca que o pragmatismo, realismo e o sentido prático dominam as ideias; “e a produtivização é a única lei” (p.91), a competição entre cidades no projeto teórico e político, uma ideia central (p.91).

Para Foxá, houve uma banalização acerca da experiência de planejamento estratégico do modelo de Barcelona, pois esse planejamento tem se prestado a todo o tipo de planificação setorial e foi “convertido em um instrumento de participação generalizada sobre todo tipo de temas que afetam um território e não de transformação e adaptação territorial no novo entorno que se perfila a cidade” (CLEMENTINO, 2008, p.6).

A questão da privatização, como aponta Neuman (2005), tem, de certa forma, relação com as parcerias público-privadas e causa grande impacto na cidade, pois delega as responsabilidades ao mercado, abolindo as agências de planejamento ou as enfraquecendo ou, ainda, relocando suas funções a outros departamentos. Essa padronização interfere nos orçamentos de pesquisa no que diz respeito ao planejamento urbano. Vemos que competitividade, atração econômica, aumento do capital social, a fusão de recursos públicos e privados atuam no território metropolitano de formas diferenciadas, mas os objetivos na busca de soluções para as inequidades socioespaciais presentes ainda requerem que planejamento e gestão façam parte da agenda política metropolitana.

Uma observação de Fainstein (2006) é que a ênfase na competitividade econômica, como o assunto encabeça a lista de objetivos de qualquer cidade, tem como consequência um planejamento que dá prioridade ao crescimento, em detrimento a outros valores, provendo, assim, evidências aos críticos que veem essa competitividade econômica a serviço dos interesses do desenvolvimento e à custa de todos os outros instrumentos do estado.

Sujeito a disputas e conflitos que envolvem os usos do território e interesses de mercado, o planejamento urbano tradicional tende a privilegiar grupos sociais dotados de influência e poder. A partir dessa constatação, algumas linhas de reflexão enunciam propostas que pretendem contribuir para promover cidades mais equilibradas.

Em busca da compreensão de um planejamento com justiça social, diferentes autores têm procurado princípios orientadores. Para Fainstein (2005), “o propósito do planejamento é

criar uma cidade justa”. Em seu livro *The Just City*, Fainstein (2010) desenvolve uma teoria urbana da justiça e a utiliza para avaliar instituições e programas em potencial e existentes em três cidades: Nova Iorque, Amsterdã e Londres, especialmente, no que diz respeito a áreas de redensolvimento urbano. No contexto urbano, a autora se utiliza do termo justiça que abrange três qualidades ou critérios básicos que a constituem: equidade, democracia e diversidade.

Esses princípios “são formadores da base moral do planejamento e das políticas” e podem ser conflitantes um com o outro (FAINSTEIN, 2010, p.165), gerando tensões internas, pois a democracia nem sempre produz a equidade ou a diversidade. A equidade é diferenciada da igualdade<sup>12</sup>, e a diversidade é um termo que representa a inclusão social. A equidade é vista não somente no aspecto material, nas diferenças entre ricos e pobres, mas na equidade quanto à cidade, gênero, respeito às diferenças, reconhecimento às pessoas. A democracia, enfatiza Fainstein (2011), é considerada geralmente como contribuidora para resultados justos, e a questão da inclusão participativa, subordinando grupos aos processos de tomada de decisão, torna possível o empoderamento das pessoas e age como um meio para a educação participativa, bem como força as elites a tomarem em consideração os interesses não elitizados (FAINSTEIN, 2011).

Assim, quando esses três critérios – democracia, equidade e diversidade – estão em conflito, a equidade deve ter prioridade sobre os outros. A justiça deve estar entremeadada no planejamento, nas políticas públicas e nas tomadas de decisão públicas. Como a própria autora revela, seu objetivo em desenvolver um conceito de cidade justa é prover um critério avaliativo, a fim de julgar as políticas urbanas e expressar as metas dos movimentos urbanos (FAINSTEIN, 2010). A autora enfatiza que esses três valores têm potenciais indesejáveis ou riscos. As maiorias não liberais, por exemplo, podem fazer a democracia ser indiferente para os direitos das minorias. Já o alto custo para se atingir a equidade através da redistribuição cria ressentimento para aqueles que devem se sacrificar, resultando numa crise de legitimação e até mesmo contrarrevolução ou guerra civil; e a diversidade pode levar a avarias sociais.

O critério da diversidade para a formulação de uma cidade justa representa, de acordo com Fainstein (2005), um novo princípio orientador para os planejadores urbanos. Esse critério constitui uma antítese a princípios orientadores prévios no desenho urbano quando a

---

<sup>12</sup> Para Fainstein (2010, p.36), uma das razões da escolha do termo equidade sobre igualdade se explica pelo fato de o “termo igualdade ser muito complexo, exigente e irrealista, como um objetivo no contexto das cidades capitalistas”.

segregação de áreas homogêneas era a ortodoxia dominante. Muito influente no planejamento urbano foi o chamado de Jane Jacobs para uma cidade baseada em múltiplos usos, na diversidade de usos, diversidade na forma física urbana e cores locais, o que, segundo seus argumentos, iria promover uma diversidade social e econômica. De acordo com Fainstein (2010), planejar para a diversidade requer uma diversidade social, uma combinação de um planejamento físico, além de projetos de usos para a baixa renda também.

Para Storper (2013), a diversidade se expressa por meio da diversidade étnica que pode aumentar o capital humano das pessoas naturais de uma localidade, tendo como resultado um aprendizado mútuo. Ainda segundo o autor, um dos valores de diversidade (étnica) é a sua capacidade de aumentar a variedade de bens de consumo disponíveis como acontece em Los Angeles com mercados mexicanos, restaurantes coreanos ou persas e jornais de língua chinesa, que constituem algumas características nesta cidade que outras não têm. Ainda na visão de Storper, a diversidade na forma de imigração fornece mão de obra barata, o que efetivamente aumenta o poder de compra dos moradores afluentes. As cidades mundiais, assim chamadas por serem centros de imigração, estão posicionadas mais favoravelmente para oferecer todos esses recursos do que os subúrbios ou metrópoles menores.

No nível metropolitano, Fainstein (2010) afirma que a preocupação com a justiça, pelo menos, pode evitar que governos urbanos possam, por exemplo:

[...] desalojar moradores involuntariamente, destruindo comunidades e direcionando recursos para megaprojetos de alto custo que oferecem poucos benefícios em geral. Mais positivamente pode direcionar a políticas que promovam a distribuição equitativa das receitas governamentais, produzir um domínio público vivo, diversificado e acessível (FAINSTEIN, 2010, p. 183).

Quanto à tomada de decisão local, Fainstein (2010, p.184) assinala que “a justiça torna a decisão local mais transparente e aberta a pontos de vista dos grupos excluídos presentemente”. A autora afirma que, quando o discurso que envolve as políticas públicas mantém o foco na justiça da decisão, ao invés de simplesmente contribuir para a competitividade, muito se terá realizado. Peter Marcuse argumenta que o conceito de justiça, somente, não é suficiente, requerendo mais que o *Planejamento Justo*, pois a cidade desejada não é aquela que contempla somente a equidade distributiva, mas a que apoia o total desenvolvimento das capacidades humanas para todos (FAINSTEIN, 2010).

Há uma correlação entre o conceito de justiça e o conceito de direitos, pois a justiça amplia as escolhas e oportunidades e cria capacidades. Na visão de Henri Lefebvre, a proposta de *Direito à Cidade* é descrita em seu livro com o mesmo nome, publicado em 1968, no qual ganha destaque o tema da cidade e do direito dos cidadãos, bem como o fato de essa cidade ser uma obra dos cidadãos.

Sobre o impacto do capitalismo no espaço das cidades, a especulação imobiliária, a privatização dos espaços urbanos e a cidade sendo utilizada como mercadoria, Lefebvre expõe esse quadro e constrói uma proposta denominada de direito à cidade, quando haveria o retorno à condição de utilização dessa cidade pelos cidadãos, indiferentemente, se legais ou não, apropriando-se esses do espaço da cidade. A análise do autor evolui da ideia do espaço como elemento central de estruturação da sociedade, da expansão urbana para os subúrbios, as periferias distantes, até as consequências dessa expansão, associada à desqualificação urbanística caracterizada frequentemente pela insuficiência de equipamentos públicos, acessibilidade e transportes a vários problemas sociais, além da falta de espaços verdes e de espaços públicos. A síntese do direito à cidade seria “o direito à vida urbana, transformada e renovada” (LEFEBVRE, 1991, p.118), e esse direito manifesta-se com forma superior dos direitos: o direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitá-la e morar.

Henri Lefebvre, ainda no *Direito à Cidade*, discute as diferenças entre a “cidade planejada” e a “cidade praticada”, visto que o planejamento urbano de fato compromete a “cidade planejada” à custa da “cidade praticada”, enfatizando o espaço construído sobre o espaço vivenciado (FRASER, 2009, p.373). Assim, a cidade é um espaço privilegiado onde a direção acumulativa do capitalismo pode ser vista e também contestada. Essa contradição pode ser resumida na sobreposição da “cidade planejada” (concebida do alto) à “cidade praticada” (a cidade vivida no chão), ou seja, a contradição entre o planejamento racional e geométrico da cidade moderna (realizada por planejadores do século XIX, como Cerdà e Haussmann) e a cidade como existia realmente, baseada na vida cotidiana, evocada como um local complexo e caótico (FRASER 2009; 2011). Os teóricos do planejamento, reforça Beauregard, estão cada vez mais imersos no processo abstrato, isolando-se das condições reais sociais e do planejamento na prática (FAINSTEIN, 2005).

Dada a escala e o alcance das intervenções envolvidas, têm havido distintas interpretações sobre as formas com que Haussmann e Cerdà trataram o tecido urbano planejado. Houve uma abordagem na seção anterior sobre em que medida “os conceitos de

continuidade, contiguidade e ruptura e sua relação com o planejamento antecedente exercem influências na gestão do território”. Nos dois casos, em que a dinâmica moderna rompeu com as formas tradicionais e antecipou um crescimento que se tornaria metropolitano, a cidade existente ou partes dela foram absorvidas com distintos níveis de continuidade e contiguidade. Na atualidade, observa-se a ausência de uma roupagem adequada ao lugar e ao seu contexto, com tendências a planejamentos que negam o espaço político da cidade, que cumprem interesses de uma elite específica e não constroem uma visão futura. Há carência de uma visão congruente com os campos político, econômico, social, cultural e histórico do local, de suas conexões e das aspirações da sociedade. Assim, esses planos, bem sucedidos sob a ótica dos especuladores financeiros e da cidade da elite, são fadados a não serem bem sucedidos para o interesse comum das grandes massas. Criam-se desigualdades e a reprodução de um modelo que pode ser replicado em qualquer parte do globo, como uma fórmula, desconsiderando a riqueza (material e imaterial) de uma população, o seu contexto e lugar, os seus valores e a estrutura político-institucional existente.

A abordagem das formulações relativas ao planejamento racional, à uma cidade justa e ao direito à cidade, bem como à maior ou menor incorporação de formas históricas contextualizadas, conduz ao papel da ação governamental diante da dinâmica urbana. Entre os desdobramentos do planejamento estão as políticas públicas e seus diversos instrumentos.

### *1.3.1 A ação das políticas públicas urbanas – instrumentos*

A definição de política pública fica bem clara na perspectiva de Vianna Junior, que a entende como uma ação planejada do governo que visa, por meio de diversos processos, a atingir alguma finalidade. Ainda, Vianna Junior ressalta que essas diferentes ações são realizadas por diferentes organismos governamentais e precisam estar coordenadas, mas nem sempre esses organismos estão articulados entre si (AMARAL et al., 2000).

Para Lascoumes e Le Galès (2007), a política pública é fundamentalmente concebida como pragmática, e uma abordagem técnica e política para a solução de problemas se dá pelos instrumentos. Os instrumentos da política pública, segundo Bevir (2011), são meios de organizar relações sociais, consolidando os significados, as crenças e o conhecimento. Os instrumentos legislativos e regulatórios, por exemplo, promovem geralmente as relações associadas com um estado intervencionista e colocam valores e interesses protegidos pelo estado.

Os instrumentos econômicos e fiscais estão próximos, em sua concepção, dos instrumentos legislativos, sendo desenvolvidos em uma base legal. Esses enraízam um estado redistributivo, com base em incentivos, utilizando-se de técnicas e ferramentas monetárias, tanto para cobrar recursos destinados a serem redistribuídos (impostos, taxas) ou para direcionar os comportamentos dos atores (através de subsídios ou permitir dedução de despesas) (BEVIR, 2011; LASCOUMES; LE GALÈS, 2007).

A dinâmica de crescimento do estado durante o século XX foi acompanhada pelo desenvolvimento e diversificação dos instrumentos de política pública e pela acumulação de programas e políticas nos diferentes setores nos quais há a intervenção do estado, segundo Lascoumes e Le Galès (2007). Os autores ainda afirmam que cada fase do desenvolvimento ou reestruturação do estado foi acompanhada por uma nova onda de inovações relacionadas a esses instrumentos. Os autores citam, então, a fase do rápido crescimento do estado do bem-estar social no período pós-guerra. Pode-se, por outro lado, considerar que a fase atual, após um relativo declínio da participação do estado, seria identificada por algumas linhas como de uma retomada, ocorrendo a proliferação de atores e instrumentos de coordenação e aumento de setores de intervenção. Exemplos de áreas recém-expandidas são as de políticas de risco como riscos ambientais, riscos de saúde, a regulação do mercado e a construção de infraestruturas.

Através da prática desses instrumentos, surgem novas formas de governança, pois essa instrumentação relaciona a sociedade política e a sociedade civil, tornando os atores envolvidos responsáveis pela definição dos objetivos (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007). O princípio da prosperidade é um conceito amplo e vai além da dimensão econômica, donimando a agenda política das últimas décadas. A prosperidade está relacionada a um desenvolvimento harmônico e equilibrado em um ambiente de igualdade e justiça nas cidades.

Uma série de fatores que criam um ambiente favorável para a prosperidade das cidades, segundo pesquisas da UN-HABITAT (2012a), inclui planejamento e gestão urbana eficiente, políticas descentralizadoras e instituições apropriadas, um sistema que crie oportunidades igualitárias para todos, políticas que promovam a participação<sup>13</sup> da sociedade civil, oficiais locais eleitos, acesso a amenidades básicas e cultura de empreendedorismo, bem

---

<sup>13</sup> Quanto à participação política, esta pode ter uma variedade de formas como a participação formal – através da votação, assinatura de petição, planejamento comunitário e processo de consulta na política pública; a participação informal se dá pelo envolvimento de organizações setoriais voluntárias, protestos e manifestações (GROSS, 2007a).

como transporte público e mobilidade. Muitos desses fatores estão interrelacionados ou são complementares e influenciam para a prosperidade das cidades.

Mais recentemente, o conceito de prosperidade urbana tem se proposto a direcionar o caminho do desenvolvimento das cidades, utilizando-se de mecanismos ou instrumentos que sejam inovadores na transformação do modelo existente de cidade. Essa nova abordagem do planejamento urbano traz um novo sistema de valores que, para o seu funcionamento, é necessário que haja instituições efetivas, leis e regulamentos contextualizados, soluções urbanas sustentáveis e envolvimento cívico ativo em assuntos públicos (UN-HABITAT, 2012a).

Assim, políticas públicas orientadas com o conceito de prosperidade permitiriam que, no processo de tomada de decisões, oportunidades e áreas em potencial que tenham um desenvolvimento estruturado nas premissas desse conceito possam ser identificadas. Para auxiliar os tomadores de decisão a elaborar intervenções políticas claras, a UN- Habitat criou uma nova ferramenta, um indicador denominado “Índice de Prosperidade da Cidade” - IPC (*City Prosperity Index – CPI*), o qual define, em termos mensuráveis, uma cidade próspera através de cinco parâmetros ou dimensões de prosperidade: produtividade, desenvolvimento da infraestrutura, qualidade de vida, equidade e inclusão social, e sustentabilidade ambiental.

A discussão dessa seção tratou das políticas públicas como ações governamentais voltadas para finalidades preestabelecidas e de seus instrumentos como meios para promover determinadas relações. Complementou-se com a constatação da ampliação dos atores envolvidos e das áreas passíveis de intervenção, em contraste com a ótica da prosperidade urbana. O quadro, no entanto, envolve interesses diferenciados, expressos na dinâmica da gestão do território, e constitui-se de objetos crescentemente complexos, manifestos em escalas de cidade que podem variar da local à metropolitana e regional.

### 1.3.2 *Escalas do território urbano*

Entendemos que as políticas públicas traduzem as ações no território e refletem não apenas as disposições do planejamento, mas também suas tensões. Para Berta Becker, o planejamento é um dos vários instrumentos no qual a gestão do território se apoia. Por sua vez, a gestão do território identifica-se como uma prática social e política no espaço – “corresponde à prática das relações de poder necessária para dirigir, no tempo e no espaço, a coerência das múltiplas finalidades, decisões e ações” (apud CIDADE, 1998, p.12).

A gestão do território atua em diferentes níveis, segundo Cidade et al. (2006), colocando em prática propostas de desenvolvimento pactuadas em diferentes escalas. Para Berta Becker, sua expressão se dá no nível nacional quando “a gestão se refere à definição de critérios de seleção, regulação e estímulo de atividades e espaços, segundo a filosofia e a estratégia de desenvolvimento definidas pelo conjunto da sociedade nacional” (apud CIDADE et al., 2006, p.223). No nível local e regional, Berta Becker afirma ser prioritária para a gestão urbana a participação da população e do saber local na formulação e execução das ações a serem utilizadas.

As dimensões das escalas de territórios urbanos, em geral, passam por diversas granulometrias no modo de gestão do território, desde vizinhanças, bairros, estruturas administrativas em uma cidade (como as regiões administrativas no Distrito Federal, subprefeituras na cidade de São Paulo), instituições inframunicipais<sup>14</sup> (*boroughs* em Quebec, Londres e alguns estados norte-americanos e *districts* no Reino Unido), *communautés* (na França), municípios, áreas metropolitanas (nos EUA), regiões metropolitanas (no Brasil), condados (nos EUA, é a instância governamental entre o governo local e o estado), às megalópoles e megacidades.

O termo megalópole foi citado no meio acadêmico inicialmente por Patrick Geddes. Em 1915, visionando uma linha de cidades na Costa Atlântica dos Estados Unidos de 500 milhas, com uma população de milhões, Geddes descreve esse complexo urbano com o termo conurbação e publica, posteriormente, em 1927, uma teoria da megalópole. Lewis Mumford desenvolve o conceito de megalópole, baseado em Geddes, e durante décadas, repetidas vezes, faz uso do termo, culminando no livro publicado em 1961, de sua autoria, “A Cidade na História”. Nesse livro, o autor dedica dois capítulos para a explanação da megalópole e prevê a sua expansão, declínio e destruição, como ocorreu em Roma. Ambos, Geddes e Mumford, tinham a visão do complexo urbano da megalópole na região na Costa Atlântica americana destinado à destruição (BAIGENT et al., 2004; VICINO et al., 2007).

Jean Gottman publica também, em 1961, a sua visão de *Megalópoles* (com *M* maiúsculo) com a perspectiva de um futuro mais otimista e promissor, comparado a Geddes e a Mumford, para a região da costa nordeste dos Estados Unidos. Baseado em áreas economicamente produtivas, um estudo anterior de Gottman, realizado sobre essa região,

---

<sup>14</sup> Em Berlim, por exemplo, há 12 *bezirke*, 15 *stadsleden*, em Amsterdã, 21 *districtos*, em Madri, 19 *municípios*, em Roma, e 20 *arrondissements*, em Paris. Essas instituições são geralmente administradas por conselhos locais eleitos e recebem um orçamento de sua municipalidade (LEFÈVRE, 2010a).

atualmente é utilizado pelo departamento de estado americano no “International Information Program”, a fim de identificar diferentes áreas econômicas em todo o país (BAIGENT et al., 2004; VICINO et al., 2007). A *Megalópole* de Gottmann compreendia a região mais urbanizada da costa nordeste americana (*US Eastern Seaboard*). Ele a descreveu como “um trecho quase contínuo de áreas urbanas e suburbanas do sul de New Hampshire para o norte da Virgínia e da Costa Atlântica ao sopé dos Apalaches” com uma população total de 37 milhões em 1960 (VICINO et al., 2007, p.344). Corroborando e ampliando essa perspectiva, estudos recentes estimam que, em 2015, haverá no mundo 33 conglomerados urbanos com porte de megalópoles, dos quais 27 estarão localizados em países em desenvolvimento (RIBEIRO, 2013).

O termo megacidades (*megacities*) foi cunhado pela pesquisadora Janice Pearlman em meados da década de 1970 e se refere ao fenômeno de grandes aglomerações urbanas. De acordo com o Asian Development Bank e as Nações Unidas, com base no tamanho populacional, as megacidades são metrópoles que atingem uma população de mais de 5, 8 ou 10 milhões de habitantes. Algumas definições estipulam um mínimo de densidade populacional de 2000 pessoas por quilômetro quadrado, podendo serem consideradas conurbações extensivas de densidade populacional menor como o distrito de Ruhr, na Alemanha, ou a cidade-subúrbio de Toronto, no Canadá (FRANK, 2005).

Segundo a UN-Habitat (2012), novas configurações espaciais se formaram e adotaram três formas distintas: megarregiões, corredores urbanos e cidades-regiões. Essas novas tipologias de diferentes escalas atuam como nós, e novas formas urbanas resultam em um crescimento acelerado, tanto demográfico quanto econômico, e maior do que seus próprios países. Segue abaixo uma breve definição dessas configurações urbanas:

- megarregiões – ultrapassam as megacidades e metacidades em população e produção econômica. Combinam grandes mercados, mão de obra capacitada, amalgamando diversas cidades. Como exemplo, a região Tokyo-Nagoya-Osaka-Kyoto-Kobe no Japão, com uma população próxima a 60 milhões.
- corredores urbanos – uma série de centros urbanos de diversos tamanhos são conectados ao longo das rotas de transporte em eixos de desenvolvimento linear. Muitas vezes, estão ligados a um número de megacidades, abrangendo o interior, e novos desenvolvimentos se dão em suas áreas periféricas (*fringe áreas*). Como exemplo, o corredor Kuala Lumpur-Klang ao longo do Vale Klang, na Malásia.

- cidades-regiões – assume uma escala maior que as grandes cidades, com uma expansão além das fronteiras administrativas formais, engolfando cidades menores, bem como áreas semiurbanas e o interior rural. Podem se fundir com outras cidades médias, criando grandes conurbações. Há similaridades com a categoria das regiões metropolitanas brasileiras. Como exemplos, São Paulo, Cidade do Cabo e Bangkok.

### A escala metropolitana

Para a compreensão de gestão do território, sendo o objeto deste estudo a região metropolitana, faz-se necessário abordar o conceito de metrópole e o processo de metropolização. Três critérios são citados por Nogueira (apud GOUVÊA, 2009, p.59) ao conceituar o fenômeno da metropolização: “a existência de um tecido urbano contínuo, a utilização compartilhada de elementos infraestruturais e de serviços urbanos, e a existência de um contingente populacional nacionalmente relevante”. Segundo Eros Grau (apud GOUVÊA, 2009, p.59), região metropolitana trata-se de:

[...] um conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade demográfica, que constitui um pólo de atividades econômicas, apresentando uma estrutura própria definida por funções privadas e fluxos peculiares, formando, em razão disso, uma mesma comunidade sócioeconômica em que as necessidades específicas somente podem ser, de modo satisfatório, atendidas através de funções governamentais coordenada e planejadamente exercidas.

Fernandes (2008) explica sobre a grande concentração da população, de recursos financeiros e políticos em territórios muito pequenos, o que ocasiona uma maior densidade de ocupação das antigas áreas metropolitanas. Para a compreensão da questão metropolitana no contexto mundial, são várias as dimensões que devem ser consideradas: crescimento informal das áreas urbanas, mesmo em metrópoles como Londres; expansão do mercado imobiliário global, gerando uma especulação imobiliária enorme; a explosão do número de veículos particulares nas metrópoles, com aumento de congestionamentos e dificuldades de mobilidade, crise dos serviços de transporte e equipamentos públicos, gerando altos custos socioambientais e econômicos; dificuldades quanto ao acesso de recursos hídricos para o abastecimento das áreas metropolitanas (São Paulo teve que captar água de mananciais a 400 km da capital para a região metropolitana); os limites da ação municipal, o descompasso entre

as obrigações municipais e os recursos financeiros para cumpri-las, gerando uma crise fiscal; e a competição entre municípios para a atração de investimentos e captação de recursos.

No Seminário Internacional *Governing the Metropolis*, Gilli et al. (2012) abordam quatro questionamentos que influenciam o processo de metropolização, enfatizando que se trata da escala metropolitana e não somente da escala local a influência no avanço na construção das metrópoles:

1) O papel do estado quanto às regiões metropolitanas não pode ser ignorado. A relação entre o estado e a metrópole também se dá quanto ao poder financeiro, fundos e investimento governamental.

2) A abrangência da metrópole e seus limites é uma questão de territórios: O escopo no qual se delimitará a gestão, sua relação com as cidades periféricas, a questão de áreas de encolhimento (*shrinking areas*), a metápolis, a cidade difusa ou o meio termo entre eles.

3) A democracia metropolitana – há uma tensão entre as escalas de governo, sendo importante esclarecer o papel dos governos locais em uma grande metrópole. O desenvolvimento da democracia local, apesar de mostrar mais transparência, não leva o fator metropolitano em consideração, contribuindo para um processo no qual ocorre a *delegitimização* da região metropolitana e, conseqüentemente, uma maior fragmentação e risco de isolamento. A cidadania na escala metropolitana direciona a constituição de um espaço público e político metropolitano no qual mais cooperação e uma intervenção urbana direta são possíveis.

4) O setor informal – questões que abarcam a sua institucionalização ou não, reexaminando políticas metropolitanas como um todo, frente aos desafios com os quais o setor informal contribui, como extremos de pobreza e riqueza, forte discriminação étnico-racial, além de nutrir os fenômenos de segregação sócioespacial. Esses desafios na relação entre governança e informalidade não podem ser de total responsabilidade dos governos locais, mas se estruturam na escala metropolitana e afetam os processos de metropolização.

A gestão metropolitana requer uma coordenação entre as diversas administrações responsáveis pelos assuntos metropolitanos. Conforme aponta Brenner, a política institucional e as funções de regulação para áreas metropolitanas estão frequentemente fragmentadas em múltiplas agências e departamentos com limites de jurisdição relativamente restritos. Essa fragmentação institucional, no caso brasileiro, é uma demonstração da inexistência de

políticas federais que incentivem a cooperação metropolitana (CUADRADO-ROURA; GÜELL, 2005).

A discussão apontou as dimensões de população, atividades e problemas do que se considera como metrópole: as questões presentes no processo de expansão metropolitana, como o papel do estado, a abrangência do território, a democracia e o papel dos governos locais, bem como a informalidade e a pobreza; e as necessidades de uma institucionalização e regulação metropolitanas.

## 1.4 Governança metropolitana

### 1.4.1 *De governo a governança – conceitos e combinações*

Entende-se por governo o domínio do poder do Estado organizado através de agências do setor público, de modo formal e hierárquico, e com procedimentos burocráticos (DAVOUDI et al., 2008). Complementando as formas de exercício do poder estatal, entre as condições de promover as ações dos diferentes níveis e organismos envolvidos, está o processo de governança,

De forma simples, a governança seria um processo, constituído por condições institucionais e políticas que embasariam a identificação, formulação e desenvolvimento efetivo de projetos comuns a distintos grupos sociais. Portanto, a governança tem como característica a flexibilidade que vai além do ato de *governar* – visto como uma via de mão única no sentido estado-sociedade. Uma governança dinâmica cria uma interdependência entre os vários setores da sociedade civil e sua relação com o estado, com a colaboração de atores diversos. A atuação da governança não implica no declínio do estado, mas na capacidade e habilidade do estado em se adaptar a mudanças externas, como afirmam Davoudi et al. (2008).

Pires (2008) resume o que envolve a governança metropolitana:

A governança metropolitana é, pois, a arquitetura processual da gestão pública fundada na interação público estatal-público societal e público-privada, capaz de sustentar a organização das estratégias de articulação de espaços, de atores políticos, sociais e privados, de decisões, demandas e políticas de interesse comum da região (PIRES, 2008, p. 8).

Para Le Galès (2012), governar é implementar políticas públicas, mudar uma situação existente, produzir inovações, melhorar as condições de vida. Le Galès (2002) explica que parte da literatura que trata sobre a ação da governança provém de autores relacionados à teoria da escolha racional e à teoria da escolha pública e, conseqüentemente, à gestão pública. Assim, para o autor, as questões levantadas sobre custos de transação, eficiência e coordenação de atividades políticas e sociais são traduzidas em termos de “gestão”. Por outro lado, a questão da governança está relacionada ao problema de efetividade da ação pública, ou seja, a aplicação das políticas públicas e seus resultados.

A partir das décadas de 1970 e 1980, surge uma nova relação entre estado e sociedade, e a governança se torna um fenômeno que passa a ocorrer no mundo inteiro, com variações e intensidades diversas, estendendo-se as novas práticas de governança tanto nos países desenvolvidos e os chamados periféricos, em desenvolvimento.

Gross e Hambleton (2007) explicam que, durante a década de 1980, quando muitos governos começaram a desinvestir nas cidades devido a “restrições de recursos auto-impostos” (p.9), a governança surge como um meio pelo qual as cidades poderiam continuar a manter os serviços públicos através de parcerias com atores dos setores privados e dos setores sem fins lucrativos. A governança no nível local abrange mais que um governo de uma cidade ou condado, inclui organizações voluntárias – sem fins lucrativos e privadas – bem como as conexões intergovernamentais (FEIOCK, 2004).

Borraz e Le Galès (2010) complementam que a governança é um processo de coordenação de atores, grupos sociais e instituições para se atingirem determinados objetivos e que contribuem para a estabilidade de uma sociedade e de um regime político e para sua capacidade de prover serviços e de assegurar sua própria legitimidade. Os autores concluem que governos não governam o tempo todo e, na verdade, não há uma total ausência de governo, mas formas de governo mais ou menos fortes e codificadas.

Portanto, podem ser combinados os modelos de “governo” e “governança”, segundo Hambleton e Gross (2007) – governança na ausência de governo corre o risco de lançar as localidades em uma crise de legitimidade, enquanto o governo na ausência da governança corre o risco de lançar as localidades em uma crise de capacidade.

Algumas características presentes no que consiste governo e governança são listadas na Tabela 1:

Tabela 1 - Características que diferenciam governo e governança

<b>Governo</b>	<b>Dimensão</b>	<b>Governança</b>
Número muito limitado de participantes Predominância de agências estatais	<i>atores</i>	Grande número de participantes Atores públicos e privados
Pouca consulta Não cooperação na formação/implementação política Questões políticas amplas	<i>função</i>	Mais consulta Possível cooperação na formação/implementação política Questões políticas estreitas
Delimitação dos limites Limites territorialmente definidos Adesão involuntária	<i>estrutura</i>	Limites extremamente abertos Limites definidos funcionalmente Adesão voluntária
Autoridade hierárquica,,liderança intertravada Interação adversa/relações conflituais Contatos informais Sigilo	<i>convenções de interação</i>	Consulta horizontal, intermobilidade Consenso sobre normas tecnocráticas/relações cooperativas Contatos extremamente informais Abertura
Autonomia do estado alta (organização direcionada da sociedade)/ dominação do estado Não captura do estado por interesses da sociedade Não há equilíbrio ou simbiose entre os atores	<i>distribuição do poder</i>	Baixa autonomia do estado (auto- organização da sociedade)/ dominação difusa do estado Captura difusa do estado por interesses da sociedade Equilíbrio ou simbiose entre os atores

Fonte: Van Warden (apud SCHWAB e KÜBLER, 2001)

As cinco dimensões apresentadas na Tabela 1, atores, função, estrutura, convenções na interação e distribuição do poder, definem as diferenças entre governo e governança. A governança possui características de um modelo aberto e participativo, com uma estrutura mais definida, mostrando, por exemplo, no item “distribuição do poder”, um equilíbrio ou simbiose entre os atores.

Essas características da governança não significam que o modelo de governança seja ideal ou melhor que o modelo de governo ou vice-versa. De fato, Hambleton e Gross (2007) afirmam que a governança pode chegar a novas abordagens tanto para a resolução de problemas colaborativos na escala urbana, quanto a ser um veículo para o avanço da agenda neoliberal ou patrocínio local.

Para Gross e Hambleton (2007), há uma crítica sobre o papel da governança, se é menos que um processo criativo para resolver problemas da sociedade ou um mecanismo no qual o estado abdica de suas responsabilidades sociais. Essa crítica se torna um discurso

estéril a partir do momento em que se posicionam dois campos rivais: aqueles a favor de um papel forte do governo e outros a favor de um governo fraco.

Dessa forma, os autores acreditam que “a tarefa de governar as cidades requer tanto um governo forte quanto uma colaboração imaginativa entre as diversas partes interessadas – os *stakeholders*” (p.9). Acrescentam ainda os autores que o ato de governar se encontra na junção entre governo e governança. De um lado, o papel definidor do governo é servir como líder, regulador, integrador e ter canais para a conversão de ideias em políticas. Já a governança está no centro da construção de capacidade local, trazendo parceiros privados e sem fins lucrativos para a política e serviço, formando através de parcerias um diálogo entre os *stakeholders* locais e oferecendo soluções inovadoras para as necessidades da sociedade (GROSS; HAMBLETON, 2007). Portanto, governança se refere à emergência de relações sobrepostas e complexas, envolvendo novos atores externos à arena política (PAINTER; GOODWIN apud DAVOUDI et al., 2008).

Quanto às diferentes instâncias da governança urbana, há uma sobreposição de poderes no âmbito global e regional como nos municípios, áreas metropolitanas, algumas vezes, nas regiões, nos estados federativos ou autônomos. No caso da União Europeia, essa sobreposição da governança urbana se dá também nessa mesma instância e nas normas ambientais do grupo urbano da OECD e das Nações Unidas-Conferência Habitat. Essa sobreposição se revela também nos fundos financeiros, influenciando os diversos níveis governamentais, refletindo e incidindo em esforços mais coordenados ou para ações mais fragmentadas (BORRAZ; LE GALÈS, 2010).

Uma coordenação das ações por meio de comunicação e consultas transeitoriais e interinstitucionais entre as diversas instituições e setores da sociedade – horizontalmente e em diversos níveis de governo, verticalmente - confere equilíbrio aos poderes territoriais atuantes, atenuando a forma individualista com que vem sendo tratada a questão de governar as regiões metropolitanas. Pensar em uma governança de longo prazo se trata de relações de poder (LE GALÈS, 2012). O que se poderia dizer é que a governança urbana atua como um mecanismo de articulação entre as esferas no sentido de superar as desigualdades socioterritoriais em um processo de remodelar “a pluralização de interesses territoriais no estado” (BORRAZ; LE GALÈS, 2010, p.5).

Portanto, não se trata de discutir se governos fortes são mais favoráveis para uma sociedade saudável e próspera, justa ou se o estado deve ter um papel fraco na gestão urbana,

abrindo espaço para um modelo empresarial de gestão. Para Hambleton e Gross (2007), um melhor direcionamento é o foco nos resultados desejados e a reflexão sobre quais arranjos institucionais podem proporcionar as aspirações identificadas nas vozes da sociedade e como implementá-las. Assim, a fim de transpor os limites dos termos “governo” e “governança”, pode-se focar em “governar”, como Hambleton e Gross apresentam, pois eles combinam um interesse em usar o poder do estado hierárquico *legítimo* (governo) com uma abordagem *inclusiva* na construção de parceria (governança)” (p.218).

Na próxima seção e nas seguintes, são discutidos os modelos de governança metropolitana, elementos de um sistema de governança e seus impactos.

#### 1.4.2 Modelos de governança metropolitana

A governança territorial em uma região metropolitana é uma combinação de vários elementos, como vimos nas seções anteriores. Modos de governança dependem do papel do estado, da relação entre os atores, da coordenação e a integração dos vários atores, da capacidade de legitimar e implementar políticas públicas, da legitimidade das instituições da região metropolitana, da identidade metropolitana supramunicipal, dos mecanismos de articulação de esferas horizontal e vertical e o quanto as forças da globalização se mostram determinantes no perfil dessa governança. Contam também o predomínio da fragmentação, intensificando ou não fluxos e redes, a interação, o poder e as influências na configuração do espaço urbano e território.

Outros fatores transversais a essa dinâmica da governança são conceitos e critérios que se colocam nesse processo como a justiça, a diversidade, a democracia, a prosperidade, que terão maior influência (no modo de governança e no território) ou não, de acordo com o regime de governo, e como os objetivos estabelecidos são permeados por esses conceitos. Claro que cada metrópole e região metropolitana têm sua própria história, contexto e cultura, e esses fatores dinâmicos também influenciam no modo de governança.

Gross (2007b) resume algumas tipologias de governança por meio das ideias de Jordan et al. Inicialmente, a autora Jill Gross discute como os acadêmicos e pesquisadores de diversos continentes veem o processo de governança e sua definição de acordo com suas realidades empíricas e o contexto em que esses pesquisadores operam. A autora observou que havia visões divergentes sobre governança, contrapondo-se “estados fortes versus estados fracos, sociedades civis empoderadas versus desempoderadas, redes elaboradamente

desenvolvidas ou altamente individualizadas e sistemas fechados de tomada de decisão” (p. 4). Ainda, a autora afirma que, em algumas localidades pesquisadas por esses acadêmicos, a governança era por vezes o resultado de arranjos *top-down* altamente formalizados<sup>15</sup> e, em outras, a governança emergiu de processos *bottom-up* bem informais.

Gross também aponta para a discussão dos pesquisadores de governança urbana do “Norte” e do “Sul” do globo. O debate do Norte entre os acadêmicos da América do Norte e da Europa Ocidental gira em torno de onde fica o poder na governança, se é no governo ou nas parcerias público-privadas. Enquanto, no Sul, as discussões sobre governança urbana dizem respeito às relações entre estados, mercados e sociedade civil. Os governos, no diálogo dos acadêmicos do Sul, fazem parte do processo de governança e não uma alternativa a ela. Já os debates do Norte consideram o governo distinto da governança, por ter um controle regulatório, enquanto a governança, incluídos os atores da sociedade civil, se utiliza de instrumentos mais “leves” baseados no controle não autoritário.

As tipologias de governança concluídas por Jordan et al. têm elementos quanto aos meios das políticas públicas (se utilizadas pela sociedade ou pelo governo) e quem determina os objetivos (se o governo ou a sociedade), chegando a combinações que resultam em um governo forte ou um tipo híbrido, como mostra a Tabela 2.

Tabela 2 - Modos de governo e governança

	<b>O governo determina as metas sociais (objetivos)</b>	<b>A sociedade determina metas sociais (objetivos)</b>
<b>O governo seleciona o mecanismo de uma política</b>	GOVERNO FORTE: direção hierárquica do centro	TIPOLOGIA HÍBRIDA
<b>A sociedade seleciona o mecanismo de uma política</b>	TIPOLOGIA HÍBRIDA	GOVERNANÇA FORTE: sociedade “auto direcionada” e “auto-organizada”

Fonte: Jordan et al. (apud GROSS, 2007b)

<sup>15</sup> Na Europa Ocidental, o modelo foi criado e implementado por governos nacionais e permaneceu em graus variados como um mecanismo para a transmissão de agendas políticas nacionais definidas. Esse modelo *top-down* não foi particularmente efetivo quanto ao resultado das demandas das bases (GROSS, 2007b).

Assim, a tabela mostra tipos de governança e governos que decorrem de uma intervenção maior do estado ou da sociedade, resultando em governo forte, governança forte e a tipologia híbrida. Acrescentem-se fatores como a governança *bottom-up* ou *top-down* e mesmo a comunicação das instituições, se estão inseridas em processos de cima para baixo ou de baixo para cima. Segundo Gross (2007b), entendem-se as tipologias governo forte e governança forte como dois extremos e são indicativos de situações ideais, visto que, em geral, as experiências se encaixam nas tipologias híbridas, envolvendo governo e sociedade.

Sharpe (apud LEFÈVRE, 2008) cita as seguintes características para um governo metropolitano forte: ter legitimidade política pela eleição direta da autoridade metropolitana, o território funcional deve coincidir com o território de jurisdição da metrópole, deter a autonomia de seus recursos financeiros, principalmente, no que se refere à fiscalidade, competências e responsabilidades relevantes, além de um *staff* adequado para a implementação de políticas e ações relevantes.

Uma governança forte implica também uma dinâmica de governança colaborativa ou comunicativa bem como a legitimidade da participação. A participação popular nesse modelo pode ter um grande grau de abertura, mas, segundo a afirmação de Souza (2010, p.211),

[...] a ambiguidade do discurso e a falta de um compromisso claro de questionamento do modelo social capitalista conduz a uma tendência de banalização ou esvaziamento da participação, potencialmente recaindo na mera pseudoparticipação.

Bevir (2011) aponta que a governança colaborativa tem duas frentes de ação: a promoção de práticas, nas quais os atores governamentais podem atingir metas políticas em parceria com *stakeholders* (partes interessadas) e o público; e meios de encorajar o público a se envolver ativamente no processo das políticas públicas. O autor enfatiza um processo de decisão compartilhado, negociado e deliberativo e a importância de se construir instituições apropriadas e uma infraestrutura legal para o desenvolvimento de abordagens colaborativas à governança.

Assim, a governança colaborativa, explica Bingham (2009), surge da democracia deliberativa como um movimento em reação às falhas da democracia representativa em responder aos conflitos sobre políticas públicas. Para a autora, a governança colaborativa, fruto de pressões para uma maior participação pública no processo de políticas públicas, é um

movimento que busca mais deliberação pública, diálogo e tomada de decisão compartilhada para abordar conflitos no nível maior de ações governamentais. Inclui também as novas tecnologias para a comunicação, bem como a “*edemocracy*” e a “*e-government*”.

Bingham (2011) conclui que, na governança colaborativa, a importância de se construírem instituições democráticas apropriadas e uma infraestrutura legal conduzem para uma abordagem colaborativa à governança.

A abordagem de outros modelos de governança, segundo apontam Cuadrado-Roura e Güell (2005), varia entre situações de extrema fragmentação, como em Santiago, no Chile ou Buenos Aires, ou de uma gestão pública integrada, como em Bogotá ou Cidade do México. Em condições de uma maior integração, uma solução razoável seria a tendência a um modelo de gestão pública centralizada, que se utiliza das estruturas existentes sem colocar em risco o envolvimento das agências econômicas. Por outro lado, em casos de fragmentação significativa na gestão pública, segundo os autores, a estrutura da governança metropolitana deve começar com uma cooperação público-privada, na qual o envolvimento da comunidade no processo decisório seja garantida e, conseqüentemente, um progresso em direção a estruturas metropolitanas mais consolidadas seja possível.

O “planejamento *bricolage*” e o modelo de governança *bricolage* são objetos de estudo de Farah e Teller (2012) em cidades conhecidas por uma gestão fragmentada no Líbano, com décadas de guerra civil entre facções diversas, ocasionando rupturas na visão do planejamento urbano. Nesse contexto de fragmentação urbana, mais entidades se desenvolvem autônomas de seu ambiente, ou do resto da cidade, conseqüentemente, tornando complexas as questões de acesso a recursos e controle territorial, fazendo com que se tornem mais conflituosos. A proposta dos autores é que, através do planejamento *bricolagem*, os atores tenham a capacidade de atuar.

O termo *bricolagem*, em francês, remonta ao “*bricoleur*”, o que está apto a executar um número diverso de tarefas, com um conjunto de ferramentas e materiais finitos e heterogêneos que estejam ao alcance da mão. O universo de seus instrumentos é fechado e não tem relação com o projeto atual ou qualquer projeto em particular, mas “é o resultado de todas as ocasiões para renovar ou enriquecer o estoque ou para mantê-lo com os resíduos das construções e destruições anteriores” (LEVI-STRAUSS, 1962 apud FARAH; TELLER, 2012, p.102).

Dessa forma, Farah e Teller (2012) afirmam que a capacidade de agir e atuar por meio do planejamento *bricolage* em um mundo fragmentado é um exercício complexo, pois o poder e os recursos estão diluídos em diferentes estruturas e lugares. É necessário um grande esforço para a construção de redes e reunir recursos, além da importância da experimentação local e processos de aprendizagem. Isso remonta ao que Innes e Booher (1999) mencionam quando tratam da bricolagem colaborativa, ou seja, as partes envolvidas através de suas próprias experiências, ideias e métodos buscam dar sua contribuição ao diálogo para, então, se chegar a um consenso, uma estratégia inovadora apoiada por todos.

O termo bricolagem institucional, cunhado por Cleaver (2001), trata-se de um processo pelo qual as pessoas consciente e inconscientemente projetam sobre arranjos culturais e sociais existentes para moldar as instituições em resposta a situações de mudança. Para o autor, as instituições resultantes são um *mix* de moderno e tradicional, de estrutura formal e informal.

Os aspectos da governança metropolitana quanto ao seu funcionamento formal e informal, que ocorre no contexto dos Estados Unidos e de algumas regiões metropolitanas na América Latina, de acordo com Klink (2008), revelam uma ausência de instituições funcionando formalmente no planejamento metropolitano. Os arranjos voluntários e informais que ocorrem na governança metropolitana – como consórcios intermunicipais, órgãos com propósitos específicos, agências de desenvolvimento local e regional, câmaras de desenvolvimento informal – segundo a discussão do autor, chega a questionamentos de como e em que medida essas estruturas informais “representam um processo de aprendizagem incremental em direção à governança metropolitana, ou mecanismos eficientes de coordenação intermunicipal que facilitam a acessibilidade, a *accountability* (responsabilidade) e a transparência” (p.127).

Pelo que foi apresentado nesta seção, os modelos de governança se caracterizam com tipologias que não são definidas rigidamente, mas dependem de como o desenvolvimento da economia, da sociedade, o contexto político e institucional no qual operam, e o status do país – central ou periférico – vão influenciar na estrutura e nos arranjos da governança. Alguns modelos orientam-se para uma tendência de governança voltada à gestão pública centralizada, ou a um modelo de entidades fragmentadas, outros, a uma governança colaborativa ou ainda de tipologia híbrida, com uma forte tendência para parcerias público-privadas, visando ao poder na governança, esses categorizados como modelo de governança empresarial. As

tipologias de governança apresentam suas virtudes e limitações e devem ser consideradas como parte de um sistema de governança com elementos que impulsionam e dinamizam esse sistema.

### 1.4.3 Elementos de um sistema de governança

A discussão mostra várias abordagens sobre processos de governança e sua aplicação ao contexto metropolitano. O que parece ser comum são os elementos que compõem o que pode ser considerado como um sistema de governança metropolitana: a estrutura governamental e institucional; os acordos, a concertação e a integração de políticas; os recursos e fundos de financiamento; e ainda as formas de planejamento, os atores e ação coletiva, e o espaço público e político, e sua contribuição para o funcionamento desse sistema. Assim, para fins deste trabalho, essas condições podem ser sintetizadas da seguinte forma: 1) Arranjo institucional e marcos regulatórios; 2) Organização da gestão, articulação das esferas e coordenação; 3) Fundos e capacidade de gestão dos recursos financeiros; 4) Formas de planejamento, planejamento participativo e concertação.

#### 1) Arranjo institucional e marcos regulatórios

Um espaço político, de acordo com Boudreau e Keil, contém três elementos inter-relacionados, sendo o primeiro uma entidade política e institucional com estrutura ou arranjos no nível metropolitano com responsabilidades e legitimidade política. O segundo elemento seria a produção de políticas públicas, que lidam com os desafios e problemas da sociedade e sua implementação em uma escala metropolitana pelos diferentes atores (estados, governos locais ou outros entes públicos). O terceiro elemento que compõe esse espaço político são os modos de regulação, isto é, “a existência de estruturas, arranjos, mecanismos e instrumentos no nível metropolitano capazes de produzir a mobilização de atores, criando mediação entre os atores, permitindo processos que direcionem para a produção de ação coletiva na escala metropolitana” (LEFÈVRE, 2010a, p.625).

Quanto ao processo da governança, segundo Klink, esse se traduz pelas características qualitativas e mecanismos como voz, transparência e *accountability*. A voz, na verdade, engloba os aspectos de “flexibilidade, acessibilidade e *accountability* dos mecanismos de tomada de decisão, ou em outras palavras, até que medida os tomadores de decisão podem ser acessados e mantidos responsáveis por cidadãos e usuários de serviços” (KLINK, 2008, p.86).

Portanto, um espaço público e político, segundo Lefèvre (2010a), é definido como onde há o envolvimento dos atores sociais, econômicos e políticos e uma ação coletiva legítima é produzida, necessária para se abordarem os problemas existentes e orientar o futuro.

## 2) Organização da gestão, articulação das esferas e coordenação

No sistema de governança, há outro arranjo que confere equilíbrio às entidades que fazem parte da governança – o sistema de relações intergovernamentais. Abrucio e Soares enfatizam que o sistema de relações intergovernamentais deveria ser analisado em termos de relações contínuas e dinâmicas de conflito e cooperação entre os atores, e inserido nas redes de políticas federativa vertical e horizontal. Segundo os autores, essas redes políticas podem contrabalançar uma tendência em direção a relações intergovernamentais entre os níveis local, metropolitano, estadual e federal (KLINK, 2008).

Na seção 1.3, foi abordado o conceito de cidade justa e o papel da justiça no processo de tomada de decisões para se chegar a políticas públicas inclusivas. As instituições, como um dos elementos do sistema de governança, representam um meio de efetivar as políticas públicas. Para Amartya Sen, o papel das instituições é um elemento central na contabilização da justiça e que essas devem promover a justiça (em vez de tratadas como manifestações da justiça – o que reflete uma espécie de visão fundamentalista institucional). Na argumentação do autor, a justiça está conectada com a forma da vida das pessoas e não somente com a natureza das instituições que as envolvem. Nesse sentido, a ideia da justiça não está somente em estabelecer instituições justas, que venham a constituir a estrutura básica da sociedade e conferir uma concentração de poder nessas instituições, mas em considerar a forma de vida que as pessoas podem levar e sua liberdade.

Sen afirma ainda que “uma escolha apropriada de instituições tem um lugar extremamente importante no empreendimento de melhorar a justiça”. Elas contribuem diretamente para as vidas que as pessoas podem conduzir de acordo com o que justificam valorizar. As instituições também são importantes em prover a capacidade de escrutinar os valores e prioridades que possamos considerar, especialmente, por meio de oportunidades para a discussão pública – considerações de liberdade de expressão e direito à informação (SEN, 2009).

Buitelaar et al. (2007) observam que futuras mudanças institucionais dependem da trajetória de dependência, pois a história das instituições tem um grande efeito sobre a forma

como essas estão moldadas hoje, sendo o resultado o que chamam de *trajetória institucional* (*institutional path*), de natureza dinâmica, “na qual a direção tomada em cada encruzilhada limita a possibilidade de variação futura” (p.8). Outro aspecto relevante é que certa trajetória institucional gera efeitos de aprendizagem.

Quanto às instituições metropolitanas, essas podem ser de duas modalidades: arranjos supramunicipais e arranjos intermunicipais. Geralmente, os arranjos supramunicipais apontam na direção de uma nova esfera governamental, que é independente das unidades de governo local existentes. Essa forma de arranjo é menos comum, enquanto que o modelo intermunicipal é uma forma mais frequente nos arranjos metropolitanos. Trata-se do estabelecimento de uma instituição que depende das unidades de governo existentes, geralmente, os municípios, para seu financiamento e funcionamento (LEFÈVRE, 2008).

### 3) Fundos e capacidade de gestão dos recursos financeiros

Sobre a construção da governança metropolitana, Klink (2008) afirma que o produto e o processo da agenda metropolitana não podem estar separados em dois itens diferentes. Por produto, entende-se eficiência que, por sua vez, está relacionada à redução das externalidades territoriais/espaciais, bens coletivos, economias de escala e a entrega de serviços metropolitanos específicos. E o processo se traduz por elementos como voz, transparência e responsabilidade fiscal (*accountability*).

A capacidade das estruturas metropolitanas de governança em capturar as economias de escala ou a abrangência da entrega de serviços contribui para o financiamento do projeto. A capacidade dessas estruturas de conter ou reduzir os efeitos das externalidades negativas ou a capacidade de criação de mecanismos para a entrega de serviços que se aproveita da natureza regional, como poluição, transportes, resíduos sólidos, redução de impostos, desastres naturais, estão associadas às externalidades espaciais.

Nesse sentido, Shah (2012) apresenta a questão de transferência de fundos de instâncias superiores governamentais para as áreas metropolitanas. Seu estudo abrange a amostra de 41 áreas metropolitanas em todo o mundo, sob vários modelos de governança metropolitana, discutindo sobre o tema que denomina de “saúde fiscal” dessas áreas metropolitanas. Para o autor, a saúde fiscal está intimamente ligada aos regimes fiscais disponíveis, em particular, os poderes de tributação e outras opções de financiamento, como subsídio e financiamento de títulos. Para Shah, a necessidade de subsídios de uma área metropolitana é bem diferente da de outros governos locais, devido a características que a distingue da instância governamental

local. Um aspecto crítico dos recursos financeiros metropolitanos são as transferências fiscais de instância superior que têm uma influência significativa sobre os incentivos e as responsabilidades fiscais, bem como impactos associados à saúde fiscal das áreas metropolitanas. Assim, o autor afirma que o projeto para subsídios deve incorporar mecanismos de incentivos e responsabilidade fiscal para garantir uma governança local responsável e confiável.

Existe uma relação entre a democracia e a participação dos cidadãos e a redistribuição dos recursos. Fainstein (2010) assinala uma argumentação que diz que, se é dado mais poder à sociedade, se há a participação cidadã, esse caminho alcança a redistribuição dos recursos. Portanto, a questão da equidade envolve a capacidade de uma estrutura metropolitana de alcançar uma redistribuição dos custos e benefícios do desenvolvimento metropolitano, convergindo os recursos fiscais com as despesas em todo o limite político da região metropolitana, por meio de instrumentos de compartilhamento dos impostos, por exemplo.

A questão da voz – expressão das demandas de uma determinada área de uma região metropolitana, desfavorecida no nível socioeconômico em relação a outras áreas da mesma região metropolitana – deve ter canais pertinentes para que os atores possam expressar essa voz (e serem ouvidos) na construção desse consenso organizacional, resultando na distribuição de fundos a seu favor e na redução das discrepâncias.

#### 4) Formas de planejamento, planejamento participativo e concertação.

Um sistema de governança metropolitana se constitui da estrutura governamental e institucional, relações intergovernamentais, os atores e sua participação, a forma de governar (o processo), as políticas públicas decorrentes desse sistema e sua implementação. De acordo com Fontan et al. (2009), em um sistema de governança, as políticas urbanas dependem da colaboração entre vários atores cujos interesses e responsabilidades se interrelacionam em um fluxo, que não está estagnado, e não necessariamente apoia-se exclusivamente em estruturas externas definidas .

Davoudi et al. (2008) resumem o conceito de governança territorial:

O princípio da governança territorial lida com as relações das populações com o poder e na sua capacidade de criar representações, a capacidade de atores públicos e privados de construir um consenso organizacional envolvendo atores diferentes para definir objetivos e tarefas em comum, para concordarem na contribuição de cada parceiro a fim de atingir os objetivos previamente definidos e concordarem em uma visão comum para o futuro de seu território (DAVOUDI et al., 2008, p.35).

O ponto da “visão comum para o futuro de seu território” sobre o qual Davoudi et al. argumentam abrange uma visão de unidade que deve permitir aos atores envolvidos um empoderamento no processo decisório e a integração, interligação e interdependência na construção desse sistema de governança, conforme enfatizado anteriormente nesta seção.

Os atores não agem separadamente, não existem fora de uma rede de atores. E as redes de atores não são sistemas estáveis de conexões e nós, mas são conexões entre entidades que podem ser heterogêneas em seu caráter (TAIT apud FARAH; TELLER, 2012). O encorajamento dos vários atores a participar nos processos de tomada de decisão e de colaboração para a formulação de políticas públicas requer princípios que tornem realidade a “visão comum para o futuro de seu território”, conforme a citação anterior de Davoudi et al.(2008).

Poderíamos, portanto, resumir que, para o seu funcionamento, os diversos elementos que compõem um sistema de governança não agem separadamente, mas se interrelacionam e são interdependentes. Os elementos de estrutura governamental e institucional, as representatividades e as redes de atores diversos e sua participação nesse sistema, poderiam, assim, identificar interesses compartilhados. Dessa forma, seria possível estabelecer uma visão comum na formulação das políticas urbanas e de sua agenda metropolitana.

Na construção de um sistema de governança, busca-se: a eficiência no uso dos recursos; a eficácia no resultado, o produto; e a efetividade na entrega dos serviços metropolitanos e a forma como esse produto resulta. Pressupõe-se também que o modo de governar, o processo e a gestão passam a ser acompanhados de características qualitativas e de equidade ao permearem as estruturas e redes com características redistributivas. Portanto, um sistema de governança inclusivo requer arranjos institucionais que possam prover espaços e canais para a discussão dos problemas, mediação, negociação e a produção de ação coletiva, criando um ambiente favorável para a prosperidade das cidades.

#### *1.4.4 Impactos de um sistema de governança*

A busca de um melhor sistema de governança metropolitana, para Klink (2008), parte do princípio de que, para a implementação das estruturas metropolitanas, as partes interessadas devem estar envolvidas desde os estágios iniciais. A construção de redes de políticas horizontal e vertical implica mudanças incrementais *bottom-up*. Critérios como

eficiência, equidade e voz, combinados, também definem um sólido sistema de governança (KLINK, 2008), temas já tratados em seções anteriores.

Para Hambleton e Gross (2007), quanto a abordagens inclusivas de tomada de decisão em locais onde há uma “diversidade dinâmica” – novos padrões de movimentos populacionais e fluxos de migrações nas metrópoles –, somente a criação de canais para o envolvimento popular no processo decisório ou até a oferta aos novos moradores urbanos da oportunidade de votar, independentemente do status de cidadão, não é suficiente (p.223). A questão é que há uma inabilidade política, segundo os autores, por parte de algumas cidades de responder e gerir essa diversidade e, ainda, responder diretamente à demanda popular, o que pode ter como consequência que os residentes locais se volvem para métodos menos formais de influência como ação direta, protesto ou manifestações. Enquanto que as razões para os movimentos migratórios possam ser diferentes em diversas partes do mundo (na China, Índia e América Latina, a cidade geralmente oferece oportunidades econômicas que não estão presentes na área rural; nas cidades da África, o ambiente é mais seguro devido a conflitos sobre território e etnicidade que são travados na área rural, resultando em guerras civis violentas), “a tarefa central de incorporar as vozes destes grupos em processos de governança urbana é transcendente” (p.219).

Para Storper (2013), as redes de atores podem ser conceituadas mais efetivamente como instituições regionais informais. Essas redes, ou grupos, ou comunidades têm muitos impactos no desenvolvimento econômico e desempenho das regiões metropolitanas. Esses impactos são: o de mobilizar o conhecimento e fazê-lo circular, reunindo empreendedores, conhecimento, capital e capital humano; na organização da atenção política tanto no governo local e regional e assegurar recursos de outras escalas do setor público e governo no nível nacional; e criar a legitimidade simbólica e política das atividades econômicas que suavizam os custos de transação política para necessidades específicas.

Ainda quanto às instituições informais que influenciam a construção da agenda metropolitana, Storper (2013) aponta que as redes de elite que envolvem processos de ação coletiva, dispersos e complexos, a princípio, não são visíveis. Essas redes de elite, como instituições informais, se direcionam para o uso deliberado do poder público para extrair renda e influenciar o desenvolvimento territorial, envolvendo ação de muitos domínios tanto da elite como da não-elite. A evolução da prática da governança vem contribuir para a

“quebra do monopólio das elites político-administrativas, relativamente homogêneas e centralizadas” (McCARNEY apud PIRES, 2008, p.7).

O modo de gestão e coordenação das várias questões urbanas, dependendo da utilização ou não de critérios qualitativos, e a construção de redes político-governamentais horizontais e verticais, redes de atores, instituições informais e canais de participação são fatores que impactam o sistema de governança de formas diferenciadas. Esses elementos influenciam os fluxos de informação, de pessoas, mercados, e seus impactos se dão nos campos social, econômico e territorial das políticas públicas.

### **1.5 Síntese do capítulo**

A discussão apontou que, no decorrer de uma fase de modernidade e industrialização, o planejamento realizado desde Haussmann e Cerdà refletia interesses imobiliários e de especulação financeira movidos pelas elites. No planejamento de Haussmann, conhecido pela demolição de áreas populares, não teria havido uma ruptura total com o planejamento anterior de Paris, mas uma contiguidade, dada a manutenção de algumas áreas. No caso de Barcelona, teria havido na intenção do planejamento uma ruptura, com o plano de demolição da cidade antiga, traduzida na expansão, o Ensanche. Na prática, a cidade antiga, contígua, acabou preservada. Os dois planos, de Paris e Barcelona, que já continham uma visão latente de metrópole, perduram até os dias atuais na sua essência.

As consequências de uma separação entre o que é planejado e um espaço urbano condizente com a realidade, com diferentes roupagens, durante a história do planejamento urbano, se apresentam como dinâmicas de polarização e de exclusão social. O planejamento de influência keynesiana e fordista, de concepções modernistas e, mais tarde, funcionalistas, teve sua evolução de meados do século XIX até o seu apogeu nas décadas de 1960-70.

Na era globalizada, as grandes regiões metropolitanas assumem um regime territorial, gerando um quadro de competitividade empresarial entre as metrópoles. A forma organizacional da gestão metropolitana mostra, em sua maior parte, práticas de planejamento que induzem a uma fragmentação político-territorial e institucional. O resultado tende a reproduzir inequidades socioespaciais, desequilíbrios socioambientais e segregação socioeconômica.

A discussão mostrou que uma forma integrada de planejamento inclui uma cooperação intermunicipal, na qual planejamento e gestão façam parte da agenda metropolitana, não diferindo a cidade planejada da cidade praticada.

A abordagem apontou, ainda, condições de um sistema de governança baseada na afirmação de Le Galès (2012), de que a questão da governança está baseada na efetividade das políticas públicas. Assim, buscou-se organizar a discussão em quatro dimensões, critérios ou parâmetros que tratam dos seguintes temas: arranjo institucional e marcos regulatórios; organização da gestão, articulação das esferas e coordenação; fundos e capacidade de gestão dos recursos financeiros; e formas de planejamento, planejamento participativo e concertação. Neste trabalho enfatizou-se também possíveis impactos de um sistema de governança relacionados à maior ou menor participação de diferentes atores e redes de articulação.

Uma referência na exploração do papel do contexto histórico, bem como das dimensões de compreensão de um sistema de governança, é o caso do Canadá. As experiências de governança urbana que se apresentam no Capítulo 2 mostram como se estrutura a questão metropolitana naquele país. Observam-se também problemas, desafios e algumas soluções que se evidenciam na construção de suas agendas metropolitanas. Um caso específico é o da estrutura institucional da região metropolitana de Montreal, que apoia a compreensão do papel das instituições na governança metropolitana e seu desenvolvimento futuro.

## CAPÍTULO 2

### **BASES ANALÍTICAS: DIMENSÕES DA GOVERNANÇA METROPOLITANA**

Este capítulo busca responder à primeira questão de pesquisa, que trata do papel do sistema de governança na formulação das políticas públicas na região metropolitana de Montreal. A partir dessa abordagem, são apresentadas as bases analíticas a serem adotadas nesta tese. Como forma de contextualizar as reflexões, parte-se de selecionadas experiências de governança metropolitana ocorridas no Canadá, de cuja significativa atuação foram extraídas aprendizagens sobre o processo de gestão metropolitana.

A partir da descrição e análise dos modelos de governança nas três principais áreas metropolitanas canadenses, particulariza-se uma análise da estrutura de governança na área metropolitana de Montreal. A escolha da área metropolitana de Montreal, como modelo de referência para análise, será justificada no decorrer deste capítulo. Para uma visão aplicada, acrescenta-se uma discussão com base em entrevistas semiestruturadas com 14 atores representativos de diversos setores, quais sejam, o político, o institucional, o econômico, o social, o ambiental e o acadêmico da Montreal metropolitana.

Busca-se mostrar neste capítulo o contexto histórico do país, o arcabouço institucional da governança, as relações intergovernamentais, a gestão do território e a participação da sociedade civil no planejamento, bem como a ação das políticas públicas territorial-metropolitanas. Procurando aplicar esquemas conceituais discutidos no Capítulo 1 – referencial teórico, a discussão da experiência canadense pretende servir de baliza para a análise e reflexão sobre as experiências metropolitanas brasileiras apresentadas nos próximos capítulos.

Assim, retomam-se os quatro critérios de análise relativos ao desempenho e qualidade de governança de uma região metropolitana: 1) Arranjo institucional e marcos regulatórios; 2) Organização da gestão, articulação das esferas e coordenação; 3) Fundos e capacidade de gestão dos recursos financeiros; 4) Formas de planejamento, planejamento participativo e concertação.

O primeiro critério – *arranjo institucional e marcos regulatórios* - implica a existência de um espaço político que é composto através dos seguintes elementos (Lefèvre, 2010a): estrutura institucional de governos metropolitanos, arranjos (voluntários/horizontais, *top-*

*down/vertical, formais ou informais, supramunicipal ou inframunicipal*), legislação e definição de políticas metropolitanas, temas estudados por Klink, Gross e Lefèvre (KLINK, 2010b; 2011; GROSS, 2007b; LEFÈVRE, 2008; 2010a).

O segundo critério de análise - *articulação e coordenação das esferas de ação governamental* - trata da organização e práticas da gestão, articulações entre os arranjos institucionais existentes, entre os municípios de uma mesma região metropolitana (cooperação e acordos, consórcios intermunicipais) e da integração dos planos e políticas públicas e articulações com outras esferas governamentais para uma agenda compartilhada.

O terceiro critério se refere à *gestão dos recursos financeiros*, ou seja, quais os mecanismos utilizados para fundos e capacidade de gestão dos recursos financeiros, meios de obtenção dos recursos (instrumentos econômicos e fiscais), e equidade quanto à distribuição dos recursos, de acordo com Fainstein (2010).

O quarto critério, *formas de planejamento e concertação*, trata da concertação intergovernamental quanto à integração horizontal da ação intermunicipal e integração vertical dos atores governamentais (infra e supramunicipal) e a concertação pública – forças sociais e políticas e sua integração no planejamento, canais para a discussão de problemas metropolitanos, planejamento participativo e a ação coletiva na escala metropolitana.

## **2.1 Governança metropolitana e gestão do território: a experiência do Canadá e as três metrópoles canadenses**

### *2.1.1 Antecedentes*

Com uma população estimada em cerca de 33,5 milhões (em 2011), o Canadá abrange uma vasta área territorial, sendo o segundo maior país do mundo em extensão territorial. Conforme o censo decenal de 2001, 80% dos canadenses vivem em centros urbanos (acima de 10.000 pessoas) e cerca de 20% da população mora nas regiões metropolitanas de Montreal, Toronto e Vancouver. Dois terços de sua população estão localizados nos 200 quilômetros da sua fronteira sul. E 51% da população, de acordo com o mesmo censo, está concentrada em quatro grandes regiões metropolitanas: 1) a área centrada em Toronto e estendida do Greater Golden Horseshoe, situada na parte sul da província de Ontário; 2) a cidade de Montreal e entorno; 3) o corredor urbano Calgary–Edmonton; e 4) a cidade de Vancouver (baixo continente - *Lower Mainland*) junto à parte sul da Ilha de Vancouver.

É importante notar que mais de um milhão de pessoas no Canadá se identificam como aborígenes. A constituição canadense reconhece três grupos de aborígenes: os índios referidos como *First Nations*, os *Métis* e os *Inuit*. Comunidades de aborígenes estão localizadas em áreas urbanas, rurais e remotas em todo o país. Há uma agência governamental federal canadense que é responsável por manter um canal com os povos aborígenes no que tange à participação desses no desenvolvimento econômico e social do país.

Do total da população do país, 20% são formados por imigrantes. O Canadá tem uma forte política de imigração, podendo em três anos os imigrantes obterem a cidadania canadense. Essa forte política se explica por a taxa do crescimento populacional do Canadá ser de 1,5% anual, sendo ela, então, necessária para equilibrar o sistema de aposentadoria e benefícios sociais.

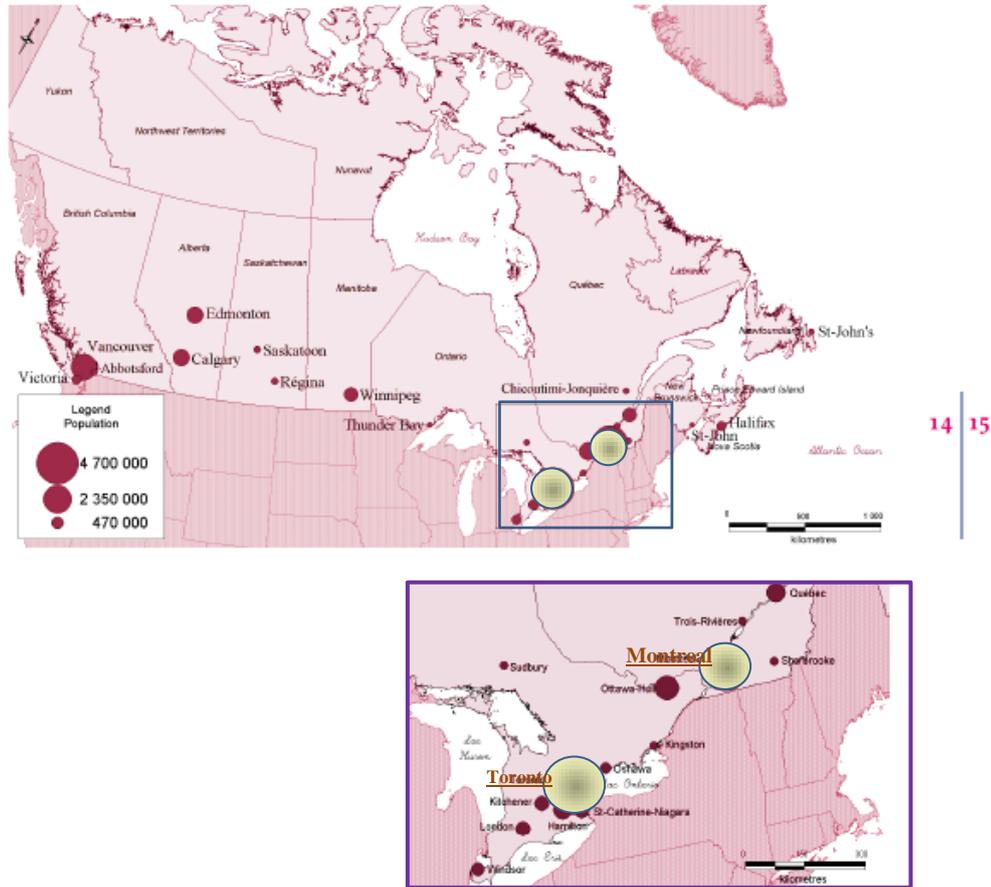
A Figura 6 mostra o mapa do Canadá, suas principais aglomerações urbanas e a concentração das mesmas na parte sul, fronteira com os Estados Unidos. O censo canadense se refere a aglomerações urbanas com a designação de *census metropolitan areas* – CMA (áreas de censo metropolitano). De acordo com parâmetros adotados para serem contabilizados na aglomeração urbana do CMA, o Canadá conta, hoje, com 27 CMAs, englobando quase dois terços da população. A área metropolitana de cada região, em termos administrativos, pode ser diferente que seu CMA, como definido pelo *Statistics Canada*, resultando em diferentes números na contagem da população.

O Canadá é um país de sistema federalista, com dez províncias e três territórios<sup>16</sup>, embora, de acordo com Young (2009, p.107), “a essência do sistema permanece inalterada: o governo provincial controla as municipalidades e o que fazem”. Todas as autoridades locais e municipalidades, assim como qualquer outra unidade de governo subprovincial, obtêm seus poderes e jurisdição das províncias e não são reconhecidas pela Constituição como entidades distintas e separadas de outros níveis governamentais. As províncias estão livres para criar, alterar ou eliminar qualquer aspecto dentro do sistema de seu governo local. Como cada província tem uma geografia, cultura e tradições diferentes, os problemas e procedimentos em relação aos limites fronteiriços do governo local variam por todo o país (FISCHLER et al., 2004).

---

<sup>16</sup> Entre essas jurisdições governamentais há 3750 municipalidades de tamanhos variados e diferentes responsabilidades e competências (KITCHEN, 2013).

Figura 6 - Mapa das áreas metropolitanas censitárias do Canadá 2001 - com destaque para Toronto e Montreal e seu entorno



Fonte: Collin e Tomàs (2004)

Assim, os governos provinciais do Canadá, que representam o primeiro nível de governo e o governo federal, têm pouca ingerência, cabendo quase todos os poderes efetivos aos parlamentos provinciais (WILSON et al., 2011). A maioria das estruturas governamentais locais no Canadá é de duas esferas, sendo a esfera superior o condado, distrito, nível de governo regional ou metropolitano, e a esfera inferior é a cidade (*city*), *town*, *township*, ou *village* (KITCHEN, 2013).

Grande parte da riqueza do Canadá foi construída pela produção agrária e de minerais, embora seja na atualidade um país essencialmente urbano. Seu movimento migratório foi de Leste para Oeste, pelo St. Lawrence (*St. Laurent*) Seaway, surgindo os primeiros entrepostos comerciais coloniais como Quebec, Montreal, Halifax e St. John's.

Uma fase seguinte foi a expansão de centros comerciais locais, vinculados às redes de transporte de ferrovias, estimulando a industrialização e o crescimento das principais cidades canadenses durante a última parte do século XIX, com destaques para Montreal e Toronto. A história econômica do Canadá em termos de conflito comercial se dá, de acordo com Barnes et al.(2010), com a disputa entre dois centros metropolitanos competitivos, Montreal e Toronto, pelo controle do comércio no rio St. Lawrence e seu interior continental, ou seja, atraindo investimentos ou imigrantes. Segundo Smith e Oberlander (2006), na época da ordem constitucional do Canadá, três quartos da população viviam em áreas rurais e de agricultura, e as competências de uma localidade se referiam à construção de escolas ou à manutenção de vias públicas (exceto pelos “*King’s highways*”).

Um processo de suburbanização se inicia na década de 1940, com a intensificação da urbanização na periferia das cidades, transformando Montreal e Toronto, algumas décadas depois, a dinâmica metropolitana canadense. Segundo Fiedler e Addie (2008), em princípio, essas áreas, notavelmente, em Toronto e Montreal, não tinham serviços de infraestrutura, mas, na década de 1960, novas políticas governamentais, estatutos de zoneamento municipais abrangentes e a extensão da infraestrutura pública permitiram condições que favoreceram o desenvolvimento em larga escala, bem como os construtores corporativos. As principais cidades hoje estão rapidamente se suburbanizando, de acordo com Wilson et al. (2011), e a maioria está nesse processo. E é o governo provincial que promove as ações da cidade central, visando à anexação/fusão<sup>17</sup> das cidades circunvizinhas.

Quanto ao aspecto cultural, o Canadá é um país que tem dois idiomas como língua oficial, o inglês e o francês. Em Ottawa, a capital do país, nos serviços públicos, pode ser uma realidade encontrar bilíngues, mas, nas outras províncias do país, com exceção a Quebec, é raro. Na província de Quebec, a língua oficial dos serviços públicos é o francês. Como afirma Gomes (2002), há uma profunda cisão que marca a sociedade canadense e, ao mesmo tempo, divide anglófonos e francófonos. O autor enfatiza que a adoção desses dois idiomas oficiais e

---

<sup>17</sup> Os termos amalgamação, fusão e anexação são usados no contexto urbano canadense. Amalgamação (*amalgamation* ou *merge*) se refere à fusão de duas ou mais municipalidades como um todo em uma nova entidade. Anexação (*annexation*) é a mudança das fronteiras de duas cidades, aumentando a base territorial de uma e reduzindo a de outra, ou seja, tomando uma parte de uma municipalidade por outra. Para Fischler et al.(2004), a anexação ocorre quando um município urbano em rápido crescimento requer mais espaço para desenvolvimento e “anexa” parte de municipalidades rurais adjacentes. Segundo Boudreau et al. (2009), os termos consolidação, aglutinação, fusão (*merger*) e amalgamação se referem ao processo de redesenhar as fronteiras administrativas e políticas, pela eliminação das unidades menores e as amarrando a uma entidade maior. Fusão (*merger*) é um termo preferido em Montreal, pois é a tradução direta do termo em francês *fusion* (MORAES, 2010).

seu uso na sociedade canadense não é um dado cultural, mas político. Na cidade de Montreal, por exemplo, há bairros inteiros “demarcados” e conhecidos como anglófonos e francófonos, sendo a Avenida Saint Laurent sua divisa.

Observa-se que, pelo fato de haver dois idiomas oficiais, causa variadas interpretações quanto aos termos metropolitano (*metropolitain* em Quebec) e regional (*regional* em Ontário) que remetem ao mesmo significado, ou seja, a coordenação de cidades e seus subúrbios no entorno. Essas duas províncias dominantes estão presentes na federação do Canadá, antes mesmo da Confederação de 1867, e, apesar de fazerem parte do mesmo sistema urbano continental norte-americano, variam radicalmente em suas economias políticas, culturas políticas e debates ideológicos (BOUDREAU et al., 2007). Essas são as duas províncias mais populosas e urbanizadas do país.

### 2.1.2 *Contexto socioeconômico e ambiental das três metrópoles canadenses*

Vancouver, Toronto e Montreal comportam uma esfera de gestão metropolitana, considerando-se suas áreas de jurisdição, e concentram uma população crescente no país sendo a maior parte proveniente da imigração. Conhecidas como as três “cidades globais” canadenses, termo cunhado por Brenner e Keil (BOUDREAU et al., 2009), essas três metrópoles (Figura 7), junto com as suas áreas metropolitanas, detêm quase um terço do contingente populacional do país, com cerca de onze milhões de pessoas. Cerca de três quartos dos imigrantes que vieram ao Canadá na década de 1990 se estabeleceram nessas três metrópoles.

Figura 7 - Localização das três cidades globais canadenses



Fonte: elaborada pela autora

### Vancouver

Uma cidade internacional, Vancouver é a terceira maior metrópole do Canadá, com uma área urbana em rápido crescimento. O porto de Vancouver é o segundo mais movimentado da América do Norte e o mais movimentado da costa oeste das Américas. A base econômica do Lower Mainland é cada vez mais orientada para o setor de serviços, com serviços corporativos e pessoais, incluindo setores como turismo e a indústria cinematográfica (SMITH; OBERLAND, 2006).

Com uma população de 600 mil (seu CMA com 2,3 milhões em 2011), a cidade tem suas origens econômicas como uma metrópole regional na economia de gêneros básicos da província da Columbia Britânica, baseada na extração e processamento de recursos nas indústrias de pesca, reflorestamento e mineração. Dessa forma, Vancouver serviu como um centro para controle e distribuição de gêneros básicos produzidos por essas indústrias.

Como argumentam Barnes et al.(2010) quanto ao desenvolvimento econômico de seu distrito comercial central e área central da cidade, Vancouver, apesar de ter tido origens e trajetórias econômicas diferentes das de Toronto e Montreal, compartilha certas características

comuns com tendências observadas nessas metrópoles. Uma economia forte na área de mídia digital, principalmente, videogames, e a área relacionada à indústria cinematográfica caracterizam Vancouver, que conta também com pesquisa biomédica e tecnologias *wireless*.

### Toronto

Toronto, a principal cidade global do Canadá e a mais populosa, com 2,6 milhões de habitantes (seu CMA com 5,6 milhões em 2011), produz 20% do PIB do país. Situada na província de Ontario, está inserida em uma área bem maior que a região metropolitana, o Greater Golden Horseshoe, na parte sul da província de Ontário. É a área metropolitana canadense mais especializada em gestão financeira e outras fontes de gestão da informação. Incluem-se aí a tecnologia de comunicação, áreas de biomédica e biotecnologia, moda e design, e indústrias criativas-culturais, além do turismo.

A cidade conta com a presença de uma economia regional altamente diversificada, que contribui para o seu desenvolvimento como um “hub schumpeteriano” da inovação e criatividade (BARNES et al., 2010, p.9). É um ponto nodal principal, integrando o país às redes nacional e internacional. É uma cidade na qual o seu centro urbano predomina nas ações metropolitanas e não nos subúrbios.

### Montreal

A cidade de Montreal, na província de Quebec, engloba a maior porção da Ilha de Montreal, sendo o mais importante município da região, com 1,6 milhão de habitantes (seu CMA com 3,8 milhões em 2011). Montreal está localizada em uma ampla e fértil planície, que conta com um sistema lacustre (três lagos) e fluvial (cinco rios). A cidade teve seu surgimento e desenvolvimento devido à posição estratégica que ocupa no centro desse sistema hidrográfico, que banha toda a porção leste do continente norte-americano (BRINCO, 2009).

Montreal já foi a capital do Canadá e sua mais importante cidade. Perdeu seu status de primazia no sistema urbano canadense nos anos 1970 para Toronto, quando se deu o conflito pela posição da província de Quebec no sistema federativo canadense (o movimento separatista do Quebec de autonomia e independência). Houve um êxodo de muitas instituições financeiras, bem como de moradores anglófonos dos subúrbios de Montreal (mais de 200 mil pessoas saíram de Montreal na década de 1970). A cidade tem um dos índices mais altos de

pobreza do país (FONTAN et al., 2009), com um alto número de pessoas com baixa renda e muitos vivendo da assistência social.

É um grande centro financeiro, com indústria manufatureira e setores de pesquisa intensiva e de alta tecnologia e está ligada às redes globais francófonas (BOUDREAU et al., 2007). Montreal é beneficiada por políticas governamentais em pesquisas (farmacêuticas e aeroespaciais) após a perda de sua primazia financeira para Toronto. Houve uma subsequente expansão após 1997, quando a região emergiu como um grande centro para indústrias de pesquisas e conhecimento (*knowledge-intensive industries*), como a aeroespacial, biofarmacêutica, tecnologia da informação e comunicação, que estão entre as suas exportações principais e, durante a recente crise financeira de 2008-10, foram a base da economia de Montreal (BARNES et al., 2010). Aparece como o segundo maior centro universitário da América do Norte, seguindo-se a Boston (BRINCO, 2009).

Essas três metrópoles, em geral, têm alta concentração de instituições sociais, como hospitais e universidades e de atividades culturais e artísticas, fatores determinantes para a qualidade de vida de seus habitantes, constituindo-se elas centros de inovação criativa e social (TOMALTY, 2005). Essas instituições sociais, somadas a Organizações não Governamentais - ONGs e fundações têm o intuito de contribuir com soluções para problemas sociais, urbanos, ambientais e econômicos. Alguns exemplos de organizações nessas áreas que atuam no nível nacional são: *Neptis*, uma fundação canadense, sediada em Toronto, que conduz pesquisas sobre desenvolvimento e crescimento urbano regional; o *Canada Mortgage and Housing Corporation* (CMHC), que conduz pesquisas em planejamento sustentável, habitação saudável e tecnologia verde para comunidades; o *Canadian Urban Institute*, que se compromete a pesquisas e eventos com uma série de temas relacionados à qualidade de vida em áreas urbanas, incluindo gestão e crescimento urbano e ambiental.

Apesar de a área urbana total do Canadá abranger somente 0.2% da área total continental do país (TOMALTY, 2013), as cidades são centros de consumo e fluxos de pessoas e mercados. O espraiamento urbano se torna um problema nas grandes metrópoles. A densidade populacional média tem decaído nas áreas de expansão urbana, minando a eficiência do transporte público e outros serviços municipais que reduzam o “stress ambiental” como, por exemplo, os programas de reciclagem. Essa expansão urbana também abrange terras cultiváveis que já não existem mais por causa da urbanização, fazendo com que os alimentos sejam transportados de longa distância para chegar aos mercados urbanos. As

províncias de Quebec, Ontario e British Columbia têm reservas para agricultura que protegem as áreas de qualidade cultiváveis da urbanização.

Um dos problemas ambientais existentes é quanto ao consumo e tratamento de resíduos sólidos. O Canadá é um dos países que mais produzem resíduos sólidos, estando em segunda posição, atrás dos Estados Unidos. Somente 25% dessa produção é reciclada ou reutilizada, comprometendo o espaço dos aterros sanitários em Toronto e Montreal, que já estão cheios.

### *2.1.3 A evolução da estrutura institucional das três áreas metropolitanas canadenses*

Algumas regiões metropolitanas no Canadá passaram por processos de amalgamação e anexação, reforçando a agenda urbana canadense como escala regional e as discussões no que se refere aos limites da fronteira metropolitana. De acordo com Young (2009), as grandes áreas metropolitanas canadenses podem se categorizar em três diferentes escalas:

- a) Uma é a autoridade regional flexível, a Great Vancouver Regional District (GVRD), que, além da cidade de Vancouver, inclui 21 outras municipalidades e três reservas indígenas. O GVRD é responsável pela gestão do abastecimento de água, saneamento, parques e resíduos sólidos, assim como transporte regional, uso do solo e qualidade do ar. Sua flexibilidade incentiva a cooperação intermunicipal, e as municipalidades podem optar por funções específicas.
- b) Outra categoria é a amalgamação, isto é, a internalização de todas as funções em uma só cidade. Têm-se como exemplos, Halifax, Ottawa, Winnipeg e Calgary, que abrangem seus CMAs dentro de um governo urbano.
- c) A terceira é o estabelecimento de autoridades metropolitanas quando um governo de esfera superior provê certos serviços de interesse comum. São os casos de Toronto e Montreal, com a Metropolitan Toronto, estabelecida em 1954, e a Comunidade Urbana de Montreal – CUM (*Montreal Urban Community*), criada em 1970. Ambas foram abolidas com o intuito de melhorar a eficiência e aumentar a visibilidade. Segue uma breve evolução das estruturas institucionais de cada área metropolitana.

### A evolução estrutural para o Greater Vancouver Regional District – GVRD ou Metro Vancouver

No início da década de 1900, foram criados conselhos e distritos com propósitos específicos para o sistema de esgoto e drenagem, água, hospitais e planejamento, com o mínimo envolvimento da província (de British Columbia). Em 1911, Vancouver e três municípios adjacentes formam um Conselho. Entre 1965 e 1967, foi criado um sistema distrital regional (de duas esferas, voluntário) para toda a província. Já em 1967, foi criado o Distrito Regional da Grande Vancouver (GVRD - Greater Vancouver Regional District), renomeado *Metro Vancouver* em 2008, pois, de acordo com Smith e Stewart (2009, p.290), o ministério de serviços comunitários da província não “permitiu” essa mudança de nome, preferindo “*Metro Vancouver Regional District*”. Mesmo assim, o nome GVRD continua, apesar do não reconhecimento formal provincial (SMITH; STEWART, 2009, p.290). A constituição da GVRD foi de cooperação voluntária, *bottom-up* e, parafraseando o título do capítulo de Smith e Oberlander (2006), trata-se da “exceção canadense metropolitana”. Historicamente, o desenvolvimento dessa instituição regional foi inspirado localmente, e as soluções encontradas resultaram em negociações locais no nível regional<sup>18</sup>. O CMA de Vancouver coincide seus limites com o Metro Vancouver. Em 2012, a instituição tinha cerca de 1300 funcionários.

### A evolução estrutural para o Greater Toronto Área

Em 1954, formou-se a municipalidade regional Metropolitan Toronto (Metro Toronto) com 13 governos de esfera local. Foi um passo de grande visão para a época, quando o governo da província de Ontário promulgou o Ato Municipal da Região Metropolitana de Toronto, que estabelecia o primeiro sistema federativo vertical de governança municipal na América do Norte (SMITH, 2007). Esse corpo regional tinha responsabilidade pelo planejamento, financiamento e implementação de uma infraestrutura e serviços. Seu controle se dava sobre decisões de planejamento quanto ao uso do território, transporte e rede de esgotamento sanitário. Em 1967, os 13 municípios originais foram consolidados em apenas seis municípios, através de amalgamações, dentro dos limites jurisdicionais do Metro

---

<sup>18</sup> As primeiras experiências no campo da gestão metropolitana, na região, datam do início do século XX, quando foi formado o *Greater Vancouver Sewerage and Drainage District* em 1913, uma agência de âmbito metropolitano, responsável pela administração do sistema de esgotos sanitários e pluviais da região (BRINCO, 2009).

Toronto, e alguns serviços, como serviço social e segurança, foram transferidos ao nível metropolitano (GOLDEN; SLACK, 2006, p.32-34).

Em 1998, por meio de uma amalgamação maciça, a cidade de Toronto veio a operar sobre a área que abrangia a Metro Toronto. A nova “mega-city”, com seis governos locais constitutivos e uma estrutura de conselhos comunitários, de acordo com Golden e Slack (2006), não foi resultado de uma reestruturação de iniciativa local, mas foi imposto pelo governo da província por meio do *Bill 103, the City of Toronto Act* de 1996. A Cidade de Toronto ampliada é ainda muito pequena para gerir o transporte regional e o planejamento do uso do solo, competências que a província tomou a frente (YOUNG, 2009).

Para Boudreau et al. (2009), a amalgamação de Toronto foi a única forma dessa cidade assumir suas novas responsabilidades para com o bem-estar e custos sociais. Smith (2007) considera que a razão dada para essa amalgamação foi menos desperdício, impedimento da duplicação de serviços, mais eficiência nos custos e menos burocratas. Brinco (2009, p.239) aponta que a criação da nova Cidade de Toronto despertou uma forte oposição tanto da parte da população como dos políticos locais e que, mesmo após o resultado dos referendos realizados, apontando para uma formal rejeição à proposta da fusão, o governo da província impôs o seu intento, resultando em uma imposição da nova estrutura governamental. A área metropolitana é denominada de Greater Toronto Area – GTA, e nela está estabelecido um conselho de 44 conselheiros e o prefeito de Toronto.

#### A evolução estrutural para a Comunidade Metropolitana de Montreal

A reestruturação das instituições locais na região de Montreal remonta a partir de 1910, no que tange à criação de um nível intermediário de intervenção no âmbito da região urbana, incluindo nas discussões o estabelecimento de um governo metropolitano. Para a época, a ideia era “uma ilha, uma cidade”. Brinco (2009) afirma que, em 1921, foi criada pelo governo da província de Quebec a *Corporação da Montreal Metropolitana*, com pouco poder de intervenção no âmbito do desenvolvimento metropolitano.

Outro marco na estruturação metropolitana da região de Montreal foi a criação, em 1970, pelo governo da província, da Comunidade Urbana de Montreal – CUM, uma entidade supramunicipal, dentro de um movimento que instituiu outras comunidades urbanas no Quebec. Essa se manteve ativa até 2001, e a área de abrangência de sua atuação estava

circunscrita às municipalidades da chamada Aglomeração de Montreal (*Agglomération de Montréal*), localizadas na Ilha de Montreal. A CUM representava uma instância com dois níveis de governo: o da própria comunidade e o formado pelas 28 municipalidades integrantes. O financiamento das atividades a cargo da CUM era feito por meio de quotas-partes pagas pelas municipalidades. A Comunidade Urbana de Montreal operou durante 31 anos, geralmente, encarada como uma força positiva no desenvolvimento da região (BRINCO, 2009).

Em 1999, o governo de Quebec inicia os preparativos para a realização de fusões na província. O grande número de municipalidades na província era visto pelo governo de Quebec como problemático para a governança, gestão e planejamento, bem como uma divisão equitativa de receitas e despesas (HAMEL, 2005). Em 2001, um importante processo de reorganização municipal e territorial ocorre no Quebec. No caso de Montreal, a lei é regulada no sentido de se realizar a fusão de algumas municipalidades e criando, ao mesmo tempo, uma nova organização metropolitana, a Comunidade Metropolitana de Montreal (*Communauté métropolitaine de Montréal* - CMM). A fusão resultou na megacidade de Montreal e, nessa reestruturação institucional, foram incluídas 27 municipalidades localizadas na Ilha de Montreal e outras que integravam a Comunidade Urbana de Montreal -CUM, somando-se 63 municipalidades.

Após esse processo de fusão ou amalgamento, a partir da permissão do governo da província, houve um referendo e, em 2006, 15 municipalidades da ilha (de Montreal) desamalgaram, formando, junto com Montreal, o Conselho de Aglomeração de Montreal<sup>19</sup> (*Conseil d'agglomération de Montréal*). Portanto, a CMM é uma instituição supramunicipal e cobre toda a conurbação de Montreal, no total de 82 municipalidades, e tem responsabilidades pelo transporte, infraestrutura, promoção e planejamento.

Resumindo a evolução estrutural das três áreas metropolitanas, o Quadro 1 mostra o nome de cada instituição coordenadora dessas áreas e ano de criação, bem como o número de municipalidades envolvidas, a estrutura de seus conselhos e as agências, comissões e conselhos com funções especializadas que fazem parte dessas instituições.

---

<sup>19</sup> De acordo com Brinco (2009), o Conselho de Aglomeração de Montreal passou a operar em 2006, coincidindo sua criação com o processo de “desfusão” das municipalidades. Esse Conselho representa a instância política de âmbito supramunicipal que tem jurisdição no território da ilha de Montreal.

Nota-se, no Quadro 1, que a estrutura de representatividade da CMM é mais complexa devido ao grande número de municipalidades envolvidas e às suas divisões inframunicipais. Todas as três áreas metropolitanas têm uma agência metropolitana relativa ao transporte.

Quadro 1 - Estrutura das três principais áreas metropolitanas do Canadá

<b>Agência/instituição metropolitana e ano de criação</b>	<b>Municípios envolvidos</b>	<b>Representatividade</b>	<b>Órgãos e agências atuantes na região metropolitana</b>
<b>GVRD</b> - Greater Vancouver Regional District - 1967. Metro Vancouver - 2007	20 municípios e três áreas não incorporadas, totalizando 23 municipalidades	Conselho de 40 diretores: prefeitos e conselheiros da região	- Quatro entidades: três Boards (conselhos) e um de transporte: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Esgoto e drenagem(<i>Greater Vancouver Sewage and Drainage System</i>)</li> <li>• Água ( <i>Greater Vancouver Water System</i>)</li> <li>• Habitação (<i>Metro Vancouver Housing Corporation</i>)</li> <li>• Transporte(<i>Greater Vancouver Transportation Authority- TransLink</i>,1998)</li> </ul>
<b>GTA</b> - Greater Toronto Area- 1998	6 governos locais constituintes	1 prefeito e 44 conselheiros integram o City Council	- <i>Greater Toronto Transportation Authority (GTTA)</i> – 2006, que passou a ser denominado de <i>Metrolinx</i> em 2007 - 4 Conselhos Comunitários
<b>CMM</b> - Communauté Métropolitaine de Montréal - 2001	82 municípios em cinco regiões geográficas	1 prefeito e 64 conselheiros	-5 comissões correspondentes às 5 regiões geográficas - <i>Secrétariat d'agglomération</i> (2007) - <i>Agriculture Advisory Committee</i> - <i>Montréal International</i> (2001) - <i>Agence métropolitaine de transport</i> (AMT)

Fonte: adaptado de Moraes (2010)

Uma observação é quanto à representatividade dos distritos regionais da Grande Vancouver, tendo esses resistido à convocação de eleições diretas de seus Conselheiros que, ao invés de eleitos, são indicados. O Metro Vancouver apresenta várias agências setorializadas na área metropolitana e que formam conselhos ou corpos (*boards*). Na GTA, a presença de

quatro conselhos comunitários, cada um abrangendo mais de meio milhão de cidadãos, restringe o acesso dos cidadãos aos assuntos de abrangência local.

No que se refere ao tema arranjo institucional e marcos regulatórios, a discussão sugere que, enquanto Vancouver tem uma estrutura institucional voluntária, de baixo para cima, que, no seu percurso histórico data de iniciativas de cooperação entre municípios adjacentes e instrumentos regionais como conselhos, desde o início do século XX, culminando no Metro Vancouver em 2007, Toronto e Montreal tiveram suas área metropolitana e autoridade metropolitana instituídas por um modelo *top-down* e autoritário de suas províncias, decorrentes de processos de fusão.

Toronto tem seu processo histórico metropolitano que data de 1954 – como o primeiro sistema federativo vertical de governança municipal na América do Norte – até estabelecer o Greater Toronto Area, em 1998, que não constitui uma esfera de governo metropolitano. Montreal, em sua trajetória histórica institucional, estabeleceu a Comunidade Urbana de Montreal criada pelo governo da província em 1970 até o estabelecimento da Comunidade Metropolitana de Montreal em 2001, instituição de arranjo supramunicipal.

O efeito de cada um desses formatos tem um rebatimento em sua estrutura de governança, nos planos e, conseqüentemente, na formulação de políticas públicas. O *Metro Vancouver*, apesar de instituído pelo governo da província, apresenta em seu modelo de arranjo intermunicipal os serviços de interesse comum oferecidos pela cooperação voluntária das municipalidades e para essas mesmas municipalidades, não se baseando na competição entre as mesmas, a fim de oferecer serviços públicos para um universo maior de população, com um preço mais baixo, influenciado por forças de mercado. O rebatimento nas políticas públicas, no caso do Metro Vancouver, pelo fato de haver uma legitimidade política na região, e por sua área funcional coincidir com sua área de jurisdição – com a definição dos serviços públicos e a entrega dos mesmos – torna efetiva a ação pública.

#### 2.1.4 *Articulação e coordenação das esferas de ação governamental*

Observa-se que as relações intergovernamentais no Canadá têm as articulações provincial-municipal, de um lado, e as federal-provincial, de outro. O governo federal canadense não tem poder de influência em cidades maiores e não há incentivos a relações federais-municipais fixas. Inexiste um ministério do governo federal que seja responsável em lidar com os governos locais.

Por outro lado, os governos das cidades maiores no Canadá têm relações separadas com o governo federal. Prefeitos e funcionários de alto cargo do governo têm acesso aos burocratas federais de alto escalão e também podem se reunir com ministros. A nomeação de um “ministro político” para cada província, por parte do governo federal, para lidar com temas específicos, faz com que os políticos das metrópoles se utilizem desse canal. Os governos das províncias têm designado ministros políticos com responsabilidades específicas para as áreas metropolitanas de Vancouver, Montreal e a GTA (YOUNG, 2009).

O Quadro 2 explicita como cada instituição metropolitana se articula com a esfera municipal e a da província:

Quadro 2 - Instituições metropolitanas canadenses e articulações com outras esferas

Instituição ou área metropolitana	Articulação da instituição com a esfera das municipalidades	Articulação da instituição com a esfera da província
GTA—Greater Toronto Area	Tendência à diminuição da cooperação intermunicipal	Transporte regional e o planejamento do uso do solo
CMM- Communauté métropolitaine de Montréal	Articulação com a cidade de Montreal - faz parte do <i>Conseil d'Agglomération</i> (16 municipalidades na Ilha de Montreal).	O planejamento tem visão metropolitana (no papel), mas quando executado favorece certos núcleos.
Metro Vancouver /GVRD	O GVRD encoraja a cooperação intermunicipal e é flexível quanto à opção das municipalidades para funções específicas (YOUNG, 2009).	Intervém em Vancouver quanto às Olimpíadas de Inverno 2010 e quanto ao interesse na infraestrutura do <i>Pacific Getaway</i> .

Fonte: Moraes (2010)

Em Ontário, a abordagem das relações entre província e municípios não é uniforme. Uma grande mudança foi a aprovação de uma nova legislação para a cidade de Toronto, o *Stronger City of Toronto for a Stronger Ontario Act*, que trata a maior cidade da província de maneira diferenciada, tendo essa seu próprio regime de governo. Essa legislação, criada em 2005, de acordo com Siegel (2009, p.25), “confere à cidade de Toronto um maior poder que anteriormente, para legislar, aumentar as receitas e se organizar para a prestação de serviços de interesse comum”. Vale notar que a GTA não constitui uma esfera de governo regional,

aplicando-se a designação a um vasto território que ocupa a porção sul da província de Ontário e que funciona como uma só região em termos econômicos e sociais (BRINCO, 2009).

No que se refere ao tema *articulação e coordenação das esferas de ação governamental*, a discussão sugere que, devido às três regiões metropolitanas terem um ministro específico de cada província para lidar com seus assuntos metropolitanos, se mostra um canal para negociações e interações entre as metrópoles e províncias. A GVRD ou Metro Vancouver, pelo fato de ser uma instituição intermunicipal cooperativa e preservar a identidade de suas municipalidades, encoraja as mesmas a promoverem políticas locais e preza pela efetividade de seus serviços, no entanto, essa característica estreita a promoção de políticas que tenham a visão da região.

Por outro lado, o fato de as áreas metropolitanas de Toronto e Montreal serem instituídas por um modelo autoritário e *top-down* de amalgamação e fusão, criou-se um ambiente não favorável para a cooperação mútua e coordenação das ações tanto entre as municipalidades como em relação aos seus governos provinciais. Em Montreal, não há incentivos para articulações cooperativas, acordos ou arranjos informais entre as municipalidades que compõem a Ilha de Montreal e as outras localizadas nas regiões administrativas. Enquanto faltam mecanismos institucionais para a cooperação entre as instâncias inframunicipais na região de Toronto, na Montreal metropolitana, como veremos adiante, há algumas experiências que incluem a participação das municipalidades como, por exemplo, o seu fundo metropolitano.

#### 2.1.5 *Gestão de recursos financeiros*

As municipalidades canadenses, constitucionalmente, não têm poderes de tributação, mas têm alguma autonomia na política de impostos. Especificamente, controlam impostos sobre a propriedade, tendo latitude para ajustar as taxas por serviços. Cerca de 20% do orçamento municipal provém de transferências do governo da província (uma reduzida parte, do governo federal), sendo, em alguns casos, para propósitos específicos como pavimentação de estradas e programas recreacionais.

As fontes de receita de que as municipalidades podem se beneficiar são determinadas pelas províncias. O confronto que se dá entre as lideranças municipais junto aos governos provincial e federal é a recusa destes em permitir o acesso a impostos que crescem junto à

economia, principalmente, os impostos sobre venda e imposto de renda (YOUNG, 2009). Os governos provinciais podem cortar ou reduzir suas responsabilidades para os fundos relacionados à infraestrutura de transportes e serviços, passando os custos para as municipalidades, o que torna um desafio para os governos locais (MARBEK; TOMALTY, 2008). A seguir, é descrito como cada área metropolitana, através de suas instituições, arrecada suas receitas para a gestão de seus recursos financeiros e provisão de serviços de interesse comum:

Metro Vancouver - é financiada através de taxa de usuários sobre serviços (água, esgoto e drenagem) e taxa do imposto sobre a propriedade (além de outras receitas). Esta última contribui para uma porção pequena do orçamento regional (cerca de 8%).

GTA - considera-se a grande Toronto, cuja maior parte da receita vem do imposto sobre a propriedade (incide sobre os imóveis residenciais, de comércio e industriais), seguido de taxas de usuários sobre serviços de interesse comum (somam aproximadamente 75%), e transferências de várias ordens do governo da província.

CMM – seus fundos provêm, em sua maior parte, das contribuições recolhidas das municipalidades que fazem parte da CMM. Seu maior item orçamentário é o programa de habitação social e recebe transferências condicionais do governo da província (cerca de 25%).

No que concerne ao tema gestão de recursos financeiros, observamos que, enquanto o Metro Vancouver tem autonomia financeira em relação ao recebimento de fundos da província, o GTA e a CMM ainda não são completamente autônomos. Essa condição parcial de dependência financeira da província (cerca de 25% em cada instituição, GTA e CMM) compromete a autonomia e a responsabilidade fiscal. A CMM, porém, mostra uma arrecadação inovadora quanto à participação das municipalidades para seu fundo.

### *2.1.6 Formas de planejamento e concertação*

No Canadá, a classificação das municipalidades em relação às províncias é tida como “criaturas das províncias”. Portanto, os governos das províncias são responsáveis pela maior parte das leis, políticas e regulamentos que afetam diretamente as municipalidades, incluindo a legislação municipal e de planejamento. As províncias ajustam padrões e programas que as municipalidades devem implementar, incluindo alguns que se referem a riscos ambientais para a saúde.

As municipalidades são responsáveis pelo projeto e gestão do sistema de transporte urbano, incluindo estradas, sistemas de trânsito, ciclovias e caminhos para pedestres, além do sistema de parques. Também ficam a cargo das municipalidades as regras para coleta do lixo, a quantidade destinada aos aterros, o desenvolvimento de programas de reciclagem e a gestão de resíduos sólidos em geral. Os governos locais têm autonomia para formação de parcerias público-privadas e há uma regulação por parte das províncias para isso, quanto à qualificação e treinamento dos profissionais.

Cada uma dessas três áreas metropolitanas tem um planejamento com princípios e diretrizes:

Plano Estratégico Região Viva (GVRD/ Metro Vancouver) – a região teve um processo de continuidade quanto aos seus planos de desenvolvimento regional desde a década de 1970, quando completou a elaboração do *Livable Region Plan*- LRP. Em 1996, foi aprovado o LRSP - *Livable Region Strategic Plan*, a estratégia de crescimento da região de Vancouver. Sua autoridade repousa em sua posição como um pacto para o desenvolvimento sendo seus planos aprovados por unanimidade pelas municipalidades, em vez de incentivos específicos, ou desincentivos ou ainda outra política (como a *policy teeth* a capacidade de garantir seu cumprimento).

Em 2005, a GVRD fez uma revisão do LRSP. Em 2011, foi aprovado por unanimidade pelas municipalidades o *Regional Growth Strategy* (Estratégia de Crescimento Regional), lançando o plano “Metro Vancouver 2040 - Moldando o nosso futuro”, que compreende cinco objetivos, com temas relacionados: à área urbana compacta (uso eficiente da terra e transporte urbano); à economia sustentável; à proteção ao meio ambiente e resposta aos impactos de mudança de clima; ao desenvolvimento de comunidades (habitação social e equipamentos urbanos); e ao apoio à escolha de transportes sustentáveis. Esses objetivos compreendem estratégias e ações a serem realizadas pelo Metro Vancouver, agências envolvidas, municipalidades e governos da província e federal. O plano foi revisado em julho de 2013, sendo feitas quatro audiências públicas em 2010 sobre as diretrizes do plano (GVRD BOARD, 2011).

Para Smith e Oberland (2006), essa trajetória do modelo regional metropolitano da GVRD, desde meados da década de 1960, oferece uma forma justa e eficiente de gestão para a região da Grande Vancouver. A combinação de funções estabelecidas limitadas e uma longa lista de funções voluntárias deu oportunidade ampla para decisões locais e regionais. Para

Wilson et al. (2011), criou-se, em Vancouver, uma verdadeira estrutura de governo e governança metropolitanos, pois o arranjo surgiu de um acordo e de um consenso de uma confederação de municípios. Por outro lado, para Barnes et al. (2010), há uma falta de alinhamento entre as cidades da região, pois não há uma visão para se pensar ali como uma região metropolitana.

*Plano Oficial de Toronto (Cidade de Toronto)* – A cidade de Toronto, de acordo com seu plano oficial, tem responsabilidades quanto ao bem-estar (apoio na renda), polícia, bombeiros, ambulância, abrigos para idosos, creches, habitação social, parques e recreação, cultura e artes, desenvolvimento econômico, turismo, estradas, transporte, gestão de resíduos, água e esgoto e planejamento urbano. Esse plano tem quatro diretrizes de princípios básicos nos quais são estabelecidos os eixos para os benefícios que Toronto possa vir a ter: uma cidade de diversidade e oportunidade; uma cidade de beleza; uma cidade de conectividade; e uma cidade de liderança e administração (TORONTO CITY PLANNING, 2007).

O *Plano Oficial de Toronto* foi consolidado em agosto de 2007. Segundo informações extraídas do próprio plano, este apresenta a sustentabilidade como conceito central, baseado na equidade social e inclusão, proteção do meio ambiente, boa governança e formação da cidade. O conceito de sustentabilidade, segundo esse plano, encoraja o processo de tomada de decisões de longo prazo, sendo democrático, participatório e respeitoso para com todas as partes interessadas. O Plano tem recomendações para um período de 30 anos (a partir dos primeiros diagnósticos em 2001), ao invés de se planejar para o ano fiscal seguinte ou a mudança do Conselho. O Plano teve revisões em dezembro de 2010.

Após a reforma de Toronto, em 1998, segundo Golden e Slack (2006), houve um resultado positivo em relação à equidade. Os efeitos negativos foram na área de prestação de serviços, fundos, capacidade de planejar e investir na infraestrutura, acessibilidade, coordenação do desenvolvimento econômico e marketing, responsabilidade na habitação social e desconsideração quanto ao espraiamento urbano.

Como afirmado na subseção anterior sobre a GTA não ser uma esfera de governo, Le Blanc (2006) também confirma que a amalgamação da parte central de Toronto não incluiu uma reforma de mecanismos de governança para a Greater Toronto Area - GTA. Formalmente, não há uma organização regional a cargo de planejamento e coordenação na GTA, tornando a nova cidade de Toronto politicamente isolada de sua região. As estratégias

de desenvolvimento são mais voltadas para a área econômica do que para a social (LE BLANC, 2006) e diferem das propostas de seu plano oficial.

*Uma Grande Montreal Atrativa, Competitiva e Sustentável (CMM)* – Em setembro de 2003, o Conselho da CMM adotou um documento de visão estratégica para o desenvolvimento econômico, social e ambiental da área metropolitana, intitulado “Concentre-se no futuro: construindo uma comunidade competitiva, atrativa, solidária e responsável”. Essa visão delineou como se tornaria a região no ano de 2025, caso determinadas ações fossem tomadas. O documento ressalta quatro eixos: uma comunidade competitiva, uma comunidade atrativa, uma comunidade interdependente e uma comunidade responsável (CMM, 2005a).

A CMM exerce suas competências sobre os seguintes itens: planejamento territorial; desenvolvimento econômico; promoção das artes e cultura; habitação social e acessível; instalações, infraestrutura, serviços de interesse comum e atividades de importância metropolitana; transporte público e rede de vias arteriais metropolitana; planejamento de resíduos sólidos; qualidade do ar e águas residuais. Incluem-se, ainda, a proteção dos espaços azuis e verdes (CMM, 2005a).

Em 2005, foi elaborado um Plano Estrutural Metropolitano de Gestão e Desenvolvimento do Território (*projet de schéma métropolitain d'aménagement et de développement-PSMAD*), tornando-se esse um documento único junto à visão de 2025. No mesmo ano, foi elaborado um plano de desenvolvimento econômico intitulado “Mapeando o nosso futuro internacional: uma região de Montreal metropolitana competitiva”, com o fim de “tornar Montreal uma das mais competitivas áreas metropolitanas da América do Norte” (CMM, 2005b). A CMM estabelece nesse plano quatro objetivos que se referem a: 1) prover uma visão comum e compartilhada, seguida de um plano de desenvolvimento econômico consistente e uso do solo e um plano de desenvolvimento a fim de tornar a região internacionalmente competitiva; 2) assegurar um desenvolvimento harmônico e equitativo, através do território da CMM provendo um ambiente de qualidade de vida para os cidadãos da região; 3) estabelecer um sistema financeiro real baseado nas fontes de renda diversas a fim de financiar atividades metropolitanas e atividades municipais em setores específicos; 4) harmonizar as políticas e programas de organização regional e governamental com as atividades da CMM (CMM, 2005b).

Até 2010, à época de realização das entrevistas com atores representativos da região de Montreal para análise nesta tese, esses planos, mapeamentos e outros documentos sobre habitação social, meio ambiente, transporte, resíduos sólidos, capital humano e relatórios orçamentários haviam sido publicados pela CMM (no formato de cadernos), desde 2002, como estudos, levantamentos, diretrizes e propostas, baseados no contexto físico-territorial, potencialidades socioeconômicas e ambientais em sintonia com a legislação do governo da província.

A província havia determinado um prazo para elaborar um plano diretor metropolitano detalhado para o uso do solo até 2005, mas esse prazo foi adiado várias vezes. O Plano Estrutural Metropolitano-PSMAD de 2005 não entrou em vigor. Em junho de 2010, foi sancionada a Lei 58 da província, com o objetivo de serem traçadas diretrizes urbanísticas para o desenvolvimento de um futuro plano metropolitano da alçada da CMM (densidade mínima habitacional, propostas de capilaridade do transporte público, proteção de reservas ambientais metropolitana, entre outras) e teria um prazo de entrega até dezembro de 2011.

No prazo exigido, a CMM lança, em 2011, o PMAD-2011/2031, o *Plano Metropolitano de Visão para 2031 (Plan métropolitain d'aménagement et de développement-PMAD)*, em um só documento com o novo plano de gestão e desenvolvimento intitulado “Uma Grande Montreal Atrativa, Competitiva e Sustentável” (CMM, 2011). O Plano cumpre com as exigências da Lei 58 e representa em forma de mapas-síntese e justificativas para as novas diretrizes, com base também nos estudos elaborados de 2002 a 2010 pela CMM. O PMAD de 2011 tem como objetivo frear a expansão urbana, aumentando a densidade do perímetro urbano e integrando o uso do solo urbano e o transporte público, segundo as premissas do *TOD – Transit Oriented Development* (Desenvolvimento Orientado pelo Trânsito). Segundo o relato da própria CMM (2011), o PMAD é um plano sustentável, e seu processo de consulta é um exemplo de participação democrática.

No que se refere ao tema *formas de planejamento e concertação*, a discussão sugere que as três áreas metropolitanas têm planos que incluem o desenvolvimento econômico, social, preservação ambiental e transporte, além de terem uma visão e recomendações para duas décadas. O plano do Metro Vancouver de 2011, com visão para o ano de 2040, se destaca pelo primeiro objetivo, o de tornar a cidade mais compacta, e todos os outros objetivos se baseiam a partir deste como, por exemplo, o desenvolvimento de comunidades e apoio à escolha de transportes. As estratégias para se alcançarem esses objetivos são

realizadas através de uma concertação intergovernamental horizontal e vertical. Quanto a canais de discussão e planejamento participativo na escala metropolitana em Vancouver, não são apresentados indícios de rede de atores ou canais de comunicação para com eles.

O *Plano Oficial de Toronto*, com visão para 2031, coloca a megacidade de Toronto no cenário internacional, ressaltando as qualidades de competitividade econômica e a Toronto bem sucedida. O Plano de Toronto se mostra detalhado quanto a conceitos urbanísticos e diretrizes arquitetônicas a serem seguidas e uso do solo. Esse plano dinamiza o centro da cidade, mas não mostra uma concertação pública ou processos de integração intergovernamental.

O *Plano da Grande Montreal - PMAD*, com visão para 2031, cumpre com as exigências da Lei 58 da província, tendo como objetivo aumentar a densidade habitacional em regiões menos densas, com densidades mínimas nas áreas das exurbias residenciais e aplicar o princípio do desenvolvimento orientado pelo trânsito. O PMAD é um plano de diretrizes, tendo havido uma imposição por parte da CMM para que as 82 municipalidades cumprissem estas diretrizes, e estas deveriam elaborar planos urbanísticos específicos que refletissem os objetivos do PMAD. Não houve um processo de consulta pública transparente, sendo realizadas 11 audiências públicas em um período de um mês (entre setembro e outubro de 2011), apenas a um mês para o prazo de entrega do Plano.

Para uma visão mais particularizada, a próxima seção aborda, com mais detalhe, as condições de governança na região metropolitana de Montreal.

## **2.2 Governança metropolitana e gestão do território: a experiência da região metropolitana de Montreal e características estruturais**

A escolha da experiência metropolitana de Montreal como modelo de referência para a base analítica desta tese se deve aos seguintes aspectos: a existência de uma instituição metropolitana de planejamento; um fundo metropolitano que tem parte de suas contribuições provindas das municipalidades; as várias instâncias de planejamento urbano e de serviços atuando no mesmo território metropolitano; os dois mundos linguísticos presentes que influenciam aspectos econômicos, culturais, políticos e sociais; e uma quantidade considerável de organizações sociais, ambientais e econômicas da sociedade civil presentes na

região. Esses aspectos tornam a área de Montreal única quanto à sua experiência metropolitana.

A instância governamental metropolitana da região de Montreal, a Comunidade Metropolitana de Montreal – CMM, como visto na seção anterior, passou, em fins de 2011, por uma exigência do governo da província de Quebec para apresentar um plano de diretrizes urbanísticas e temas relacionados com a região metropolitana. A abordagem das principais características da temática metropolitana de Montreal se, por um lado, mostrou aspectos relevantes, por outro, deixou lacunas na compreensão dos principais processos envolvidos. Assim, suscitou um interesse em explorar a perspectiva de agentes locais sobre aspectos específicos da governança por meio de entrevistas. Nas entrevistas, perguntamos em que medida a Comunidade Metropolitana de Montreal é percebida como efetiva na produção de um processo participativo de planejamento? De que forma as políticas promovem uma distribuição equitativa das receitas governamentais? Quão efetiva é a CMM na coordenação de políticas adequadas e planos de interesse comum na região nas relações intergovernamentais que conduzam a um sistema de governança metropolitana?

Para responder às questões levantadas acima, inicialmente, foram organizadas informações de referência, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, categorizadas nas subseções que se seguem. Os mesmos temas são novamente abordados na seção seguinte, a 2.4 – *Percepção dos entrevistados*, baseada em entrevistas conduzidas na região de Montreal, entre maio e julho de 2010, com 14 participantes diretos e indiretos relacionados à CMM, representando várias áreas de intervenção e atores com interesse na construção da governança na região de Montreal.

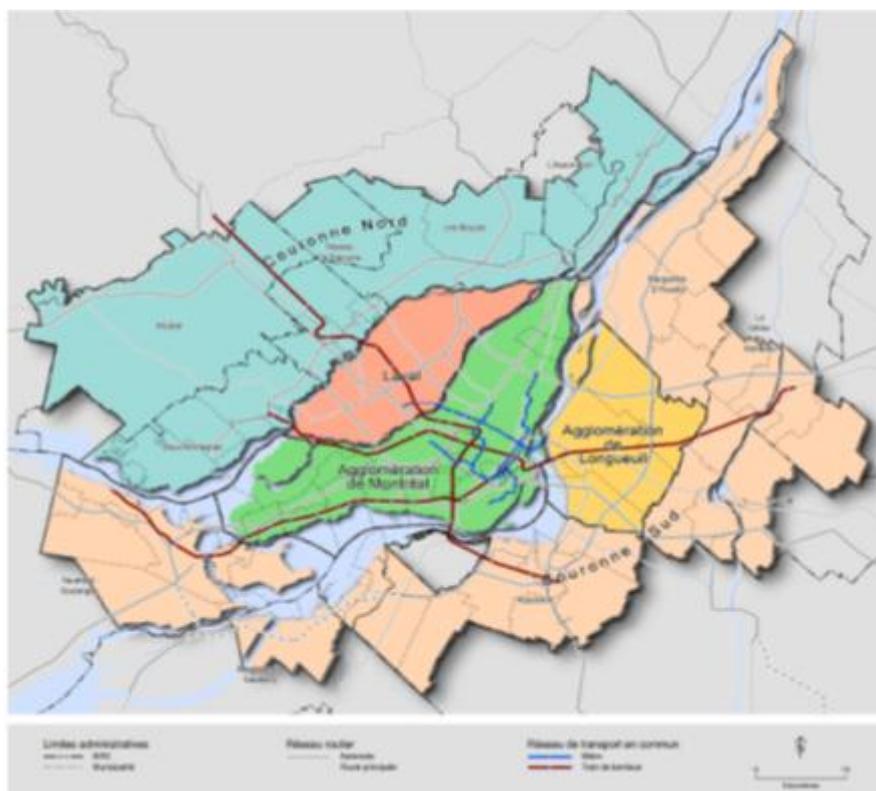
Na seção anterior, tratamos desses mesmos temas categorizados em relação às três metrópoles globais canadenses. Pretende-se, nesta seção, chegar a um entendimento de como se desenvolve a governança metropolitana na região de Montreal e comparar, posteriormente, com a percepção dos entrevistados.

### 2.2.1 *Arranjo institucional e marcos regulatórios*

Recordamos que a Comunidade Metropolitana de Montreal é formada por 82 municipalidades, sendo as principais Montreal (com 50% da população total), Laval e Longueuil. A CMM é dividida em cinco regiões geográficas ou administrativas (Figura 8) e inclui todas as municipalidades em Montreal (a Aglomeração de Montreal), a Aglomeração de

Longueuil, a cidade de Laval, mais parte das regiões que a envolvem na região Lanaudière (na costa norte do rio St. Laurent) e Monteregie (na costa sul do rio).

Figura 8 - Mapa dos limites geográficos ou administrativos da CMM



Fonte: CMM (2011)

O Conselho da CMM é composto por 28 membros não eleitos, representando as 82 municipalidades. Há um comitê executivo da CMM que pode conferir alguns contratos, gerenciar o *staff* e bens, preparar estatutos e orçamentos para apresentar ao Conselho. É composto pelo prefeito de Montreal e três conselheiros, o Prefeito de Longueuil, o Prefeito de Laval, um representante das municipalidades da costa sul e um das municipalidades da costa norte. A CMM conta com uma equipe técnica nas áreas de gestão, transporte e meio ambiente, a fim de realizar estudos e elaborar o *Projeto Metropolitano de Gestão e Desenvolvimento – PMAD*.

Um complexo sistema administrativo e institucional de nível de abrangência inferior à CMM compõe uma variedade de instâncias criadas pelo governo da província (KLEIN; TREMBLAY, 2009):

- Há o chamado *municipalités régionales de comté* (municipalidades regionais do condado-MRC), que são entidades administrativas regionais e constituem em um agrupamento de municípios de uma determinada área com uma autoridade de estrutura supramunicipal, Existem 14 agrupamentos que, de forma total ou parcial, também se sobrepõem ao território da CMM.
- Na escala de Montreal e das outras regiões administrativas, há o *Conseil régional des élus* (CRÉ), criado pelo governo de Quebec, que supervisiona o planejamento e desenvolvimento econômico. A região está também sob a jurisdição do *Centre local de développement* - CLD, responsável pelo desenvolvimento local.
- A cidade de Montreal, junto com outras quinze municipalidades localizadas na Ilha de Montreal, constitui o Conselho de Aglomeração (*Conseil d'agglomération*).
- A cidade de Montreal tem 19 *arrondissements* ou *boroughs* e cada um desses tem o seu próprio CDEC - Corporação de Desenvolvimento Econômico e Comunitário, que provê o envolvimento de atores locais sobre temas de desenvolvimento social e econômico local e completam a função do CLD.

Todas essas instâncias têm serviços urbanos prestados à população ou, de alguma forma, estão inseridas no planejamento urbano no mesmo espaço metropolitano. Brinco assinala que:

O fato de várias agências governamentais e entidades supramunicipais terem competência para atuar no mesmo espaço do território metropolitano — sem, todavia, terem presente a realidade funcional da região de Montreal — contribui naturalmente para agravar os problemas de divisão de responsabilidades entre os diversos atores que ali interagem (BRINCO, 2009, p.125-126).

Vale a pena destacar a criação de *boroughs* pela legislação do governo da província quando da realização da fusão da cidade de Montreal. Nessa reforma estrutural, formaram-se 27 *boroughs* que correspondiam aos antigos limites municipais. A responsabilidade da gestão da cidade de Montreal é dividida entre o conselho da cidade e o conselho dos *boroughs*. Esses não têm poder de tributação, e somente o conselho da cidade de Montreal arrecada as receitas e concede subsídios aos *boroughs*. Os conselhos dos *boroughs* têm certo poder na consulta e no processo de tomada de decisões. Apesar de essa estrutura de descentralização ser feita para dar aos cidadãos um poder de influência, a fim de que os serviços de base dos *boroughs*

tivessem de acordo com as necessidades da população, há uma competitividade entre a cidade e os *boroughs* e entre os próprios *boroughs* para a arrecadação de recursos.

A CMM tem poucos poderes executivos e atua como um consultor de políticas em uma escala metropolitana, considerado um governo metropolitano de fraco poder de influência.

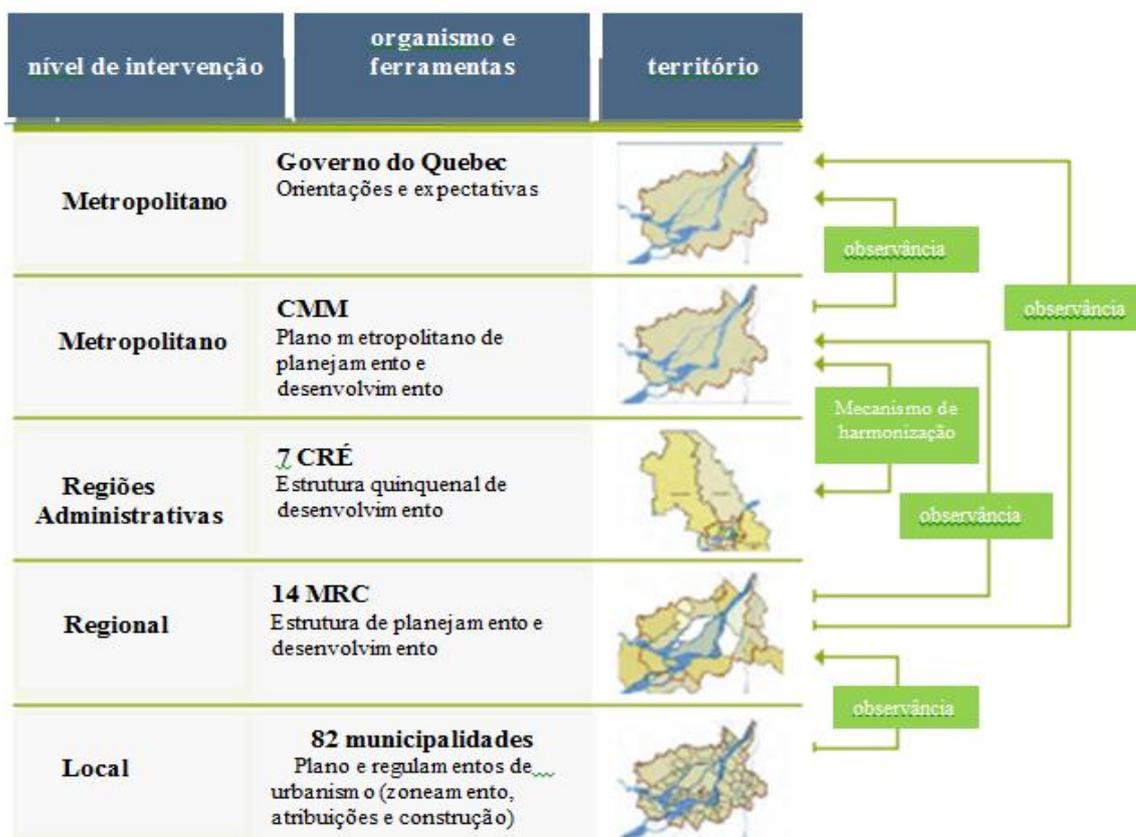
No que se refere ao tema arranjo institucional e marcos regulatórios, a discussão sugere que Montreal tem uma estrutura fragmentada, com vários atores governamentais atuando, tanto no nível supra e inframunicipal. Apesar da legislação da província para a fusão das municipalidades e a criação da instituição supramunicipal, a CMM, a província também instituiu outras instâncias que atuam no mesmo espaço metropolitano, havendo sobreposição de responsabilidades e disputas para arrecadação de recursos. O rebatimento desse formato na estrutura de governança apresenta uma instituição que tem poucos arranjos formais e mecanismos metropolitanos para a mobilização de atores.

### 2.2.2 *Articulação e coordenação das esferas de ação governamental*

Fischler (2009) aponta que não menos do que cinco instâncias ou instituições governamentais estão envolvidas com o planejamento urbano na região de Montreal: 1) a província de Quebec; 2) a *Communauté métropolitaine de Montréal-CMM*; 3) a *Agglomération de Montréal* e as municipalidades das MRCs (*municipalités régionales de comté*); 4) a cidade de Montreal junto com as outras municipalidades; e 5) os *boroughs* da cidade de Montreal. Ainda, abaixo do *borough*, estão os distritos (*districts*) que, em Montreal, variam de 2 a 5 distritos para um *borough*. Também, são realizadas eleições para o prefeito de Montreal, para o prefeito do *borough*, e para o conselheiro do distrito.

A Figura 9 mostra um diagrama com as instâncias de planejamento relacionadas à CMM.

Figura 9 - Instâncias de planejamento relacionadas a CMM



Fonte: CMM (2011)

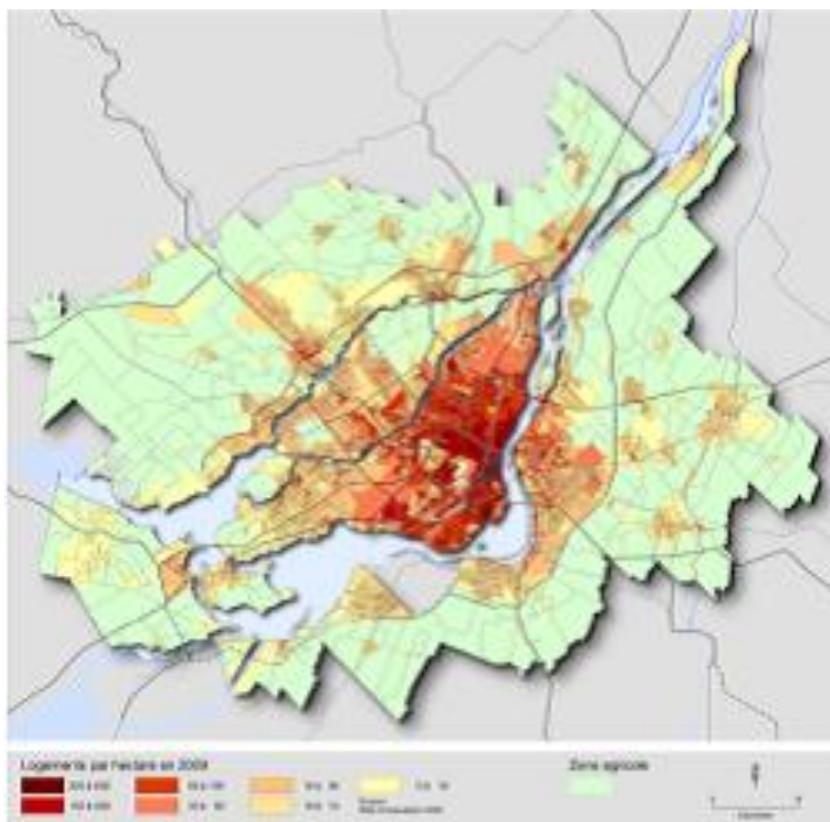
Como foi elaborado pela CMM (indiretamente o governo de Quebec), esse diagrama apresenta a visão dessa instituição metropolitana na classificação dos níveis de intervenção no território. Há quatro níveis de intervenção em cinco categorias territoriais: o governo do Quebec e a CMM intervêm no nível metropolitano; as aglomerações e as MRCs intervêm no nível regional; e as municipalidades no nível local. Os conselhos regionais de oficiais eleitos (conhecido pelo acrônimo em francês, CRÉ), os ministérios da província e outras organizações intervêm no nível das regiões administrativas.

Uma motivação apontada para a fusão de Montreal pela província foi para conter o espraiamento urbano (uma das estratégias seria através de um planejamento detalhado do uso do solo). Mas os subúrbios no entorno aumentaram ainda mais a sua população, constatado em 2012, quando a cidade de Montreal não tinha uma população maior que os subúrbios no entorno. A “*exurbia*”<sup>20</sup> de Montreal continua incontrolável, um espraiamento centrífugo”

<sup>20</sup> É uma região que está além dos subúrbios de uma cidade (*exurbs*), consistindo em áreas residenciais habitadas em sua maior parte por classes mais altas (*exurbanites*).

(TRENT, 2012, p. 9). Há conflitos políticos entre a cidade (entenda-se como a megacidade) de Montreal e as municipalidades dos subúrbios em lutas pelo poder na escala de influência regional. As Figuras 10 e 11 mostram a densidade populacional na região por meio de mapas de densidade de construções residenciais e de concentração populacional.

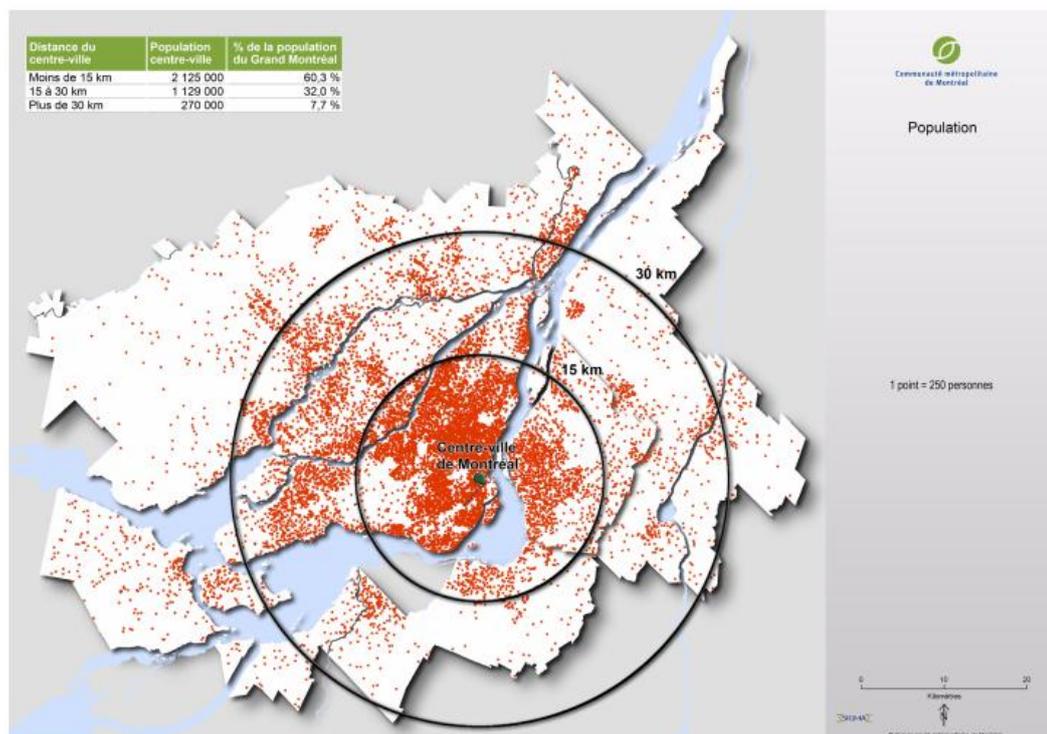
Figura 10 - Densidade bruta média de construções residenciais



Fonte: CMM (2011)

Observa-se, na Figura 10, que a densidade de construções residenciais é mais elevada na região da Ilha de Montreal, que compreende a Aglomeração de Montreal. Dados de 2009 (CMM, 2011) revelam que as maiores concentrações na ilha são de 200 a 930 habitações por hectare, com uma média de 48,1 hab/ha na Aglomeração de Montreal. Na região da costa sul, a média é de 10 hab/ha.

Figura 11 - Concentração populacional na área de abrangência da CMM



Fonte: CMM (2011)

Observa-se, na Figura 11, que o núcleo central da cidade de Montreal tem uma alta densidade populacional, com uma média de 4,458 habitantes/km<sup>2</sup>, enquanto que, fora desse núcleo, nas áreas dos subúrbios, a média é de 1,24 habitantes/km<sup>2</sup> (CMM, 2011). Essas densidades são maiores que as médias de outras áreas metropolitanas norte-americanas.

Conflitos ocorrem entre a província, Montreal e a CMM como, por exemplo, quanto a debates sobre um novo projeto para a *Turcot Interchange*, encontro de várias vias expressas elevadas na cidade de Montreal que passa por um processo de deteriorização de sua estrutura. Em 2010, foram apresentadas três formas diferentes de solucionar a questão: uma, pela província, apoiando a CMM; outra, pela cidade de Montreal (apoiando propostas da sociedade civil); e a terceira, pelo partido de oposição ao governo local. Uma proposta demolia a série de viadutos entroncados e reconstruía uma nova estrutura; outra envolvia projetos de reconstrução e requalificação da área e outra ainda com propostas integradas ao VLT (Veículo Leve sobre Trilhos).

A sociedade civil organizada tenta intervir quanto aos impactos que serão causados para a qualidade de vida urbana dos moradores próximos, em virtude dessas intervenções e

estão atentos a processos de gentrificação. Essa experiência, como muitas outras, sugere que falta uma coordenação e uma colaboração mais afinada entre todas as partes interessadas. Não há um espaço político para negociações.

Ainda, conflitos entre Laval, Longueuil e Montreal também são comuns, seja para a ampliação da linha de metrô, continuidade de vias expressas, ou novos modais para acesso ao aeroporto. Segundo Fischler (2009), não se trata de esses meios serem vistos somente como projetos de transporte que irão facilitar um fluxo de pessoas e mercadorias em uma escala regional ou nacional, mas devem ser vistos como projetos urbanos que respondam às necessidades e condições locais. Segundo o autor, o “problema” é, portanto, um problema técnico, urbano e político. Para Trent (2012), a fusão não deveria ter acontecido no nível das municipalidades, mas no nível das estruturas administrativas e institucionais da região. A fragmentação político-institucional é muito clara, não havendo uma ampla articulação entre as várias instâncias existentes.

No que se refere ao tema articulação e coordenação das esferas de ação governamental, a discussão sugere que, em Montreal, as articulações entre as municipalidades que a CMM abrange se tornaram enfraquecidas após a fusão forçada executada pelo governo da província, prejudicando as próprias articulações intergovernamentais. A CMM não busca um diálogo com as municipalidades que abrange a fim de integrar os vários planos e propostas na construção de uma visão metropolitana. O fato de o presidente do conselho da CMM ser o prefeito de Montreal gera tendências que beneficiam mais a cidade de Montreal.

### 2.2.3 *Gestão de recursos financeiros*

Outra questão colocada pela província para a fusão de Montreal e adjacências foi por uma equidade fiscal para todas as municipalidades no entorno de Montreal, pois o imposto sobre a propriedade deveria ser pago equitativamente, tanto pelas municipalidades do subúrbio, como pelas municipalidades da Ilha de Montreal.

Há uma limitada capacidade fiscal na estrutura de recursos financeiros, não há um poder de tributação (*taxing power*) e ocorre uma insuficiência de transferências, levando a um subfinanciamento da região. Não havendo recursos diretos próprios, a maior parte das contribuições vem das municipalidades membros, de acordo com suas respectivas capacidades fiscais (cerca de dois terços do orçamento), além de transferências condicionais do governo da província, empréstimos e outras receitas.

O orçamento da CMM é considerado modesto, cerca de 100 milhões de dólares canadenses anuais (em 2011), para seu fundo de desenvolvimento. As municipalidades continuam contribuindo ao fundo porque é mandatório (LAFORTUNE; COLLIN, 2011). A maior parte do orçamento é destinada ao programa de habitação social, em 50% do total. O compromisso da CMM com esse programa na região se mostra notável.

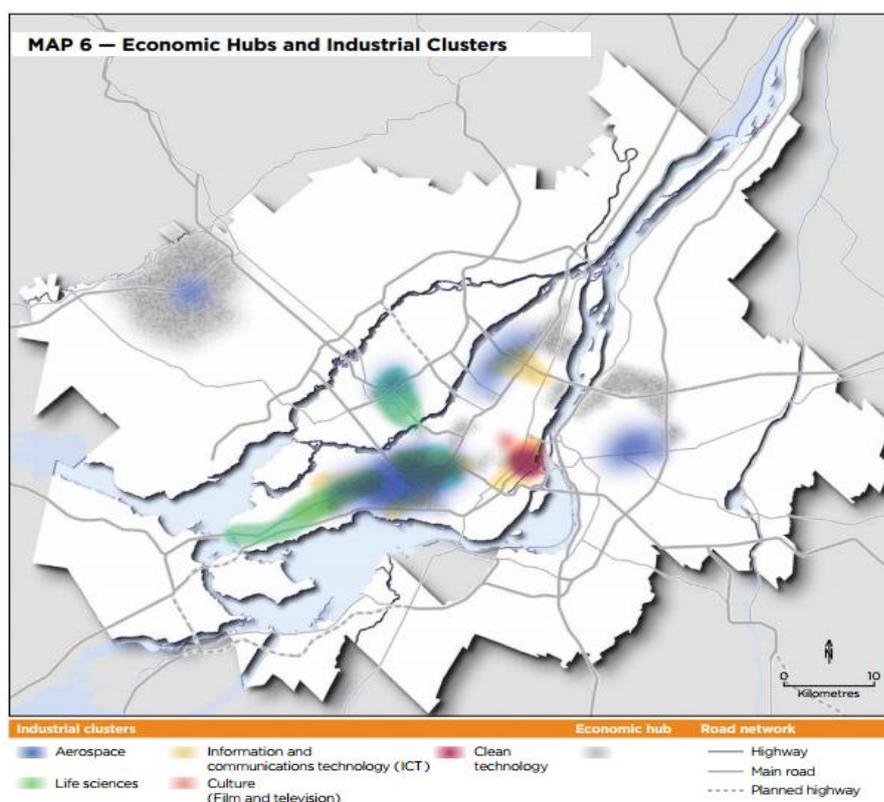
No que se refere ao tema gestão de recursos financeiros, a discussão sugere que um ponto positivo em Montreal é a contribuição das municipalidades para o fundo da CMM, que corresponde a 75% do orçamento total. O restante provém grande parte de transferências fiscais da instância da província, o que não oferece uma autonomia fiscal à CMM. O orçamento da CMM está abaixo das reais necessidades requeridas para a área metropolitana, não havendo uma equidade fiscal na distribuição dos recursos entre as municipalidades, pois grande parte tem a cidade de Montreal como beneficiada.

#### 2.2.4 *Formas de planejamento e concertação*

Como mencionamos anteriormente, as estruturas governamentais na região de Montreal são fragmentadas, e há sobreposições em certos serviços de interesse comum. Para Florida (2008), essas estruturas fraturadas e com contradições leva ao fenômeno (como é chamado em Montreal) do “*immobilisme*”, a tendência de que nada significativo acontece porque os governos, empresas, grupos sociais e os sindicatos estão desalinhados e presos em seus próprios objetivos, não havendo uma direção clara para que algo aconteça. Essa situação se confirma quando vemos que a própria CMM, em dez anos de existência, não proveu mecanismos de concertação com os vários níveis inframunicipais em seus planos e projetos ou com a sociedade civil.

No que tange à importância estratégica de clusters de conhecimento e manufatureiros na região, a CMM coloca em seus estudos de diretrizes algumas ações de suporte (Figura 12). Alguns hubs da economia e clusters industriais têm uma abrangência regional; outros são de abrangência metropolitana e sua implementação segue as diretrizes traçadas no plano de desenvolvimento econômico da CMM de 2005 e revisado em 2010.

Figura 12 - Hubs da economia e clusters industriais



Fonte: CMM (2011)

Os sindicatos na região de Montreal são atores que se articulam com a economia da região. Eles intervêm em setores de indústrias específicas de Montreal como, por exemplo, a aeroespacial, a alta tecnologia e cinema, através de capital de risco e participam em organizações da economia das instâncias governamentais como o CRÉ e o CLD (planejamento e desenvolvimento no nível regional e local), por meio de suas estruturas sindicais (KLEIN; TREMBLAY, 2009).

São poucas as organizações de sociedade civil no nível metropolitano, podendo ser citada a Câmara de Comércio da Montreal Metropolitana (*Board of Trade of Metropolitan Montréal*), dinâmica no cenário econômico metropolitano. Há também a *Culture Montréal*, que representa as comunidades culturais assim como organizações da economia social e sindicatos do comércio. A *Chantier de l'économie social* é uma organização autônoma, sem fins lucrativos, que atua em toda a província de Quebec, realizando a concertação entre os vários atores da economia social. A *Montreal International* é uma organização público-privada com o propósito de promover a metrópole de Montreal no mercado internacional e o

seu desenvolvimento econômico, estando em sintonia com uma das competências do plano de gestão metropolitano, que é a promoção.

Há várias outras organizações que atuam no nível local, principalmente, na cidade de Montreal, pois há uma cultura de concertação que existe desde a década de 1980. Portanto, redes e parcerias se formam entre essas organizações e as de ação metropolitana e regional junto às instituições governamentais. Parcerias e arranjos informais entre a Câmara de Comércio da Montreal Metropolitana, CMM, Cidade de Montreal, CRÉ Montreal e *Montreal International* ocorrem, favorecendo a área econômica, social e ambiental. Arranjos informais entre a *Culture Montréal*, a *Chantier de l'économie social*, a Câmara de Comércio da Montreal Metropolitana, a CMM, a Cidade de Montreal, os governos da província e federal e CDECs favorecem projetos culturais (KLEIN; TREMBLAY, 2009).

Em cumprimento à Lei 58 para o novo plano de gestão e desenvolvimento metropolitano – PMAD, a CMM criou, em 2011, um espaço para a discussão e debates chamado de *Metropolitan Agora*. Uma reunião bienal entre os oficiais eleitos, cidadãos e sociedade civil é convocada para sugestão de ideias quanto à implementação do PMAD. Segundo o documento do plano, essa “*agora*” tem como intuito criar uma visão metropolitana, e cada participante deve gradualmente adotar e compartilhar a visão supralocal e regional do PMAD (CMM, 2011).

A megacidade de Montreal é conhecida por ter um dos maiores índices no Canadá de engajamento cívico. Há um conjunto de organizações na cidade, nas áreas de economia, social, cultural, que operam desde o nível de *boroughs*, na cidade, podendo chegar ao nível regional. Há articulações entre esses vários organismos e associações e com o setor público (BARNES et al., 2010). A prefeitura de Montreal tem um *Office de Consultation Publique* que realiza consultas públicas sobre projetos de intervenção urbana na cidade e nos *boroughs*.

A Universidade McGill, por meio da Faculdade de Planejamento Urbano, realiza projetos de pesquisa que envolvem a comunidade e a universidade, um deles iniciado em 2009, “Fazendo megaprojetos trabalharem para a comunidade”, o que incluiu inúmeras reuniões com comunidades e acadêmicos de outras universidades em Montreal sobre os impactos dos megaprojetos (*Turcot Interchange* e a *McGill University Health Centre*) nas comunidades e as soluções para torná-los mais impactantes positivamente. O *Institut de politiques alternatives de Montréal* (IPAM) é uma iniciativa de cidadãos que contribui para um planejamento urbano viável em Montreal. Em dezembro de 2010, o IPAM promoveu uma

série de debates e conferências, visando a contribuir com propostas de acordo com a Lei 58 (*Bill 58*), em que a CMM deveria preparar o Plano de Gestão e Desenvolvimento Metropolitano até o ano seguinte.

Florida (2008) afirma que a cidade de Montreal se beneficia por ter uma geografia compacta e densa e que, segundo o autor, muitos especialistas concordam que a inovação e a produtividade são conduzidas pela densidade. Montreal é a terceira maior cidade em densidade média populacional na América do Norte.

No que se refere ao tema formas de planejamento e concertação, a discussão sugere que, na área de abrangência da CMM, a integração horizontal de ação intermunicipal não ocorre por meio de iniciativas das próprias municipalidades. Há uma integração vertical pelos organismos governamentais de instâncias regionais e locais como o CRÉ e CLD, que visam ao desenvolvimento econômico e social. As forças sociais são muito presentes na cidade de Montreal, promovendo canais de participação, redes de atores e relações informais, mas há poucas atuando no nível metropolitano. O rebatimento desse formato na estrutura de governança revela, de um lado, uma iniciativa incipiente promovida pela CMM em seu plano PMAD para a abertura de um espaço político e de discussões sobre as questões metropolitanas junto a representatividades públicas e privadas. Por outro lado, atores sociais e da economia que atuam em partes da região metropolitana, principalmente, na cidade de Montreal, formam redes e parcerias, promovendo ação coletiva nas áreas de atuação. Os efeitos desse formato sobre a formulação de políticas públicas é que funcionam bem no nível da cidade de Montreal, pois há arranjos formais e informais até esse nível de governo.

### **2.3 Dimensões da governança metropolitana: a experiência da região metropolitana de Montreal e a percepção dos entrevistados**

Os entrevistados nesta pesquisa somam 14, sendo três da Comunidade Metropolitana de Montreal, quatro, da academia (professores e pesquisadores de quatro diferentes universidades), quatro, da esfera política (nível de distrito de borough de Montreal, prefeito de Laval, prefeitura de Montreal e governo de Quebec), e três, da sociedade civil (um, do setor empresarial, e dois, de órgãos não-governamentais). Para uma leitura mais clara dos resultados das entrevistas, cada entrevistado tem uma referência Em (1-14). A lista completa dos entrevistados para esta pesquisa e as questões colocadas nas entrevistas individuais semestruadas estão no Apêndice.

### 2.3.1 Arranjo institucional e marcos regulatórios

Uma parte dos entrevistados (E4, E8, E11, E13) questiona a legitimidade da CMM, uma vez que foi um modelo *top-down* institucionalizado. Outros dois entrevistados (E11, E6) questionam a legitimidade de um nível metropolitano, indagando a existência desse nível metropolitano. Um pergunta se (E6) “o nível metropolitano realmente existe? Que tipo de legitimação pode ser feita neste nível? Há alguma chance das pessoas se definirem com o que é metropolitano?” Outra entrevistada (E11) pergunta “quando eu tenho um problema metropolitano quem eu chamo?” E ela mesma responde que a noção de uma área metropolitana é muito abstrata para os cidadãos, visto que até mesmo os políticos não trabalharam essa dimensão, como esperamos que o cidadão possa fazê-lo. E, ainda, afirma que “a sociedade civil é organizada e o nível máximo que se pode chegar é a noção de cidade, por ser a noção da comunidade um processo normal”.

Quanto aos limites de abrangência no território da CMM, há os que defendam a estrutura atual do jeito que está (E1, E2, E3, E5, E7, E12), pois “nunca houve uma estrutura metropolitana na região”. “A CMM é uma estrutura que abrange a área funcional e seus limites são os mesmos da área estatística, segundo um entrevistado” (E8).

Quanto à representatividade do Conselho da CMM, uma entrevistada (E11) diz que a CMM em si é um conceito abstrato, pois “burocratas e servidores públicos não estão interessados em envolver a sociedade, pois não são eleitos”. A entrevistada continua, afirmando que “a sociedade civil deve ter um senso de identificação e pertencimento com o nível metropolitano, mas não existe” e pergunta se alguma instância metropolitana já conseguiu essa visão. Um entrevistado (E1) afirma que “a CMM deve se fortalecer, pois deve haver liderança política e vontade política de todos os prefeitos no conselho para a compreensão do potencial da CMM”. Vontade política foi uma palavra-chave que muitos entrevistados abordaram (E1, E6, E8, E10). Segundo outro entrevistado, “o grande fracasso da CMM é não ser uma instituição com poderes” (E10). E outro entrevistado argumenta que “as estruturas não significam nada a não ser que haja vontade política”(E8).

Alguns entrevistados argumentam que o corpo da CMM não pode ser eleito, pois “seu presidente se tornaria um superprefeito, abrangendo 60% da população do Quebec, seria mais poderoso que o ministro da província” (E4). Outros argumentam que somente um corpo eleito poderia fazer valer a representatividade (E5, E6). E outros ainda apontam os custos para manter um corpo eleito (E2, E8, E14).

Há uma divergência quanto à visão metropolitana dentro da própria CMM. Um entrevistado acredita que pode se ter uma visão metropolitana na região de Montreal, uma vez que a missão da CMM é coordenar as ações nesse nível. “Havendo um consenso na aceitação dos planos por todos os membros do Conselho, a decisão é mais fácil” (E1). Outro advoga que “é muito difícil a sociedade entender o que é visão metropolitana, pois é complexo alinhar 82 municípios para a ideia de aprovar planos na visão metropolitana, e levar isso à sociedade é mais difícil ainda” (E2).

Um entrevistado (E8) recordou que, na década de 1990, havia uma proposta para três estruturas submetropolitanas para a região, uma, na Ilha de Montreal, a segunda, na costa norte, e outra na costa sul: “Talvez com estas subunidades metropolitanas pudesse haver um maior envolvimento da sociedade”. Outra entrevistada (E9) afirmou que é necessário haver uma estrutura intermediária entre a cidade e a província, que seria o nível metropolitano.

Há uma preocupação quanto à capacitação para conhecimento dos que fazem parte do conselho sobre todo o processo da visão metropolitana (E13, E14). Segundo outro entrevistado, “Falta mais eficiência à CMM” (E10).

Quanto à Lei número 58, que define certas diretrizes à CMM, o grupo da própria CMM foi muito otimista: “agora a província está mais clara quanto aos seus objetivos” (E3). Já outros entrevistados (E4, E8, E10, E13) acreditam que a autoridade metropolitana da CMM é muito fraca, que a lei traz especificações sobre o uso do solo, que apenas diretrizes podem ser traçadas sobre a contenção do espraiamento urbano em certos lugares, mas que as municipalidades farão os seus interesses valerem, mudando a nomenclatura de acordo com seus objetivos de expansão urbana e especulativos. Outra entrevistada afirma que “esta lei confirma a existência da CMM” (E9). Dois entrevistados (E4, E8) afirmam que essa lei fez a CMM voltar décadas atrás na sua capacidade de influenciar o planejamento do uso do solo.

Um entrevistado (E4) aponta que, com a retirada do MRC de seus poderes, agora existem dois níveis de planejamento, “o metropolitano, onde não será feito quase nada, e o nível local, onde as coisas acontecem”. Para outro entrevistado (E10), “a província deveria dar à CMM a habilidade de fazer mais do que a Lei 58, um poder de influenciar no processo decisório”. E que “A CMM deveria ser uma entidade no nível também de emitir pareceres sobre questões de uso do solo, um *“droit de regard”* (direito de escrutínio)”.

No que tange às eleições para um conselho da CMM, há uma diversidade de opiniões, sem consenso, quanto ao grau de autonomia e poder da CMM e o custo dessas eleições.

No que se refere ao tema arranjo institucional e marcos regulatórios, a percepção dos entrevistados divide-se entre a legitimidade da CMM enquanto instituição metropolitana e a necessidade de uma instituição intermediária no nível metropolitano. A discussão sugere que uma instituição metropolitana é conhecida pelos planejadores e acadêmicos, mas a população em geral não reconhece uma identidade metropolitana, não sendo as questões metropolitanas palpáveis para o cidadão. Quando o nível metropolitano é pouco conhecido pela população, os efeitos de uma instituição metropolitana, com essa característica, na estrutura de governança, infere-se que a participação da sociedade civil no âmbito desse órgão regional seja muito reduzida.

Quanto à questão de a CMM ter os representantes de seu conselho eleitos, como mais uma instância governamental eleita, observa-se que já há eleições para o representante distrital, para o prefeito do *borough* e o prefeito da municipalidade. Um conselho eleito que represente os 82 municípios da Montreal metropolitana seria um desafio muito grande. Para que isso ocorra, seria necessário definir as competências de cada instância governamental (CMM, MRC, governo da província, municipalidades) que atua no espaço metropolitano. A consolidação da estrutura institucional da CMM e de sua legitimidade não depende de eleições diretas para seu conselho, mas da sua capacidade de promover arranjos formais ou não entre os municípios.

### 2.3.2 *Articulação e coordenação das esferas de ação governamental*

Muitos entrevistados afirmam haver conflitos entre os três níveis de governo quando o assunto é transporte (E2, E3, E4, E5, E6, E7, E8, E9, E10): municipalidades, a agência metropolitana de transportes - AMT, a CMM, e o Ministro de Transportes (da província). “Há uma falta de visão coletiva e colaborativa entre as diversas instâncias” (E8). Todos os entrevistados deram exemplos de conflitos entre as instâncias da região, fosse quanto ao transporte (metrô), vias expressas, requalificação e expansão, novos modais de transporte, habitação social ou implantação dos clusters, eixos e nós comerciais. Quanto ao metrô, por exemplo, “concluiu-se que é um transporte metropolitano, mas não há a conclusão de quem paga?” (por esse transporte, se as municipalidades ou a província, E10).

Pelo menos três entrevistados (E4, E7, E8, E10) citaram o fenômeno do “*immobilisme*”. Há várias sobreposições a respeito dos serviços de interesse comum,

inclusive, entre CMM e as MRC. De acordo com um entrevistado, “Há uma lacuna entre percepção e o que é realizado” (E7).

Ainda, alguns entrevistados (E4, E7, E8, E10) discutem a intervenção do governo da província como o tomador de decisão final. Um dos entrevistado (E4) diz que “o governo provincial deveria ajudar a fazer as coisas serem possíveis no nível local e não tentar ser o tomador de decisão final”. O entrevistado toma como exemplo o espraiamento urbano e o sistema de transportes: “se o governo provincial para de construir escolas nas áreas não desenvolvidas (em termos urbanos) isto evitará o espraiamento. Quanto ao sistema de transportes... um exemplo é a Agência Metropolitana de Transporte – poderiam ajudar mais, confiando mais nas pessoas locais”.

Todos os entrevistados, fossem do governo, do empresariado, da academia ou da sociedade civil, mencionaram esforços para articulações entre si ou com outras esferas governamentais. Essas articulações poderiam ser formais ou informais. Um membro da CMM (E2) não conhecia o que seria a articulação informal, através de fóruns, debates, encontros, conversações.

Quanto à questão do espraiamento urbano, uma parte dos entrevistados (E4, E8, E10) afirmou que os subúrbios já chegariam ao ano seguinte, em 2011, a concentrar mais população que a cidade central. Segundo um entrevistado (E4), os subúrbios vivem “o *American way of life*”, portanto o acesso para lá se utiliza o carro, há mais autoestradas, “deveria se dar atenção ao transporte público e o decréscimo de carros”. A outra preocupação (E4) quanto ao crescimento dos subúrbios é que o pagamento dos impostos e taxas não tem mais a cidade de Montreal como maioria, causando menos receitas para a cidade, aponto o entrevistado.

No que se refere ao tema articulação e coordenação das esferas de ação governamental, a maior parte dos entrevistados concorda que, na região de Montreal, a existência de várias esferas governamentais supramunicipais e inframunicipais, por atuarem no mesmo território metropolitano, dificulta os canais de comunicação e negociação das políticas metropolitanas no território, a cargo da autoridade metropolitana, a CMM. A questão de conflitos entre as instâncias na região de Montreal envolve a disputa econômica e política do território. As várias instâncias se sobrepõem muitas vezes, dificultando a divisão das responsabilidades de serviços de natureza metropolitana.

O caso do transporte, no que se refere ao metrô, por exemplo, é de competência da Sociedade de Transporte de Montreal. No que se refere às linhas de metrô que ultrapassam a área da cidade de Montreal, essas tornam-se um jogo político entre as municipalidades que vão receber a linha e como vão arcar com os custos. Em 2009, foi anunciada a extensão de três linhas do metrô em 20 km, e que os custos seriam totalmente assumidos pelo governo da província através da agência de transporte metropolitano. Mas não ocorreu, e, em 2013, foi novamente anunciada uma extensão de 5 km. Caso ocorra, a previsão de término será para 2020. Nesse caso específico, conclui-se que não há um planejamento efetivo, o que reflete uma ineficácia de ações de cunho metropolitano.

### 2.3.3 *Gestão de recursos financeiros*

Segue-se o que vários entrevistados (E8, E9, E10, E13) afirmaram: “a CMM não tem poderes específicos ou autonomia fiscal”. “Deveria se negociar arranjos fiscais”. “Tem uma estrutura interessante de compartilhamento de taxas na qual todas as municipalidades contribuem para um fundo de desenvolvimento metropolitano. Não é original, não é único, mas é inovador para Quebec, até mesmo para o Canadá. Deveria se apoiar no sentido que quanto mais você cresce, mais você contribui (as municipalidades)”.

Segundo um entrevistado (E8), a CMM deve ter a capacidade de atuar com autonomia e, para isso, pode determinar como os impostos devem reverter para o fundo metropolitano. Alguns entrevistados (E8, E9, E10, E14) citaram o exemplo de St. Paul-Mineápolis, no qual o benefício que vem no compartilhamento do imposto seria dividido com todas as municipalidades. “Como distribuir para a habitação social e o transporte público?”, pergunta um deles.

A respeito de fundos específicos, vários entrevistados sugeriram: “Deveria haver um fundo para pesquisa da própria CMM”, (E10); “A exemplo do Observatório em Transporte Público da Université de Montréal – UdeM” (E13); “Fundo para transporte público através do imposto sobre o combustível” (E8); “Não há fundos para reuniões públicas, é uma questão de interesse dos políticos” (E9); “Deveria haver um fundo específico para equipamentos metropolitanos, como exemplo, as cinco atrações na região de Montreal : Jardim Botânico, *Insectarium*, *Planetarium*, *Biodome* e *Cosmodome* (este em Laval)” (E14); “Um fundo específico para a qualidade do meio ambiente” (E13).

Quanto à questão da autonomia do fundo metropolitano, um entrevistado recomendou: “Mais poder fiscal à CMM, não necessariamente, por meio de um novo imposto, e mais recursos financeiros vindos das próprias municipalidades pode resultar em uma instituição autônoma”. E “Deveria haver políticas que promovam a distribuição equitativa destas receitas”.

Fundos para pesquisas de cunho metropolitano, qualidade do meio ambiente, equipamentos metropolitanos e reuniões públicas foram alguns itens especificados pelos entrevistados.

No que se refere ao tema gestão de recursos financeiros, a percepção da maior parte dos entrevistados é a visão de uma CMM com maior autonomia e equidade fiscal. O rebatimento da autonomia fiscal da CMM na estrutura de governança implica um fortalecimento no processo de consultas e decisório, pois isso demonstra um interesse maior dos atores públicos e privados na elaboração das políticas públicas de cunho metropolitano.

#### 2.3.4 *Formas de planejamento e concertação*

Quanto às formas de planejamento, alguns entrevistados (E7, E10) argumentaram que o planejamento deveria ser colaborativo, desde o início do plano: “Não adianta chamar a sociedade para consultas públicas depois do plano realizado” (E7). Falou-se, também, da necessidade de construção de capacidades para o planejamento em conjunto: “Deveria se criar capacidades para que duas municipalidades, por exemplo, se reunissem em conjunto para tratar de temas de interesse comum como controle de poluição do ar, transporte e conectar ao grande plano metropolitano” (E14). “O objetivo da CMM deveria ser de incentivar a cooperação entre as municipalidades”. “Não há nada que impeça acordos informais entre as municipalidades” (E10). Um entrevistado apontou haver uma dificuldade em adotar um plano regional e negociar com as estruturas intermediárias. Outro entrevistado afirmou ser necessária uma ligação entre a CMM e o governo de Quebec, que deve ser mais fortalecida: “Um exemplo seria compartilhar metas”(E8).

No que se refere ao envolvimento da sociedade e participação no planejamento e processo decisório, foi apontado (E1, E2) que a CMM faz audiências públicas há um ano e meio e, ao mesmo tempo, foi dito, pelo mesmo entrevistado (E2), que não é o papel da CMM aglutinar ou chamar a sociedade civil para debater as questões metropolitanas; ela mesma deveria se organizar como metropolitana e chegar à CMM. Esse mesmo entrevistado afirma

que “os cidadãos não têm como de repente dizer, ‘ok, estou interessado no nível metropolitano e eu quero mudar as coisas neste nível’, me desculpe, não é realista”.

Por outro lado, outro entrevistado da CMM (E3) afirmou não haver um espaço político para fóruns com a sociedade. Muitos (E4,E5,E7,E10, E12, E13) citaram a cidade de Montreal como exemplo de consultas públicas, apontando que foi iniciado um processo de orçamento participativo na cidade (E9), além de alcance de resultados efetivos de reuniões públicas nas *boroughs* e grupos comunitários (E5, E10). “Não há ligações entre grupos comunitários e a CMM” (E11). “A CMM não realiza audiências públicas sistemáticas, não tenta envolver as grandes organizações”. “Não há um mecanismo formal por parte da CMM de envolver a sociedade civil no processo decisório”(E4). Alguns entrevistados (E7, E8, E10) citaram a necessidade de haver consultas junto às universidades para o desenvolvimento de estudos e projetos no nível metropolitano.

No que se refere ao tema formas de planejamento e concertação, a percepção da maior parte dos entrevistados concorda que a CMM não promove um planejamento colaborativo e participativo, ou seja, não envolve a sociedade civil no processo decisório, tendo apresentado, no fim de 2011, um plano de diretrizes básicas quanto ao uso do solo e desenvolvimento territorial-urbano, segundo orientações do governo de Quebec. Até mesmo os envolvidos na ação metropolitana afirmam que há uma falta de visão coletiva e colaborativa. Nesse sentido, deve partir da própria autoridade metropolitana a utilização do processo de consultas no seu planejamento, com um maior envolvimento de organizações da sociedade civil, promovendo consultas mais sistematizadas.

Há muitos organismos de cunho social atuantes no nível das municipalidades e não no nível metropolitano. Pode-se inferir que, a partir dessas percepções, a CMM deve assumir o papel de aglutinador para debates de temas metropolitanos, além de promover conferências, fóruns públicos, reuniões públicas, com diversos atores da sociedade civil e empresariado.

### 2.3.5 *Experiências bem sucedidas*

Como uma complementação, os entrevistados foram perguntados sobre as realizações da CMM em quase uma década de existência, e aqui apontamos algumas de suas perspectivas:

- A estratégia de consolidação dos cinco clusters: aeroespacial, biotecnologia, cinema, informação e tecnologias limpas (E1, E3, E14);

- Consultas públicas da CMM junto à sociedade (E1, E2);
- A realização de um diagnóstico metropolitano com mapeamento do território (E1, E2, E3, E5, E7, E8, E10), considerando E7, E8 e E10 um diagnóstico ainda incipiente.
- A gestão de resíduos sólidos (E1,E8,E9);
- O consenso no financiamento do metrô ( E1, E6);
- A habitação social como justiça social (E11, E12, E13);
- O programa de proteção ao meio ambiente (E9, E14).

O entrevistado E4 não indicou nenhuma realização ou histórias de sucesso no nível metropolitano desde a criação da CMM. Observa-se que as duas primeiras realizações aqui elencadas foram apontadas por membros do *staff* da CMM e do governo de Quebec (E1, E2, E3, E14).

No que se refere ao tema experiências bem sucedidas, a percepção dos entrevistados sugere realizações nas áreas econômica, social, ambiental, serviços de interesse comum, audiências públicas e articulações com outras esferas, Na verdade, houve mais críticas quanto ao que não foi realizado e às dificuldades de se atuar na área metropolitana em um sistema administrativo tão complexo como a região de Montreal do que experiências de sucesso.

## 2.4 Síntese do capítulo

No Canadá, a imposição de amalgamentos e fusões forçadas e polêmicas de forma *top-down* tornou difícil uma articulação intergovernamental e de concertação. Sob a égide de governos da província, as municipalidades têm restrições na sua atuação.

Uma exceção à imposição de fusão forçada é o caso de Vancouver. Sua instituição metropolitana foi formada por adesão voluntária, sendo uma autoridade regional flexível, um modelo descentralizado, que utiliza como estratégia o incentivo à cooperação intermunicipal e está voltada a serviços de natureza metropolitana. Como o intuito dessa autoridade metropolitana é oferecer serviços, e a flexibilidade de seu modelo incentiva à cooperação intermunicipal, podemos inferir que o Metro Vancouver tem características de eficiência e efetividade, justamente por oferecer serviços (de água, saneamento, transportes e habitação)

pelo menor preço possível, apresentando uma efetividade na entrega dos serviços metropolitanos.

O GTA – Greater Toronto Authority não corresponde à nenhuma forma institucional ou representativa de um governo metropolitano. O seu plano, diferentemente do que teoriza sobre sustentabilidade e participação, adota uma estratégia competitiva em nível global, limitando a autonomia das municipalidades dessa região e de uma cooperação intermunicipal. Há intervenções do governo da província de Ontário para o desenvolvimento econômico, não havendo uma política para solucionar o espraiamento urbano na região.

A CMM, pelo que registramos como resultado da pesquisa bibliográfica e de entrevistas, é descrita como uma instituição fraca, sem força para enfrentar os vários desafios metropolitanos, em grande parte, pelas várias instâncias governamentais não articularem entre si, além de um fraco apoio entre essas mesmas instâncias. Por outro lado, há na região um leque de participação de diversos atores e rede de atores, principalmente, no nível da cidade de Montreal. A partir do momento que se constrói uma identidade metropolitana pela CMM, promovendo mecanismos de participação dos diversos atores públicos e privados no planejamento, uma autonomia fiscal de seus recursos financeiros e uma gestão coordenada e articulada com outras esferas governamentais poderão contribuir para um sistema de governança eficaz e sólido. Manter ou não esse mosaico complexo de diferentes estruturas nas várias esferas não implica uma CMM fortalecida (ou a não), mas a forma de governar e o processo como é feito geram resultados de consenso para a construção de uma agenda metropolitana compartilhada.

A CMM é ainda uma instituição jovem, com potencialidades para fortalecer sua estrutura institucional e seus mecanismos quanto à cooperação interinstitucional, utilização da democracia participativa e coerência de suas políticas. A consolidação desses elementos pode contribuir na clareza de um senso de pertencimento e na identificação metropolitana.

Ainda é cedo para determinar o impacto das ações decorridas a partir do novo plano e como esse contribui para solucionar os problemas de espraiamento urbano, sociais e econômicos, atualmente, associados ao fenômeno da globalização. Mas, passados dez anos desde o funcionamento da CMM, falta a essa instituição metropolitana poder político suficiente e estrutura financeira para a implementação efetiva de um processo de planejamento integrado e políticas sustentáveis coerentes (EGHRARI; CIDADE, 2011).

O Capítulo 3, a seguir, trata da periodização do processo da gestão metropolitana no Brasil quando ocorreu a institucionalização das regiões metropolitanas brasileiras.

## CAPÍTULO 3

### **PLANEJAMENTO, POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO METROPOLITANA BRASILEIRA DA FASE DESENVOLVIMENTISTA À REDEMOCRATIZAÇÃO (1970-2002)**

#### **3.1 Antecedentes**

##### *3.1.1 Contexto histórico da urbanização*

A discussão neste capítulo explora a segunda questão de pesquisa, que busca compreender o papel do planejamento e das políticas públicas na formulação de uma agenda metropolitana nas fases desenvolvimentista e de redemocratização brasileira.

O processo de urbanização no Brasil iniciou um crescimento a partir da década de 1930, na perspectiva da “industrialização tardia”, quando a política econômica, baseada na industrialização, atraiu contingentes da população rural por melhores condições de vida nas cidades. Para Eli Diniz (1999), foi no período de 1933 a 1939, que se desencadeou o processo de industrialização no país, possibilitando o trânsito de uma sociedade com perfil agrário para uma sociedade mais complexa e diferenciada. A economia brasileira cresceu à impressionante taxa de 7% ao ano entre as décadas de 1940 e 1970 (MARICATO, 2006).

Com a instalação do Estado Novo, a partir da década de 1930, iniciou-se um processo de evolução da política brasileira que, de oligárquica, passou para as políticas populistas centralizadoras, com a construção do Modelo Desenvolvimentista de formulação e implementação de políticas (CASTRO; CARVALHO, 2002). A política do Estado Novo dotou o país de políticas públicas de alcance nacional, cujas diretrizes tinham origem no governo central. Segundo Scardua e Bursztyn (2003), o período do Estado Novo tem uma centralização na pessoa do presidente Getúlio Vargas e uma política voltada para um projeto nacional de desenvolvimento urbano, industrial e nacionalista.

Nas décadas de 1940 e 50, a política ambiental preservacionista caracterizada nos anos 1930 foi colocada em segundo plano para atender à demanda da industrialização e do desenvolvimento acelerado. Na região sudeste, houve uma intensa expansão da indústria de transformação e do parque hidrelétrico, caracterizados por uma falta de preocupação ambiental. Na década de 1960, os códigos referentes aos recursos naturais, devido à evolução

econômica e política, foram atualizados para incorporarem uma visão mais economicista e, em alguns casos, voltados para a exportação, como no Código de Mineração.

Assim, ajustando-se ao novo enfoque e sofrendo adaptações, foram atualizados o Código Florestal, o Código da Mineração e o de Águas. O impacto da industrialização teve, como uma de suas consequências, o início de um processo de êxodo rural, de migrações rurais-urbanas. Nesse período, a urbanização cresceu de forma acelerada, facilitando a expansão desordenada das cidades. Esse crescimento urbano ocorreu nas grandes capitais do Sudeste, e o contingente populacional continuou a se concentrar no litoral.

Monte-Mór (2004) destaca que, “a partir de 1940, todas as regiões brasileiras apresentaram altas taxas de urbanização, ainda que regiões de fronteira agrícola e de recursos naturais, também apresentassem crescimento da população rural”. Entre os anos 1960 e 1970, a taxa de urbanização saltou de 45% da população brasileira para 56%. Na região Sudeste, ela passa de 57% para 73%. (OBSERVATÓRIO, 2009). Entre 1960 a 1980, ocorreu o maior fluxo migratório do campo para as cidades, em uma estimativa de 43 milhões de pessoas, incluindo o efeito indireto da migração – os filhos dos migrantes nascidos nas cidades (BRITO, 2006). Souza (2005) aponta que a urbanização brasileira cresceu rapidamente e que, na década de 1970, o país se tornou mais urbano que rural.

Essa acelerada urbanização das cidades brasileiras se dá não só pelo aumento do contingente demográfico concentrado nas cidades, mas também porque essas cidades “convertem-se no lócus privilegiado das atividades econômicas mais relevantes e transformam-se em difusoras dos novos padrões de relações sociais – incluindo as de produção – e de estilos de vida” (BRITO, 2006). Vários indicadores sociais no contexto da rápida urbanização apresentam um impacto positivo como, por exemplo, a queda da mortalidade infantil, o aumento da expectativa de vida, a queda da taxa de fertilidade, o aumento do nível de escolaridade, ampliação do saneamento básico e da coleta de lixo domiciliar. Apesar dessa melhora, muitos desses indicadores sociais estão aquém das taxas desejáveis de qualidade de vida (MARICATO, 2006).

No período entre a década de 1940 a 1980, segundo Gouvêa (2005, p.28), o intervencionismo se expandiu continuamente no país, com o Estado operando como o regulador do sistema econômico e um investidor direto, principalmente, no setor industrial. Assim, o planejamento econômico tornou-se um discurso e tomou corpo a partir de uma série

de instituições e da presença do Estado como motor e regulador da economia e da própria sociedade.

### *3.1.2 Planejamento e gestão metropolitana na fase de antecedentes*

#### *3.1.2.1 As propostas do planejamento: intenções*

O planejamento se institucionalizou no Brasil após o golpe militar de 1964. O regime militar procurou utilizar o planejamento para atender aos seus propósitos, “através do estabelecimento de uma íntima relação entre planejamento urbano e autoritarismo”, com o objetivo de fortalecer uma política urbana extremamente centralizadora (GOUVÊA, 2005, p. 42). No início, o planejamento estava limitado ao setor da habitação e, mais tarde, outros setores foram incluídos relacionados à infraestrutura urbana, como o transporte público.

Ainda no regime militar, com a promulgação da Constituição de 1967, as regiões metropolitanas passaram legalmente a existir, mas foi somente após quase sete anos, com a promulgação da Lei Complementar nº 14 de 1973, que foram definidas as primeiras oito regiões metropolitanas e seus municípios constituintes.

#### *3.1.2.2 As ações implementadas: gestão efetiva do território*

Para resolver problemas comuns, agravados pela intensificação do fenômeno da metropolização, Lopes (2006) afirma que iniciativas de gestão efetiva do território não muito formalizadas entre municípios foram criadas, de maneira autônoma.

Antes da existência de uma base legal e jurídica, que institucionalizou as primeiras regiões metropolitanas no país, algumas experiências iniciais de administração metropolitana já haviam sido instituídas, como a do Grupo Executivo da Grande São Paulo – GEGRAN, criado pelo governo do estado em 1967, além de outras organizações semelhantes, iniciativas dos próprios governos estaduais, como em Porto Alegre, Belém, Salvador e Belo Horizonte, assim como a questão metropolitana também estava presente na agenda de várias associações profissionais com interesse em questões urbanas, conforme afirmam Rolnik e Somekh (2004).

### 3.1.3 *Resultados na fase de antecedentes*

O acelerado processo de industrialização, a substituição das importações e a urbanização, ocorridos até o final da década de 1960, foram alguns fatores que fizeram o PIB per capita dobrar a cada 20 anos. O desencadeamento do fluxo migratório da área rural para a cidade e a atração de outras regiões do Brasil para a região sudeste provocaram um crescimento desordenado nas cidades e metrópoles que não tinham um planejamento para receber essas correntes migratórias. Isso ocasionou o crescimento das favelas, resultando em extremas desigualdades socioespaciais intraurbanas, urbana-rural e regional. Grande parte da população do país migrou e se concentrou no litoral brasileiro, resultando em um maior apoio a investimentos na região sudeste do país, o que gerou um intenso desequilíbrio regional.

Como não havia uma coordenação das ações do governo ou um órgão gestor quanto às políticas ambientais, novas empresas estatais representariam a faceta intervencionista em recursos naturais importantes para o país, como o petróleo ou outros minerais estratégicos, sendo o resultado o aumento da densidade urbana e o espraiamento urbano nas metrópoles, que não obedece aos rigorosos critérios de uso do solo e proteção ambiental, culminando em problemas como enchentes e desmoronamentos.

## **3.2 Planejamento, políticas públicas e gestão metropolitana no Brasil no período desenvolvimentista (1970 -1985)**

### 3.2.1 *Contexto socioeconômico e ambiental da metropolização*

A institucionalização das áreas metropolitanas na década de 1970, apesar de autoritária, reconheceu o conceito do interesse metropolitano e levantou questões sobre serviços relacionados ao uso do solo urbano que beneficiou seu planejamento e padronização (AZEVEDO; MARES GUIA, 2010). Esse sistema criou uma estrutura institucional e disponibilidade de recursos financeiros que resultaram na implementação de projetos nas áreas de saneamento e sistema viário/transporte (AZEVEDO; MARES GUIA, 2000). Nesse período, trabalhou-se, formalmente, com planos diretores para os municípios localizados na área periférica das metrópoles.

Apesar de um modelo *top-down* e uma governança com características autoritárias, esse modelo de gestão metropolitana adquiriu formas institucionais distintas em cada lugar

devido a uma grande quantidade de recursos financeiros, como os Fundos de Desenvolvimento Metropolitanos (LOPES, 2006).

Para Moraes e Cidade (2010), a economia brasileira cresceu em ritmo acelerado, principalmente, por causa da combinação entre a agricultura modernizada e a estagnação das atividades tradicionais, o que resultou numa diminuição da ocupação rural e em uma maximização do êxodo rural-urbano. Ainda segundo as autoras, esse foi um dos motivos que levaram muitas pessoas a abandonarem o campo e partirem para pequenas, médias e grandes cidades, e até mesmo para regiões metropolitanas em busca de melhor qualidade de vida e oportunidades de trabalho. No entanto, as cidades não estavam preparadas para absorver esse fluxo migratório, o que trouxe um quadro histórico de pobreza e elevou os índices de trabalhos informais.

Na fase da institucionalização das RMs, houve a culminação de um período denominado de “milagre econômico”. O processo de industrialização e provisão de infraestrutura iniciado pelo governo federal se concentrou na região sudeste do país, e a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) foi a mais favorecida. Segundo Maricato (2006), a RMSP era responsável por 44% do PIB brasileiro em 1970.

Em 1970, o Brasil tinha cinco metrópoles com mais de um milhão de habitantes: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife e Salvador. A partir dos anos 1980, o rumo do crescimento urbano apresenta outra nova característica: as cidades de porte médio, com população entre 100.000 e 500.000 habitantes, passam a crescer mais do que as metrópoles. O país continua em um processo acelerado de urbanização, porém as metrópoles não detêm mais as maiores taxas de crescimento urbano (MARICATO, 2006).

Castro e Carvalho (2002) discorrem que no período que marca o fim da década de 1970 e na seguinte, 1980, houve uma estagnação da economia brasileira, principalmente, em razão de crises econômicas internas e externas, que passavam por profundas mudanças em detrimento à crise do petróleo (MORAES; CIDADE, 2010). A década de 1980 foi marcada por mudanças no padrão de intervenção do Estado desenvolvimentista. O modelo de investimento direto estatal ou de investimento privado fortemente subsidiado entra em colapso. Uma crise fiscal e financeira do Estado, a crise do endividamento público e a crise da balança de pagamentos agravam o problema do emprego nas grandes cidades e avolumam as necessidades de investimentos no espaço urbano (MIRANDA apud CLEMENTINO, 2008).

Portanto, no final da década de 1970, o Estado centralizador começou a dar sinais de visível esgotamento, e, ao invés de uma continuidade de desenvolvimento, o cenário nos anos 1980 foi o de um entrave econômico, sem significativa influência positiva sobre os indicadores de crescimento. Rezende e Garson (2006) descrevem esse período em que o Brasil passou por uma série de planos para estabilizar a economia entre as contínuas crises, inflação fora do controle, erodindo não somente a moeda e a habilidade de planejar, mas tornando inúteis as prestações dos instrumentos orçamentários.

No que se refere à desaceleração da taxa de urbanização das metrópoles, Maricato (2006) nos recorda que suas periferias continuaram a crescer aceleradamente, enquanto os centros históricos apresentaram esvaziamento populacional. Nesse período dos meados da década de 1950 até início da década de 1980, as preocupações sociais ficaram à margem do desenvolvimento.

Apesar da desaceleração da taxa de urbanização nas metrópoles, o rápido crescimento até então experimentado, associado à falta de políticas específicas de planejamento, gerou um crescimento urbano descontrolado em forma de favela. De acordo com o IBGE, a população residente em favelas e nas bordas das metrópoles cresce a um ritmo mais acelerado que o da população urbana. No entanto, podemos afirmar que aferir esses dados não é uma tarefa fácil, devido à dificuldade de classificar os núcleos de favelas e à falta de cadastros fundiários municipais. Contudo, essa tendência apresentada pelo IBGE, de crescimento das favelas acima da população urbana, já é um fato consolidado, sendo, possivelmente, as taxas bem maiores que as previstas pelo IBGE.

Sobre a questão da falta moradia, Maricato (2003) aponta que trabalhadores do setor secundário e até mesmo da indústria fordista brasileira foram excluídos do mercado imobiliário privado e, frequentemente, buscaram a favela como forma de moradia. E que a moradia tem sido, predominantemente, nas metrópoles, obtida por meio de expedientes de subsistência.

Outros problemas diagnosticados se referem ao trânsito, como vítimas fatais, os custos de congestionamento e acidentes que resultam em prejuízos sociais. E, acerca da violência urbana que aterroriza os moradores urbanos, quem mais sofre com ela são os que habitam a periferia de forma ilegal e as favelas, pois os levantamentos mostram que as taxas de homicídios são muito mais elevadas nessas áreas (MARICATO, 2003). Na década de 1970, o projeto territorial no país estava fundado no ideário da integração nacional e do Brasil

potência (BECKER; EGLER, 1994). Devido às desigualdades regionais existentes, a estratégia intervencionista do Estado levou à criação de agências de desenvolvimento para a região nordeste, a exemplo da SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste), e, para a Amazônia, a SUDAM (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia). Esses programas de políticas públicas regionais criados gradativamente perderam sua força de atuação no desenvolvimento regional. Os benefícios econômicos gerados pelo período desenvolvimentista não conseguiram reduzir efetivamente as desigualdades regionais e locais.

De acordo com Scardua e Bursztyn (2003), o período de 1964 a 1985 foi caracterizado pela ditadura militar, quando houve o retorno da centralização do poder, sob o domínio dos militares, de técnicos burocratas e da burguesia industrial, sendo os governos locais meros gestores das políticas centrais.

Para Cidade et al. (2006),

O ideal nacional-desenvolvimentista, tradutor de um projeto de nação, nasce de um sentimento nacionalista ainda no Estado Novo, porém só começa a se efetivar com o Plano de Metas no Governo populista de Juscelino Kubitschek e atinge seu período mais marcante durante os governos militares (CIDADE et al., 2006, p.6).

Esse período, inspirado pelas diretrizes keynesianas, privilegiou a participação do estado na economia e um modelo de federalismo comandado pelo governo central. Nesse sentido, os modelos de planejamento privilegiaram políticas centralizadas, determinações técnicas e uma orientação abrangente (MORAES; CIDADE, 2010). O estado desenvolvimentista, nesse período, foi o fomentador de várias políticas de desenvolvimento, destacando-se os Planos Nacionais de Desenvolvimento - PNDs, que buscavam promover o desenvolvimento nacional e regional com o intuito de resolver as disparidades intrarregionais. Contudo, a descentralização do Estado seria realmente sedimentada na década de 1990, quando as políticas socioeconômicas passariam a ter por base o modelo neoliberal. Como parte da política nacional de desenvolvimento urbano, relacionada à expansão da produção industrial, a consolidação das metrópoles tornou-se o *locus* desse processo (MOURA et al., 2007).

Na fase do Estado desenvolvimentista, o contexto geral da industrialização e da urbanização resultou em acentuadas pressões sobre o meio ambiente. Em 1973, como resultado dos debates decorrentes da Conferência de Estocolmo, o governo deu início ao desenvolvimento de uma política pública voltada ao meio ambiente com a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, orientada para a conservação do meio ambiente e o uso racional dos recursos naturais. No país, grupos ambientalistas demandaram, a partir da década de 1970, políticas públicas capazes de harmonizar desenvolvimento econômico e conservação da natureza, minimizando os efeitos da poluição e do crescimento demográfico. Nesse período, as políticas públicas eram do governo federal para o local – ocorria o desenvolvimento de políticas *top-down*, em meio a um regime autoritário de governo. Apesar das demandas dos grupos ambientalistas, não houve uma influência de opiniões de representatividades na escala do processo decisório. Seguiram-se diversas leis e medidas de conservação e proteção ambiental e o estabelecimento de diretrizes para o zoneamento industrial.

Maricato (2003) alerta sobre a ocupação pela população pobre e o progressivo aterramento de mangues nas cidades litorâneas brasileiras e aponta as causas principais desse tipo de ocupação: a ausência de investimentos em programas habitacionais e a preservação dos terrenos privados para o mercado formal. Vale salientar sobre as ocupações ilegais nas áreas de mananciais e proteção ambiental, visto que essas aumentam os riscos para a população assentada, uma vez que essas áreas ocupadas são ambientalmente sensíveis a desmoronamentos (quando em encostas), enchentes (devido à vasta impermeabilização do solo), entre outros problemas que comprometem e colocam em risco a vida da população assentada nessas condições e também daquelas afetadas secundariamente através da poluição de rios, nascentes, desmatamentos, ente outros.

### 3.2.2 *Marcos regulatórios gerais*

A Lei Complementar Federal nº 14 instituiu as primeiras oito regiões metropolitanas brasileiras: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza, somando 113 municípios<sup>21</sup> (Figura 13). A gestão foi imposta aos municípios estruturados em formas centralizadoras e autoritárias de gestão, como, por exemplo: imposição aos municípios da participação compulsória na região, que teria como finalidade a

---

<sup>21</sup> Com a inclusão da RM do Rio de Janeiro, o número de municípios dessas nove RMs passou para 117.

realização dos "serviços comuns de interesse metropolitano"; planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, que inclui o saneamento básico (água, esgoto, limpeza pública); aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental; produção e distribuição de gás combustível canalizado; os transportes e sistema viário; e o uso do solo. Gouvêa (2005) aponta que alguns serviços deixam de serem considerados importantes, como, por exemplo, a habitação, enquanto é incluído o gás canalizado, existente na época somente no Rio de Janeiro e São Paulo.

Figura 13 - Regiões metropolitanas 1974 - 9 unidades



Fonte: IBGE - FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Divisão Territorial do BRASIL - 2002 . Maria Helena Palmer Lima (org.). IBGE,(2002).

Em 1974, para a região metropolitana do Rio de Janeiro foi inclusa (Lei Complementar nº 20), e para todas essas RMs, foi dispensado um tratamento homogêneo, não

levando em conta suas especificidades e necessidades. Para o regime militar, essas regiões tinham um papel fundamental na consolidação do desenvolvimento do país, e todas eram compostas por capitais estaduais onde ocorreu o primeiro surto da industrialização.

A instituição de instrumentos de planejamento, como a Comissão Nacional de Política Urbana – CNPU (06/1974) e de financiamento – o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano – FNDU, criado pela Lei 6.256, de 22/10/1975, conferia maior flexibilidade à alocação de recursos.

### *3.2.3 Características estruturais das nove regiões metropolitanas na fase desenvolvimentista*

#### 3.2.3.1 Arranjo institucional e marcos regulatórios

A mesma Lei Federal Complementar nº 14, que criou as primeiras RMs, designou o estabelecimento de duas agências para cada RM instituída: um Conselho Deliberativo e um Conselho Consultivo como fóruns de tomada de decisão para problemas metropolitanos, determinando a forma e o conteúdo desses órgãos representativos, definindo seus poderes como órgãos separados de gestão das áreas metropolitanas. No entanto, é atribuição dos estados membros a criação desses órgãos.

As competências dos Conselhos Deliberativo e Consultivo de cada região metropolitana estavam relacionadas a serviços comuns a todas as municipalidades envolvidas em que o Conselho Deliberativo era o responsável por coordenar e implementar esses serviços, e o Conselho Consultivo, por orientar através de sugestões. Assim, segundo o Observatório das Metrôpoles (2009), a execução dos serviços comuns ficaria a cargo de entidade estadual, mediante concessão de empresa metropolitana para atuação setorial ou seria conduzida por outras modalidades, estabelecidas por convênio. Os serviços de interesse metropolitano incluíam: 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, como competência do Conselho Deliberativo pela Lei federal (KLINK, 2009a).

O Quadro 2 apresenta a estrutura de gestão das nove primeiras regiões metropolitanas institucionalizadas, formas de financiamento e a execução de serviços comuns.

Quadro 2 - Modelo de gestão metropolitana no período desenvolvimentista

<b>Regiões Metropolitanas</b>	Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo.
<b>Estrutura de gestão</b>	Em cada região metropolitana, há um Conselho Deliberativo (3 representantes do estado, 1 representante do município polo e 1 representante dos demais municípios da RM) e um Conselho Consultivo (composto por 1 membro de cada município e presidido pelo presidente do conselho deliberativo). Ambos criados por lei estadual.
<b>Financiamento</b>	Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU); Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU); Banco Nacional de Habitação (BNH); Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU); Plano Nacional de Saneamento Básico – Planasa; Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos (IUCLG); Taxa Rodoviária Única.
<b>Órgãos Gestores</b>	A unificação da execução dos serviços comuns se dava quer pela concessão do serviço a entidade estadual, quer pela constituição de empresa de âmbito metropolitano, quer mediante outros processos estabelecidos por meio de convênio.

Fonte: Lei Complementar n. 14, de 1973 (apud BORGES, 2013)

Quanto à estrutura de gestão das regiões metropolitanas, não está muito clara a definição do Conselho Deliberativo como uma entidade metropolitana que administra os interesses de todos os municípios envolvidos. As decisões desse Conselho deveriam vincular os planos municipais em nome do interesse metropolitano. O Conselho tinha a composição de cinco membros, dos quais três eram nomeados pelo governador do estado, um, pelo prefeito da capital do estado, e somente um representando todos os outros prefeitos. Esses eram apoiados pelo Conselho Consultivo. O Conselho Consultivo eram composto por representantes dos municípios e presidido pelo Presidente do Conselho Deliberativo, garantindo a liderança estadual, mas sem poder de decisão (OBSERVATÓRIO, 2009).

No que concerne ao tema arranjo institucional e marcos regulatórios na fase desenvolvimentista, a discussão sugere que, nas regiões metropolitanas brasileiras, foi imposta uma estrutura homogênea com Conselhos Deliberativo e Consultivo, sem uma representatividade de todos os municípios envolvidos. O rebatimento desse formato na

estrutura de governança de cada RM é que não há lugar para arranjos diferenciados. Os efeitos desse formato sobre a formulação de políticas públicas são que os serviços de interesse metropolitano são comuns a todas as RMs, não sendo vinculados ao planejamento e gestão dos municípios envolvidos e não inclui, por exemplo, a habitação social.

### 3.2.3.2 Articulação e coordenação das esferas de ação governamental

Souza (2005) descreve a respeito da característica autoritária crescente das agências metropolitanas nesse período, quando virtualmente todos os governadores, prefeitos das capitais dos estados e prefeitos que faziam parte da RM não eram eleitos. Azevedo e Mares Guia (2007) destacam que, nessa época, os municípios não possuíam peso político relevante e, por vezes, nem legitimidade técnica para influenciar as decisões de cunho metropolitano.

Para Gouvêa (2005), a Lei Complementar Federal nº 14, de 1973, descartou uma série de possíveis arranjos institucionais que poderiam ser propostos para as regiões metropolitanas como, por exemplo, a consolidação dos municípios da área em um único grande município, ou a criação de um quarto nível de governo, o metropolitano, situado entre os níveis estadual e municipal. Por outro lado, nesse período, presenciamos a consolidação de vários órgãos estaduais de planejamento metropolitano, alguns dos quais ainda atuantes.

Pode-se dizer acerca da criação de novos fóruns que, particularmente, os conselhos deliberativos e consultivos foram designados para coordenar a articulação com os municípios, mas, na verdade, como modelo *top-down* e centralizador, não teve uma representação legítima dos interesses da região metropolitana.

No que se refere ao tema articulação e coordenação das esferas de ação governamental na fase desenvolvimentista, a discussão sugere que, nas regiões metropolitanas brasileiras, por serem instituídas de forma autoritária e *top-down*, não houve espaço político para canais de comunicação e negociação das políticas metropolitanas. O rebatimento desse modelo na estrutura de governança é que ele não oferece oportunidades para articulações com outras instâncias governamentais e, portanto, não se constitui uma representação legítima da região metropolitana. Quanto ao rebatimento desse modelo nas políticas metropolitanas, as mesmas não abrangem o grande escopo da população residente nessas RMs, visto que os serviços de interesse comum atendiam a interesses que beneficiavam as elites políticas no poder.

### 3.2.3.3 Gestão dos recursos financeiros

As regiões, as quais o governo federal estabeleceu como regiões metropolitanas institucionalizadas, teriam preferência em obter recursos federais e estaduais para seus municípios. Segundo Clementino (2008), “uma forte crença na capacidade inesgotável do Estado em financiar o desenvolvimento urbano norteava a institucionalização do planejamento urbano-metropolitano na década de (19)70”.

Assim, foi priorizado o uso de fundos federais e estaduais, incluindo empréstimos aos municípios que participaram em projetos e serviços integrados (REZENDE; GARSON, 2006), e um fluxo significativo de recursos foi mobilizado especialmente para a habitação e setores de desenvolvimento urbano (KLINK, 2008), como saneamento básico e transporte, sendo fontes de financiamento relativamente estáveis e alocadas numa escala metropolitana. Além disso, vários organismos metropolitanos conseguiram captar financiamentos internacionais (KLINK, 2009a).

No que diz respeito a recursos, os programas e projetos contavam, além das fontes de organismos setoriais, com um mínimo de 5% dos recursos do Fundo de Participação dos Estados (Decreto Federal nº 73.600, de 08/02/1974). Posteriormente, pela Lei Complementar nº 20, de 01/07/1974, foi instituída a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, simultaneamente, à fusão com o estado da Guanabara. Também nessa ocasião, foram alocados recursos federais, para o novo estado (Rio de Janeiro) e do nascente Município do Rio de Janeiro (OBSERVATÓRIO, 2009).

Araújo Filho destaca que a preocupação federal com a constituição de uma base institucional e organizacional não afastava pressões e alianças políticas sobre a alocação de recursos (OBSERVATÓRIO, 2009). Contudo, mesmo com o recurso adquirido com base nessas leis, uma crise política permeou o regime militar, o que fez com que o foco no planejamento ficasse perdido, e os fundos para as áreas urbanas se tornassem cada vez mais escassos (REZENDE; GARSON, 2006).

Quanto ao tema gestão de recursos financeiros na fase desenvolvimentista, percebe-se que houve um fluxo significativo de recursos federais para os municípios que faziam parte das regiões metropolitanas e participavam de projetos e serviços integrados, gerando uma certa eficiência no uso de recursos e efetividade na entrega dos serviços metropolitanos. No entanto, a disponibilidade de recursos financeiros, os quais resultaram na implementação de projetos nas áreas de saneamento e sistema viário e transporte e tinham seus fundos

subsidiados pela instância federal, não contemplava um projeto que incorporasse mecanismos de incentivos e responsabilidade fiscal, a fim de garantir uma estrutura de governança que refletisse a saúde fiscal das regiões metropolitanas. Os efeitos desse modelo nas políticas públicas geraram impactos associados à questão da falta de equidade entre os municípios, pois não se atingiu uma redistribuição dos custos e benefícios do desenvolvimento metropolitano.

#### 3.2.3.4 Formas de planejamento e concertação

O período de 1972 a 1984 compreendeu o nascimento de associações da sociedade civil e de movimentos sociais, por meio dos quais diversos grupos mobilizaram-se, nacional ou localmente, em torno de reivindicações do retorno da democracia. Alguns exemplos foram: o Movimento pela Anistia (1977-1978), o Movimento Feminista (1975-1982), o Movimento Custo de Vida-Carestia (1974-1980), a Confederação Nacional de Associação de Moradores (CONAM) (1982) e a União Nacional dos Estudantes Secundaristas. Vários desses movimentos permaneceram ativos e desenvolveram vínculos com partidos políticos, como o Movimento dos Sem-Terra (surgido em 1979) com o Partido dos Trabalhadores (CASTRO; CARVALHO, 2002).

Para Souza (2003), o modelo de RM implantado pelos militares não criou incentivos para a cooperação entre o estado e os municípios ou entre os municípios que integravam uma RM, elemento crucial para uma gestão metropolitana em períodos democráticos.

O Quadro 3 mostra as estruturas institucionais das nove primeiras RMs criadas no país:

Quadro 3 - Estrutura das nove primeiras regiões metropolitanas

Nome da Região Metropolitana	Nº de municípios constituintes em 1973	Órgão gestor metropolitano /Ano da criação
São Paulo – RMSP	37	GEGRAN – Grupo Executivo da Grande São Paulo-1967-75 EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano SA- 1975
Belo Horizonte – RMBH	14	PLAMBEL – Superintendência da Região Metropolitana de Belo Horizonte -1974
Porto Alegre – RMPA	14	Institucionalização (meados de 1960 - 12 municípios) METROPLAN – Fundação Metropolitana de Planejamento- 1975
Recife – RMR	9	CONDERM - Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – 1974
Salvador – RMS	8	CONDER – Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo- 1967/1974 CONDER – Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador- 1974
Curitiba – RMC	14	COMEC - Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba - 1974
Belém – RMB	2	CODEM – Companhia de Desenvolvimento e Administração da área Metropolitana de Belém - 1970 Seplan – Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral – 1976
Fortaleza – RMF	5	AUMEF – Autarquia da Região Metropolitana de Fortaleza -1973
Rio de Janeiro – RMRJ	14	FUNDREM – Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana - 1975

Fonte: Adaptado de Costa e Tsukomo (2013)

O Quadro 3 mostra que todas as RMs institucionalizadas passaram a ter uma agência de planejamento metropolitano, criadas até três anos após a institucionalização de sua região metropolitana. As RMs de São Paulo, Porto Alegre, Salvador e Belém já tinham um órgão gestor metropolitano atuando em sua região. As RMs de Belém e Fortaleza abarcavam um pequeno número de municípios em suas RMs. A RM de São Paulo abrangia um número de 37 municípios em sua RM, o maior das nove RMs, seguido por Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre, com 14 municípios cada em suas RMs.

Clementino aponta que a visão do planejamento desenvolvimentista estava focado

[...]na questão físico territorial, em escala local, apontava para um projeto de cidade ideal, com fortes referências do planejamento modernista, a partir da definição de padrões adequados de organização do espaço físico previstos em instrumentos de planejamento e de regulação de uso e ocupação do solo.

Esses padrões seriam materializados por um marco regulatório e de investimentos públicos em infra-estrutura urbana e equipamentos públicos e na regulação sobre a ação dos agentes privados (CLEMENTINO, 2008) .

Quanto ao tema formas de planejamento e concertação na fase desenvolvimentista, percebe-se que as nove primeiras regiões metropolitanas institucionalizadas tinham órgãos de planejamento em ação, mas, devido ao modelo uniforme de planejamento e gestão instaurado pelo governo central, não foram consideradas as peculiaridades de cada região e as diferenças existentes entre as RMs. Os municípios, por exemplo, eram obrigados a participar dessas RMs sem terem sido consultados, definindo o governo central a área de jurisdição das entidades administrativas metropolitanas, bem como os serviços comuns de interesse metropolitano. Quanto à concertação social nessa fase, essa compreendeu o nascimento de movimentos nacionais e locais da sociedade civil, ligados às áreas de direitos humanos, fundiários e habitação, mas sem articulações com o governo central.

#### 3.2.4 *Resultados da fase desenvolvimentista*

Com as Leis Federais nº 14/73 e a nº 20/74, nove RMs foram institucionalizadas, abrangendo 117 municípios. De acordo com Rezende e Garson (2006), esse sistema de administração metropolitana foi seriamente enfraquecido quanto à dificuldade de se desenvolverem projetos adaptados a demandas regionais específicas, à falta de um fórum para que os constituintes municipais pudessem discutir suas demandas e à crise política e econômica na década de 1970.

Segundo Souza (2005), nesse primeiro período de institucionalização, faltou no modelo de governança metropolitana um elemento crucial, que seria a criação de incentivos para cooperação entre o estado e os municípios ou entre municípios fronteiriços. Apesar de que as regiões metropolitanas institucionalizadas a partir de 1973 demandarem recursos para as questões associadas à infraestrutura, seu caráter centralizado e autoritário foram evidenciados, segundo a autora, durante a crise do “milagre” fiscal, deixando claro sua insuficiência e com uma política padronizadora das funções públicas de interesse comum.

Portanto, a primeira fase da institucionalização das regiões metropolitanas brasileiras teve uma gestão *top-down*, centralizadora, imposta pelo governo federal de regime militar, mas com fundos e recursos financeiros para o planejamento e execução, em um modelo homogêneo para todas as RMs. Surgem os grandes programas urbanos: Planasa - Plano Nacional de

Saneamento Básico e BNH - Banco Nacional da Habitação, havendo pouca ou até nenhuma participação dos atores locais no processo de tomada de decisão.

A discussão neste item do capítulo explorou a parte da segunda questão de pesquisa, que buscava compreender o papel do planejamento e das políticas públicas na formulação de uma agenda metropolitana na fase desenvolvimentista. Em síntese, os avanços se dão a partir da institucionalização das regiões metropolitanas na década de 1970, visto que uma agência de planejamento integra a estrutura metropolitana, e um fluxo significativo de recursos foi mobilizado para essas regiões metropolitanas, especialmente, nos setores da habitação e desenvolvimento urbano. O nascimento de associações da sociedade civil e de movimentos sociais, tanto no nível local como nacional, foi outro avanço. As limitações foram quanto à estrutura de governança do modelo metropolitano institucionalizado de maneira unívoca, no qual os conselhos deliberativos e consultivos não tiveram representação legítima dos interesses da região metropolitana, os municípios não possuíam peso político relevante, o modelo não ofereceu oportunidades para articulações com outras instâncias governamentais, bem como formulou uma padronização das funções públicas de interesse comum, não havendo lugar para arranjos diferenciados. Pode-se inferir que, se, por um lado, houve um fluxo de recursos financeiros para estas RMs, por outro, os planejamentos, quando postos em ação, não puderam ter uma efetiva resposta no desenvolvimento urbano devido às limitações mencionadas, contribuindo para uma gestão metropolitana sem articulações entre os municípios ou entre estado e municípios e mesmo entre os movimentos sociais que estavam surgindo frente aos governos de qualquer instância.

Um segundo período se inicia com as eleições diretas, apoiadas pelos governadores dos estados, e um novo processo, chamado de redemocratização, quando a Constituição de 1988 foi promulgada, iniciando-se um período de descentralização do poder. Para Rezende e Garson (2006), esse período definiria uma base institucional de lidar com as regiões metropolitanas.

### **3.3 Planejamento, políticas públicas e gestão metropolitana no Brasil no período de redemocratização (1986-2002)**

#### *3.3.1 Contexto socioeconômico e ambiental da metropolização*

A segunda fase da gestão metropolitana teve início com o novo governo democrático, com a eleição indireta para presidente e a eleição da Assembleia Constituinte em 1986. Esse processo de redemocratização se reafirmou com a Constituição Federal de 1988, que facultava aos estados federados a competência da institucionalização de suas unidades regionais.

De acordo com Moura et al. (2006), findava um modelo considerado autoritário e centralista – que criou regiões sobre as quais os estados federados não tinham autonomia para intervenção – e abriam-se possibilidades de inserção das regiões metropolitanas em processos estaduais de planejamento regional. Para Oliva (2010), esse foi um período em que predominava a hegemonia do paradigma neoliberal no Brasil e na América Latina.

Pacheco aponta que a década de 1990

[...]criou as condições para o aumento da influência da chamada forças centrífugas da globalização no país, caracterizada pelo progressivo enfraquecimento nas relações cooperativas internas da federação na socioeconômica interna e na complementaridade do comércio entre as macrorregiões do território nacional construída ao abrigo do modelo de desenvolvimento nacional (apud KLINK, 2010a, p. 248).

Na década de 1990, devido à natureza compartimentada e competitiva do federalismo brasileiro, os governos locais e estaduais instalaram guerras fiscais competitivas (KLINK, 2008). Também chamadas de “guerra dos lugares”, essa ação consistia no desenvolvimento de políticas neoliberais no nível estadual, para atrair investimento internacional, quando um número de estados ofereciam isenções de impostos para a implementação de indústrias.

Essa guerra fiscal acumula débitos para outras gerações, passando os custos para o nível federal. Klink (2010a, p.248) explica a guerra fiscal como o desencadeamento de

[...] um cenário sociopolítico e institucional de crescentes relações de competição horizontal, no qual as cidades e os governos estaduais adotaram uma atitude empreendedora, a fim de atrair atividades econômicas e maximizar suas bases tarifárias locais.

Com a Constituição de 1988, o federalismo brasileiro passa a se configurar como um caso especial ao incluir os municípios como entes constitutivos da federação. Assim, a Constituição reconhece os municípios e o Distrito Federal como entes federativos. Ainda, há uma tendência em direção a uma descentralização política que traz consigo o estabelecimento de políticas públicas no país, colocadas na Constituição. Vivencia-se um período de uma retórica municipalista exacerbada, marcado pelo neolocalismo, quando a palavra de ordem é a municipalização. O municipalismo autárquico – as transferências dos fundos federais iriam para as cidades e governos e não pelo número de pessoas, pela população em um dado local, por isso ocorreu a criação de mais municípios, ou seja, a multiplicação de municípios nas décadas de 1980 e 1990. Essa lógica desconsidera a população das cidades.

Para Ravanelli (2010), a maior autonomia colocada aos governos municipais favoreceu um ciclo de inovação na elaboração e implementação de políticas públicas no âmbito local. Nesse sentido, vários programas desenvolvidos no âmbito municipal foram em seguida adotados por outras esferas de governo. Por outro lado, segundo a autora, os municípios tendem a ser percebidos pelos governos estaduais como meras unidades político-administrativas de seus territórios, e “uma parcela significativa dos municípios reproduzem sua subalternidade por meio da não arrecadação de tributos e excessiva dependência das transferências intergovernamentais” (p.8).

A Constituição de 1988 delega definitivamente a competência para a criação e gestão das regiões metropolitanas à esfera estadual por meio das constituições estaduais, reforçando simultaneamente a autonomia e o protagonismo dos governos municipais, fortalecendo sua base tributária e aumentando o volume das transferências intergovernamentais, bem como elevando os municípios à condição de entes federados (MAGALHÃES, 2010). A questão metropolitana perde sua importância, ocorrendo um enfraquecimento nessa esfera de poder, e sendo vista como uma estrutura institucional padronizada e ineficaz. A promulgação da Constituição Federal de 1988 também corroborou com a tendência de se promover a diminuição da influência do papel do Estado nos rumos da economia de mercado do país. Com a inclusão do tema do meio-ambiente na Constituição Federal de 1988, essas ações apresentam-se como marcos iniciais de uma política ambiental nacional, que teve como resultados ganhos institucionais. Para Melo (2002), as políticas públicas, durante a década de 1990, passaram por melhorias somente na implementação de diretrizes constitucionais voltadas e aplicadas às áreas de saúde, assistência social e transferência de renda; para a área urbana, as experiências foram pontuais e superficiais e, muitas vezes, de baixo desempenho.

A gestão urbana se caracterizou nessa época por um desempenho institucional marcado por uma diferenciação entre os programas urbanos e não-urbanos, quando alguns programas urbanos foram “virtualmente extintos”. Devido a isso, mudanças institucionais foram realizadas como o estabelecimento do direito constitucional à moradia (Constituição Federal de 1988 e Emenda Constitucional n. 26 de 2000), a aprovação do Estatuto da Cidade (2001), a Lei Geral de Concessões (regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, 1995), a criação da Agência Nacional de Águas (2000), e a criação do Orçamento Participativo (implantado em 1989, em Porto Alegre), mesmo que somente em nível local, além de programas de Zonas Especiais de Interesse Social (incorporada em 2001 no estatuto da Cidade).

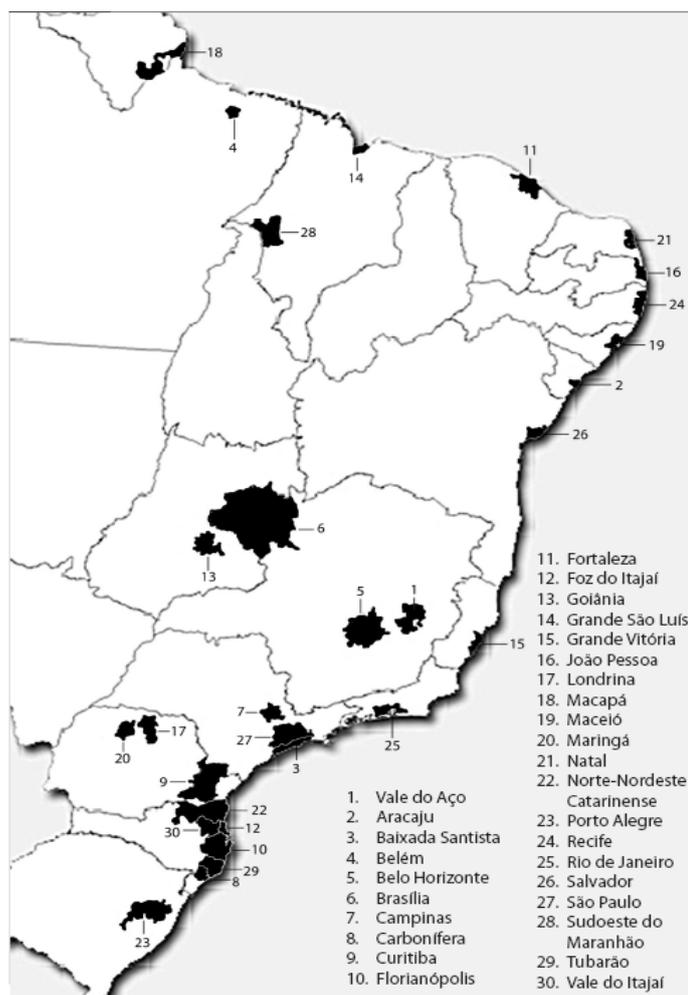
Maricato (2011) aponta que as décadas seguintes ao regime autoritário foram marcadas “pela desregulamentação das políticas públicas e pelo recuo nos investimentos públicos” (p.11). Essa desregulamentação, segundo a autora, se expressa no mercado imobiliário, no desemprego, na guerra fiscal, no abandono das políticas sociais (como o transporte coletivo), nas privatizações de serviços públicos, no planejamento estratégico, no marketing urbano, entre outros, e se combinaram a uma tradição histórica de falta de controle sobre o uso do solo e de segregação territorial e urbana.

Ainda, Maricato afirma que o Sistema Nacional da Habitação e o Banco Nacional da Habitação foram

[...] os organismos que mais impactaram o crescimento e o padrão de urbanização brasileira, disseminando o apartamento de classe média, fortalecendo os negócios de incorporação imobiliária e a indústria da construção. Com a habitação social localizada fora do tecido urbano, de um modo geral, o BNH e seu sistema financeiro não só contribuíram para segregar as camadas sociais de menor renda, como impediram o mercado de terras urbanas, potencializado pelos recursos do financiamento residencial[...] (MARICATO, 2011, p.11-12).

Com o processo de metropolização e a responsabilidade dos governos estaduais para instituir as regiões metropolitanas, houve um aumento em seu número, passando de nove RMs, em 1974, para 30 unidades, em 2000 (Figura 14).

Figura 14 - Regiões Metropolitanas 2000 – 30 unidades



Fonte: Magalhães ( 2010)

A Figura 14 aponta para um aumento na criação de novas regiões metropolitanas, um processo que começou alguns anos após a Constituição de 1988, sob a responsabilidade das esferas estaduais. Observa-se uma grande quantidade de RMs em Santa Catarina, em relação a outros estados, quando seis RMs foram instituídas em meados da década de 1990, cujas características não atendem a critérios urbanísticos, econômicos e populacionais.

De acordo com Brito (2006), a tendência de “hipermetropolização” só não se efetivou devido às crises econômicas e sociais por que o Brasil passou nos anos de 1980 e 1990, ocasionando um decréscimo da oferta de empregos e ampliando a seletividade do mercado imobiliário. Isso ficaria evidente, entre os anos de 1995 e 2000, quando, devido à estagnação na oferta de empregos, o índice de pessoas que saíram das metrópoles para as suas periferias foi superior ao que chegaram às metrópoles, ou seja, “os seus saldos migratórios

intrametropolitanos foram negativos” (p.228), tendo em vista que a evasão populacional seguia não mais para os núcleos das metrópoles, mas, sim, para as suas periferias.

### *3.3.2 Características estruturais das nove regiões metropolitanas a partir do período de redemocratização*

As principais regiões metropolitanas do país – São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte – juntas reúnem, aproximadamente, 20% da população total do Brasil e concentram a base material para a produção de uma parte extremamente significativa do produto interno bruto brasileiro. A seguir, são listadas as nove regiões metropolitanas, os municípios que as compõem atualmente e as principais transformações e avanços ocorridos recentemente em sua estrutura de governança. Na sequência, é analisada a estrutura de governança metropolitana no período de redemocratização, sob a ótica dos quatro critérios de análise, os quais já aplicados na região metropolitana de Montreal (Capítulo 2).

#### RMSP – Região Metropolitana de São Paulo:

Atualmente, a RMSP é composta por 39 municípios (Arujá, Barueri, Biritiba-Mirin, Caieiras, Cajamar, Carapicuíba, Cotia, Diadema, Embu das Artes, Embu-Guaçu, Feraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Franco da Rocha, Guararema, Guarulhos, Itapevi, Itapeçerica da Serra, Itaquaquecetuba, Jandira, Juquitiba, Mariporã, Maúá, Mogi das Cruzes, Osasco, Pirapora do Bom Jesus, Poá, Ribeirão Pires, Rio grande da Serra, Salesópolis, Santa Isabel, Santana de Parnaíba, Santo André, São Bernado do Campo, São Caetano do Sul, São Lourenço da Serra, São Paulo, Suzano, Taboão da Serra e Vargem Grande Paulista). Em 2011, uma nova lei estadual reformulou a instituição político-administrativa da Região Metropolitana de São Paulo, extinguindo a antiga estrutura deliberativa. A criação do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana tem caráter normativo e deliberativo e integra a estrutura da entidade executiva da Região Metropolitana. A representação nesse novo Conselho de Desenvolvimento inclui os prefeitos (ou pessoa por eles designada) de cada município integrante da Região Metropolitana, representantes do governo estadual a partir das indicações das secretarias a que se vincularem as funções públicas de interesse comum e dois representantes do Poder Legislativo Estadual indicados pela Mesa Diretora da Assembleia Legislativa.

### RMRJ – Região Metropolitana do Rio de Janeiro:

Essa região conta com 19 municípios, dentre eles: Belford Roxo, Duque de Caixias, Capimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, Rio de Janeiro, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá. A RMRJ não dispõe de um ente de gestão para que o planejamento e as ações territoriais sejam orientados a partir de uma visão integrada do arranjo metropolitano. Sua única gestora foi a FUNDREM – Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, criada em 1975, por Decreto-lei estadual e extinta em 1989, também, por decreto-estadual. Hoje conta com o Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas, criado em 2011, por decreto estadual, um ente de articulação criado para possibilitar o diálogo entre os diversos agentes que atuam na RMRJ.

### RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte:

A RMBH possui 34 municípios (Baldim, Belo Horizonte, Betim, Brumadinho, Caeté, Capim branco, Confins, Contagem, Esmeraldas, Florestal, Ibirité, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Jaboticatubas, Nova União, Juatuba, Lagoa Santa, Mario campos, Mateus Leme, Matozinhos, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Rio Manso, Sabará, Santa Luzia, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo, Taquaraçu de minas e Vespasiano). Essa região conta com uma Assembleia Metropolitana desde 1989 e evoluiu para um arranjo institucional desde 2009, baseado em um tripé: Assembleia Metropolitana; Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano; e uma instituição com caráter técnico e executivo, a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Seu Fundo de Desenvolvimento Metropolitano é proveniente de 50% do estado, e os outros 50%, dos municípios que compõem a RMBH.

### RMPA – Região Metropolitana de Porto Alegre:

A RMPA agrega 33 Municípios (Alvorada, Araricá, Arroio dos Ratos, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Capela de Santana, Charqueadas, Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Estância Velha, Esteio, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Igrejinha, Ivoti, Montenegro, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Parobé, Portão, Porto Alegre, Rolante, Santo Antônio da

Patrulha, São Gerônimo, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul, Taquara, Triunfo e Viamão). O governo estadual, por meio de decreto instituiu, em 2011, o chamado Grupo de Trabalho do Desenvolvimento Metropolitano com o objetivo de iniciar estudo sobre um novo modelo de gestão para a RMPA.

#### RMR – Região Metropolitana do Recife:

A RMR possui 14 municípios (Abreu e Lima, Araçoiaba, Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Iguarassu, Ilha de Itamaracá, Ipojuca, Itapissuma, Japoatão dos Guararabes, Moreno, Olinda, Paulista, Recife e São Lourenço da Mata). Uma lei estadual de 1994, além de ampliar a RMR, instituiu um Sistema Gestor Metropolitano, reunindo agências como o CONDERM - Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife, como órgão deliberativo e consultivo, a Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – FIDEM, como órgão de apoio técnico e o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – FUNDERM, estes dois últimos instituídos desde 1975. Em 2003, uma nova reestruturação ocorre, extinguindo-se a FIDEM e criando a Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas – CONDEPE/FIDEM. O CONDERM continuou e tem uma representatividade em seu conselho deliberativo de prefeitos da RMR em 50%, e os outros 50%, do poder estadual. Uma proposta em 2006, de inclusão da sociedade civil na instância deliberativa do conselho, foi negada pelo governo estadual. A RMR tem um fundo metropolitano atuante.

#### RMS – Região Metropolitana de Salvador:

A RMS agrega 13 municípios (Camaçari, Candeias, Dias d'Avila, Itaparica, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Mata de São João, Pojuca, Salvados, São Francisco do Conde, São Sebastião do Passé, Simões Filho e Vera Cruz). O seu organismo gestor, a CONDER, no final dos anos 1990, tem sua competência ampliada, vindo a coordenar toda a política de desenvolvimento urbano, metropolitano e habitacional do estado da Bahia, passando a ser denominada Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia.

#### RMC – Região Metropolitana de Curitiba:

A RMC é composta por 29 municípios (Adrianópolis, Agudos do Sul, Almirante Tamandaré, Araucária, Balsa Nova, Bocaiúva do Sul, Campina Grande do Sul, Campo do Tenente, Campo Largo, Campo Magro, Cerro Azul, Colombo, Contenda, Curitiba, Doutor Ulysses, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Lapa, Mandirituba, Piên, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Quitandinha, Rio Branco do Sul, Rio Negro, São José dos Pinhais, Tijucas do Sul e Tunas do Paraná). A estrutura das suas agências obedece à mesma institucionalização desde 1974, constituída pela Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC) e pelos Conselhos Consultivo e Deliberativo. Na cidade polo dessa RM, Curitiba, funciona a Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos (SMAM), além da Associação dos Municípios da RMC (ASSOMECC).

#### RMB – Região Metropolitana de Belém:

A RMB conta com 6 municípios (Ananindeua, Belém, Marituba, Benevides, Santa Isabel do Pará e Santa Bárbara do Pará). Em 1995, foi constituído um Conselho Metropolitano composto pelo governador do estado, secretária de planejamento estadual, prefeitos e presidentes das câmaras de vereadores. A RMB tem um fundo metropolitano atuante.

#### RMF – Região Metropolitana de Fortaleza:

A RMF possui 15 municípios (Aquiraz, Cascavel, Caucaia, Chorozinho, Eusébio, Fortaleza, Guaiúba, Horizonte, Itaítinga, Maracanaú, Maranguape, Pacajus, Pacatuba, Pindoretama e São Gonçalo do Amarante). Com uma reestruturação administrativa em 1999, é criado um Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Fortaleza, sendo redefinido em 2003, composto por prefeitos da RM e titulares de secretarias estaduais. Em 2003, foi criado o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Fortaleza.

Constata-se que, quanto à sua estrutura institucional, na maioria das nove regiões metropolitanas, o poder de decisão foi mantido nas mãos dos Conselhos Deliberativos, instâncias sem a participação dos representantes de todos os municípios (e mais “estadualizadas”), reproduzindo-se assim os mesmos moldes estabelecidos pela Lei Federal Complementar 14/73 (AZEVEDO; MARES GUIA, 2007). As exceções constituem as RMs

de São Paulo, Belo Horizonte, Recife e Fortaleza, cujos conselhos deliberativos são compostos de parte representada pelo governo estadual e parte, pelos governos municipais. As RMs de Belo Horizonte, Recife e Belém contam com um fundo metropolitano atuante.

### 3.3.2.1 Arranjo institucional e marcos regulatórios

Novos arranjos institucionais e novas formas de relação entre Estado e sociedade levaram à criação de diferentes formatos institucionais para as RMs no país. Com a Constituição de 1988, o tema Regiões Metropolitanas foi introduzido no corpo da Lei fundamental e incorporado pelas constituições dos estados brasileiros com relativo destaque ao destinarem capítulos exclusivos à organização regional (MOURA et al., 2006).

Por outro lado, segundo Azevedo e Mares Guia (2007), a nova Constituição confere tratamento genérico à questão metropolitana, delegando-a aos estados. Foram estabelecidas condições para o surgimento de formatos institucionais mais condizentes com as realidades regionais, mas, ao mesmo tempo, não foram garantidos recursos financeiros de acordo com a atribuição delegada aos estados.

A promulgação da legislação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001) empodera os governos locais a solucionar questões de uso do solo local, disputa de terras, assentamentos irregulares e especulação da terra, elaboração de planos diretores com mais influência sobre o mercado da propriedade privada através de instrumentos como imposto predial e territorial urbano progressivo e cláusulas de zoneamento inclusivo (KLINK, 2010a).

A Lei do Estatuto da Cidade, criada em 2001, tem um guia geral para assuntos urbanos, instrumentos políticos urbanos e gestão democrática da cidade, mas não tem especificidades para as questões metropolitanas e regionais. São feitas somente algumas referências quanto a regiões metropolitanas, no que se relaciona ao planejamento de regiões metropolitanas. Também se refere ao plano diretor como instrumento obrigatório aos municípios que fazem parte de uma região metropolitana (EGHRARI, 2011).

No que diz respeito à estrutura de gestão das regiões metropolitanas, o Estatuto da Cidade coloca que os organismos gestores das regiões metropolitanas devem ter obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos

da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

O Estatuto da Cidade também permite garantir a função social da propriedade, o acesso à terra urbanizada, mas que, com as forças da especulação imobiliária, não pode ser cumprido. Como aponta Denaldi,

Apesar da aprovação do Estatuto da Cidade, a dinâmica do mercado imobiliário excludente e especulativo ainda foge largamente ao controle dos vários planos, normas e diretrizes elaboradas pelo conjunto dos agentes, na maioria das vezes de forma desarticulada, com o intuito de nortear o desenvolvimento (DENALDI et al., 2010, p.266-7).

A política de desenvolvimento urbano, desenhada pelo Ministério das Cidades desde 2003, prevê a sua própria construção desde os municípios e Estados, com as Conferências Municipais e Estaduais, mas sem levar em conta as Regiões Metropolitanas. Pela Lei Federal 94/1998, foi criada a RIDE do Distrito Federal e entorno.

Não sendo regido por decreto ou lei, o Orçamento Participativo - OP tem como principal objetivo que membros de uma comunidade possam participar juntos no processo de fazer o orçamento e decidir sobre a alocação de uma dada quantidade de recursos, geralmente, destinados à infraestrutura em áreas pobres (SOUZA, 2005). O modelo de Porto Alegre iniciou-se em 1989; em 1993, o processo foi sistematizado em Belo Horizonte e, em 2001, por Recife.

No que tange ao tema arranjo institucional e marcos regulatórios na fase de redemocratização, a discussão sugere que, apesar de serem considerados a Constituição de 1988, o Estatuto da Cidade e o Orçamento Participativo como marcos regulatórios para políticas urbanas, esses pouco influenciaram na estrutura da governança metropolitana, mas deram início a novas formas de articulações entre municípios e outras instâncias governamentais e a novas agências de desenvolvimento urbano no nível local. Assim, os efeitos desses marcos se dão mais no fortalecimento da estrutura de governança municipal e autonomia municipal, sendo os novos instrumentos de políticas públicas urbanas colocados à disposição dos governos locais e mais voltados às áreas de saúde, assistência social e transferência de renda. Na área urbana, as experiências foram pontuais e superficiais, e não se verifica nenhum avanço significativo na escala metropolitana.

### 3.3.2.2 Articulação e coordenação das esferas de ação governamental

Quanto ao papel da União na Constituição de 1988, Abrucio et al. (2010) afirmam que a nova Carta Constitucional definiu um papel importante para a União em termos de ações nacionais, nos âmbitos normativo, indutivo e redistributivo.

A nova competência dos estados permanece carente de construção social e política para absorção do significado do fato metropolitano e da necessidade de ação conjunta – entre poderes, esferas de governo e sociedade – para a execução das funções públicas de interesse comum (MOURA et al., 2006). Há uma descoordenação entre as esferas públicas de poder. Muitas regiões metropolitanas têm cidades conturbadas, e a atuação do poder público torna-se ineficiente, pois a gestão dessas regiões metropolitanas são diferenciadas e com aspectos distintos em cada município que as compõem.

Para Azevedo e Mares Guia (2007), desde a Constituição de 1988, não houve avanços no fortalecimento dos arranjos federativos, pois vigora no país um federalismo compartimentalizado, em que prevalece a competição e não a cooperação entre municípios, estados e União. Soma-se isso ao frágil entrelaçamento institucional entre níveis de governo, a segmentação inerente às políticas setoriais, o que reforça os entraves à cooperação intergovernamental.

Antecedendo a Constituição de 1988, é rara a organização horizontal voluntária de municípios para resolverem problemas comuns. Quando isso acontece, essa organização está sempre associada a incentivos estaduais ou federais. No entanto, a Constituição Federal de 1988, em seu capítulo III - Dos estados federados, possui um dispositivo que pode sugerir a possibilidade de obrigatoriedade dos municípios de se integrarem para resolverem esses problemas:

Art. 25. (...) § 3º - “Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”. (BRASIL, 1988).

Dois anos após a criação do Artigo 25 da Constituição supracitado, é formado voluntariamente o *Consórcio Intermunicipal Grande ABC* (criado em 1990 como Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Billings - Grande ABC), pela reunião de

sete municípios que fazem parte da Região Metropolitana de São Paulo, com foco no desenvolvimento regional (o qual iremos tratar no Capítulo 4). Quanto à gestão compartilhada, a Emenda Constitucional n. 19, de 1998, passa a prever expressamente os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. A partir da nova Constituição, consolidada pela Emenda Constitucional n.19, o número de consórcios aumentou, principalmente, os de saúde, seguidos de aquisição e uso de máquinas ou de equipamentos, educação, tratamento ou disposição final do lixo, serviços de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, e, por último, de habitação.

No que se refere ao tema articulação e coordenação das esferas de ação governamental na fase de redemocratização, a discussão sugere que, nas regiões metropolitanas brasileiras, a atuação do poder público não é eficiente, havendo uma falta de ação conjunta entre as várias instâncias governamentais, que objetiva a gestão associada de serviços de interesse comum nessas RMs. Seus efeitos sobre a formulação de políticas públicas revelam a falta de uma política metropolitana federal, gerando um frágil entreteçamento institucional. A partir da década de 1990, surgem consórcios públicos e cooperações e convênios entre os entes federados, mas não necessariamente representativos de uma região metropolitana, sendo esses, ainda, processos incipientes.

### 3.3.2.3 Gestão dos recursos financeiros

A Constituição de 1988 delegou, em termos relativos, mais recursos financeiros para os municípios do que para os estados (SOUZA, 2001b), o que contribui para não haver incentivos por parte dos estados em fomentar gestões metropolitanas (SOUZA, 2003). Por essa razão, os instrumentos de financiamento, se não ausentes, são inexpressivos nas regiões metropolitanas, porém os municípios têm força como entes federativos plenos. Para Azevedo e Mares Guia (2007), as regiões metropolitanas são privadas da dotação de recursos e de linhas próprias de financiamento, apesar de que, na maioria das leis estaduais que instituíram as regiões metropolitanas, há a indicação para a criação de um fundo de desenvolvimento. Mas quase sempre não chegou a ser regulamentada e/ou viabilizada.

A receita fiscal brasileira é baseada na arrecadação de tributos sobre as riquezas produzidas, ou seja, quanto mais a cidade produz, mais ela recebe. Dessa forma, as cidades-

dormitórios mais uma vez ficam dependentes dos repasses financeiros dos estados e da União. Mesmo assim, de acordo com a legislação, uma cidade mais rica não pode injetar verba em outra cidade, salvo em alguns casos excepcionais. Há uma dependência da grande maioria dos municípios quanto a transferências intergovernamentais, com reduzida capacidade de tributação do território. Previsto na Constituição de 1988, destaca-se como uma das principais transferências da União para os municípios o Fundo de Participação dos Municípios – FPM.

A municipalização de políticas e de recursos dificultou a execução de investimentos e programas em critério regional. Ao mesmo tempo, houve um contingenciamento orçamentário para ações nas regiões e um enfraquecimento dos órgãos metropolitanos, com a extinção de alguns (MOURA et al., 2006).

No que se refere ao tema gestão de recursos financeiros na fase de redemocratização, a discussão aponta que as regiões metropolitanas brasileiras carecem de instrumentos de financiamento e são privadas da dotação de recursos, sendo os municípios que mais produzem, os que mais recebem. O rebatimento desse formato na estrutura de governança se expressa na inequidade existente entre os municípios de uma mesma região metropolitana, e seus efeitos sobre a formulação de políticas públicas mostram que não houve linhas de investimentos federais permanentes, e, sim, transferências pontuais de recursos.

#### 3.3.2.4 Formas de planejamento e concertação

O quadro de descentralização política instaurado após a Constituição de 1988 conferiu mais poder aos municípios, representando isso um problema na resolução das questões metropolitanas. Diante desse quadro, os municípios tendem a pensar os seus problemas de forma isolada, evitando ações cooperativas que, de certa forma, não solucionam os problemas metropolitanos, uma vez que ultrapassam os limites territoriais municipais. O planejamento se deu muito mais no nível local, através da elaboração da Lei Orgânica, da obrigatoriedade do Plano Diretor (para cidades com mais de 20 mil habitantes e outros casos) e do Orçamento Plurianual de Investimentos, além da descentralização de alguns serviços públicos, como saúde, assistência e educação, que transformou o município como lócus principal das ações do governo (ANDRADE; CLEMENTINO, 2007).

Quanto às políticas públicas urbanas no governo Sarney (1985-1990), essas não se apresentavam como uma prioridade, o que se agravou mais no governo Collor (1990-1992). No governo FHC (Fernando Henrique Cardoso, 1995-2002), a ausência de políticas públicas

urbanas foi acompanhada por uma série de problemas associados aos processos de metropolização por que o Brasil passava na década de 1990, como o aumento do desemprego urbano, o acirramento das desigualdades sociais e econômicas, a falta de moradia, a deterioração do sistema de transportes e o aumento da violência urbana (ABRUCIO, 2005).

A participação da sociedade na formulação e gestão das políticas públicas passou a ser legitimada, com destaque para a criação dos conselhos municipais (SACRAMENTO, 2004). Na década de 1990, contudo, vieram as experiências de arranjos "cooperativos" entre as administrações municipais, estaduais e federal. Vários conselhos de saúde municipais e estaduais foram estabelecidos desde a implementação do Sistema Único de Saúde (SUS), criado pela Constituição de 1988 (ABRUCIO; COSTA, 1998).

Os anos de 1990 a 1997 caracterizaram-se por um declínio relativo dos movimentos urbanos e por um crescimento dos movimentos rurais, assim como por uma articulação ente grupos nacionais e internacionais. Essa fase abrangeu uma crescente diversidade de interesses e temas. Podem ser citados, como exemplos: os movimentos Viva Rio e Viva São Paulo, cujas preocupações são o desenvolvimento, a segurança e a qualidade de vida urbana nessas duas regiões metropolitanas; o movimento Ética na Política, organizado contra o Presidente Fernando Collor de Mello (1992); o Movimento contra a Renovação Urbana de Áreas Históricas; o Movimento Nacional contra as Reformas Estatais; e a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida (1993-1996). Nessa fase, os sindicatos também cresceram em número e força, antes tolhidos pelas instituições corporativistas ou pelo governo autoritário (CASTRO; CARVALHO, 2002).

Ainda, ocorre o reinício de processos de regulação ambiental e de financiamento de projetos por parte da União, mesmo que não se enquadrando como metropolitanos, que envolvem governos e agências de diversos níveis. Para exemplificar, podem ser citados: os comitês de gestão das bacias hidrográficas, que abrangem inúmeros municípios e, por vezes, mais de um estado, e que ganharam força na década de 1990, assim como consórcios intermunicipais de bacias hidrográficas.

Para Melo (2002), foi experimentada uma série de processos de transformações institucionais, em nível local, através dos mecanismos de controle social e participação popular, que trouxeram avanços nas áreas da saúde, educação, da criança e do adolescente. Essas experimentações, porém, não foram suficientes para criarem uma rede de organizações de gestão de grande capacidade, principalmente, por hoje serem ameaçadas pelo impacto das

estruturas associadas ao crime organizado, a competição fiscal, neolocalismo, dificuldades adicionais de coordenação interinstitucionais, assim como a dificuldade de financiamento para as metrópoles, pois não há recursos federais garantidos para os problemas urbanos, principalmente, para os de infraestrutura urbana, segurança pública e a metropolização da pobreza.

No que se refere ao tema formas de planejamento e concertação na fase de redemocratização, a discussão sugere que as regiões metropolitanas brasileiras não concretizaram um planejamento de perspectiva metropolitana, pois novo arranjo federativo, que garantiu os municípios como entes federativos, provocou uma mudança no plano institucional, passando aos municípios a responsabilidade das ações governamentais. Houve avanços no crescimento de movimentos sociais, mais rurais do que urbanos, mas não ocorreu sua integração ao planejamento. O rebatimento desse formato na estrutura de governança expressa fortemente o lugar de centralidade que ocupam os governos municipais e a forma como estes se articulam com outros níveis de governo e com a sociedade organizada. Os efeitos desse formato sobre a formulação de políticas públicas são os novos instrumentos de política urbana colocados à disposição dos governos locais, não havendo muitos avanços no nível metropolitano.

### 3.3.3 *Resultados na fase de redemocratização*

A descentralização é um fenômeno de ruptura com a política anterior, que foi altamente centralizadora, infligindo ao poder local um espaço em que a oligarquia foi dominante até a década de 1980. A descentralização marcada pelo municipalismo autárquico exige, de certa forma, que os problemas de instância local tenham soluções advindas do governo local, isentando a articulação das esferas subnacionais e nacional da responsabilidade na solução desses problemas. Há então a descoordenação entre as esferas, gerando políticas públicas e ações governamentais que se sobrepõem nas várias esferas de poder.

Também, houve um impacto negativo de mais de uma década de políticas nacionais de *laissez faire* sobre o próprio pacto federativo, isto é, a abertura descontrolada, sem políticas de âmbito industrial e tecnológica compensatórias, deixou suas marcas no próprio pacto federativo, quase transformando-o num sistema cada vez mais competitivo (KLINK, 2009b). Com a nova Constituição, que passou a dar maior legitimidade aos direitos de cidadania e novas formas gestão nas áreas políticas, sociais e econômicas, as mudanças foram visíveis,

pois houve a criação de vários movimentos da sociedade civil e, conseqüentemente, a conquista de uma maior mobilidade social, criando no espaço local a possibilidade da democracia.

Há razões para os limitados progressos feitos pela Constituição brasileira para a governança metropolitana. A instituição das regiões metropolitanas foi introduzida de uma forma *top-down* durante o regime militar, que, mais tarde, complicaria a sua reintrodução no contexto da Assembleia Constituinte, pois essa trajetória de institucionalização foi associada a formas autoritárias de gestão do território. Conseqüentemente, a questão da redemocratização e autonomia do governo local dominou a agenda política. Enquanto isso, os movimentos sociais e os governos locais começaram a reforçar com sucesso a agenda alternativa de governo local autônomo com amplas responsabilidades e financiamento, sendo a questão da governança metropolitana deixada de lado.

Conforme descrito por Azevedo e Mares Guia (2000) e Abrucio e Soares (2001), essas transições têm resultado em um sistema federal de governos locais relativamente independentes e fragmentados, com poucos mecanismos internos para a cooperação intermunicipal e intergovernamental. Ao contrário dos modelos mais cooperativos federais, a natureza compartimentalizada e competitiva da federação brasileira impede o desenvolvimento de mecanismos para a tomada de decisão compartilhada e freios e contrapesos entre as diferentes esferas de governo, facilitando guerras de licitação entre os governos locais e estaduais. Essa natureza fragmentada das relações intergovernamentais se deve à falta de cooperação e conversação na execução de políticas públicas por parte de cada esfera de governo, dificultando a colaboração vertical e horizontal entre as instâncias governamentais (ABRUCIO; SANO, 2012). Grande parte dos governos municipais recebem transferências da União e demonstram pouca autonomia fiscal ou capacidade de tributação do território, refletindo uma dependência fiscal com as instâncias governamentais superiores.

A rápida expansão da economia brasileira, juntamente com a ausência de compensação de políticas federais e regionais tecnológicas, industriais, parece ter acelerado esse comportamento competitivo latente entre os governos locais brasileiros. Esses elementos têm provocado o que Klink (2001) rotula como domínio das forças centrífugas da globalização sobre as áreas metropolitanas individuais (KLINK, 2008, p.104).

Maricato (2006) diz que a globalização trouxe avanços tecnológicos que mudaram a relação espaço e tempo, porém, para a autora, isso significou um retrocesso com relação às políticas sociais, pois, nas cidades brasileiras,

[...] a desregulamentação e a “comodificação” dos serviços públicos decorrente das privatizações, a guerra fiscal, o enfraquecimento do papel social do Estado, as políticas de ajuste econômico tiveram um forte impacto sobre um território já parcialmente desregulado pela tradição de informalidade e descontrole como mostra a história do registro de terras no país. Trata-se de um território fortemente segregado por um mercado imobiliário e de terras altamente restrito e especulativo, e por investimentos públicos que sempre foram aplicados de forma concentrada e socialmente regressiva [...] (MARICATO, 2006).

Houve avanços a partir da Constituição de 1988 com a inclusão dos municípios como entes federativos. A previsão de consórcios públicos e convênios de cooperação entre os entes federados e a competência para a criação e gestão das regiões metropolitanas dada à esfera estadual resultaram em um aumento no número de regiões metropolitanas, passando de nove RMs, em 1974, para 30 unidades, em 2000. O estabelecimento de políticas públicas ambientais e sociais também se mostram como avanços, assim como novas formas de articulações entre municípios e outras instâncias governamentais e a novas agências de desenvolvimento urbano no nível dos governos municipais.

As limitações nesse período se expressam na forma em que esses avanços ocorreram. A nova Constituição confere tratamento genérico à questão metropolitana, e, apesar de serem considerados a Constituição de 1988, o Estatuto da Cidade e o Orçamento Participativo como marcos regulatórios, esses pouco influenciaram na estrutura da governança metropolitana. Mesmo com a proliferação das regiões metropolitanas no país, apesar da autonomia conferida aos municípios, as RMs não obedecem a uma regulação e critérios advindos dos estados, havendo uma heterogeneidade de modelos com diversos critérios. As regiões metropolitanas são privadas da dotação de recursos e de linhas próprias de financiamento, ocorrendo a execução de poucas políticas públicas urbanas metropolitanas, e dando o lugar de centralidade aos governos municipais que articulam com outros níveis de governo e com a sociedade. Um federalismo compartimentalizado vigorou no país, bem como uma competição e uma não-cooperação, bem como uma falta de ação conjunta entre as várias instâncias governamentais no sentido à gestão associada de serviços de interesse comum nas regiões metropolitanas.

### 3.4 Síntese do capítulo

A abordagem mostrou que, na fase desenvolvimentista, caracterizada pela institucionalização *top-down* de nove regiões metropolitanas por um governo autoritário, teve o papel do planejamento e das políticas públicas na formulação de uma agenda metropolitana os seguintes elementos: a alocação de recursos para projetos metropolitanos com fundos e recursos financeiros para o planejamento e execução, em um modelo homogêneo para todas as regiões metropolitanas; a obrigação dos municípios de participar das regiões metropolitanas sem serem consultados, e definida a área de jurisdição pelo governo central, bem como os serviços comuns de interesse metropolitano; a imposição de arranjos institucionais formados por conselho deliberativo e consultivo, sem uma paridade entre representantes das instâncias estaduais e municipais. Ainda, não foram consideradas as peculiaridades de cada região e as diferenças existentes entre as regiões metropolitanas. Como resultado, o desenvolvimento de uma agenda metropolitana nessa fase, com obras de infraestrutura e habitação realizadas, mas uma agenda ligada aos interesses da elite política no poder, sem uma participação da sociedade civil ou uma equidade redistributiva aos municípios que participavam das regiões metropolitanas.

A fase de redemocratização foi caracterizada por um vácuo institucional que se formou durante uma década, ficando as RMs sob a responsabilidade da esfera estadual, e a retração do governo federal em seu papel nessa questão teve consequências que se evidenciaram na falta de integração entre municípios de uma mesma RM e uma acirrada competitividade, gerando uma tendência ao aumento das desigualdades socioespaciais de uma mesma RM.

Os problemas econômicos, sociais e ambientais resultantes desse período foram agravados pela ausência sistemática de políticas públicas adequadas, resultando numa crescente deterioração da qualidade de vida urbana. Para Fiori (2001), o início dos anos 1980 testemunhou o fim da era desenvolvimentista (MORAES; CIDADE, 2010).

De acordo com Souza (2003), podemos entender que as entidades metropolitanas não sobreviveram à redemocratização com a ajuda do conceito de *path dependency*, dado que as entidades gestoras das RMs, criadas pelo regime militar como resposta à urbanização acelerada dos anos 1970, se mostraram incompatíveis com a mudança de regime político, de autoritário para democrático. Para a autora, apesar de criarem mecanismos de cooperação entre os governos, as RMs se mostraram incompatíveis com a trajetória histórica dos

municípios brasileiros. Como resultado, as escolhas feitas pelos constituintes nacionais e estaduais, no mais importante momento crítico (*critical juncture*) da redemocratização, que foi a elaboração de uma nova constituição, foram influenciadas por aquelas feitas anteriormente em relação às entidades metropolitanas e a forma de administrar as grandes cidades.

A emancipação de distritos municipais e a inexistência de mecanismos de cooperação intergovernamental suprimem o papel do governo como ator público no incentivo de ações cooperativas que têm grande impacto na construção de uma estratégia de desenvolvimento metropolitano, pois pode estabelecer mecanismos de concertação e negociação entre os atores econômicos, sociais e políticos, mas, para isso, é preciso que haja uma superação da concepção localista de política pública inerente aos modelos de planejamento em moda, como o planejamento estratégico.

Dessa forma, ocorre outro momento crítico, que foi a atuação dos estados na criação das novas regiões metropolitanas. Novamente, remetendo à experiência passada da imposição das regiões metropolitanas pelo governo autoritário, os estados não estabeleceram normas e critérios para a criação das novas regiões metropolitanas, havendo uma diversidade de modelos que não obedecem a características metropolitanas.

Assim, no que se refere à fase de redemocratização, podemos inferir que o papel do planejamento e das políticas públicas na formulação de uma agenda metropolitana foi de desregulamentação das políticas públicas e recuo nos investimentos públicos, havendo poucos avanços na escala metropolitana.

## CAPÍTULO 4

### PLANEJAMENTO, POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO METROPOLITANA BRASILEIRA NA FASE NEODESENVOLVIMENTISTA (2003-2010)

#### 4.1 Contexto socioeconômico e ambiental

Este capítulo procura responder à terceira questão de pesquisa, que indaga em que medida os sistemas de governança metropolitana da fase neodesenvolvimentista brasileira têm sido capazes de influenciar na formulação de uma agenda metropolitana.

No Brasil, a fase neodesenvolvimentista tem início com o governo Lula, com dois mandatos seguidos, de 2003 a 2010. Na verdade, as mudanças econômicas, socioespaciais e institucionais ocorridas nesse período podem ser caracterizadas como a fase neodesenvolvimentista brasileira. Para Santos (apud OBSERVATÓRIO, 2013), inicia-se um novo ciclo desenvolvimentista marcado por políticas econômicas de expansão do emprego formal e distribuição de renda que rompem com o ciclo de acumulação da riqueza da fase neoliberal. Ainda, o autor assinala que, além do crescimento econômico e o controle da inflação, nesse período, constituiu-se uma ampla política de proteção social e a retomada do papel planejador do Estado. Já um grupo de economistas, representados por Filgueiras, argumentam que o período dessa década, 2000 a 2010, representa no país a continuidade da lógica econômica anterior, também no governo Lula, chamada de neoliberalismo periférico. Ambas as correntes atestam uma mudança social caracterizada pela redução do nível de pobreza, acompanhada de uma presença mais incisiva do Estado no processo econômico (FILGUEIRAS; PINHEIRO et al. apud OBSERVATÓRIO, 2013).

Na perspectiva de Luiz Cesar de Queiróz Ribeiro, apesar que, nessa nova etapa, o urbano continue tendo o papel de suporte de alianças de classes, ocorre, por outro lado, a presença dos novos interesses financeiros e abre para um cenário de padrão de gestão do território, não otimista, no qual a propriedade privada e o mercado autorregulado serão os únicos mecanismos de acesso ao solo urbano (OBSERVATÓRIO, 2013). Assim, o processo de urbanização no Brasil, mesmo com sucessos da política econômica refletindo-se na expansão da infraestrutura das cidades, carrega um modelo marcado por disparidades

socioespaciais, ineficiência e grande degradação ambiental<sup>22</sup>, cujas marcas continuam presentes em várias dimensões do processo de urbanização (ROLNIK; KLINK, 2011).

Portanto, o processo de “reestruturação socioproductiva e territorial” (ROLNIK; KLINK, 2011, p.91) tem como resultado diferentes expressões: mudanças econômicas, como o mercado de trabalho e estrutura produtiva; socioespaciais, como a segregação, desigualdades e sociabilidade; e institucionais, como o padrão de governança das metrópoles, marcando o território brasileiro na escala urbana e macrorregional (OBSERVATÓRIO, 2013).

Oliva (2010) afirma que há uma ruptura com a agenda herdada do período de predominância do paradigma neoliberal, embora suas consequências fossem percebidas alguns anos mais tarde. Segundo o autor, as políticas socioeconômicas dessa fase, que ele denomina de “novo desenvolvimentismo”, foram, em parte, antecedidas no governo anterior (de FHC), mas tinham abrangência e alcance reduzidos e não eram articuladas e concatenadas. Dentre as políticas da fase neodesenvolvimentista figuram: políticas de habitação e saneamento básico com forte conotação social; novos programas sociais; e políticas de renda mais específicas para o combate à pobreza e exclusão social.

Quanto às políticas socioeconômicas, segundo Rolnik e Klink (2011), foram implementados nesse período programas que visavam a reduzir a linha de pobreza, e dirigidos a uma população que se encontrava no nível de subsistência, mediante programas de transferência de renda como o Bolsa-Família e um conjunto de políticas sociais destinadas a aumentar as oportunidades de empreendedorismo e desenvolvimento econômico. Os bancos e fundos públicos – na provisão de crédito e recursos na alavancagem de investimentos públicos e privados, com atenção a obras de infraestrutura e habitação financiada, como o PAC-Programa de Aceleração do Crescimento<sup>23</sup> (lançado em 2007) e o Programa Minha Casa, Minha Vida- PMCMV<sup>24</sup> – marcaram a retomada de seu papel no desenvolvimento econômico do país.

---

<sup>22</sup> Na perspectiva de Cidade e Jatobá (2012, p.11, “a forma como a cidade é socialmente produzida... resulta em degradação ambiental urbana, com processos socialmente desiguais de qualificação do espaço urbano; e esta, por sua vez, se reflete na exacerbação das desigualdades socioespaciais”.

<sup>23</sup> Em 2007, a previsão de investimentos para o PAC foi da ordem de 503,9 bilhões de reais até o ano de 2010. Em 2009, mais um aporte de 142 bilhões de reais. Em 2011, a segunda fase do programa pelo governo Dilma Rousseff, o PAC 2, com investimentos da ordem de R\$ 955 bilhões até 2014. Os principais recursos, investimentos e ações do PAC se destinam às regiões metropolitanas.

<sup>24</sup> Os projetos do PMCMV envolviam investimentos da ordem de R\$ 500 bilhões entre 2007 e 2010, incluindo um programa destinado à urbanização de assentamentos precários, concentrando cerca de R\$ 13 bilhões do



Um estudo do IPEA (2011) explica que, como as regiões metropolitanas passaram a ser criadas por legislação estadual, surgem diversas soluções e arranjos institucionais configurando “uma fragmentação institucional da gestão metropolitana” (p.8). Essa fragmentação ocorre na gestão metropolitana e apresenta-se de forma dispersa devido às diferentes legislações estaduais e pelo fato de não haver uma legislação específica no nível federal para orientar e regular esta gestão. O documento complementa que a gestão dessas RMs “obedece exclusivamente aos interesses e motivações dos estados” (p.8).

Figura 16 - Regiões metropolitanas 2010 - 39 unidades



Fonte: Observatório das Metrôpoles (2010)

Observa-se na Figura 16 que a criação das novas regiões metropolitanas se concentram na borda litorânea do país, lugar onde se concentra grande parte da população. O estado do Rio Grande do Sul continuou com uma única RM, em Porto Alegre. A única RIDE com características metropolitanas é a do Distrito Federal. Há uma discrepância na densidade populacional de regiões metropolitanas, quando comparadas São Paulo e Rio de Janeiro,

consideradas megacidades, com a Carbonífera e Tubarão em Santa Catarina, consideradas pequenas aglomerações urbanas. Segundo Ribeiro e Santos (2010, p.48), “de um lado, temos São Paulo e Rio de Janeiro com densidades demográficas de 2.220 e 1.899 habitantes por km<sup>2</sup>, respectivamente, e de outro Tubarão e Carbonífera, em Santa Catarina, com apenas 19,54 e 87,7 habitantes por km<sup>2</sup>”. Assim, tomando como exemplo as regiões metropolitanas criadas em Santa Catarina, não há densidade demográfica ou conturbação entre seus municípios limítrofes que justifiquem essa denominação metropolitana.

Figura 17 - Regiões metropolitanas 2013 – 57 unidades



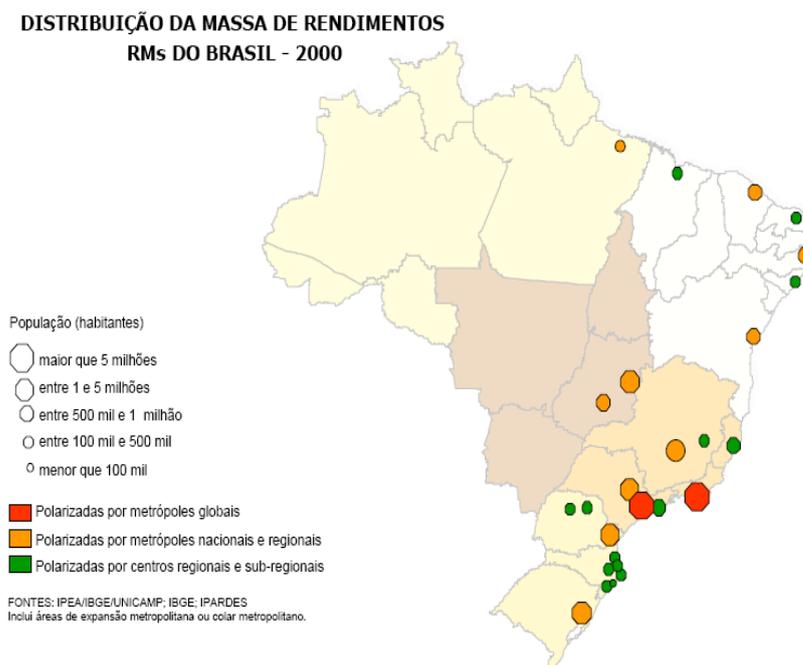
Fonte: Silva (2013)

Observa-se na Figura 17, e anteriores, que o estado de Santa Catarina aparece mantendo suas regiões metropolitanas, atualmente, em número de nove. Essas RMs foram extintas por Lei Complementar do estado em 2007 e novamente recriadas em 2010, ocorrendo críticas à falta de parâmetros para sua institucionalização. O estado da Paraíba é o que apresenta um maior número de RMs, 12 no total, sendo a RM de João Pessoa criada em 2003, e o restante institucionalizado entre 2011 a 2013. As RMs criadas na Paraíba também se inserem no mesmo comentário feito quanto à criação das RMs em Santa Catarina.

No Brasil, o intenso processo de metropolização institucional não foi acompanhado pela criação de sistemas de gestão metropolitanas efetivas e democráticas, sendo os arranjos de gestão e organização adotados, bem como o financiamento das áreas metropolitanas, pontos frágeis no sistema de governança (IPEA, 2010; OBSERVATÓRIO 2009; MAGALHÃES, 2010).

Para Abrucio (2009), as regiões metropolitanas brasileiras requerem uma gestão diferenciada de outras cidades, pois aquelas (as RMs) têm uma complexidade e, ao mesmo tempo, um paradoxo. Para exemplificar, o autor cita a política do programa Bolsa-Família, de combate à pobreza. Essa política pode funcionar numa região específica do semiárido, mas, em uma RM, não trará resultados, pelo fato de as regiões metropolitanas funcionarem em uma dinâmica diferente e demandarem uma abordagem diferenciada. O autor argumenta que o que torna a questão metropolitana importante é o peso delas na sociedade brasileira: mais da metade da população brasileira mora nas RMs, e a imagem de progresso urbano que se tem no Brasil são essas RMs (Figuras 18 e 19).

Figura 18 - Distribuição da Massa de Rendimentos nas RMs do Brasil

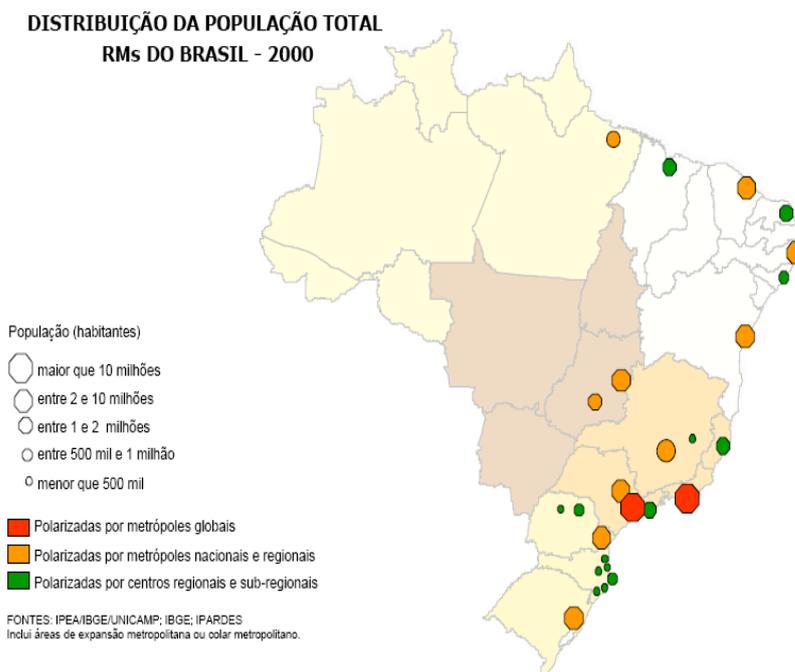


Fonte: IPARDES (2004)

A Figura 18 mostra regiões com distintos pesos no que se refere à participação na renda e na dinâmica da economia, com destaque para São Paulo, com 178 das 500 maiores empresas do Brasil e uma massa de rendimento pessoal que se aproxima de 1/3 da massa total do conjunto das regiões metropolitanas brasileiras (RIBEIRO;SANTOS, 2010).

Assim, no contexto brasileiro, as metrópoles são unidades capazes de polarizar o território nas escalas nacional, regional e local e se constituem como centros do poder econômico, social e político (OBSERVATÓRIO, 2012).

Figura 19 - Distribuição da População Total nas RMs do Brasil



Fonte: IPARDES ( 2004)

Quanto à questão de financiamento para um projeto metropolitano, Rezende (2010) assinala ser de grande relevância a existência de um fundo voltado para essa finalidade. Pelo fato de os três níveis de governo no Brasil terem autonomia, existe a dificuldade de uma cooperação para esse fim devido ao exacerbamento de um “municipalismo autárquico”<sup>25</sup> (MAGALHÃES, 2010, p.21).

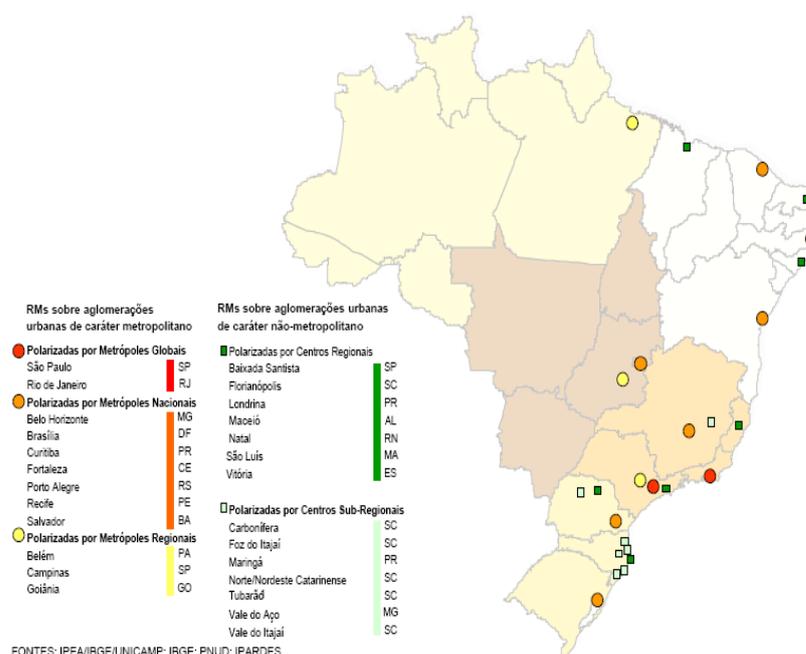
Vale destacar que as maiores receitas dos municípios metropolitanos provêm da arrecadação do Imposto sobre Serviços - ISS e da transferência do ICMS. Schvarsberg (2011, p.26) afirma que “a imensa maioria dos municípios brasileiros sobrevive do ponto de vista financeiro em função do repasse de recursos federais do FPM - Fundo de Participação dos Municípios”, bem como dos repasses constitucionais de saúde e educação, e outros setores. Magalhães (2010, p.21) enfatiza que “o fato de não existir um ente no nível metropolitano com existência fiscal deixa a questão metropolitana unicamente na mão do ente estadual, obstruindo o enfrentamento da problemática metropolitana”. Já Rezende (2010) sugere um regime de contrapartidas federais ao aporte de recursos estaduais e municipais, vinculados ao plano metropolitano, como um incentivo eficaz de cooperação metropolitana.

<sup>25</sup> Expressão cunhada por Celso Daniel, que foi prefeito de Santo André (SP), um dos idealizadores do Consórcio Intermunicipal Grande ABC. Segundo Rezende (2010), a expressão se traduz como a visão de que as prefeituras seriam capazes por si só de formular e implementar todas as políticas públicas.

Os extremos de pobreza e riqueza nas regiões metropolitanas brasileiras apresentam um alto contraste. Estudo do IPEA (2008), denominado “Pobreza e Riqueza no Brasil Metropolitano”, demonstra como, no período de 2002 a 2008, a porcentagem de pobres e ricos tem uma leve oscilação, mas não se reverte. A Figura 20 mostra as categorias de hierarquia das regiões metropolitanas.

Em estudo realizado pelo Observatório das Metrôpoles (2012), são analisadas 51 regiões metropolitanas brasileiras<sup>26</sup>, tendo 12 unidades<sup>27</sup>, segundo a metodologia utilizada no estudo, natureza metropolitana, e são tomadas como referência as categorias da hierarquia dos centros da rede urbana, do REGIC-2007.

Figura 20 - Hierarquização das regiões metropolitanas



Fonte: IPARDES (2004)

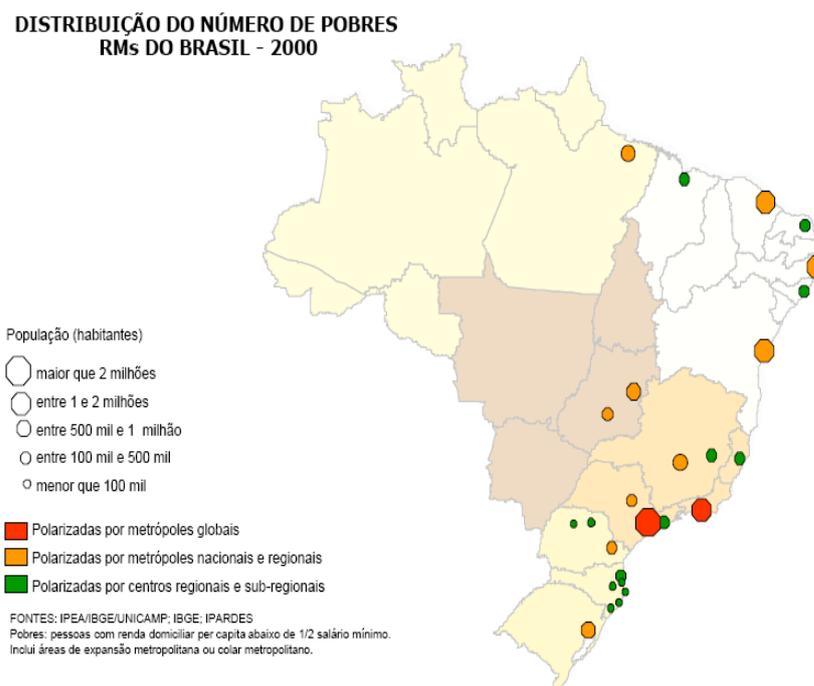
<sup>26</sup> O universo de unidades institucionalizadas analisadas somam 59. Além das 51 regiões metropolitanas, incluem-se 3 Regiões Integradas de Desenvolvimento e 5 Aglomerações Urbanas. A data limite para a inclusão das regiões metropolitanas no estudo foi 30 de agosto de 2012.

<sup>27</sup> As 12 unidades tomadas como referência: São Paulo, considerada Grande Metrôpole Nacional; Rio de Janeiro e Brasília, consideradas Metrôpoles Nacionais; e Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, Manaus, Porto Alegre, Recife e Salvador, como Metrôpoles.

O estudo do IPEA realizado em 2008 é anterior ao estudo realizado pelo Observatório das Metrôpoles, citado no parágrafo anterior – Manaus toma o lugar de Campinas na hierarquia dos centros urbanos, além do que, os dois estudos apresentam metodologias diferentes.

O Brasil expressa a sua desigualdade não somente nos extremos de pobreza e riqueza vistos em suas metrôpoles e regiões metropolitanas, mas também no aspecto regional das suas cinco regiões (Figura 21). As regiões metropolitanas sofrem de problemas socioambientais resultantes da falta de políticas públicas sobre esse assunto. As mortes por desmoronamento, causadas pela ocupação irregular de encostas, cresceram a cada ano. Dos habitantes de áreas urbanas, 60 milhões aproximadamente não têm coleta de esgotos e, do esgoto coletado, 75% é jogado *in natura* nos córregos, rios, lagos, praias e etc. (SNIS/MINCID apud MARICATO, 2003).

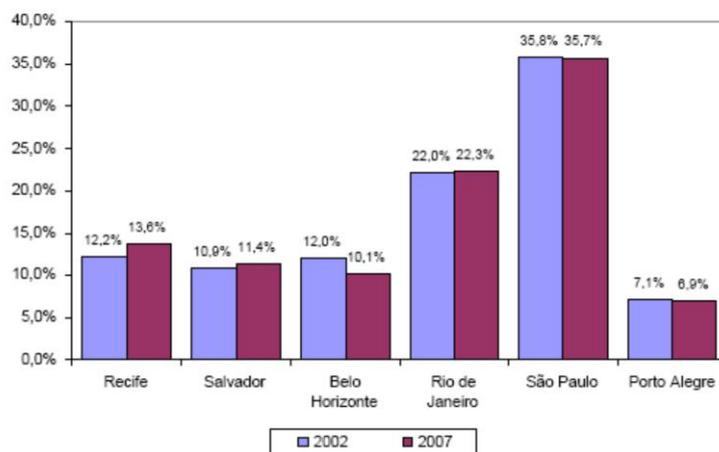
Figura 21 - Distribuição do número de pobres em RMs brasileiras – 2000



Fonte: IPARDES (2004)

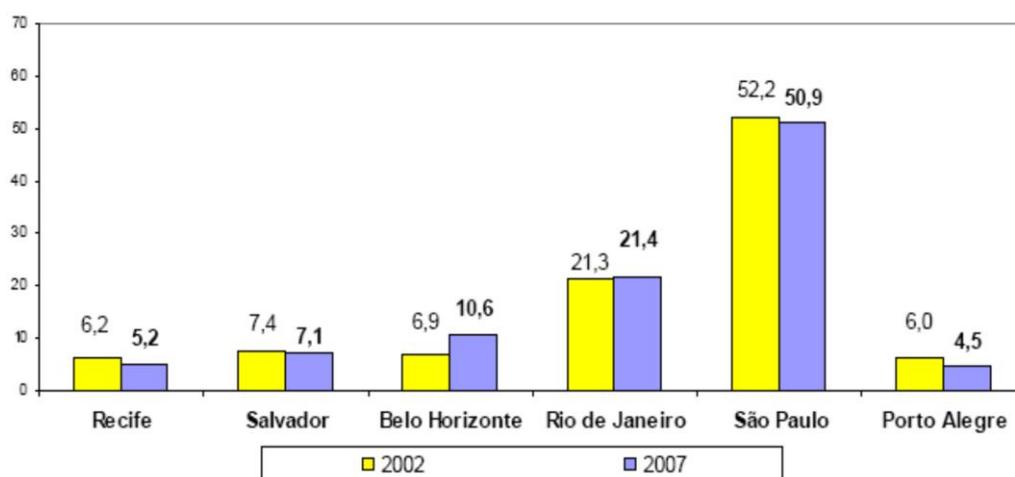
As Figuras 22 e 23 demonstram, por meio de gráficos, a proporção de pobres e ricos em seis metrôpoles analisadas.

Figura 22 - Participação de cada RM no total de pobres metropolitanos, 2002-2007 (total 100%)



Fonte: IPARDES (2004)

Figura 23 - Participação da cada RM no total de indivíduos metropolitanos do estrato superior de renda\*, 2002 e 2007 (total 100%)



(\*) renda familiar acima de 40 salários mínimos mensais, R\$ 10,0 mil, com valor real atualizado em janeiro de 2008

Fonte: IPARDES (2004)

Como já discutido no referencial teórico desta tese, sobre fragmentação e segregação socioespacial, exclusão territorial (ROLNIK, 2002), a visão da cidade formal e a negação da cidade ilegal (MARICATO, 2000), a desigualdade se manifesta também no acesso a serviços

de uso comum, na utilização da infraestrutura para alguns, no direito à moradia e tantas outras questões sociais.

Assim, a questão das disparidades e do desenvolvimento desigual tem suas repercussões espaciais. Nas regiões metropolitanas, a pobreza urbana está concentrada em suas periferias (SCHVARSBERG, 2011, p.22). Maricato (2011) afirma que a urbanização da pobreza, representada pela favelização ou periferização, se expressa na urbanização dispersa (*urban sprawl*), inspirada no modelo dos subúrbios americanos, que estão presentes nas cidades dos países da periferia do capitalismo, dividindo o entorno das cidades regiões com a ocupação irregular de baixa renda. São os chamados *gated communities*, guetos, cidadelas, condomínios fechados.

Expressões como a de Beck (2000 apud PUNCH et al., 2007, p.47), a respeito do quadro geral mundial da desigualdade, “...forças motrizes e expressões de uma nova polarização e estratificação da população mundial em ricos globalizados e pobres localizados”, se complementa com a análise de Eagleton (apud PUNCH et al., 2007, p.47), para o qual o problema reside na questão: “os ricos têm a mobilidade enquanto os pobres a localidade”. O autor continua sua reflexão, concluindo que os pobres têm a localidade até que os ricos “ponham a mão nela”, pois “os ricos são globais e os pobres locais... até o ponto em que os ricos apreciem os benefícios da localidade” (p.47).

## 4.2 Marcos regulatórios gerais

Uma série de leis federais relacionadas às políticas urbanas e regionais foi criada no período de 2003 a 2010 (e até a atualidade 2013) e regulamentada, atingindo vários setores e temas da questão metropolitana, definindo a retomada do governo federal e sua atuação nessas políticas:

- Lei das Parcerias Público-Privadas - PPP, nº 11.079/2004, que propicia o ingresso de recursos do setor privado na consecução de serviços públicos, mediante o compartilhamento de riscos;
- Lei do Consórcio Público, nº 11.107/2005, que estabelece as normas gerais de contratação de consórcios públicos e autoriza a gestão associada de serviços públicos entre municípios;

- Política Nacional da Habitação, aprovada em 2004, tem como componentes principais a Integração Urbana de Assentamentos Precários, a urbanização, regularização fundiária e inserção de assentamentos precários, a provisão da habitação e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano;
- Lei Federal de Saneamento Básico, nº 11.445/2007, que institui diretrizes para o conjunto de serviços de abastecimento público de água potável, coleta, tratamento e disposição final adequada dos esgotos sanitários, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, além da limpeza urbana e o manejo dos resíduos sólidos;
- Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC, Lei nº 12.187/2009, que estabelece como um de seus objetivos a redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE) oriundas das atividades humanas, nas suas diferentes fontes, inclusive, referente aos resíduos;
- Política Nacional dos Resíduos Sólidos, Lei nº 12.305/2010, que estabelece princípios, objetivos, instrumentos e diretrizes para a gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos, as responsabilidades dos geradores, do poder público, e dos consumidores, bem como os instrumentos econômicos aplicáveis;
- Política Nacional de Mobilidade Urbana, Lei nº 12.587/2012, que é instrumento da política de desenvolvimento urbano e objetiva a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município;
- Projeto de Lei Estatuto da Metrópole, PL nº 3.460/2004, que institui diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano.

A consolidação do Orçamento Participativo - OP, conforme breve introdução no Capítulo 3, não tem decreto estabelecido e não é uma lei institucionalizada, e seu objetivo é gerar uma maior participação dos cidadãos quanto ao financiamento da gestão urbana. Sua função primária é atuar como um instrumento de empoderamento e inclusão social, sendo a participação e impacto social suas principais dimensões (IADB, 2005). Wampler e Avritzer (2004) assinalam que programas de OP criam formas de tomada de decisão pública que habilitam os cidadãos a se engajarem na elaboração de políticas. Os autores explicam que as instituições que atuam com o OP buscam aumentar a *accountability*, inibem a corrupção,

evitam a alocação arbitrária de recursos públicos e superam o legado de desempoderamento do clientelismo.

Nesta tese, interessa-nos adentrar em duas políticas federais, a *Lei do Consórcio Público* e o *Projeto de Lei Estatuto da MetrÓpole*, ainda em tramitação. O Orçamento Participativo explicitado no parágrafo anterior servirá como dado para a abordagem da próxima seção.

### Lei do Consórcio Público

As iniciativas de consórcio intermunicipal começaram no Brasil como um modelo de associações horizontal e *bottom-up*, o oposto à institucionalização *top-down* inicial das regiões metropolitanas caracterizadas por uma associação coercitiva. As primeiras experiências são da década de 1960, no estado de São Paulo, e se caracterizaram por arranjos organizados baseados em associação voluntária (EGHRARI, 2011). Os consórcios surgidos na década de 1980 e 1990 se focaram mais em temas da saúde, meio ambiente e desenvolvimento humano, sendo poucos os exemplos na área intermunicipal de desenvolvimento regional. Losada (2010) assinala para as diversas funções de consórcio público intermunicipal, argumentando que

[...] também é possível utilizar o consórcio público para funções públicas integradas de interesse metropolitano, como planejamento e elaboração de projetos estruturantes do território, além de assistência técnica aos municípios e diversas ações administrativas comuns e de tecnologia da informação. Além disso, o consórcio público, apesar de formado exclusivamente pelos entes da federação, também pode ser instrumento favorecedor da governança metropolitana, mediante constituição de câmaras ou conselhos com participação social (LOSADA, 2010, p. 192).

Portanto, a Lei do Consórcio Público visa a regulamentar os mecanismos de cooperação intergovernamental e promover articulações em parcerias horizontais (entre municípios ou entre estados) e verticais (entre as esferas governamentais, consórcio de estado com municípios, ou da União com municípios). A tendência é, com sua consolidação, diminuir os efeitos do municipalismo autárquico, podendo serem realizados diversos arranjos horizontais e verticais. Com essa lei, os arranjos tidos como voluntários e informais se tornam legalmente formais em um número crescente no Brasil.

O consórcio possui personalidade jurídica de direito público ou de direito privado. Assim, a execução das receitas e despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas. Os consórcios de direito privado não podem exercer a regulação de serviços públicos.

Abrucio (2005) ressalta que, devido aos mecanismos da guerra fiscal, ainda presentes, a tendência aponta que os municípios possam competir para a obtenção de fundos públicos de outros níveis governamentais para investimentos privados, em uma guerra de forma predatória. O autor enfatiza a importância da coordenação federal para a cooperação intermunicipal consorciada.

#### Projeto de Lei Estatuto da Metrópole

Em 2012 e em 2013, houve uma retomada de discussões no Congresso sobre o Projeto de Lei nº 3.460/2004, denominado Estatuto das Metrôpoles, o qual, de acordo com o IPEA (2011, p.18), “propõe uma regulamentação das unidades regionais urbanas que organize a ação dos entes federados nos territórios em que funções públicas de interesse comum devam ser compartilhadas”.

Moura e Carvalho (2012) explicam que, quanto às regiões metropolitanas brasileiras, ao serem delegadas a sua institucionalização pelos estados da federação, não houve o estabelecimento de parâmetros mínimos que pudessem ser orientadores do processo em nível nacional. Nesse sentido, os estados estabelecem seus próprios critérios, muitas vezes, priorizando suas realidades e demandas, resultando em disparidades e na busca de recursos federais para a institucionalização de novas unidades metropolitanas.

O projeto de lei supracitado estabelece as diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano e cria o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas. Ainda, atribui ao Ministério das Cidades, de forma articulada com as unidades subnacionais regionais urbanas, a elaboração dos planos nacional, regionais e setoriais urbanos de ordem territorial e de desenvolvimento econômico e social, a serem instituídos por lei.

Segundo o IPEA (2011), o PL - Estatuto da Metrópole não avança na definição das RMs, tratando exclusivamente da continuidade da urbanização entre municípios e da dimensão populacional desses. O Projeto de Lei também não indica um instrumento legal aceito nacionalmente para a conceituação das regiões metropolitanas, pois a falta desse

instrumento ocasiona dificuldades para a destinação das ações, políticas e investimentos públicos que tendem a priorizar as RMs. Moura e Carvalho (2012) compactuam dessa visão quanto à inadequação da PL em certos pontos: a falta da relação da organização do espaço com os aspectos sociais e econômicos, o estabelecimento de variáveis demográficas para os núcleos das regiões metropolitanas (5% da população do país, somente São Paulo se enquadra) e a não delimitação dessas unidades metropolitanas. Para as autoras, urge “um novo projeto que dê centralidade às metrópoles, suas aglomerações e à dinâmica da metropolização que vem transformando substancialmente o território brasileiro neste estágio avançado da urbanização”.

### **4.3 Resultados da fase neodesenvolvimentista**

Nesta parte, a discussão buscou compreender aspectos da terceira questão relativos a traços gerais dos sistemas de governança metropolitana da fase neodesenvolvimentista brasileira e seu papel na formulação de uma agenda metropolitana.

Essa fase se caracterizou por um crescimento econômico, uma ampla política de proteção social e a retomada do papel planejador do Estado. As políticas socioeconômicas foram implementadas por meio de programas que visavam a reduzir a linha de pobreza. Os programas PAC e Minha Casa, Minha Vida marcaram a retomada do desenvolvimento econômico no país com grandes recursos e investimentos, inclusive, nas regiões metropolitanas. Mas, mesmo com essa expansão da infraestrutura e habitação, o processo de urbanização no país ainda carrega um modelo marcado por disparidades socioespaciais.

Uma institucionalização metropolitana se intensificou, sendo estabelecidas, de 2002 a 2012, mais de 20 regiões metropolitanas através de leis editadas pelos governos estaduais, totalizando mais de 50. Existe uma fragmentação da gestão metropolitana devido às diferentes legislações estaduais e pelo fato de não haver uma legislação específica no nível federal para orientar e regular essa gestão. Uma série de leis federais relacionadas às políticas urbanas e regionais foi criada a partir de 2003, com destaque para a Lei do Consórcio Público e para o PL - Estatuto da Metrópole.

Em síntese, os avanços refletem os esforços da parte do governo federal em estabelecer políticas nacionais que orientassem modos de gestão dos municípios (e indiretamente as regiões metropolitanas) quanto aos vários assuntos urbanos, em trâmite no

Congresso Nacional, às vezes, por quase uma década até serem aprovados. A injeção de recursos em programas como o PAC, Minha Casa Minha Vida, e outros, ainda não conseguem atingir índices positivos para o déficit habitacional e os problemas socioambientais nas grandes metrópoles brasileiras. Grande parte das prefeituras brasileiras recebem verbas do Fundo de Participação dos Municípios, do governo federal, sendo o percentual determinado pela faixa populacional. O número de regiões metropolitanas legisladas pelos estados aumentou, diferenciadas em seus vários arranjos institucionais, exigindo uma política nacional que atenda a uma dinâmica de maior cooperação e gestão efetiva de seus municípios e da RM como um todo.

#### **4.4 Quatro modelos de gestão metropolitana: fragmentada, centralizadora, híbrida e consorciada**

Para se chegar a essas quatro regiões metropolitanas, correspondendo a quatro modelos de gestão, recordamos o Capítulo 1, o qual definiu em seu arcabouço teórico os vários tipos de planejamento e gestão metropolitanos, elementos de governança e o funcionamento de um sistema de governança. A experiência do Canadá e a governança metropolitana estudada, utilizando a região de Montreal nas bases analíticas, orientaram o refinamento de quatro regiões metropolitanas, sobre as mais de 50 presentes hoje no país. Vemos que, atualmente, há duas formas ou modelos no país de se instituírem regiões metropolitanas: uma, por meio de uma ação de protagonismo dos governos estaduais e, outra, por associativismo.

Dentre o modelo protagonista dos governos estaduais, a inclusão de RMs, que foram formadas durante a primeira institucionalização forçada por legislação federal, figura nesse refinamento. No caso da Região Metropolitana de Salvador, configuram em sua evolução metropolitana características de um “*engessamento*” institucional com poucas dinâmicas inovadoras que perduram há quatro décadas, o que acarreta um espaço político *fragmentado*. A Região Metropolitana de Curitiba é retratada no cenário internacional por suas histórias de sucesso quanto à governança urbana presente na cidade de Curitiba e revela uma gestão *centralizadora*, por parte da cidade de Curitiba, sendo que a agência de planejamento da RM, a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba, tem uma fraca atuação na região metropolitana. A Região Metropolitana de Belo Horizonte é conhecida por sua inovação em arranjos institucionais que diferem da sua formação institucionalizada há 40 anos e que

denominamos de gestão metropolitana *híbrida*. Por fim, o Consórcio Intermunicipal Grande ABC, que não é a única área metropolitana formada por associativismo no Brasil, mas tem uma experiência considerável e inovadora nos aspectos de sua governança *consorciada* focada no desenvolvimento regional.

Essas experiências metropolitanas têm suas leituras com base nos quatro critérios ou parâmetros já apresentados nos capítulos anteriores. Salvador, Curitiba e Belo Horizonte são classificadas no estudo REGIC - *Região de Influência das Cidades* do IBGE como metrópoles (em nível e subnível). A Região do ABC faz parte da Região Metropolitana de São Paulo, que, por sua vez, está classificada como metrópole (em nível), e grande metrópole nacional (em subnível).

#### **4.5 Características estruturais da gestão metropolitana fragmentada**

##### Antecedentes e contexto socioeconômico, político e ambiental da Região Metropolitana de Salvador-RMS

A RMS tem uma população de quase 3,6 milhões (IBGE, 2010), sendo Salvador a cidade pólo, concentrando 75% da população da RM e polariza fortemente os outros 12 municípios. A cidade de Salvador se destaca como um centro comercial e financeiro, bem como de serviços, saúde e educação. A partir da década de 1990, a cidade de Salvador e sua região metropolitana passam a estar inseridas em uma principal rede nodal de turismo nacional que faz com que os interesses dos vários setores do capital privado sejam assegurados pela administração local. Ao mesmo tempo, segundo Almeida (2008), essa RMS, no ano 2000, foi a recordista brasileira do desemprego e apresentou um dos piores índices de desigualdade entre dez das mais importantes regiões metropolitanas do país.

Com o propósito de compreendermos as dinâmicas atuantes na região metropolitana de Salvador, vale recorrer à evolução urbana e econômica da região. Franco (2009, p.372) faz essa cronologia, afirmando que, a partir dos anos 1950, Salvador “emerge como um novo pólo articulador de uma região urbano-industrial, sob a supremacia da região Sudeste”. Inicia-se com as atividades de extração e refino do petróleo, passando por investimentos industriais na década de 1960. Na década seguinte, com a implantação do Pólo Petroquímico de Camaçari, converte-se no eixo dinâmico na economia regional e baiana. A autora explica que, “politicamente, tal processo configuraria a versão baiana da modernização conservadora

brasileira – o *carlismo*<sup>28</sup> – uma combinação de modernização econômica com conservantismo político, mediante a conciliação de interesses políticos com os de setores hegemônicos do capitalismo nacional” (FRANCO, 2009, p.373).

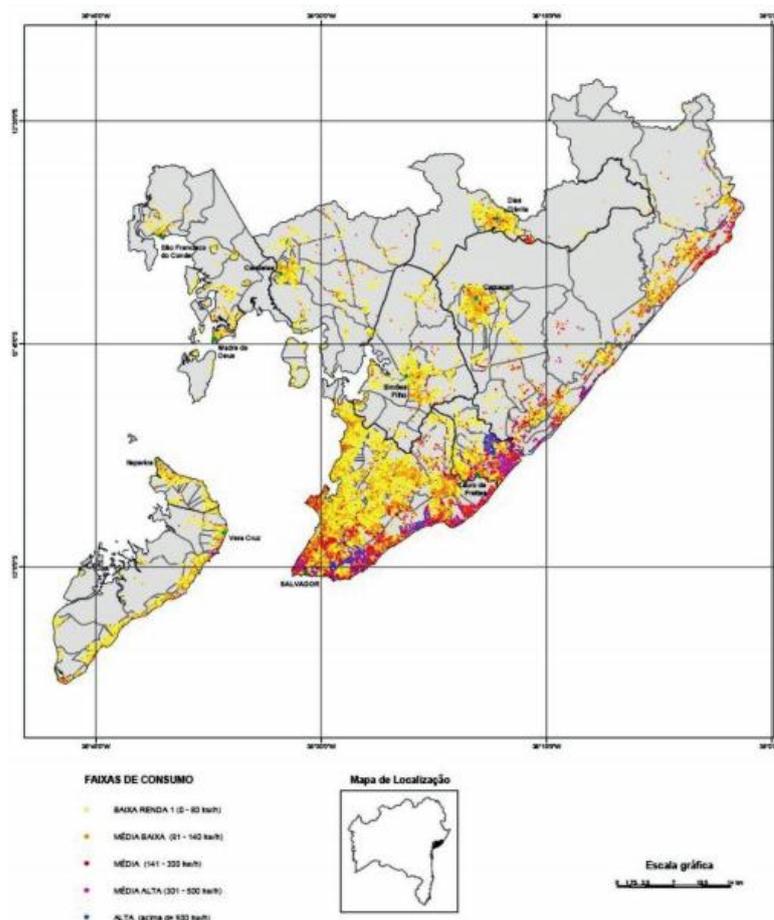
Franco (2009) ainda registra uma estrutura de rede urbana periférica formada nas décadas de 1970 e 1980, localizada mais no interior da região metropolitana, a qual se tornou “*locus* de residência e de consumo de grandes parcelas de trabalhadores, cujas precárias condições de inserção ocupacional e os baixos níveis de remuneração por ela (a rede urbana periférica) propiciados fazem da pobreza desse urbano uma redundância” (p.373). As camadas de renda média e alta se instalaram na orla metropolitana, que compreende a orla marítima do município de Camaçari e a de Lauro de Freitas a Salvador, em condomínios implantados em áreas antes mais afastadas e ocupadas pelas camadas populares ou por atividades agrícolas, e que passa a ter uma segmentação de padrões habitacionais e investimentos imobiliários mais sofisticados. A tendência dessa ocupação mais recente por investimentos turísticos sofisticados incorpora o discurso sobre as cidades globais e o empreendedorismo urbano a ele associado (CARVALHO et al., 2010).

Franco (2009, p.374) aponta que, na década de 1990, “as desigualdades entre núcleo e periferia destacavam a RMS como a portadora da maior proporção de pobres dentre as regiões metropolitanas brasileiras, presentes tanto no núcleo como na periferia”. Essa grave configuração da desigualdade sócioeconômica se reflete fortemente no tecido metropolitano fragmentado e contraditório: na Figura 24, fica clara a ocupação no interior da RMS, a periferia, pelo estrato social mais baixo e, na orla, pelas camadas sociais mais altas.

---

<sup>28</sup> A autora se refere ao *carlismo* em referência a Antonio Carlos Magalhães-ACM, líder político que efetuou a extensão e prolongamento do autoritarismo na Bahia, cujo legado tem seus resquícios até hoje.

Figura 24 - Consumo Residencial Médio de Energia Elétrica, Região Metropolitana de Salvador, 2005



Fonte : Franco (2012)

Franco (2012) destaca que esse quadro social na RMS passa ainda por um intenso processo de reestruturação produtiva, e a consequência disso se reflete no mercado de trabalho (desemprego), somado a investimentos industriais que ocorreram concentradamente no município de Camaçari. Sobressai a indústria automobilística com a vinda da Ford no início da década de 2000 para o Pólo de Camaçari, confirmando a política de competição fiscal, a guerra dos lugares, fortemente presente na RMS.

#### 4.5.1 Arranjo institucional e marcos regulatórios

A entidade de planejamento da RMS, CONDER - Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador, instituída pelo governo federal na década de 1970, já havia sido criada com a mesma nomenclatura (CONDER) em 1967, referindo-se ao Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo. Esse Conselho, na época, realizou um estudo denominado de Estudo Preliminar do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de

Salvador (RMS) e fixava, entre outros itens, as diretrizes de planejamento para toda a área da capital baiana e dos municípios vizinhos. Portanto, com a Lei Federal de 1973 da institucionalização das RMs, a CONDER passa a ter outras atribuições e competências. As décadas de 1970 e 1980 indicam um período profícuo na estrutura institucional da RMS:

Entre as décadas de 1970 e 1980, a RM de Salvador vivenciou um curto, porém profícuo, processo de planejamento e gestão. Além dos institutos legais que compuseram a estruturação do seu sistema gestor, foram elaborados importantes planos, programas e projetos, entre os quais se destacaram: o Estudo do Uso do Solo e Transporte (EUST), em 1975; o Plano Metropolitano de Desenvolvimento (PMD), em 1982; a Pesquisa sobre Mercado Habitacional e Estoque de Terrenos, de 1983 a 1987; e a Estratégia de Desenvolvimento da RM de Salvador, em 1985 (FRANCO et al., 2013, p.189).

Como já descrito no Capítulo 3, a CONDER, no fim da década de 1980, perde sua legitimidade com a crise institucional metropolitana e tem como consequência o declínio das estruturas de planejamento e gestão da RM de Salvador. No fim da década de 1990, a CONDER expande sua competência e coordena todo o desenvolvimento urbano, metropolitano e de políticas habitacionais no estado da Bahia. Franco et al. (2013) complementam que a Conder em 1998 já não era um órgão específico para a RMS, quando as alterações promovidas pela legislação estadual alteraram a sua denominação para Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia e ampliaram a sua área de atuação para todo o estado. Na década de 2000, a Companhia torna-se um órgão de caráter executor. A definição de diretrizes para as RMs e aglomerações urbanas do estado da Bahia passa a integrar as competências da Secretaria de Desenvolvimento Urbano - SEDUR, a partir de 2009.

Recentemente, de acordo com Franco et al. (2013), através de uma lei estadual que modificou a estrutura organizacional da administração pública estadual, a CONDER estendeu seu universo de ação para as áreas de influência imediata da região metropolitana de Salvador, como as áreas de proteção por ela também criada e gerida.

A RMS não avançou na definição de um novo arranjo institucional nos últimos 40 anos. Os Conselhos Deliberativo e Consultivo, criados na década de 1970, continuam no mesmo formato, sem registro de propostas ou reuniões, e, na prática, quem desenvolve a gestão da RMS é a CONDER.

No que concerne ao tema arranjo institucional e marcos regulatórios do modelo fragmentado, a discussão aponta que a Região Metropolitana de Salvador teve, nas décadas de 1970 e 1980, um período profícuo na sua estrutura institucional. O órgão de planejamento, a CONDER, no fim da década de 1980, sofre a perda de sua legitimidade e, na década de 1990, não se torna um órgão de planejamento exclusivo para a Região Metropolitana de Salvador, mas para todo o estado da Bahia. Pelo fato de não haver inovações na sua estrutura institucional, mantendo o mesmo formato dos Conselhos Deliberativo e Consultivo, desde a década de 1970, podemos inferir que sua estrutura de governança não teve avanços na escala metropolitana, não apresentando, dessa forma, inovações com arranjos diferenciados. Esse quadro se reflete na formulação das políticas públicas, pois essas não são definidas com uma perspectiva metropolitana.

#### 4.5.2 *Articulação e coordenação das esferas de ação governamental*

Uma pesquisadora entrevistada em nosso estudo sobre a gestão metropolitana na RMS (denominada de E15) afirma que “a CONDER é o exemplo do exercício do poder durante 30 anos quando se torna uma superprefeitura nas mãos de ACM”<sup>29</sup>. A pesquisadora (E15) se refere à intervenção do governo do estado da Bahia nos assuntos da região metropolitana de Salvador, principalmente, na cidade de Salvador, no que diz respeito ao zoneamento da orla e a intervenções no desenvolvimento territorial que causaram inúmeras devastações e degradação ambiental, além de aprovação de investimentos para o desenvolvimento imobiliário para a cidade. Há uma dominação muito forte da cidade de Salvador sobre os outros municípios, havendo alguns municípios da RMS fortemente dependentes e com enorme disparidade de recursos (em relação a cidade de Salvador).

O consorciamento intermunicipal é incipiente na RMS. Foram encontrados dez consórcios intermunicipais no estado da Bahia. Dois desses contam com a participação de alguns municípios que pertencem à RMS. O Consórcio Intermunicipal do Recôncavo Baiano – CIRB é formado por 28 municípios, três deles fazendo parte da RMS. Esses consórcios promovem o fortalecimento e desenvolvimento dos municípios que buscam investimentos ou angariar fundos das esferas estadual e federal. O Consórcio Costa dos Coqueiros é formado por 12 municípios, seis desses fazendo parte da RMS. Dentro das prioridades desse consórcio,

---

<sup>29</sup> Informado em entrevista em 8 de fevereiro de 2011, em Salvador.

estão a segurança pública, a recuperação ambiental, o aterro sanitário e a capacitação de recursos humanos para uma gestão com sustentabilidade (EGHRARI, 2012).

Quanto ao tema articulação e coordenação das esferas de ação governamental do modelo fragmentado, a discussão aponta que, na Região Metropolitana de Salvador, há arranjos de cooperação intermunicipal ainda incipientes, que envolvem poucos municípios da RMS e, em parte, visam ao melhoramento da gestão e da provisão de serviços de interesse comum para cada um dos municípios envolvidos e não com a visão metropolitana. O rebatimento desse formato na estrutura de governança e sobre a formulação de políticas públicas mostra que não ocorre uma integração dos planos e políticas públicas e articulações com outras esferas governamentais para uma agenda metropolitana compartilhada.

#### 4.5.3 *Gestão de recursos financeiros.*

A CONDER, em seu período inicial de institucionalização metropolitana, dispunha de fundos para realizar suas ações. Já no período de ação regional, a Companhia desempenhou o papel de agente financeiro através do Fundo de Equipamentos da Região Metropolitana de Salvador – FEREM (estabelecido desde a década de 1970), repassando recursos internacionais de projetos do governo estadual aos municípios pertencentes à RMS. De acordo com o IPEA (2013), esse Fundo não recebe dotação orçamentária desde 2009, tendo a última dotação ocorrida em 2008, cujo recurso foi utilizado para obras destinadas ao sistema de transporte (metrô).

No que tange ao tema gestão de recursos financeiros do modelo fragmentado, a discussão sugere que, na Região Metropolitana de Salvador, o seu fundo metropolitano não tem um fluxo constante de dotações e recursos. O rebatimento desse formato na estrutura de governança é, de acordo com Shah (2012), o fato de não inspirar uma governança responsável e confiável. Portanto, se os incentivos para um fundo metropolitano não partem da própria RM, os efeitos desse formato não geram políticas públicas que tenham instrumentos fiscais, o que demonstra um exercício pouco efetivo da gestão fiscal.

#### 4.5.4 *Formas de planejamento e concertação*

A RM de Salvador, a partir de meados da década de 1980, não evoluiu muito em um planejamento sistematizado e que envolvesse as potencialidades produtivas, socioculturais e ambientais dos municípios que formam a região. Segundo Franco et al. (2013), o chamado Plano Metropolitano de Desenvolvimento, que prevê investimentos na área da indústria e produção, teve seu último plano aprovado em 1982. A presença da fragmentação institucional é muito forte, refletindo no planejamento e execução de obras que ocorre de forma setorizada, desarticulada e sem considerar a escala metropolitana.

Há programas, investimentos e empreendimentos atualmente sendo executados. Pela SEDUR, há o Programa PAC Mobilidade da Região Metropolitana de Salvador (RMS), em parceria com a Prefeitura Municipal de Salvador, que tem como justificativa a Cidade de Salvador como uma das sedes para a Copa de 2014. Ainda, o Estaleiro Enseada do Paraguaçu, localizado na Baía de Todos os Santos, mas que atinge o fluxo direto com a RMS. A *JAC Motors*, no pólo industrial de Camaçari, e o Pólo Acrílico, no município de Camaçari, são outros empreendimentos que impactam a RMS quanto à criação de empregos e no setor socioeconômico (IPEA, 2013).

A RMS, quanto à participação pública, não tem uma tradição forte de organizações associativas independentes e deliberativas. As organizações de sociedade civil na cidade de Salvador e no estado são historicamente fracas, havendo poucos espaços, canais e mecanismos formais e informais para a efetiva participação da sociedade na formulação de políticas públicas metropolitanas. Não há registros efetivos na RMS no nível de seus municípios, de processos de Orçamento Participativo, pelo fato de não haver sistematização e transparência nesse processo, bem como, na cidade de Salvador, há uma rejeição quanto a avaliar o OP nos últimos anos.

Quanto ao tema formas de planejamento e concertação do modelo fragmentado, concluímos que a Região Metropolitana de Salvador não tem uma sistematização de seu planejamento. Esse formato na estrutura de governança reflete um modelo fragmentado institucionalmente, pois o planejamento e a execução das obras não se articulam, e há uma ausência de visão metropolitana. Os processos de gestão participativa são incipientes, havendo alguns indícios pontuais desses na cidade de Salvador. As práticas de gestão por consórcio também se mostram tímidas na região. Os efeitos desse formato geram políticas públicas sem o envolvimento de todos os atores, bem como a falta de canais para a

discussão de problemas metropolitanos, planejamento participativo e a ação coletiva na escala metropolitana.

#### 4.5.5 *Resultados na Região Metropolitana de Salvador*

A centralidade de Salvador na RM é contrastante e desproporcional. A partir de meados da década de 1980, a RM de Salvador sofreu um dismantelamento de suas estruturas institucionais, crise essa que fragilizou o seu planejamento e gestão, não havendo uma perspectiva integrada de planejamento e gestão, conferindo-lhe uma identidade metropolitana. A RM não organizou um novo arranjo institucional de acordo com a dimensão dos problemas e dos investimentos que se apresentaram, praticando uma política sem limites do *laissez-faire* e com poucas perspectivas (imediatas) para a promoção de uma governança colaborativa e eficaz.

Franco et al. (2013, p.201) apontam a existência de inúmeras dificuldades para a consolidação de sua gestão democrática: “a oposição de gestores; o caráter predominantemente consultivo das instâncias de participação social; a falta de efetivação do caráter deliberativo dos conselhos; e a fragilidade dos canais de cooperação entre sociedade e governo”. Assim, a região Metropolitana de Salvador se caracteriza como uma gestão institucionalmente fragmentada.

A discussão neste item explorou, para o modelo metropolitano fragmentado, parte da terceira questão de pesquisa, relativa ao papel dos sistemas de governança metropolitana da fase neodesenvolvimentista brasileira na formulação de uma agenda metropolitana. Em síntese, afirmamos que os avanços se deram no período profícuo de seu órgão planejador, a Conder, nas décadas de 1970 e 1980. Também houve avanços na expansão de grandes projetos industriais e obras de infraestrutura. As limitações se refletem nos seguintes fatores: a região metropolitana não tem planejamento nessa instância; seu fundo metropolitano não vem sendo movimentado; e as articulações com outras esferas governamentais para a provisão de serviços comuns são muito fracas. Os grandes projetos visam ao desenvolvimento econômico e social da região, mas não há políticas que contribuam para atenuar as extremas desigualdades socioespaciais. A concertação pública no nível metropolitano é praticamente inexistente, gerando uma estrutura de governança institucionalmente fragmentada, o que indica uma falta de vontade política do estado e dos municípios envolvidos para prover uma agenda metropolitana compartilhada.

#### 4.6 Características estruturais da gestão metropolitana centralizadora

##### Antecedentes e contexto socioeconômico e ambiental da Região Metropolitana de Curitiba

A RM de Curitiba tem uma população estimada de quase 3.3 milhões, que correspondente a 31% da população estadual. Integram a região metropolitana 29 municípios, sendo Curitiba a cidade polo com uma população de 1,75 milhões o que equivale a uma média de 55% da população da RM. A partir de seu período de urbanização intensa, duas fases marcaram o aumento populacional: a primeira pós-1970, quando houve um movimento geral de metropolização no país, levando ao crescimento populacional de Curitiba e entorno, devido à elevada migração. A segunda fase, a partir da década de 1990, quando o incremento populacional se alia à imagem da cidade de Curitiba, por meio de marketing urbano, combinado com a atração de investimentos. Essa imagem de Curitiba no cenário internacional como “cidade modelo” no processo de planejamento urbano se dá por meio de realizações nos campos de mobilidade, gestão de resíduos, infraestrutura urbana, serviços ao cidadão e, mais especificamente, na revitalização do centro da cidade, além de uma série de projetos catalizadores de desenho urbano e arquitetônicos, sendo referência de uma cidade sustentável.

Por meio de um agressivo programa de industrialização através de incentivos fiscais do estado (guerra fiscal), a região de Curitiba (município de São José dos Pinhais) atraiu várias indústrias automobilísticas como Renault, Volkswagen, Audi e Chrysler, criando emprego para uma mão de obra qualificada, melhorias na infraestrutura e injetando um dinamismo na economia local (MOURA, 2003). Por outro lado, Moura (2003) assinala que os centros industriais de tecnologia intensa<sup>30</sup> geram pouca oportunidade de emprego e são prejudiciais ao meio ambiente. Essa autora apresenta o quadro de dinamismo econômico presente na Região Metropolitana de Curitiba: o município de Curitiba se especializa na provisão de serviços avançados e atividades de alto valor agregado. A periferia contém, principalmente, atividades manufatureiras, sendo as mais significantes os distritos industriais do polo automobilístico do Paraná e as grandes instalações comerciais e de serviços. Os municípios menos dinâmicos da região ficam excluídos do processo industrial e concentram

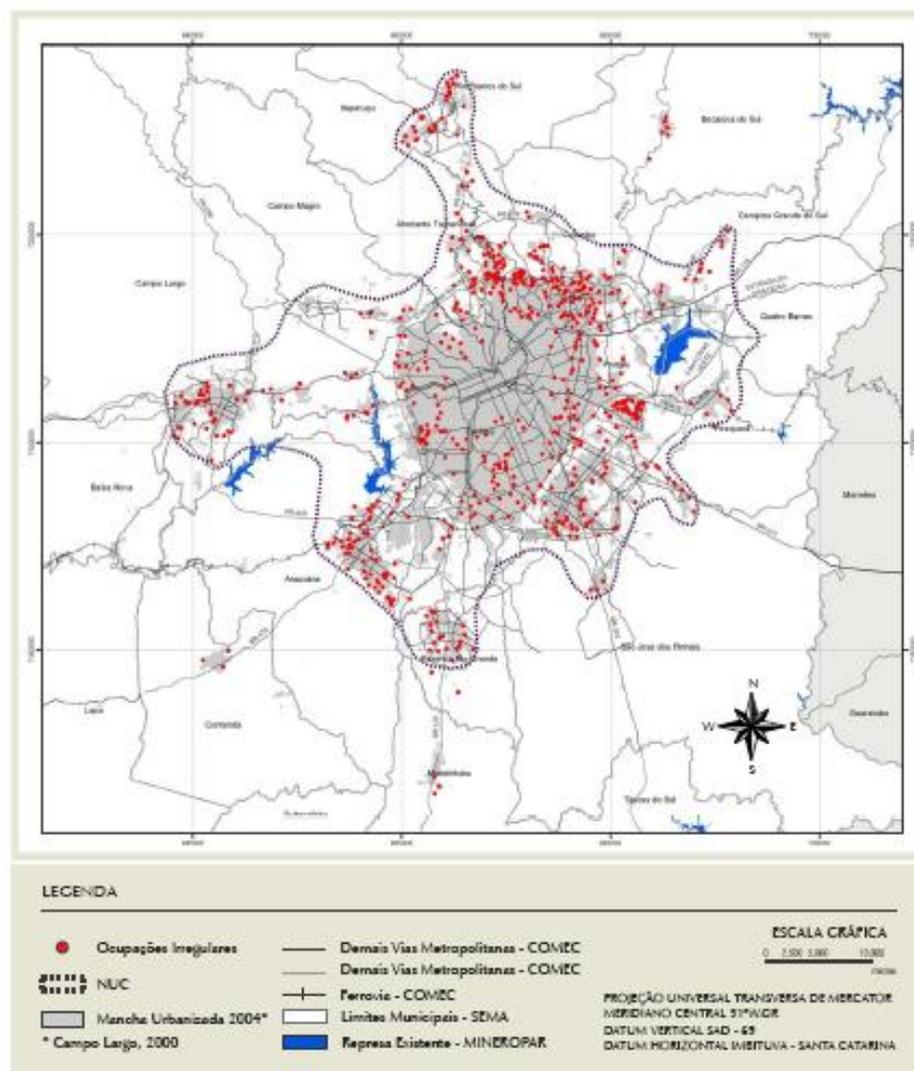
---

<sup>30</sup> Em 2008, foi lançado o Tecnoparque, um programa que atrai empresas de *high-end technology* e inovação em telecomunicação, computação, biotecnologia e outros, todos considerados setores chave estratégicos (.UN-HABITAT, 2012b).

principalmente atividades marginais.

Quanto à ocupação das bacias hidrográficas e áreas ambientalmente sensíveis, houve uma recomendação dos planos metropolitanos iniciais de 1978, elaborados pela agência estadual metropolitana COMEC - Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba, o qual estabelecia que o crescimento não devesse ocorrer na zona leste da Região Metropolitana de Curitiba. Essa área concentra a bacia hidrográfica e as áreas ambientalmente sensíveis, mas o crescimento ocorreu exatamente nessa direção. O número de ocupações irregulares na bacia do Guarituba (localizada no município de Piraquara), por exemplo, cresceu 70% durante o período de 1992-1998, ameaçando a qualidade do abastecimento de água metropolitano e representando um aumento acentuado no déficit habitacional (KLINK, 2010a). Daí, a ausência da intervenção do Estado sobre o mercado imobiliário metropolitano desencadeou uma série de conflitos referentes à questão da moradia e à gestão das bacias hidrográficas, com repercussões sobre a qualidade de abastecimento de água na região metropolitana (KLINK, 2010c). A Figura 25 mostra as ocupações irregulares na RM de Curitiba.

Figura 25 - Ocupações irregulares – Região Metropolitana de Curitiba



Fonte: COMEC apud Klink (2010c)

A Figura 25 mostra uma periferação das ocupações irregulares fora do núcleo central da cidade de Curitiba, mais concentradas num arco que se estende do nordeste a sudeste da RM, chegando a ocupações em áreas ambientalmente frágeis ou de risco ambiental.

#### 4.6.1 Arranjo institucional e marcos regulatórios

Conforme mencionado no Capítulo 3, foi criada, em 1974, a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC, o que ocorreu durante a institucionalização das primeiras regiões metropolitanas brasileiras. A COMEC, desde a sua instituição, conserva a mesma estrutura institucional (Conselhos Consultivo e Deliberativo) e está ligada à mesma

instância desde então. A partir da década de 1980, a COMEC ficou à margem de seu protagonismo na arena metropolitana e deparou-se com desafios que esvaziaram a sua capacidade efetiva de viabilizar a articulação do planejamento na escala metropolitana. Klink (2010c) afirma que, enquanto a COMEC era responsável pela coordenação dos planos diretores locais e pela elaboração de diretrizes gerais que norteavam o uso e a ocupação do solo na escala metropolitana, a Companhia não conseguiu grandes avanços com essa agenda.

A região metropolitana conta com algumas agências, além da COMEC, reestruturada em 1994, que se relacionam com a RM de forma geral: a prefeitura de Curitiba tem um órgão específico voltado à coordenação da ação metropolitana, a Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos (SMAM); e a ASSOMECC, o organismo criado pelos prefeitos municipais para promover a articulação dos governos locais com o governo estadual para a gestão metropolitana, congrega os 29 municípios da RM de Curitiba, representados pelos seus prefeitos.

No que se refere ao tema arranjo institucional e marcos regulatórios do modelo centralizador, a discussão aponta que, na Região Metropolitana de Curitiba, os arranjos institucionais continuam os mesmos da década de 1970. O rebatimento desse formato na estrutura de governança não teve inovações na agenda metropolitana, apesar da continuidade do órgão responsável pelo planejamento metropolitano, a COMEC, que não possui poder legislativo. Há algumas agências na região voltadas à gestão metropolitana, mas essas não estabelecem arranjos formais ou informais que contribuam para uma definição de políticas metropolitanas.

#### 4.6.2 *Articulação e coordenação das esferas de ação governamental*

Klink (2010a) discute sobre a limitação da COMEC quanto a se acomodar no papel de uma instituição de planejamento. Atualmente, ocorrem conflitos entre a COMEC e a empresa municipal de transporte de Curitiba (URBS), não havendo acordo para uma tarifa de integração metropolitana no setor de transportes. Há resistências dos municípios periféricos em aceitar o modelo de planejamento de Curitiba. Para Kornin e Carmo (2013), falta um canal e espaço político no nível metropolitano decisório entre os governos municipais:

De modo geral, os municípios participantes da RM de Curitiba (excluindo-se Curitiba, Araucária, São José dos Pinhais e Pinhais) apresentam reduzida capacidade institucional e financeira, e a inclusão em uma região metropolitana não contribuiu para reduzir as desigualdades. Constata-se

também a ausência de espaço político de real intervenção para participar das decisões que envolvem o interesse (KORNIN; CARMO, 2013, p.105).

Registra-se como forma de articulação para a gestão metropolitana a existência de dois consórcios: Consórcio Intermunicipal para Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos - CONRESOL e Consórcio Metropolitano de Saúde do Paraná - COMESP (KORNIN; CARMO, 2013). Os 16 municípios que fazem parte do CONRESOL pertencem à RM de Curitiba e, quanto à COMESP, os municípios que fazem parte desse Consórcio são os mesmos da RMC, contabilizando 29 municípios.

Quanto ao tema articulação e coordenação das esferas de ação governamental do modelo centralizador, a discussão sugere que, na Região Metropolitana de Curitiba, há uma fraca articulação intergovernamental, o que não contribui para a integração dos planos e políticas públicas na esfera metropolitana, refletindo, então, uma falta de articulação na execução de políticas públicas.

#### 4.6.3 *Gestão de recursos financeiros*

O Programa Desenvolvimento Regional e Metropolitano, gerenciado pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano, contém ações para a gestão e o financiamento exclusivo da RM de Curitiba: 1) coordenação de logística da Região Metropolitana de Curitiba; 2) integração do transporte metropolitano de Curitiba; 3) Plano Diretor do Transporte Coletivo Metropolitano; 4) gerenciamento da estrutura administrativa da COMEC; e 5) gestão do espaço metropolitano (KORNIN; CARMO, 2013, p.96). Não existem fundos estaduais de alcance metropolitano que visem a promover a realização de investimentos em projetos e programas de desenvolvimento urbano do município de Curitiba e respectiva região metropolitana. Assim, a questão orçamentária metropolitana não é abordada na legislação, principalmente, para o exercício das funções públicas de interesse comum - FPICs. Kornin e Carmo (2013, p.98) concluem que há desequilíbrio na alocação e distribuição dos recursos aplicados na RM de Curitiba, “pois a maior parte dos investimentos é destinada a Curitiba, como reflexo do maior contingente populacional e, conseqüentemente, das maiores demandas”.

No que se refere ao tema gestão de recursos financeiros do modelo centralizador a discussão aponta que, na Região Metropolitana de Curitiba, há uma grande disparidade de recursos existentes entre o município de Curitiba e os outros 28 municípios que fazem parte

da RMC. Esse fator contribui para o enfraquecimento do modelo de gestão e das práticas de planejamento para a RM e para cada um dos municípios que a compõem.

#### 4.6.4 *Formas de planejamento e concertação*

Na subseção anterior, vimos as ações contidas no programa estadual que devem ter recursos para financiá-las. Quanto ao primeiro item, a coordenação logística da Região Metropolitana de Curitiba, observamos que a gestão da RM é vertical e centralizada em Curitiba, desestimulando os outros municípios a participarem do processo decisório (MOURA apud PIRES, 2010). Quanto ao segundo e terceiro itens do programa, integração do transporte e Plano Diretor do Transporte Coletivo Metropolitano, a RM de Curitiba é referência nos estudos de gestão metropolitana no que concerne à mobilidade. De fato, a URBS - Urbanização de Curitiba S/A, empresa de transporte municipal, através da RIT - Rede Integrada de Transporte, abarca 13 municípios da região metropolitana, além de Curitiba. Klink (2010c) chama a atenção para o caráter de exportar o modelo curitibano da mobilidade para a escala metropolitana, por parte da COMEC. O autor afirma que

tanto o crescimento exponencial das interdependências funcionais entre a cidade-polo e a periferia metropolitana, impulsionado por um padrão competitivo e neolocalista de desenvolvimento e um espraiamento do uso do solo, quanto a proliferação dos conflitos entre a COMEC e a empresa municipal de transporte de Curitiba (URBS), criaram um impasse (KLINK, 2010c, p.26).

No que se refere à gestão do espaço metropolitano, quinto item do programa, Klink (2010c) ressalta que a COMEC atualizou, em 2007, o chamado Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) de 1978, visando à coordenação de uso e ocupação do solo metropolitano, mas, segundo o autor, “se mostrou incapaz de contornar um padrão de ocupação do solo irregular e de favelização” (KLINK, 2010c, p.26). O referido autor elucida melhor essa questão, apontando para a frágil alavancagem dos governos quanto ao mercado imobiliário, no qual “as camadas de baixa renda são expulsas para as piores localizações, especialmente para áreas de proteção ambiental e de risco, localizadas na periferia da cidade-pólo e da metrópole” (p.26). Ainda, Klink (2010c) sugere que a COMEC deveria desempenhar papel chave na elaboração de um sistema integrado de gerenciamento e monitoramento das áreas de proteção aos mananciais na Grande Curitiba. E o autor acrescenta que, apesar dos esforços

dessa instituição de planejamento da RM, a mesma “foi incapaz de produzir um sistema de planejamento e gestão para as bacias hidrográficas que estivessem integradas com o uso e a ocupação do solo e que pudesse nortear – *ex-ante* – a dinâmica dos mercados imobiliários” (p.26).

No município de Curitiba, o IPPUC – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba é um órgão atuante que conduz de forma eficiente o processo de planejamento e transformação da estrutura física de Curitiba, com projetos e a supervisão de sua implementação. Tendo sobrevivido às mudanças e transformações políticas desde sua criação em 1966, o IPPUC continua a ser a maior agência de planejamento de Curitiba. Alguns técnicos do IPPUC têm se dedicado a projetos metropolitanos, buscando integração com os municípios vizinhos da área metropolitana, mas há restrições por esse órgão ser municipal e não de instância metropolitana (IRAZÁBAL, 2013).

Em relação a associativismo, existe: a Associação dos Municípios da RMC (ASSOMECC); na área do meio ambiente, o Conselho Gestor dos Mananciais; o Consórcio Metropolitano de Saúde – COMESP; e o Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos - CONRESOL. Para Irazábal, um dos fatores que impede a eficácia e gestão em Curitiba se traduz nas deficiências da estrutura institucional e coordenação do planejamento e gestão no âmbito da RMC. De acordo com a autora, um recente plano governamental definiu algumas diretrizes básicas, priorizando duas delas a questão metropolitana: o gerenciamento compartilhado e a integração metropolitana. Mas, apesar dos esforços do IPPUC, COMEC e ASSOMECC em cumprir com essas diretrizes, pouco progresso tem sido alcançado.

Quanto a canais de participação da população no processo decisório, esses são muito incipientes. Segundo Irazábal, (2013), há pouca tradição em participação pública nos processos de planejamento de Curitiba e sua região metropolitana. Há algumas representações da sociedade civil organizada, mas há a falta de um espaço político para que possam expressar suas demandas. No que concerne ao tema formas de planejamento e concertação do modelo centralizador, a discussão se dirige para o fato de a estrutura institucional da Região Metropolitana de Curitiba ser a mesma concebida na década de 1970 e não ter acompanhado a evolução dos instrumentos do Estatuto da Cidade para participação da sociedade, no nível metropolitano, o que mostra um obstáculo na construção de uma governança colaborativa. O poder centralizador exercido pelo órgão de planejamento da cidade de Curitiba, o IPPUC, não oferece estratégias junto à COMEC para democratizar o planejamento no nível metropolitano. Decorrentes desse processo, as políticas públicas não têm, em sua elaboração, a participação

da população, havendo uma baixa interação entre governo e sociedade. Essa situação afeta a oferta desigual dos serviços de interesse comum na RM, não considerando as questões ambientais e desigualdades socioespaciais como políticas prementes na região.

#### 4.6.5 *Resultados na Região Metropolitana de Curitiba*

O rápido processo de metropolização que ocorreu na RM de Curitiba nas últimas décadas expôs a fragilidade de seu arcabouço institucional que deveria orientar o crescimento da região (KLINK, 2010a): mesmo com o fato de Curitiba passar a imagem de sucesso na governança urbana, instrumentos efetivos para uma visão metropolitana não foram desenvolvidos, “o caráter técnico e empresarial da gestão das funções públicas de interesse comum – tonalizando as cidades sob a ótica do mercado internacional e da globalização” (PIRES, 2010, p.166), o rápido e intenso processo de suburbanização – com a ocupação em alguns casos de áreas ambientalmente sensíveis ou de risco e as políticas de transporte da RM que não conseguem reduzir a centralidade de Curitiba e atingir uma capilaridade nos municípios desta RM são alguns dos desafios para que a RM de Curitiba possa desenvolver ações cooperativas, em uma visão metropolitana de gestão pactuada.

A discussão neste item explorou, para o modelo metropolitano centralizador, parte da terceira questão de pesquisa, relativa ao papel dos sistemas de governança metropolitana da fase neodesenvolvimentista brasileira na formulação de uma agenda metropolitana. Em síntese, houve avanços até a década de 1980, na RMC, quando a COMEC era responsável pelo planejamento e o uso e ocupação do solo na escala metropolitana. Quanto a articulações horizontais, há algumas agências na região voltadas à gestão metropolitana e iniciativas de poucos consórcios atuantes no nível metropolitano. As políticas urbanas são bem fortes na cidade de Curitiba, assim como os investimentos, estando o órgão IPPUC à frente dos projetos de desenvolvimento urbano em Curitiba.

As limitações tornam-se evidentes quanto aos arranjos institucionais, que são os mesmos da política impositiva da década de 1970: os conflitos existentes entre a COMEC e a URBS revelam a falta de articulação entre o órgão planejador metropolitano e a companhia de transportes municipal de Curitiba; há um risco de Curitiba vender a imagem de cidade verde, sustentável e “cidade modelo”, e é merecedora de tais atributos, porém há problemas de planejamento e gestão bastante centralizadores.

Pode-se inferir que os fatores de conflitos e o perfil centralizador dos órgãos planejadores contribuíram para uma estrutura de governança fraca, sem espaços políticos para

negociações intergovernamentais a fim de resolver as questões de mobilidade, desigualdades socioespaciais, fragilidades ambientais, distribuição equitativa entre os municípios, participação da sociedade, no nível metropolitano. A agenda metropolitana na Região Metropolitana de Curitiba, portanto, não se mostra compartilhada aos diversos interesses, questões e desafios metropolitanos na região.

#### **4.7 Características estruturais da gestão metropolitana híbrida**

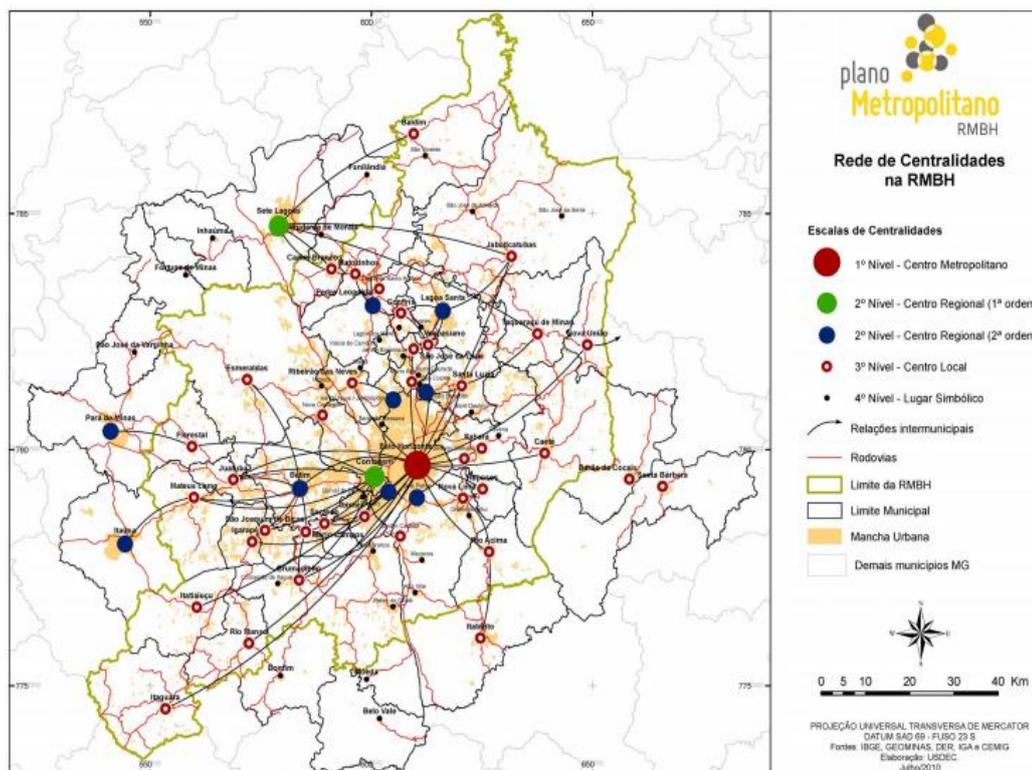
##### Antecedentes e contexto socioeconômico e ambiental da Região Metropolitana de Belo Horizonte

Os 34 municípios que compõem a Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH são muito heterogêneos em termos demográficos e econômicos. Três municípios da RM, Belo Horizonte, Contagem e Betim, concentram 87% do PIB – Produto Interno Bruto de toda a região metropolitana. A maior parte está distribuída em parques industriais nos setores metalúrgico, automotivo, petroquímico e alimentos. A indústria da extração mineral tem uma grande participação na RM.

A população da RMBH, segundo dados do IBGE em 2010, é de 5,4 milhões de habitantes, sendo o município de Belo Horizonte a cidade polo da RM, com quase 50% da população da região metropolitana, exercendo uma forte polarização sobre os outros municípios.

Há uma excessiva concentração no núcleo central de Belo Horizonte, já sem capacidade de atender os fluxos, apesar da consolidação de centros sub-regionais e da emergência de novas centralidades na RM. A Figura 26 mostra a centralidade de Belo Horizonte e suas diversas escalas na RM, a extensão periférica e fragmentada da mancha urbana, com adensamento e intensificação, principalmente, no entorno das centralidades e ao longo dos principais corredores de transporte (PLANO METROPOLITANO, 2011a). Uma conurbação é visível em alguns municípios limítrofes a Belo Horizonte.

Figura 26 - Rede de centralidades na RMBH



Fonte: Plano Metropolitano RMBH (2011a)

A RM revela desigualdades socioespaciais e o modelo centro-periferia na dinâmica de exclusão e segregação territorial. A própria cidade de Belo Horizonte tem um grande déficit habitacional, apresentando 226 favelas reconhecidas. Os conflitos entre os diversos usos do solo, como parcelamento do solo e usos rurais, mineração, habitação e áreas de preservação permanente, se intensificaram a partir da década de 1990.

#### 4.7.1 Arranjo institucional e marcos regulatórios

Como uma das nove primeiras regiões metropolitanas institucionalizadas, a RMBH, por meio do governo estadual, instituiu a PLAMBEL - Superintendência de Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, a Agência de Planejamento da RMBH. Conforme mencionado no Capítulo 3, houve uma retração do governo federal quanto à gestão metropolitana (e o estado, de certa forma), deixando as questões das funções públicas de interesse comum a cargo dos municípios. Ocorre que os municípios maiores não se contentaram em subsidiar os municípios mais pobres e cada vez mais se retiraram do processo. Como resultado, houve um progressivo dismantelamento no sistema de gestão

metropolitana, o que ocorreu também com Belo Horizonte. Com o declínio da PLAMBEL, houve arranjos instituídos na década de 1990, mas que não evoluíram, mostrando-se ineficazes, sendo umas das razões “a frustrada expectativa de que os municípios assumissem papel mais decisivo na gestão” (PIRES, 2010, p.171), inviabilizando o equilíbrio da gestão e a construção da governança.

A partir de 2003, há uma retomada do estado de Minas Gerais na sua participação em criar um arranjo institucional inovador para a região metropolitana. É realizada uma mudança, reestruturando-se em termos legais e institucionais, em 2004, uma Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH. A Constituição estadual adotou um modelo híbrido institucional, que mesclou uma abordagem *top-down* com uma abordagem de concertação para a tomada de decisão (PIRES, 2008). Conforme explica Pires (2010), a escolha desse modelo híbrido, com dimensões verticais e horizontais em sua estrutura, segue as tendências globais e deriva dos conceitos de interação discussão transetorial (administração baseada no consenso) – uma nova tendência nos estudos acadêmicos de gestão pública.

O arranjo institucional da RMBH está baseado na Constituição do Estado de Minas Gerais, a partir de 2004, e assenta-se no tripé: um órgão colegiado de gestão, a Assembleia Metropolitana, Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano e uma instituição com caráter técnico e executivo, a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Agência RMBH). Integram junto a Secretaria Extraordinária de Gestão Metropolitana – SEGEM (criada em 2011), o Sistema de Gestão Metropolitana, formado também pelas instituições estaduais, municipais e intermunicipais vinculadas às Funções Públicas de Interesse Comum da Região Metropolitana, no nível do planejamento estratégico, operacional e de execução.

A Assembleia Metropolitana é composta por 73 membros: quatro representantes do Poder Executivo Estadual, um, da Assembleia Legislativa, e os 34 prefeitos e 34 presidentes das Câmaras Municipais da Grande BH. O Conselho Deliberativo é composto de 16 membros, sendo cinco representantes do Poder Executivo Estadual, dois, da Assembleia Legislativa, dois, de Belo Horizonte, um, de Contagem, um, de Betim, três, dos demais municípios da RMBH e dois representantes da sociedade civil (SEGEM, 2011).

A legislação estadual, a partir de 2006, prevê que a execução das funções públicas de interesse comum deve se dar por meio de concessão ou permissão, gestão associada e convênio de cooperação. Essas funções, segundo a legislação, podem ser categorizadas em serviços públicos de interesse comum, como o transporte metropolitano e como atividades

públicas de interesse comum, a exemplo do controle do uso e ocupação do solo. As funções metropolitanas relevantes estão nas seguintes áreas temáticas: transporte intermunicipal; sistema viário de âmbito metropolitano; defesa contra sinistro e defesa civil; saneamento básico; uso do solo metropolitano; aproveitamento dos recursos hídricos; distribuição de gás canalizado; cartografia; preservação e proteção do meio ambiente e combate à poluição; habitação; sistema de saúde; e desenvolvimento socioeconômico (PIRES, 2010).

No que se refere ao tema arranjo institucional e marcos regulatórios do modelo híbrido, a discussão aponta que a Região Metropolitana de Belo Horizonte construiu, a partir de 2003, um sistema de gestão com arranjos institucionais formais, implicando um formato com características que apontam para uma governança forte. Esse formato define a elaboração de políticas públicas de forma compartilhada, pois os arranjos institucionais, através da Assembleia Legislativa, têm representatividade de atores diversificados em seu corpo.

#### 4.7.2 *Articulação e coordenação das esferas de ação governamental*

Após a década de 1980, um número de associações voluntárias ressurgiu, contrapondo-se às ações municipais do municipalismo autárquico. O consorciamento na RMBH compreende sete consórcios intermunicipais registrados. Dois são consórcios de saúde: 1) o Consórcio Intermunicipal Aliança para a Saúde (criado em 2011 e envolve Belo Horizonte e seis municípios da RM) e 2) o Consórcio Intermunicipal de Saúde do Médio Paraopeba (no entorno do município de Betim); E os demais: 3) O Consórcio Intermunicipal da Bacia Hidrográfica do Rio Paraopeba, composto por trinta municípios, sendo treze da RMBH; 4) o Consórcio Médioparaopebano de Resíduos Sólidos Urbanos, formado pelo município de Betim (da RMBH) e outros oito municípios; 5) Consórcio COM-10 de Desenvolvimento Sustentável, que é um consórcio intermunicipal que cobre 10 municípios do Vetor Norte da RMBH com o objetivo de resolver problemas comuns da sub-bacia Ribeirão da Mata; 6) Rede 10, formado por Belo Horizonte e outros nove municípios da RM, cuja visão é baseada em construção de consenso, cooperação pública, e o envolvimento e compromisso dos municípios membros (EGHRARI, 2012); 7) Consórcio Regional para a Promoção da Cidadania *Mulheres das Gerais*; que se tornou uma referência metodológica importante no campo da política social, de como o consórcio pode auxiliar no que se refere a problemas de exclusão social (PIRES, 2010).

Outras instâncias de articulação são: Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte - GRANBEL, Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte, Frente de Vereadores Metropolitanos, Colegiado Metropolitano, Frente Metropolitana, Grupo de Governança Metropolitana, Fórum Metropolitano da RMBH, Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte, e Fórum Mineiro de Reforma Urbana.

Quanto ao tema articulação e coordenação das esferas de ação governamental do modelo híbrido, a discussão sugere que, na RMBH, as práticas de gestão incluem articulações entre municípios da RM, com a presença de consórcios intermunicipais atuantes nas áreas da saúde, ambiental, serviços urbanos, cooperação pública e inclusão social. Somam-se outras instâncias de articulação, com a participação de diversos atores e um espaço político para debates e discussões das questões metropolitanas, uma base importante na consolidação de um sistema de governança colaborativo. O rebatimento desse formato na formulação de políticas públicas ainda não se dá efetivamente, pois há ainda uma concentração de políticas que beneficiam a cidade de Belo Horizonte, mas com disparidades socioespaciais na RM.

#### *4.7.3 Gestão de recursos financeiros*

O Fundo de Desenvolvimento Metropolitano – FDM é alimentado por recursos do Estado, dos municípios, e de outras fontes, e tem como objetivos o financiamento da implantação de programas e projetos estruturantes e a realização de investimentos relacionados a funções públicas de interesse comum nas regiões metropolitanas do Estado, conforme diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, observadas as normas e as condições gerais aplicáveis (PIRES, 2010, p.181). Os recursos do fundo metropolitano, além de aplicações, reembolsáveis ou não, a serem feitas em consonância com as prioridades metropolitanas, poderão atrair recursos externos mediante contrapartidas com operações de crédito e recursos aportados pelo governo federal (REZENDE, 2010).

Esse fundo é composto por parte de recursos do estado e por recursos dos municípios, que totalizam o restante, e são rateados na razão da receita líquida de cada município. Segundo a prestação de contas do fundo metropolitano em 2012, consta que o governo do estado contribuiu, durante o ano, com R\$ 2.583.866,49, e a contribuição dos municípios foi da ordem de R\$ 1.879.687,00, o que indica que a parte do governo do estado chegou a quase

60% do total das receitas. Belo Horizonte contribuiu com R\$ 1.420.548,14 durante o ano de 2012, havendo ainda a contribuição de 13 municípios membros da RMBH (SEGEM, 2013), como mostra a Figura 27.

Figura 27 - Prestações de Contas 2012 do Fundo Metropolitano RMBH



Fonte: SEGEM – Secretaria Extraordinária de Gestão Metropolitana. Prestação de Contas (2012)

Assim, o município de BH contribui com mais de 75% da contribuição em relação aos 34 municípios. O número de municípios contribuintes ao fundo em 2012 era pouco mais de um terço, e este quadro não demonstra uma participação elevada do número de municípios ou um peso mais equitativo quanto ao valor das contribuições.

Quanto ao tema gestão de recursos financeiros do modelo híbrido, a discussão sugere que, na RMBH, há um fundo metropolitano atuante, contribuindo o município de BH com mais de 75% do orçamento do fundo. Não há, portanto uma equidade na contribuição ao fundo por todos os municípios e na distribuição dos recursos a todos os municípios da RMBH. Esse resultado fragiliza a estrutura de governança e compromete o planejamento e a formulação de políticas públicas efetivas no nível metropolitano.

#### 4.7.4 Formas de planejamento e concertação

Os instrumentos de planejamento previstos no Sistema de Gestão Metropolitana são o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH e o Fundo de Desenvolvimento

Metropolitano. A Conferência Metropolitana, realizada a cada dois anos, assegura um espaço mais amplo de participação da sociedade. O novo ator na RMBH é a sociedade civil e seu envolvimento com os mecanismos de cooperação. A elaboração do Plano Metropolitano, com a coordenação institucional da SEDRU - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana e a Agência Metropolitana, por exemplo, teve a colaboração de instituições de pesquisa universitárias e o Conselho Deliberativo, a fim de se refletir sobre as diretrizes estabelecidas pela Assembleia Metropolitana (PIRES, 2010; FERNANDES, A.S., 2011). O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte-PDDI-RMBH teve uma equipe técnica coordenada pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional – Cedeplar e acompanhado pela Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos. No Sumário Executivo do PDDI, é apresentada a evolução desse processo que terminou no início de 2011:

O processo de mobilização social e comunitária para participação na elaboração do PDDI envolveu mais de 3.000 participações, distribuídos entre 610 organismos e/ou entidades, sendo 61 do Poder Público Estadual, 241 do Poder Público Municipal (Executivo e Legislativo, sendo 55 vereadores) e 308 da Sociedade Civil organizada: empresas, ONGs, sindicatos, conselhos e associações comunitárias, entre outros. A dinâmica central do processo participatório consistiu nas 15 oficinas que compuseram os três ciclos de debates, concluídos com três seminários (PLANO METROPOLITANO, 2011b).

O PDDI é constituído de quatro Eixos Temáticos Integradores para orientar as políticas e programas do PDDI-RMBH: Urbanidade, Acessibilidade, Segurança e Sustentabilidade. A proposta de reestruturação territorial da RMBH tem 2023 como referência temporal de médio prazo, e 2050, como horizonte de longo prazo.

Quanto ao Orçamento Participativo, além do município de BH, outras 10 cidades na RMBH (do total de 34) institucionalizaram o OP como um instrumento de participação pública, de acordo com a informação registrada pelos governos municipais, até julho de 2011 (CARNEIRO et al., 2011).

Referindo-se ao tema formas de planejamento e concertação do modelo híbrido, vemos que há uma dinâmica na RMBH com diretrizes claras na condução do Plano Diretor - PDDI, envolvendo a academia, agências governamentais e representação da sociedade civil. Essa diversidade de atores participando do planejamento e arranjos institucionais coordenados pelo estado contribui para um sistema de governança mais consolidada, no qual prevalece a

cooperação interinstitucional. O PDDI também prevê prazos que não estão atrelados a mudanças políticas e contempla eixos temáticos que debatem positivamente sobre a formulação de políticas públicas.

#### 4.7.5 *Resultados na Região Metropolitana de Belo Horizonte*

A discussão neste item explorou, para o modelo metropolitano híbrido, parte da terceira questão de pesquisa, relativa ao papel dos sistemas de governança metropolitana da fase neodesenvolvimentista brasileira na formulação de uma agenda metropolitana. Em síntese, os avanços se deram: na consolidação do processo de governança na RMBH; em um canal para a participação da sociedade civil em seus conselhos e planos; em articulações intergovernamentais horizontais e verticais; em um sistema institucional cujos conselhos reúnem-se periodicamente e deliberam, havendo uma comunicação e transparência; e na criação de um fundo metropolitano atuante.

As limitações se manifestam na questão de uma forte polarização do município de Belo Horizonte em relação aos outros municípios da RM, refletindo-se no fundo metropolitano. A segregação socioespacial e a presença de centenas de favelas no território da RM é ainda um grande desafio na formulação de políticas públicas efetivas e eficazes.

Pode-se inferir que a intervenção do estado estabelecendo os critérios para os arranjos institucionais, a provisão de serviços de interesse comum, o incentivo a consórcios intermunicipais e o planejamento do PDDI com participação cidadã refletem um sistema de governança com tendências a se fortalecer. Quanto à polarização da cidade de BH em relação aos outros municípios, mecanismos já estão sendo criados para fortalecer novas centralidades na região por meio do PDDI.

### **4.8 Características estruturais da gestão metropolitana consorciada**

#### Antecedentes e contexto socioeconômico e ambiental do Consórcio Intermunicipal Grande ABC

O Consórcio Grande ABC foi criado em 1998 pela iniciativa de sete municipalidades: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Rio Grande da Serra, Diadema, Mauá e Ribeirão Pires, levando o nome de ABC, devido às iniciais dos três primeiros municípios que o compõem. Criada antes da Lei do Consórcio Público, essa área é uma região

urbanizada na divisa sul da metrópole de São Paulo e é parte da Região Metropolitana de São Paulo<sup>31</sup> (Figura 28).

Figura 28 - Região do Grande ABC



Fonte: Reali (2012)

O Consórcio teve início com um interesse na gestão de recursos hídricos, quando, em 1990, foi criado o Consórcio Intermunicipal da Bacia do Alto Tamanduateí e Billings (MACHADO, 2009). A área desses sete municípios localiza-se próximo a importantes reservatórios que provêm o abastecimento de água para a região da Grande São Paulo. Esses municípios têm identidade comum com base em elementos econômicos, históricos e políticos (KLINK, 2008). Inicialmente, os municípios empreenderam com sucesso ações consorciadas relacionadas à destinação dos resíduos sólidos e à lei de incentivos seletivos.

O censo de 2000 registrou quase 2,4 milhões de habitantes nessa região. Uma proporção significativa de distritos industriais de São Paulo estão localizados na Região do ABC. Os municípios apresentam certa homogeneidade e podem ser caracterizados como uma região no sentido forte do termo (CLEMENTE apud KLINK, 2010d).

<sup>31</sup> Além do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, há outros três consórcios intermunicipais públicos que estão inseridos na Região Metropolitana de São Paulo, composta por 39 municípios: o Consórcio Intermunicipal da Região Oeste Metropolitana de São Paulo (8 municípios consorciados em 2013), o Consórcio Intermunicipal da Região Sudoeste da Grande São Paulo (8 municípios consorciados em 2008) e o Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios do Alto Tietê (11 municípios consorciados em 2012).

Klink assinala que

A região tem importância econômica e política estratégica na federação. Uma importante parte da indústria nacional ainda está localizada ali, com ênfase na indústria automobilística, metalurgia, máquinas, química e petroquímica. Ao mesmo tempo, o setor terciário está crescendo consideravelmente. No momento, o Grande ABC é o terceiro mercado consumidor do Brasil, perdendo apenas para as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro (KLINK, 1999, p.5).

Começando no início de 1990, a região sofreu uma perda rápida de indústrias, resultante da reestruturação da economia brasileira com base nas políticas de liberalização econômica e mudança tecnológica. O desemprego e a pobreza cresceram na região e a qualidade de vida se deteriorou (CUADRADO-ROURA; GÜELL, 2005).

Segundo Cuadrado-Roura e Güell (2005), devido à crise econômica e social que se abateu na região, em meados da década de 1990, os líderes regionais se uniram com o objetivo de “mobilizar os agentes sociais e econômicos para contrariar as tendências negativas que afetavam a região” (p.70). Assim, foi criada a Câmara da Região do ABC, “um fórum para discutir questões de desenvolvimento econômico regional, envolvendo empresas, sindicatos, organizações da sociedade civil e do governo local” (p.70).

Klink (2010a) afirma que uma parte substancial de inovação social que se formou na região do ABC se deve, principalmente, a uma reação ao impacto de uma grande reestruturação política e econômica que se direcionou para a criação coletiva de uma série de instituições formais e informais de abrangência regional. De fato, uma parcela expressiva de instituições, como sindicatos de trabalhadores e entidades de representação civil, lá se encontra.

#### *4.8.1 Arranjo institucional e marcos regulatórios*

O Consórcio Grande ABC está estruturado em uma organização administrativa formada por uma Assembleia Geral, Conselho Consultivo e Secretaria Executiva. A Assembleia Geral, instância deliberativa máxima, é constituída pelos chefes do Poder Executivo dos municípios consorciados. A presidência do Consórcio é rotativa e dirigida por um dos prefeitos dos municípios associados, eleitos por seus pares, por um período de um ano. O Conselho Consultivo reúne representantes da sociedade civil organizada para atuar

como órgão consultivo da Assembleia Geral dos prefeitos, propor planos e programas de acordo com as finalidades do Consórcio, sugerir melhorias e propor a elaboração de estudos e pareceres sobre as atividades desenvolvidas pelo Consórcio. Compete à secretaria executiva do Consórcio implementar e gerir as diretrizes políticas e plano de trabalho definido pela Assembleia Geral (CONSÓRCIO, 2013).

Em 1997, foi criada a Câmara da Região do ABC que estabeleceu vários grupos de trabalho temáticos, com representação de todos os interessados. Cada grupo elaborou propostas e as apresentou a outros grupos, na esperança de se chegar a um acordo regional sobre objetivos e atividades, identificar os responsáveis pela sua execução e estimar os custos financeiros (CUADRADO- ROURA; GÜELL, 2005). São realizadas ações para o planejamento, a articulação e definição de ações de caráter regional. Desde 1997, esse processo conseguiu aprovar mais que 50 acordos regionais para promover o desenvolvimento econômico, social e territorial da região. Esses acordos incluem a implementação de um conjunto de obras para macrodrenagem, construções de hospitais, criação de universidades, programas para crianças de rua e programas de macro infraestrutura. De acordo com Klink (1999), a Câmara é composta por três tipos de agentes: sociedade civil, setor público e economia local (do setor privado e dos sindicatos de trabalhadores). O autor afirma que a participação desses não é igualitária, mas há esforços de participação de vários setores como da indústria automobilística, indústria petroquímica e de setores comerciais e industriais locais.

Em 1999, a Câmara da Região do ABC criou a Agência de Desenvolvimento do Grande ABC para a execução dos acordos. O órgão administra e dissemina informações, promove a região através de ações de marketing, identifica e implementa projetos para o desenvolvimento social e econômico. A Câmara tem como principal missão a revitalização econômica da região por meio da articulação de atividades voltadas para o fomento de micro e pequenos empresários, e a promoção do marketing urbano e regional (KLINK, 1999).

O Consórcio Intermunicipal Grande ABC inspirou, de certa forma, a criação da Lei do Consórcio de 2005. Mas ironicamente, o Consórcio não adaptou seus estatutos a essa nova Lei, de imediato. Assim, Klink (2010a), ao retratar a situação do Consórcio antes de se tornar um ente público, assinalou que o mesmo enfrenta limitações em razão da falta de reconhecimento institucional no sistema de federalismo fiscal, portanto, com investimentos limitados, mas focados na infraestrutura e no desenvolvimento econômico. A natureza

jurídica de direito privado limitou o consórcio a funcionar, sobretudo, como um fórum de debates e de articulação dos municípios do Grande ABC, impedindo-o de promover a execução direta de programas e projetos de interesse comum, salvo a contratação de estudos técnicos para subsidiar acordos e negociações promovidas pela associação. Sintomático dessa limitação foi a tentativa realizada pelo consórcio de obter financiamento externo, com aval do governo federal (MACHADO, 2007).

Em 8 de fevereiro de 2010, foi realizada a transformação em Consórcio Público para se adequar às exigências da Lei Federal nº 11.107 de 2005 (Lei do Consórcio Público), passando a integrar a administração indireta dos municípios consorciados, com legitimidade para planejar e executar ações de políticas públicas de âmbito regional. Com a mudança, a entidade passou a ser o primeiro consórcio multisetorial de direito público e natureza autárquica do país, transformando-se em órgão público. Foi também nessa data que os prefeitos dos sete municípios que o compõem instalaram a Assembleia Geral nos moldes do Contrato de Consórcio Público (CONSÓRCIO, 2013).

No que tange ao tema arranjo institucional e marcos regulatórios do modelo consorciado, a discussão sugere que, no Consórcio Intermunicipal Grande ABC, a própria estrutura institucional metropolitana foi criada por associação voluntária horizontal. O arranjo institucional *bottom-up* teve uma adequação em seu formato conforme a legislação do Consórcio Público, refletindo diretamente uma estrutura de governança com legitimidade frente às instâncias governamentais do país. Essa legitimidade política, nos ditames da Lei do Consórcio, empodera a autoridade metropolitana e direciona a constituição de um espaço político o qual tem um efeito direto sobre a formulação e implementação de políticas públicas em escala metropolitana pelos diversos atores.

#### 4.8.2 *Articulação e coordenação das esferas de ação governamental*

O Consórcio Grande ABC faz parte da Região Metropolitana de São Paulo, que vem de uma gestão vertical *top-down* imposta pelo governo federal na década de 1970, sendo parte de uma aglomeração maior de 39 municípios. Em 1994, o estado de São Paulo estabeleceu sua gestão metropolitana e criou uma composição igualitária entre estado e municípios. Os sete municípios do Grande ABC integram uma das cinco sub-regiões da Região Metropolitana de São Paulo, cuja reorganização foi realizada em maio de 2011. De acordo com Bresciani (2012), a definição das sub-regiões, que passam a compor formalmente a

RMSP, estabelece a sub-região sudeste com os sete municípios que constituem o Grande ABC, além da cidade de São Paulo, que integra todas as sub-regiões definidas. Dessa forma, os municípios que formam o Consórcio Grande ABC têm individualmente suas articulações com a esfera estadual, fortalecendo sua capacidade de concertação, seja frente ao governo estadual ou à prefeitura da capital paulista.

Em fevereiro de 2010, quando se adequou à Lei do Consórcio Público e foi transformado em órgão público, essa nova configuração permitiu uma articulação com o governo federal, pois a União somente celebra convênios com consórcios públicos constituídos sob a forma de associação pública ou que para essa forma tenham se convertido. Reali (2012) vê como um desafio a articulação com outras esferas governamentais a realização de nova série de acordos junto aos governos federal e estadual, implantando iniciativas e projetos estratégicos para o Grande ABC.

Machado (2007) afirma que a articulação do Grande ABC tomou ímpeto com a criação da Câmara do Grande ABC em 1997, resultado de um maior envolvimento do governo do estado com a sociedade civil. Junto, foram criados um fórum intergovernamental e social de planejamento e a formulação e implementação de políticas públicas. Esse sistema de Câmara (Câmara do Grande ABC) e Agência (Agência de Desenvolvimento do Grande ABC), bem como o fórum (Fórum da Cidadania), podem ser considerados, segundo Klink (1999, p.8), “como marcas importantes de um processo incipiente da criação de um *sistema de governance regional*, criado de baixo para cima”.

Segundo Bresciani (2012), após o início da década de 2000, houve uma fragilização quanto ao funcionamento da Câmara e da Agência. O autor afirma que a Agência estava ausente dos principais debates relacionados ao desenvolvimento econômico da região, tendo em vista que “o modelo de governança regional do Grande ABC passa por um claro refluxo que já tem longa duração” (p.167). Sendo recente, em 2010, a transição do Consórcio Intermunicipal para a figura do ente público, houve uma reaproximação, em 2011, entre o Consórcio e a sociedade civil, com alguns movimentos coordenados: reuniões dos Grupos Tarefas com pautas específicas para a participação e o diálogo com representantes de entidades da sociedade civil; a instituição do Conselho Consultivo da entidade, conforme estatutos do novo Consórcio; e o início das discussões sobre a composição do conselho consultivo da sub-região sudeste da Região Metropolitana de São Paulo.

Quanto ao tema articulação e coordenação das esferas de ação governamental do modelo consorciado, a discussão aponta que, devido às características de o Consórcio Intermunicipal Grande ABC estar inserido na RMSP e ser um órgão público e legitimado, ao mesmo tempo, surgem várias possibilidades de articulação com outras esferas governamentais e, horizontalmente, entre os municípios por meio de arranjos formais e informais. Esse formato implica uma estrutura de governança, com tendência a um fortalecimento, composta por uma Câmara, uma Agência de Desenvolvimento e um Fórum, que, apesar de ter passado por fragilizações em sua trajetória, mostra uma flexibilidade em seus arranjos institucionais, tendo como principal característica a articulação entre governo e sociedade civil.

#### 4.8.3 *Gestão de recursos financeiros*

Já mencionamos haver um paradoxo da flexibilidade e informalidade do Consórcio até 2010, o que, para Klink (2010d), representa simultaneamente o ponto forte e o ponto fraco do processo dessa entidade. De um lado, segundo afirma o autor, a informalidade permitiu avançar rápido na criação de projetos e acordos da região e, por outro, a ausência de um respaldo institucional fez com que não houvesse a garantia de recursos para que esses projetos fossem viabilizados. Dessa forma, muitos acordos não saíram do papel, sendo uma das fragilidades da Agência, a base financeira (baseando-se nos aportes das prefeituras), o que afetava a autonomia e efetividade da instituição. Como, a partir de 2010, a entidade se transformou juridicamente em Consórcio Público, houve um novo processo de debate público entre os sete municípios, resultando no 2º Planejamento Estratégico Regional, em que foram registradas as iniciativas fundamentais para o avanço das políticas públicas de caráter regional para os próximos dez anos. Assim, com o marco regulatório da entidade em se tornar um Consórcio Público, houve avanços nos convênios com os governos estadual e federal para captação de recursos financeiros.

Para Ravanelli (2010), o governo federal criou alguns incentivos que beneficiam os consórcios previstos na legislação: a ampliação dos valores referências para as modalidades de licitação, que são considerados em dobro ou em triplo para os consórcios públicos, a depender do número de entes consorciados; e a possibilidade de redução dos limites mínimos da contrapartida exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal para as transferências voluntárias da União, quando os recursos forem destinados a consórcios públicos ou à execução de ações desenvolvidas por esses consórcios.

De acordo com o regimento interno do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, Título VII da Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial, essa entidade afirma que executará as suas receitas e despesas em conformidade com as normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas. O Consórcio não possui fundo social, e a Assembleia Geral, por maioria absoluta, aprovará o orçamento e os planos plurianuais em única convocação. Segundo Bresciani (2012), o Consórcio Grande ABC tem seu orçamento formado pela somatória de um rateio entre os sete municípios, que tem como parâmetro o valor de 0,1% da receita municipal do ano anterior, com uma estimativa de correção para o ano posterior.

Para Reali (2012), um dos desafios da gestão de recursos financeiros do Consórcio é articular um diálogo relacionado aos próximos Planos Plurianuais Federal e Estadual para a inclusão do Consórcio nos programas. Outra opção, segundo o autor, seria o caminho para captação de recursos externos. Bresciani (2012) aponta para aspectos necessários para alcançar os objetivos e ações do Consórcio Grande ABC: a captação de recursos mais agressiva e um modelo de financiamento mais ousado em termos dos recursos próprios geridos pelo Consórcio; e a composição de um fundo mais robusto para contrapartidas na captação de recursos ou financiamentos de alcance regional.

Em 2013, foi criado o Fundo de Desenvolvimento da RMSP e, apesar de instituído por meio do decreto estadual em 2013, ainda não foi regulamentado. O Fundo oferecerá suporte financeiro ao planejamento integrado e ações conjuntas entre o estado e os municípios e será formado por recursos do estado, das prefeituras e do governo federal, além da possibilidade de obter financiamentos.

No que se refere ao tema gestão de recursos financeiros do modelo consorciado, a discussão aponta que o Consórcio Intermunicipal Grande ABC, a partir de 2010, ao se tornar entidade pública, pode ser beneficiado pela Lei do Consórcio, garantindo avanços nos convênios com os governos estadual e federal e permitindo contribuições diferenciadas de recursos. Por fazer parte da RMSP, como sub-região sudeste, o Consórcio Grande ABC tem novas possibilidades para captação de recursos financeiros. O rebatimento desse formato na estrutura de governança permite criar bases para uma governança colaborativa, bem como a execução de uma parcela de políticas públicas elaboradas pelo Consórcio. Falta, entretanto, uma maior capacidade de captação de recursos financeiros junto às outras instâncias governamentais.

#### 4.8.4 Formas de planejamento e concertação

O envolvimento da sociedade civil foi consolidado em 1994, com o Fórum do Cidadão da Grande ABC, que levou à Câmara da Grande ABC, em 1997, o fórum de planejamento social e intergovernamental que elabora e implementa políticas.

Em 1998, a Câmara do Grande ABC e a Agência de Desenvolvimento do Grande ABC chegaram a arranjos colaborativos, como articulação regional e integração entre diferentes *stakeholders* que, de acordo com Klink (2010a), estabeleceu o planejamento regional estratégico e também alavancou investimentos limitados, mas focados na infraestrutura e desenvolvimento econômico.

Klink (2010a, p. 252-53) mostra o quadro da real situação do Consórcio até o início de 2010:

O consórcio, a câmara regional e a agência de desenvolvimento não têm sido capazes de ir além de um papel (informal) de facilitadores dos acordos de planejamento. Faltam capacidade operacional, força institucional e continuidade política para sustentar a implementação das funções da cidade-região, tais como resíduos sólidos, transporte, habitação, desenvolvimento urbano e desenvolvimento econômico. Provou-se ser difícil aplicar os acordos sobre questões como a coordenação dos impostos locais, enquanto que para as funções estratégicas regionais da cidade (plano diretor e desenvolvimento urbano, transporte, resíduos sólidos etc.), o consórcio é simplesmente ignorado. Ironicamente, embora o consórcio do ABC tenha mobilizado o governo recém-eleito do presidente Lula em torno de uma agenda de fortalecimento institucional e jurídico dos consórcios, foi feita uma opção pela não adaptação da sua estrutura organizacional à recém-criada lei sobre consórcios públicos.

De fato, a adaptação do Consórcio Grande ABC à nova lei sobre consórcios públicos demorou quase cinco anos. Em sua constituição como consórcio de direito público em 2010, ampliaram-se as possibilidades de sua atuação na execução de políticas públicas. Em 2010, o Consórcio lançou o 2º Planejamento Regional Estratégico 2011-2020 - PRE, elaborado para toda a década. Bresciani (2012) destaca que, em 2011, a definição da agenda de prioridades a partir do 2º PRE teve dois desdobramentos políticos de relevância: a entrega da *Carta do ABC* ao governo federal, documento assinado pelos prefeitos das sete cidades integrantes do Consórcio, e a apresentação da agenda metropolitana do Consórcio no encontro com o governo estadual.

O documento *Carta do ABC* foi elaborado pelas prefeituras da região no âmbito do Consórcio Intermunicipal e entregue à Ministra do Planejamento, durante visita a Santo André. No documento, 10 reivindicações prioritárias da região foram listadas com o objetivo de receber apoio do governo federal. De forma geral, o Consórcio avalia que o governo federal atendeu parte considerável das reivindicações listadas no documento, que trata da mobilidade urbana e da área da saúde. O Consórcio ainda assinala avanços quanto a uma relação institucional, em que o governo federal reconhece o Consórcio como interlocutor.

O encontro entre Consórcio e governo estadual, denominado “Agenda Metropolitana do Grande ABC”, foi pautado pela agenda de prioridades de curto prazo do Consórcio, definida pelos prefeitos e organizada de modo a reunir, em 14 discussões paralelas, os grupos de trabalho do Consórcio e as secretarias estaduais correspondentes. Estiveram presentes ao encontro secretários de Estado e o governador, e o modelo foi posteriormente replicado pela Secretaria Estadual de Desenvolvimento Metropolitano nos encontros similares realizados na Baixada Santista e Vale do Paraíba, com destaque para a objetividade em termos do estabelecimento de compromissos ou de uma agenda comum entre o Consórcio ABC e o governo estadual (BRESCIANI, 2012). A denominação do encontro, definida entre as partes como “Agenda Metropolitana do Governo Estadual e do Consórcio Intermunicipal Grande ABC”, mostra o reconhecimento do protagonismo da entidade regional.

Assim, em 2011, além de iniciativas e articulações importantes com o governo estadual e federal, e uma reestruturação interna, fica marcado também o retorno da sociedade civil, em dezembro desse mesmo ano, com a constituição do Conselho Consultivo que reúne representantes da sociedade civil organizada para atuar como órgão consultivo da Assembleia Geral dos prefeitos, a fim de propor planos e programas de acordo com as finalidades do Consórcio (FERRACINI, 2013).

Quanto ao tema, formas de planejamento e concertação do modelo consorciado, a discussão sugere que, no Consórcio Intermunicipal Grande ABC, está presente a construção de redes político-governamentais horizontais e verticais. Quanto à concertação pública, houve iniciativas, um ano após o Consórcio se constituir como de direito público, da participação de representantes da sociedade civil no Conselho Consultivo. Esse formato se reflete em uma governança colaborativa regional em direção à operacionalização de políticas públicas de interesse comum no território.

#### 4.8.5 *Resultados no Consórcio Intermunicipal Grande ABC*

A discussão nesse item explorou, para o modelo metropolitano consorciado, parte da terceira questão de pesquisa, relativa ao papel dos sistemas de governança metropolitana da fase neodesenvolvimentista brasileira na formulação de uma agenda metropolitana. Em síntese, entre os avanços, destacam-se: a nova figura jurídica e legitimidade política nos ditames da Lei do Consórcio; a utilização do Consórcio para funções públicas integradas e a operacionalização do Planejamento Regional Estratégico do Consórcio Intermunicipal Grande ABC 2011-2020; uma reaproximação em 2011 entre o Consórcio e a sociedade civil; a articulação com outras esferas governamentais e horizontalmente, e entre os municípios, por meio de arranjos formais e informais.

As limitações assinaladas foram: uma fase de fragilização da estrutura institucional do consórcio no período de transição para a nova figura jurídica; uma incipiente capacidade de captação de recursos financeiros junto a outras instâncias governamentais; participação social ainda não consolidada no planejamento e na formulação de políticas públicas; e a falta de arranjos formais por meio de um pacto ou convênio entre os entes da escala regional, o Consórcio, e metropolitana, a RMSP.

Pode-se inferir que as limitações estão sendo trabalhadas no planejamento do Consórcio, mas ainda há que se empreenderem mais esforços por parte das prefeituras envolvidas na visão regional, a fim de proporcionar contribuições de financiamento, compartilhamento de recursos e poder de decisão compartilhado entre a rede horizontal das esferas consorciadas.

O Consórcio Grande ABC é uma experiência inédita no Brasil e favorece um planejamento regional e gestão metropolitana promissores. Uma região de grande capital econômico, social e cultural, de onde surgiram os primeiros sindicatos fortes, é uma região de mobilização da sociedade e, segundo Klink (2010d, p.285), de “maturidade dos atores locais, à medida que conseguiram avançar no processo de negociação de conflitos e na busca flexível e pragmática de soluções para os problemas em comum”. Ainda, o autor enfatiza que o processo que ocorre com o consórcio do ABC simboliza o embrião de um novo modelo de governança metropolitana.

#### 4.9 Síntese do capítulo

Novos arranjos surgiram no período neodesenvolvimentista, novos atores se formaram em redes vertical e horizontal, a sociedade civil se organizou em algumas regiões mais que outras. O governo federal conseguiu lançar algumas políticas urbanas, mas a região metropolitana ainda não é uma entidade com legitimidade e força e que possa gerir as questões metropolitanas.

O Estatuto da Metrópole poderá abrir novos caminhos para consolidar as articulações intergovernamentais, para a construção de um pacto baseado na solidariedade e não na competição, estabelecendo um marco regulatório, um arcabouço jurídico institucional (GOUVÊA, 2009). Ainda, o Estatuto da Metrópole deve avançar em critérios e parâmetros para a definição de região metropolitana e prover instrumentos para que os municípios, que façam parte da mesma RM, possam executar políticas redistributivas e na provisão de serviços de interesse comum com uma visão regional metropolitana. A Lei do Consórcio e o Orçamento Participativo podem contribuir para uma gestão metropolitana com transparência e colaborativa.

Até o final do ano de 2013, contabilizam-se 55 regiões metropolitanas em todo o país, e a responsabilidade de instituí-las está a cargo dos estados. Os modelos dos exemplos da gestão de governança híbrida da Região Metropolitana de Belo Horizonte e do Consórcio Intermunicipal Grande ABC tentam construir um consenso com visão metropolitana ou regional, para uma gestão que procura ser democrática e participativa, mas há muitos elementos que colocam pressão sobre a governança. Os abismos de pobreza e riqueza e a segregação socioespacial nas regiões metropolitanas estão ausentes da agenda metropolitana. Os mecanismos para alavancar políticas públicas que tratem não somente da infraestrutura em relação a transportes, água, saneamento, a habitação social, o que é muito necessário, mas que deve ir além, tratem também do bem-estar das populações e dos seus interesses, de políticas redistributivas, e da visão compartilhada dos municípios para a região metropolitana. A questão que envolve os recursos financeiros para prover uma base para os projetos e programas, que se façam necessário realizar, deve estar junto ao planejamento, um planejamento que é papel do estado para prover incentivos, canais e espaços de participação das populações.

O que ocorre nas RMs de Salvador e de Curitiba não pode ser chamado de gestão no sentido metropolitano, e, sim, uma gestão de grupos de municípios isolados, pois não há uma

visão metropolitana. A RM de Salvador está cristalizada com as mesmas questões e dificuldades que permanecem há décadas, sendo beneficiadas as cidades de Salvador e as cidades adjacentes ao Polo Petroquímico de Camaçari, com políticas inclusivas para poucos e excludentes para a grande maioria, sem espaços políticos e canais de voz para a representação da sociedade civil. A RM de Curitiba passa uma imagem que corresponde à cidade de Curitiba, e não à sua região metropolitana. A imagem de cidade sustentável de Curitiba é merecedora em grande parte de tal atributo, pois, desde a década de 1960, conta com um planejamento e execução de políticas de transporte, habitação, serviços de interesse comum para a cidade, mas de forma *top-down* muito centralizadora à cidade em si e não envolvendo seus aprendizados aos municípios que fazem parte da mesma RM.

Dessa forma, podemos inferir que a gestão de modelo híbrido e a gestão de modelo consorciado oferecem meios para se chegar a um sistema de governança com mais eficácia e efetividade na criação de capacidades para a cooperação interinstitucional e a participação cidadã, bem como na construção de uma agenda metropolitana compartilhada, na articulação intergovernamental e na provisão de serviços de interesse comum de forma equitativa. Quanto à gestão de modelo fragmentado e de modelo centralizador, na estrutura de arranjos que têm atualmente, na falta de um fundo autônomo para a gestão dos recursos financeiros, na falta de uma articulação e cooperação intergovernamental, de concertação pública, e participação social, caso não transforme sua estrutura institucional para um sistema de governança mais sólido e colaborativo, há poucas chances de construção de uma agenda compartilhada e provisão de serviços de interesse comum de forma mais inclusiva.

## CAPÍTULO 5

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apresentamos na introdução desta tese os processos de intensa urbanização e o cenário de globalização que impactam diferentemente no território metropolitano e requerem formas complexas de gestão metropolitana regional. No Capítulo 1, mostramos a relação entre os planos de Haussmann para Paris e de Cerdà, para Barcelona, no século XIX, para enfatizarmos alguns conceitos que foram discutidos nas seções do primeiro capítulo como: fragmentação governamental, institucional e do tecido urbano; as dinâmicas do planejamento, políticas públicas e gestão do território; e culminando no funcionamento de um sistema de governança metropolitana e os elementos ou critérios que servem de parâmetro e impulsionam esse sistema.

Foi considerada a hipótese que, dada uma institucionalização capacitada, a organização social e o leque de participação cidadã seriam fatores que contribuem para um sistema de governança que se manifesta por meio da oferta de serviços de interesse comum como resultado de uma agenda metropolitana compartilhada.

Buscamos confirmar a validade da hipótese desta tese por meio de quatro critérios que buscam analisar quatro estruturas de regiões metropolitanas brasileiras. Para se chegar a esse resultado, formulamos três questões de pesquisa, tratando a primeira sobre a análise empírica desta tese com a experiência de Montreal. A segunda questão abordou os períodos desenvolvimentista e de redemocratização no Brasil e a terceira, o período neodesenvolvimentista brasileiro.

A primeira questão de pesquisa indagava qual o papel do sistema de governança na formulação das políticas públicas na região metropolitana de Montreal. A discussão mostrou que a Comunidade Metropolitana de Montreal, instituição metropolitana imposta pelo governo da província de forma *top-down*, teve tal decisão tomada em nome da eficiência e da equidade fiscal para toda a região. A eficiência está relacionada à redução de custos e à prestação de serviços de interesse comum metropolitano. A equidade fiscal relaciona-se com os recursos diretos próprios, autonomia fiscal e instrumentos que promovam o

compartilhamento de impostos. Esta pesquisa mostrou que a região metropolitana de Montreal passou por reformas territoriais complexas que incluiu a fusão de 63 municipalidades da Ilha de Montreal em uma só cidade, a *mega-city*, e a criação de *boroughs*, e da megafusão de 82 municipalidades sob a égide da Comunidade Metropolitana de Montreal. Como resultado, sucedeu que não houve o aumento e melhoria quanto à equidade fiscal e eficiência. Esse resultado, fruto da pesquisa bibliográfica, documental e das entrevistas realizadas, confirma a nossa hipótese de que, na região metropolitana de Montreal, o sistema de governança é frágil, sem mudanças incrementais, mesmo passados 12 anos após a sua institucionalização. Tem como características uma estrutura fragmentada, pouca diversidade de arranjos institucionais e disputas na arrecadação de recursos devido a várias instâncias atuarem no mesmo espaço metropolitano. Apesar de as municipalidades contribuírem para o fundo da CMM, faltam ainda mais articulações intergovernamentais horizontais entre essas municipalidades e uma integração entre os vários planos e propostas na construção de uma visão metropolitana. A cidade de Montreal tem vários atores representativos da sociedade civil atuantes, mas há poucos mecanismos metropolitanos para a mobilização de uma rede atores – a CMM foi pouco apropriada pelos grupos da sociedade civil e movimentos sociais. O nível de participação da sociedade civil no seu novo órgão institucional, a CMM, é muito baixo. Isso tem implicações na capacidade de se criar um espaço político diversificado no nível regional. A oferta de serviços comuns na escala metropolitana, portanto, não se concretiza satisfatoriamente, resultado da falta de uma agenda metropolitana compartilhada.

A segunda questão de pesquisa remete ao papel do planejamento e das políticas públicas na formulação de uma agenda metropolitana nas fases desenvolvimentista e de redemocratização brasileira. A discussão mostrou que, na fase da institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil, na década de 1970, os interesses de controle nas RMs da escala federal dominaram a ação de institucionalizar nove RMs. Algumas RMs já tinham seus órgãos planejadores, e vários diagnósticos tinham se iniciado, portanto parte das RMs tinha uma estrutura de planejamento antes de sua institucionalização. Na fase inicial de institucionalização, houve um grande aporte de recursos para as regiões metropolitanas, gerando uma certa eficiência no uso de recursos e efetividade na entrega dos serviços metropolitanos, mas com um modelo homogêneo para todas as RMs. A imposição do modelo *top-down* gerou impactos associados à falta de articulações intergovernamentais na gestão urbana, bem como a uma concertação pública quase inexistente, rebatendo uma estrutura de

governança deficiente e sem força, não havendo, portanto, na fase desenvolvimentista, a expressão de uma agenda metropolitana compartilhada.

A fase de redemocratização é marcada pela institucionalização das regiões metropolitanas sob responsabilidade da esfera estadual. Houve um aumento no número de RMs no país, porém sem uma política nacional que estabelecesse parâmetros mínimos para a caracterização das RMs. Os marcos regulatórios dessa fase fortaleceram a estrutura de governança municipal, mas houve iniciativas na criação de consórcios intermunicipais que fortaleceram as relações entre os entes federados. Na maior parte das RMs, há uma falta de ação conjunta entre as várias instâncias governamentais, objetivando a gestão associada de serviços de interesse comum. Os recursos financeiros destinados às RMs são pontuais, sendo que o protagonismo municipal atrai os investimentos, não havendo linhas de financiamento permanentes de cunho metropolitano. Avanços no crescimento de movimentos sociais se tornaram visíveis, contudo sem o envolvimento desses na formulação das políticas urbanas. Assim, nessa fase, há diferenças na estrutura de governança metropolitana de cada RM, e podemos inferir que, das nove RMs originalmente instituídas na década de 1970, a maior parte (cinco RMs) continuou reproduzindo os mesmos moldes nos seus arranjos institucionais e outros parâmetros de análise de sua governança. Considerando os avanços e limitações da fase de redemocratização, podemos inferir que, em algumas experiências metropolitanas, houve a construção de capacidades para uma cooperação interinstitucional e participação cidadã, caracterizando indícios para a elaboração de uma agenda metropolitana compartilhada.

A terceira questão de pesquisa indagava em que medida os sistemas de governança metropolitana da fase neodesenvolvimentista brasileira têm sido capazes de influenciar a formulação de uma agenda metropolitana. Partindo da análise de quatro experiências metropolitanas apresentadas nesta tese, compreende-se – por meio dos quatro parâmetros de análise aplicados à estrutura de governança de cada região metropolitana – a oferta e gestão das funções públicas de interesse comum em cada caso como resultado da agenda metropolitana.

À primeira experiência analisada sob os quatro parâmetros, a Região Metropolitana de Salvador, aplica-se o modelo de gestão que chamamos de fragmentado institucionalmente. A atuação da governança metropolitana nessa RM é fraca, não ocorrendo inovações em sua estrutura institucional, o fundo metropolitano não é atuante e não possui autonomia fiscal, não

ocorre uma integração dos planos e políticas públicas e articulações com outras esferas governamentais. O planejamento e a execução das obras não se articulam, não havendo uma sistematização de seu planejamento. As práticas de gestão por consorciamento também se mostram tímidas na região. Os processos de gestão participativa são incipientes no nível metropolitano, havendo alguns indícios pontuais na cidade de Salvador. Dessa forma, na governança do modelo fragmentado, a execução das funções públicas de interesse comum são realizadas de forma fragmentada (e se reflete também fragmentada no tecido urbano) pelo poder público de cada município e pelo estado e pouco atende às necessidades de toda a RM, não contribuindo para a construção de uma agenda metropolitana compartilhada.

A segunda experiência metropolitana analisada sob a ótica do modelo de gestão centralizador é a Região Metropolitana de Curitiba. A cidade-núcleo de Curitiba passa uma imagem de *city-marketing* no país e no exterior, com rótulo de “Capital Ecológica”, o que condiz com as atribuições da cidade que investiu fortemente no seu planejamento urbano (e o sistema de transportes) e gestão, desde a década de 1960. Ocorre que esses aspectos escamoteiam os aspectos ditos negativos que se manifestam na cidade, como as desigualdades socioespaciais que se revelam nas favelas da periferia, e o contraste da cidade de Curitiba com os outros municípios da região metropolitana, pois Curitiba tem mais recursos financeiros, e isso denota uma falta de distribuição equitativa entre os municípios. Não houve inovações nos arranjos metropolitanos desde a sua institucionalização na década de 1970, e faltam espaços políticos para a discussão e resolução das várias questões urbanas (mobilidade, desigualdades socioespaciais, fragilidades ambientais) com a participação da sociedade no nível metropolitano. Dessa forma, podemos inferir que o sistema de governança na Região Metropolitana de Curitiba é fraco, apesar de a cidade de Curitiba apresentar uma governança mais sólida e sustentável. As funções públicas de interesse comum na RM não são executadas de forma compartilhada com os municípios envolvidos, deixando à margem a solução de várias questões urbanas cujos conflitos poderiam ser mitigados.

A Região Metropolitana de Belo Horizonte é a terceira experiência de governança metropolitana analisada na fase neodesenvolvimentista. A RMBH adotou um modelo de gestão híbrido institucional em 2004, quando realizou uma reestruturação em seus arranjos institucionais, e, em 2011, veio a integrar o Sistema de Gestão Metropolitana, formado por instituições estaduais, municipais e intermunicipais vinculadas às Funções Públicas de Interesse Comum da Região Metropolitana, no nível do planejamento estratégico, operacional e de execução. As práticas de gestão incluem articulações entre municípios da RM, com a

presença de consórcios intermunicipais atuantes. Há um fundo metropolitano atuante, mas sem equidade na contribuição e na distribuição de recursos. A condução do Plano Diretor - PDDI envolveu uma diversidade de atores participando do planejamento e arranjos institucionais coordenados pelo estado. Apesar da concentração de políticas que beneficiam a cidade de Belo Horizonte, por meio da oferta de serviços de interesse comum, e disparidades socioespaciais que estão presentes na RM, os fatores apresentados contribuem para um sistema de governança que avança em sua consolidação, na qual prevalece a cooperação interinstitucional, caracterizando a construção de uma agenda compartilhada.

Chegamos, então, a uma iniciativa dos próprios municípios a cooperarem, como no caso da experiência de modelo consorciado, o Consórcio Intermunicipal Grande ABC, um modelo inédito no Brasil. Sua estrutura institucional, formada na década de 1990, de gestão *bottom-up* com o consorciamento de sete municípios da região, tem o intuito de desenvolvimento da região. Após uma fragilização quanto ao efetivo funcionamento de sua estrutura de governança na década de 2000, passa, em 2010, a figurar como ente público, num processo de legitimização, adequando-se à Lei do Consórcio Público. Houve uma reaproximação, em 2011, entre o Consórcio e a sociedade civil, com a participação e o diálogo com representantes de entidades da sociedade civil. Ainda, o Consórcio Grande ABC tem seu orçamento formado pela somatória de um rateio entre os sete municípios. Ocorreu, em 2010, a elaboração de um plano estratégico e, em 2011, a apresentação da agenda metropolitana do Consórcio no encontro com o governo estadual. Apesar de ter a presença de diferenças socioespaciais na região, o Consórcio Grande ABC caminha para uma governança colaborativa regional com a operacionalização de políticas públicas de interesse comum no território.

Um sistema de governança metropolitana não deve ser um fim em si, mas um meio para realizar o processo de contribuir para a melhoria da sociedade. Na trajetória desta tese, podemos inferir que a governança, embora central, não é a única questão para compreender a multiplicidade de mudanças urbanas. Como implícito na construção das condicionantes relativos aos diferentes contextos em estudo, há muitas outras questões em jogo nessa dinâmica. Dimensões da economia, da política, da sociedade, da cultura, do meio ambiente, da forma de governar e da trajetória histórica do local, expressam-se em articulações intergovernamentais, em canais abertos para a participação da sociedade, na construção de uma agenda metropolitana.

Dessa forma, não existe um modelo de governança ideal ou recomendado. Mas as experiências de outros lugares nos ajudam a compreender, uma vez feitas reflexões sobre o que pode alavancar as potencialidades de um local, ao contrário de somente expor suas negatividades.

Há, sim, os elementos que compõem o sistema de governança que não podem faltar: instituições sejam formais ou informais, planejamento justo aliado a gestão de recursos financeiros justa, a uma gestão justa; a capacidade de conduzir a ação coletiva e a redistribuição do poder; e a permeabilidade de valores como a justiça, solidariedade, cooperação, eficiência, equidade, diversidade, democracia, em todas as iniciativas realizadas para o desenvolvimento econômico e humano. Assim, deve haver uma atitude de mudança da atual condição de apatia e descaso de inúmeras metrópoles para uma atitude coordenada, estabelecendo um espaço político, um canal de voz.

A governança metropolitana implica desde seu planejamento e processo, a inclusão de vários pontos-chave, tais como, uma estrutura institucional no nível de região metropolitana, arranjos institucionais, acordos intermunicipais e relações intergovernamentais, autonomia financeira, governabilidade democrática, gestão com equidade, eficiência, justiça e transparência, construção e fortalecimento de instituições apropriadas e efetivas que promovam a justiça, participação e envolvimento dos atores, considerando a voz e as aspirações da sociedade, e que, se praticados, geram aprendizados.

Assim, para se alcançar uma visão de futuro, uma agenda metropolitana compartilhada, há a necessidade de se proverem os instrumentos necessários para uma ação conjunta na formulação de políticas públicas, nas quais os elementos que formam um sistema de governança contam com o capital social para o seu funcionamento. Uma rede de atores diversificada e participativa não se trata especificamente da sociedade civil, mas também uma articulação entre as diversas redes econômicas, sociais e políticas, de arranjos formais e informais, ações coletivas na escala metropolitana.

No sistema de governança, há contextos e trajetórias diversas – históricos, geopolíticos, econômicos, sociais, culturais e institucionais; redes e forças atuantes, interesses de elites – cujos resultados tensionados resultam diferentes configurações no território.

As várias formas de governança apresentadas e discutidas nos capítulos anteriores ainda são recentes, datam de algumas décadas. Os resultados envolvem uma reflexão, que

incide novamente no planejamento, pois a governança é um processo em movimento, sendo seus elementos dinâmicos e não uma fórmula rígida que busque soluções imediatistas.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.L. **Centralização e Urbanização**. Vídeo. Programa Café filosófico CPFL Cultura. Data do evento 10/02/2009. TV Cultura. Publicado em: 31/08/2009. Disponível em: <<http://www.cpficultura.com.br/2009/08/31/integra-centralizacao-e-urbanizacao-fernando-abrucio/>> Acesso: 27 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. A Coordenação Federativa no Brasil: A experiência do Período FHC e os Desafios do Governo Lula'. **Revista Social Política**, Curitiba 24 p. 41-67, jun. 2005.

ABRUCIO, F. L. ; SANO, Hironobu . A experiência de Cooperação Interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios. **Cadernos Adenauer XII**, n.4. Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, abril 2012, p.22-31, 2012.

ABRUCIO, F.L.; SOARES, Márcia Miranda . Redes Federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC. São Paulo: **Cedec**, Fundação Konrad Adenauer, Oficina Municipal, 2001, v. 24, 2001.

ABRUCIO, F.L. ; COSTA, V. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Pesquisa, v.12, 1998.

ABRUCIO, F.L.; SANO, H.; SIDOW, C.T. Radiografia do Associativismo Territorial Brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. Capítulo 7. In: MAGALHÃES, Fernanda(Ed.). **Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2010.

AIBAR, Eduardo; BIJKER, Wiebe E. Constructing a City: The Cerdà Plan for the Extension of Barcelona. **Science, Technology & Human Values**. Vol. 22, No. 1 (Winter, 1997), p. 3-30. Sage Publications Inc., 1997.

ALMEIDA, P.H. A economia de Salvador e a formação de sua Região Metropolitana. In: CARVALHO, I.; PEREIRA, G.C (Orgs). **Como anda Salvador e sua região metropolitana**. Salvador: Edufba, 2008, 2ª ed.

AMARAL, W.A.N., BRITO, M.C.W., ASSAD, A.L.D., MANFIO, G.P. Políticas públicas em biodiversidade: conservação e uso sustentado no país da megadiversidade. **International Studies on Law and Education**. FFCL - USP, Harvard Law School Association, v. 01, p. 23-29, 2000. Disponível em: <[http://www.hottopos.com/harvard1/politicas\\_publicas\\_em\\_biodiversi.htm](http://www.hottopos.com/harvard1/politicas_publicas_em_biodiversi.htm)> Acesso: 25 mai. 2013.

ANDRADE, Ilza A.L.; CLEMENTINO, M.L.M. Descentralização e impasses da governança metropolitana. In: RIBEIRO, L. C. de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando A. (Org.). **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007, p.239-256.

ARANTES, Otília B.F. Uma Estratégia Fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: MARICATO, Ermínia; ARANTES, Otília; VAINER, Carlos (org.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000, 2ª ed , p. 11 - 74.

AZEVEDO, S; MARES GUIA, V.R. The Two Sides of the Coin of a Proposal for Metropolitan Governance: The Virtue and Fragility of Public Policies. In: MCGEE, Terry; CASTRO, Erica de (org.). **Inclusion, Collaboration and Urban Governance: challenges in metropolitan regions Brazilian and Canadian experiences**. The University of British Columbia. Ed.PUC-Minas, Observatório das Metrópoles, 2010.

AZEVEDO, S; MARES GUIA, V.R. Federalismo, atores e arranjos cooperativos nas regiões metropolitanas: possibilidades e limites para a inovação institucional. In: RIBEIRO, L. C. de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando A. (Org.). **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007, p.259-274.

\_\_\_\_\_. Reforma do estado e federalismo: os desafios da governança metropolitana. In: RIBEIRO, L. C. de Queiroz (org.). **O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2000.

BAIGENT, E.; GEDDES, Patrick; MUMFORD, Lewis; GOTTMANN, Jean. Divisions over 'megapolis'. **Progress in Human Geography**, 28 (6), 2004, p. 687-700.

BARNES, T.; HUTTON, T.; KLEIN, J.-L.; TREMBLAY, D.-G.; WOLFE, D. **A Tale of Three Cities: Innovation, Creativity and Governance in Montreal, Toronto and Vancouver**, 12th Annual Meeting of the Innovation Systems Research Network, Toronto, May 5-7, 2010.

BECKER, B. K.; EGLER, C. A. G. **Brasil: Uma Nova Potência Regional na Economia-Mundo**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994, 2ª ed.

BEVIR, Mark. Governance as Theory, Practice and Dilemma. In: M.Bevir (ed.). **The Sage Handbook of Governance**. London: Sage Publications, 2011.

BINGHAM, Lisa Blomgren. Collaborative Governance. In: M.Bevir(ed). **The Sage Handbook of Governance**. London: Sage Publications, 2011.

\_\_\_\_\_. Collaborative Governance: Emerging Practices and the Incomplete Legal Framework for Public and Stakeholder Voice. **Journal of Dispute Resolution**. vol.2009, n.2. 2009 . Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1162409>>. Acesso:12 ago 2013.

BORGES, William Antonio. **Gestão Metropolitana: sua construção a partir de duas experiências de associativismo territorial na região metropolitana de Curitiba**. Tese de doutorado. Fundação Getúlio Vargas - EAESP, 2013.

BORJA, Jordi. Revolución y contrarrevolución en la ciudad global: las expectativas frustradas por la globalización de nuestras ciudades. **EURE**, Santiago, v. 33, n. 100, 2007.

BORRAZ, O., LE GALÈS, P. Urban Governance in Europe : the Government of What? **Métropoles** (Online), n.7, 2010. Disponível em:< <http://metropoles.revues.org/4297>>. Acesso:13 jun. 2013.

BOUDREAU, J-A; KEIL, R; YOUNG, D. **Changing Toronto: governing urban neoliberalism**. Toronto: University of Toronto Press, 2009.

BOUDREAU, J.-A. HAMEL, P. JOUVE, B. KEIL, R. New State Spaces in Canada: Metropolitanization in Montreal and Toronto Compared. **Urban Geography**, vol. 28; n.1,2007, p.30-53.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRENNER, N. Decoding the Newest "Metropolitan Regionalism" in the USA: A Critical Overview. **Cities**, Volume 19, Issue 1, February 2002, p.3-21.

BRESCIANI, Luis Paulo. Tradição e transição: o caso do Consórcio Intermunicipal Grande ABC. **Cadernos Adenauer XII**, n.4. Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, abril 2012, p.161-178, 2012.

BRINCO, Ricardo. Gestão metropolitana no Canadá: um estudo de casos. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 30, n.1, maio 2009, p. 229-256.

BRITO, Fausto. O deslocamento da população brasileira para as metrópoles. **Estudos avançados**. São Paulo. v. 20, n. 57, ago.2006.

BUITELAAR, E., LAGENDIJK, A. ; JACOBS, W.A.A. A Theory of Institutional Change: Illustrated by Dutch City-regions and Dutch Land Policy. **Environment and Planning A**, 39(4), 891-908, 2007.

CARNEIRO, R., BRASIL, F.P.D., ALMEIDA, M.E., e Barbosa, T.P. Políticas de Habitação Social e instituições Participativas a partir de Municípios da RMBH, **APGS**, Viçosa, vol. 3, n.4, 2011, p. 399-420.

CARVALHO, I.M.M.; PASTERNAK, S.; BÓGUS, L.M. Transformações Metropolitanas: São Paulo e Salvador. **Caderno CRH**, Salvador, vol.23, n.59, mai/ago. 2010, p.301-321.

CASTRO, Marcus Faro de; CARVALHO, Maria Izabel V. de. Globalização e transformações políticas recentes no Brasil: os anos 1990. **Revista Sociol. Política**: Curitiba, n.18, jun. 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782002000100008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782002000100008&lng=en&nrm=iso)>. Acesso: 25 out. 2011.

CHOAY, F. O Reino do Urbano e a morte da cidade. **Revista Projeto História**, São Paulo: PUC-SP, n.18, p.67-89, maio 1999.

CIDADE, Lúcia Cony F. Ideologia moderna, planejamento e imagem de cidade na produção do espaço de Brasília. In: COUTINHO M. DA SILVA, Rachel (Org.). **A cidade pelo avesso: desafios do urbanismo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Viana & Mosley Editora/Editora PROURB, 2006, p. 71-92 (Coleção Arquitetura e Cidade).

\_\_\_\_\_. Acumulação flexível e gestão do território no Distrito Federal. In: PAVIANI, Aldo (org.). **Brasília – gestão urbana: conflitos e cidadania**. Brasília: Editora UnB, 1999, p. 223-251.

CIDADE, Lúcia Cony F; JATOBÁ, Sérgio Ulisses. Dinâmica social, modelos de urbanismo e seu rebatimento em questões ambientais. In: II Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. 2012, Natal. Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2, 2012, Natal. **Anais...** Natal: Enanparq, 2012, p. 1-17.

CIDADE, L.C.F; Vargas, G.M; JATOBÁ, S.U. Regime de acumulação e configuração do território no Brasil. **Cadernos Metrópole**, 20, 2º semestre 2008, p.13-35.

CIDADE, L.C.F; Vargas, G.M; JATOBÁ, S.U; Delorme, J.P. *Políticas de Ordenação do Território – A contribuição de experiências nacionais e internacionais*. Relatório Técnico 1.3 in **Projeto “Elaboração de subsídios técnicos e documento-base para a definição da Política Nacional de Ordenação do Território – PNOT”**. NUNES, B; SCARDUA, F.P. (Orgs). Brasília: MI/IICA; ConsórcioUNB/CDS/Abipiti., 2006. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/publicacoes/pnot.asp>>. Acesso: 12 de abril de 2011.

CLEAVER, Frances. Institutional Bricolage, Conflict and Cooperation in Usangu, Tanzania. **IDS Bulletin**, vol 32, n.4, 2001.

CLEMENTINO, Maria do L.M. Ordenamento territorial na “cidade metropolitana”: a falta que o planejamento faz. **Scripta Nova Revista Electrónica De Geografía Y Ciencias Sociales**. Universidade de Barcelona. Vol. XII, n. 270, 1 de agosto de 2008.

COLLIER, Ruth Berins; COLLIER, David . Chapter 1- Critical Junctures and Historical Legacies. **Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 1991.

COLLIN, Jean-Pierre; TOMÀS, Mariona. Metropolitan Governance in Canada or the Persistence of Institutional Reforms. **Urban Public Economics Review**, 2004.

CONSÓRCIO Intermunicipal Grande ABC. Institucional. Disponível em: <<http://www.consorcioabc.sp.gov.br/institucional>>. Acesso: 15 nov. 2013.

CMM - COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL. Un Grand Montréal attractif, compétitif et durable - **Plan métropolitain d'aménagement et de développement**. Décembre 2011

\_\_\_\_\_. Cap sur le monde : pour une région métropolitaine de Montréal attractive. **Projet de schéma métropolitain d'aménagement et de développement**, 2005a, 132 p. et annexes.

\_\_\_\_\_. **Charting Our International Future: A Competitive Metropolitan Montreal Region**. Economic Development Plan. February, 2005b.

CUADRADO-ROURA, Juan R; GÜELL, José Miguel Fernández. Las áreas metropolitanas frente al desafío de la competitividad. In: E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura e J. M. Fernández Güell (eds.), **Gobernar las metrópolis**. Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.

DAHL, A.L. What does sustainable wealth look like? Artigo submetido ao website United Nation-World We Want 2015. **European Bahá'í Business Forum (EBBF)**, July 2013. Disponível em:<<http://ebbf.org/blog/join-today-what-does-sustainable-wealth-look-like-ebbf2013-ebbf-meaningful-hangout-with-arthur-dahl-worldwewant2015/>>. Acesso: 28 jul. 2013.

DAVOUDI, S; EVANS, N; GOVERNA, F; SANTANGELO, M. Territorial governance in the making: Approaches, methodologies, practices. **Boletín de la A.G.E, Asociación de Geógrafos Españoles**, n.46, 2008.

DE MATTOS, Carlos A. Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado. **Revista de Geografía Norte Grande**, 47: 81-104, 2010.

DENALDI, R.; KLINK, J.J., SOUZA, C.. Habitação, inclusão social e governança urbana colaborativa. In: CASTRO, Erika de; WOJCIECHOWSKI, Maciej John. (Org.). **Inclusão, colaboração e governança urbana. Perspectivas brasileiras**. 1ed. Vancouver/Rio de Janeiro/BH: University of British Columbia/Observatório das metrópoles/PUC Minas, v.1, p.257-70, 2010.

DINIZ, Eli. Engenharia Institucional e Políticas Públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais. In: PANDOLFI, Dulce ( Org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 21-38 . Disponível em <<http://www.cpdoc.fgv.br>>. Acesso: 20 fev. 2011.

EGHRARI, S. Colloque International Governing the metropolis/ Gouverner les métropoles. Pouvoir et territoires 2012. Mairie de Paris 28 - 30 novembre 2012. **proceedings...**, 2012.

\_\_\_\_\_. Metropolitan Regions in Brazil: Institutional Arrangements and Innovative Experiences. 3rd World Planning Schools Congress, Perth (WA), Australia, **proceedings**...4-8 July 2011.

EGHRARI, Susan; CIDADE, Lucia Cony F. Metropolitan governance in Montreal region: planning and social participation in sustainability policies. Apresentação de poster, sessão Governance and Democracy in the Ecocity. In: **Ecocity World Summit**, Montréal, Canada, 22-25 ago, 2011.

EGLER, C.; MATTOS, Margarida. Federalismo e a Gestão de território: as regiões integradas de desenvolvimento. **Anais do V Encontro Nacional da ANPEGE**, Florianópolis-SC, 2003, p.426-434.

FARAH, J.; TELLER, J. Bricolage planning: understanding planning in a fragmented city. **Urban development** [online], março 2012. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/2268/115768>>. Acesso: 23 jul. 2013.

FAINSTEIN, Susan S. Redevelopment Planning and Distributive Justice in the American Metropolis. In: **Justice and the American Metropolis**. Vol. 18. Clarissa Rile Hayward, Todd Swanstrom (editors), University of Minnesota Press, 2011.

\_\_\_\_\_. **The Just City**. Ithaca: Cornell University Press, 2010.

\_\_\_\_\_. Cities and Diversity: Should we want it? Can we plan for it? **Urban Affairs Review**, vol. 41, no. 1. September 2005.

FEIOCK, Richard C. Introduction: Regionalism and Institutional Collective Action. In: Richard Feiock (ed.). **Metropolitan governance: conflict, competition and cooperation**. Georgetown University Press, 2004.

FERNANDES, ANTÔNIO SÉRGIO A. A Gestão Metropolitana no Brasil em perspectiva comparada: os casos das regiões metropolitanas de Salvador e Belo Horizonte. **Cadernos ADENAUER** (São Paulo), v. XII, 2011, p. 211- 234.

\_\_\_\_\_. Path Dependency e os Estudos Históricos Comparados. BIB. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n.53, 2002, p. 79-102.

FERNANDES, Edésio. Implementing the Urban Reform Agenda in Brazil: Possibilities, Challenges, and Lessons. **Urban Forum**. 22(3): 229-314, 2011.

\_\_\_\_\_. Comentários sobre a Gestão Metropolitana. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, ano III, nº 18, jun-jul, 2008.

\_\_\_\_\_. Gestão Metropolitana. **Cadernos da Escola do Legislativo**. V. 7, n. 12, jan.jun. Belo Horizonte, 2004, p. 65-99.

FERRACINI, K.R. Desafios do Consórcio Intermunicipal do ABC – de articulador para executor de políticas públicas de interesse? Seminário Nacional de Planejamento e Desenvolvimento. **Anais do SNPD**. Volume 1, Número 1. Curitiba: Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública - PPGPGP, 2013.

FERRÃO, João. Regiões funcionais, relações urbano-rurais e política de coesão pós-2013. **Relatório final**. João Ferrão (coord.). ICS-UL-Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, julho de 2012.

FIEDLER, R. S.; ADDIE, J.-P. D. Canadian cities on the edge: Reassessing the Canadian suburb. City Institute at York University: **Occasional Paper Series**. vol. 1, (1), 2008, p.1-30.

FISCHLER, R. What sort of problem is the replanning of the Turcot Interchange? Chapter 5. In: Pierre Gauthier, Jochen Jaeger, Jason Prince (eds). **Montréal at the Crossroads: superhighways, the Turcot and the environment**. Montreal, New York, London: Black Rose Books, 2009.

FISCHLER, R; MELIGRANA, J; WOLFE, J.M. Canadian Experiences of Local Government Boundary Reform: A Comparison of Quebec and Ontario . In: MELIGRANA, John (ed.). **Redrawing Local Government Boundaries: an international study of politics, procedures and decisions**. Vancouver: UBC Press, 2004, p.75-105.

FIORI, J. L. **60 lições dos anos 90: uma década de neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

FLORIDA, Richard. Ahead of the Curve. **The Gazette**. Montreal. Oct. 17, 2008.

FONTAN, Jean-Marc; HAMEL, Pierre; MORIN, Richard; SHRAGGE, Eric. Community Organizations and Local Governance in a Metropolitan Region. **Urban Affairs Review**, vol. 44, n. 6, 2009.

FRANCO, Angela. Salvador, Metrôpole na Era Globalizada. **Revista VeraCidade**, ano VIII, n.12, set. 2012.

\_\_\_\_\_. Em tempos globais, um “novo” local: a Ford na Bahia. **Caderno CRH**. Salvador, n.56, mai/ago. 2009, p.359-380.

FRANCO, Carlos R.L.; BAGGI, M.S.; FERREIRA, M.G.T. Governança na Região Metropolitana de Salvador: como estamos? Capítulo 9. In: Marco Aurélio Costa, Isadora Tami Lemos Tsukumo (orgs.). **40 Anos de Regiões Metropolitanas no Brasil**. Projeto Governança Metropolitana no Brasil. Série Rede Ipea. Brasília : Ipea, 2013, p.187-203.

FRANK, Andrea Irmgard. Megacity. In: CAVES, Roger W. **Encyclopedia of the City**. London: Routledge, 2005.

FRASER, Benjamin. **Henri Lefebvre and the Spanish Urban Experience**. Lanham: Bucknell University Press. 2011.

\_\_\_\_\_. Narrating the organic city: a Lefebvrian approach to city planning, the novel and urban theory in Spain. **Journal of Narrative Theory**, 39.3, Fall 2009: 369-390, 2009.

GILLI, Frédéric; LEFÈVRE, Christian; ROSEAU, Nathalie; VITALE, Tommaso. Quels pouvoirs pour les territoires métropolitains? Introdução ao Colloque International Governing the metropolis/ Gouverner les métropoles. **Métro politiques.eu**, 19 dez. 2012.

GIUDUCI, M.S. **Inconsiderate Hardness: Paris-Barcelona 1853-1870**. Posted May 1, 2011. Disponível em <<http://blog.common-places.net/2011/05/01/inconsiderate-hardness-paris-barcelona-1853-1870/>>. Acesso: 28 jul. 2013.

GOBERNA AMÉRICA LATINA - Escuela de Política y Alto Gobierno. **Estudo comparativo dos modelos de governança de áreas metropolitanas na União Europeia**. Madri, Espanha, 2012.

GOLDEN, Ann; SLACK, Enid. Urban Governance Reform in Toronto. In: Razin, E; Smith, P.J. (eds.). **Metropolitan Governing: Canadian Cases, Comparative Lessons**. Jerusalem: The Hebrew University Magnes Press, 2006, p.29-74.

GOMES, Paulo César da Costa. **A Condição Urbana: ensaios de geopolítica da cidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

GONSALES, C.H.C. Cidade moderna sobre cidade tradicional: movimento e expansão – parte 2. *Arquitextos* 059.04, n.5, abril 2005. São Paulo: **Vitruvius**, 2005. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/05.059/473>>. Acesso: 31 jul. 2013.

GOUVÊA, R. G. Diretrizes para a gestão metropolitana no Brasil. **EURE** (Santiago), Santiago, v. 35, n. 104, abr. 2009, p. 47-76. Disponível em: <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S025071612009000100003&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S025071612009000100003&lng=es&nrm=iso)>. Acesso: 20 out. 2012.

\_\_\_\_\_. **A questão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

GROSS, J. Diversity and the democratic challenge –governing world cities (chapter 6). In: HAMBLETON, Robin; GROSS, Jill Simone (org.). **Governing cities in a global era Urban Innovation, Competition and Democratic Reform**. New York: Palgrave MacMillan, 2007a.

\_\_\_\_\_. Governance as a ‘democratic process.’ Can Top-down Models respond to Bottom-Up Demands? The West European Experience. Paper prepared for “**A Global Look at Urban and Regional Governance: The State-Market-Civic Nexus**”. The Halle Institute for Global Learning and the Political Science Department, Emory University, Atlanta, GA, January 18-19, 2007b.

GROSS, J.S.; HAMBLETON, R. Global trends, diversity, and local democracy (chapter 1). In: HAMBLETON, Robin; GROSS, Jill Simone (org.). **Governing cities in a global era Urban Innovation, Competition and Democratic Reform**. New York: Palgrave MacMillan, 2007.

GVRD BOARD – Great Vancouver Regional District Board. **Regional Growth Strategy Bylaw Number 1136**, 2010. Disponível em: <http://www.metrovancouver.org/planning/development/strategy/RGSDocs/RGSAdoptedbyGVRDBoardJuly292011.pdf>. Acesso: 1 nov.2013.

HAMBLETON, R. ; GROSS, J.S. From governance to governing (chapter 16). In: HAMBLETON, Robin; GROSS, Jill Simone (org.). **Governing cities in a global era Urban Innovation, Competition and Democratic Reform**. New York: Palgrave MacMillan, 2007.

HAMEL, P. Municipal reform in Quebec: the trade-off between centralization and decentralization. In: J. Garcea e E. LeSage, **Municipal reform in Canada Reconfiguration, re-empowerment, and rebalancing**. Don Mills: Oxford University Press, 2005.

HARDING, Alan. Globalization, spatial economic change and urban policy. In: **What Policies for Globalizing Cities?: Rethinking the urban policy agenda**. Paris, France: OECD-Organization for Economic Co-operation and Development; 2007, p. 44-73.

HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna**. Edições Loyola, São Paulo, 18ª ed., 2009.

\_\_\_\_\_. **Paris, capital of modernity**. New York and London: Routledge, 2006.

\_\_\_\_\_. **A Brief History of. Neoliberalism**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

HELD, D.; MCGREW, A., GOLDBLATT, D. e PERRATON, J. **Global Transformations: Politics, Economics and Culture**. Polity Press: Cambridge, 1999.

HOBBSAWM, E. **Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOFF, D.N. A história importa: proposta de estrutura analítica para o estudo de *path-dependence*. **Ensaio FEE**: Porto Alegre, v. 32, n. 1, jun. 2011, p. 7-30.

IADB-Inter-American Development Bank. **Assessment of Participatory Budgeting in Brazil** Washington, D. C.: Center for Urban Development Studies of the Harvard Design School, Center for Urban Development Studies in Brazil, 2005.

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros 2010**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso: 3 mai. , 2012.

\_\_\_\_\_. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Divisão Territorial do Brasil - 2002**. Maria Helena Palmer Lima(org) . IBGE, 2002.

INNES, J., BOOHER, D. E. “Consensus building as role playing and bricolage. Toward a theory of collaborative planning”. In: **Journal of the American Planning Association**. Vol. 65, no. 1, Winter, 1999, p. 9-26.

IPARDES. **Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social**. 2004. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br/imp/index.php>>. Acesso: 19 abr. 2011.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: Arranjos Institucionais de Gestão Metropolitana –Região Metropolitana de Salvador. In: Graça Torreão(coord.). **Projeto: Governança Metropolitana no Brasil , Relatório de Pesquisa**, 15 abr., 2013.

\_\_\_\_\_. Desafios contemporâneos na gestão das Regiões Metropolitanas. **Comunicados do IPEA**, n. 116, 13 de outubro de 2011. Brasília, DF: IPEA, 2011.

\_\_\_\_\_. **Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Livro 6, vol. 2. Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. Pobreza e riqueza no Brasil metropolitano. Brasília: **Comunicação da Presidência**, n. 7, ago. 2008.

IRAZÁBAL, Clara. Desenho Urbano, Planejamento e Políticas Públicas de Desenvolvimento em Curitiba. In: Vicente Del Rio e William Siembieda(orgs.). **Desenho Urbano Contemporâneo no Brasil**. 1 ed, Rio de Janeiro:LTC, 2013.

JUAN, Joan-Anton Sánchez de. **Civitas et Urbs: The Idea of the City and the Historical Imagination of Urban Governance in Spain 19th-20th centuries**. Ph.D. thesis. European University Institute (Florence), chapter 2, 2001.

JUDD, D.R.; SMITH J.M. The new ecology of urban governance: special-purpose authorities and urban development (chapter 11). In: HAMBLETON, Robin; GROSS, Jill Simone (org.). **Governing cities in a global era Urban Innovation, Competition and Democratic Reform**. New York: Palgrave MacMillan, 2007.

KANTOR, P.; SAVITCH, H.V. How to Study Comparative Urban Development Politics: A Research Note. **International Journal of Urban and Regional Research**. Volume 29.1 March 2005, p. 135-51.

KITCHEN, Harry. Canada: governance and finance of the Greater Toronto Area and Metro Vancouver. In: Enid Slack; Rupak Chattopadhyay (ed.). **Governance and Finance of Metropolitan Areas in Federal Systems**. Forum of Federations, Oxford University Press, USA, 2013.

KLEIN, J-L. ; TREMBLAY, D-G. Social actors and their role in metropolitan governance in Montréal: Towards an inclusive coalition? **GeoJournal**, 75(2), 2009, p.567-579.

KLINK, J.J. Escalas, territórios e o espaço metropolitano na Europa. **O caso de Madri-Espanha**. Cadernos Adenauer, XII, n.4, 2011, p.77-90.

\_\_\_\_\_. Globalização, reestruturação territorial e o desafio da governança metropolitana colaborativa: evidências recentes e perspectivas brasileiras das cidades-região. In: CASTRO, Erika de; WOJCIECHOWSKI, Maciej John. (Org.). **Inclusão, colaboração e governança urbana. Perspectivas brasileiras**. 1ed. Vancouver/Rio de Janeiro/BH: University of British Columbia/Observatório das metrópoles/PUC Minas, v. 1, 2010a, p. 245-256.

\_\_\_\_\_. A construção de novas governanças para as áreas metropolitanas: o cenário brasileiro, capítulo 4. In: MAGALHÃES, Fernanda (org.). **Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2010b.

\_\_\_\_\_. Reestruturação, competição e neocalismo: um olhar crítico sobre a produção do espaço na Grande Curitiba. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.119, jul./dez. 2010c, p.17-40.

\_\_\_\_\_. Governos e governança metropolitana: o caso do ABC paulista. In: Ladislaw Dowbor e Marcio Pochman(org.). **Políticas para o desenvolvimento local**. São Paulo: Editora e Fundação Perseu Abramo, 2010d, 1ªed.

\_\_\_\_\_. Novas governanças para as áreas metropolitanas. O panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 11, n. 22, jul./dez. 2009a, p. 415-433.

\_\_\_\_\_. Regionalismo e reestruturação urbana: uma perspectiva brasileira de governança metropolitana. **Educação**, Porto Alegre, v. 32, n. 2, maio/ago. 2009b, p. 217-226.

\_\_\_\_\_. Recent Perspectives on Metropolitan Organization, Functions and Governance. In: ROJAS, Eduardo; CUADRADO-ROURA, Juan R.; GÜELL, José Miguel Fernández. (Org.). **Governing the Metropolis - Principles and Cases**. Cambridge: David Rockefeller Center for Latin American Studies - Harvard University, Inter-American Development Bank, 2008, p. 77-134.

\_\_\_\_\_. Internacionalização e reestruturação da economia local: uma análise teórica do incipiente sistema de governança regional no grande ABC paulista. **Anais do Encontro Nacional da ANPUR**-Porto Alegre, v.8, 1999.

KNORR, Lilian. New Geographies of Contentious Politics - Building Urban Justice through Democratic Ownership. Colloque International Governing the metropolis/ Gouverner les métropoles. Pouvoir et territoires 2012. Mairie de Paris 28 - 30 novembre 2012. **proceedings...**, 2012.

KORNIN, T.; CARMO, J.C.B. O arranjo institucional de gestão na Região Metropolitana de Curitiba. Capítulo 4. In: Marco Aurélio Costa, Isadora Tami Lemos Tsukumo(orgs.). **40 Anos de Regiões Metropolitanas no Brasil**. Projeto Governança Metropolitana no Brasil. Série Rede Ipea. Brasília : Ipea, 2013, p. 87-108.

KÜBLER, D.; HEINELT, H. Introduction. **Metropolitan Governance: Capacity, democracy and the dynamics of place**. Heinelt; Kübler, (org.). Routledge, 2005.

LAFORTUNE, Marie-Eve; COLLIN, Jean-Pierre. Building metropolitan governance capacity: the case of the Communaute metropolitaine de Montreal. **Canadian Public Administration**, vol.54, issue 3, Sept. 2011.

LAMAS, José P.G. **Morfologia Urbana e Desenho da Cidade**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1992.

LASCOUMES, P.; Le GALÈS, P. Understanding Public Policy through Its Instruments. From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, vol. 20, n. 1, 2007, p. 1-21.

LE BLANC, M.-F. Two Tales of Municipal Reorganisation: Toronto's and Montréal's Diverging Paths Toward Regional Governance and Social Sustainability. **Canadian Journal of Political Science**, vol. 39, n. 3, 2006, p. 571-590.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Ed. Moraes, 1991.

LEFÈVRE, Christian. **The improbable metropolis: decentralization, local democracy and metropolitan areas in the Western world**. *Análise Social*, vol. XLV (197), 2010a, p. 623-637.

\_\_\_\_\_. Building metropolitan political territories: European models. **Conference " Federalism and Metropolises"**, Jan 2010, Zürich, Switzerland. 2010b. Disponível em:[http://www.stadtzuerich.ch/content/dam/stzh/prd/Deutsch/Stadtentwicklung/Publicationen\\_und\\_Broschueren/Aussenbeziehungen/Referat%20Christian%20Lef%C3%A8vre.pdf](http://www.stadtzuerich.ch/content/dam/stzh/prd/Deutsch/Stadtentwicklung/Publicationen_und_Broschueren/Aussenbeziehungen/Referat%20Christian%20Lef%C3%A8vre.pdf). Acesso: 12 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. **Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos**. *Cadernos Metròpole*: São Paulo. V.11, n. 22, jul./dez 2009, p. 299-317.

\_\_\_\_\_. Democratic Governability of Metropolitan Areas: International Experiences and Lessons for Latin American Cities. In: ROJAS, Eduardo; CUADRADO-ROURA, Juan R.; GÜELL, José Miguel Fernández. (Org.). **Governing the Metropolis - Principles and Cases**. Cambridge: David Rockefeller Center for Latin American Studies - Harvard University, Inter-American Development Bank, 2008, p. 137-192.

LE Gales, P. State in Transition, Research about the State in Flux. In: Burroni L., Keune M. and Meardi G. (eds) **.Economy and Society in Europe**, Cheltenham: Edward Elgar, 2012.

LE GALÈS, P. European cities. **Social conflicts and governance**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

LIPPI M.F. A estratégia de articulação intergovernamental na implantação de políticas públicas metropolitanas: construindo um conceito e evidenciando a aplicação prática. II Congresso Consad de Gestão Pública – Painel 37: **Anais...** Políticas públicas e gestão: a questão metropolitana, 2008.

LOPES, A. Gestão Metropolitana no Brasil: Da Coerção Simétrica ao Voluntarismo sem Modelo<sup>4</sup>, em busca da responsabilidade política com resultados. In: SILVA, C.A.; FREIRE, D.G.; OLIVEIRA, F.J.G.(Org.), **Metrópole: governo, sociedade e território**. Rio de Janeiro: D.P&A, Faperj, 2006.

LOSADA, Paula Ravanelli. Potencialidades da cooperação intergovernamental para a gestão das regiões metropolitanas do Brasil. Capítulo 6. In: MAGALHÃES, Fernanda(org.). **Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2010.

MACHADO, G. G. **Gestão Metropolitana e autonomia municipal: dilemas das transações federativas**. Belo Horizonte: Ed. PUC-Minas, Observatório das Metrôpoles, 2009.

\_\_\_\_\_. **O ente metropolitano: custos de transação na gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte e no Consórcio do Grande ABC; os modelos compulsório e voluntário comparados**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

MAGALHÃES, F. *Introdução*. In: MAGALHÃES, Fernanda. (Ed.). **Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2010.

MAGALHÃES, Sérgio Ferraz. **A Cidade na Incerteza: ruptura e contiguidade em urbanismo**. Rio de Janeiro: Viana & Mosley, 2007.

MAGRINYÀ, Francesc; TARRAGÓ, Salvador. **Cerda Ciudad Y Territorio: Una Vision De Futuro Catalogo De La Exposicion Cerda, Ciudad Y Territorio Septiembre 1994-Febrero 1995**. Barcelona: Fundacio Catalana per a la Recerca, Madrid : Electa, 1994.

MARBEEK RESOURCE CONSULTANTS; TOMALTY, Ray. Sustainable Community Planning in Canada: status & best practices, **Final Report**. Federation of Canadian Municipalities. July 2008, (Revised March 2009).

MARICATO, E. Metrôpoles Desgovernadas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.25, n.71, 2011.

\_\_\_\_\_. Metrôpoles brasileiras. Texto elaborado por ocasião da palestra dada no evento Próximo Ato 2006 em 26/10/2006, São Paulo, 2006.

\_\_\_\_\_. Metrôpole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.17, n. 48, mai/ago. 2003. Disponível em:  
<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010340142003000200013&lng=en&nrm=i](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340142003000200013&lng=en&nrm=i)>. Acesso: 02 dez. 2011.

\_\_\_\_\_. As ideias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, O; VAINER, C.; MARICATO, E. (org.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2ª ed., 2000, p.121-192.

MELO, Marcus André. Desenvolvimento Urbano- cidades sustentáveis e qualidade de vida. In: Estela Neves (sistematizadora). **Desenvolvimento em Debate**. Debate do BNDES, dezembro de 2002. Rio de Janeiro: BNDES: 310-369, 2002.

MILAŠINOVIĆ, Srđan. **Globalization & fragmentation – ruling dynamics of global society**. Megatrend Review, vol. 2 (2), 2005.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Regiões integradas-RIDES**. Disponível em: <[http://www.integracao.gov.br/web/guest/regioes\\_integradas\\_rides](http://www.integracao.gov.br/web/guest/regioes_integradas_rides)>. Acesso: 1 nov. 2013.

MONTE-MÓR, Roberto Luís M. As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil. In: DINIZ & CROCCO (eds.). **Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 61-85 .

\_\_\_\_\_. Diretrizes para formulação de políticas de desenvolvimento regional e de ordenação do território brasileiro. **Relatório: A questão urbana e o planejamento urbano-regional no Brasil Contemporâneo**. CEDEPLAR-UFMG. Belo Horizonte, fevereiro de 2004.

MORAES, Eghrari S. Relações de governança metropolitana: contexto em três cidades globais canadenses. In: XI Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, Vitória-ES, out. 2010. **Anais...** SHCU/ANPUR, v.11, n.4(capa), 2010.

MORAES, Eghrari S.; CIDADE, Cony L. F. Public policies and territorial development in the State of Goiás, Brazil: is there a place for local governance? In: **Canadian Political Science Association Annual Conference, June 2010**, Montreal.

MOREIRA, Clarissa da Costa. **A cidade contemporânea: entre a *tabula rasa* e a preservação, cenários para o porto do Rio de Janeiro**. São Paulo: Ed. Unesp/ ANPUR, 2004.

MOURA, Rosa. “Inversiones urbanas en el contexto de la competitividad y globalización: los eventos en Curitiba.” **EURE**, 29 (86), 2003, p. 51-68.

MOURA, Rosa; CARVALHO, Ilce. **Estatuto da Metrôpole: onde está a região metropolitana?** In: **Boletim INCT** n.266. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, dez.2012.

MOURA, Rosa; DELGADO P.R; DESCHAMPS M.V; CASTELLO Branco M.L. O metropolitano no urbano brasileiro: identificação e fronteiras. In: RIBEIRO, L. C. de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando A. (Org.). **As metrôpoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007, p. 127-155.

MOURA, R.; LIBARDI, D. ; BARION, M. I. O. Institucionalização de Regiões Metropolitanas: qual o sentido? Ponto de Vista. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, v. 111, 2006, p. 145-150.

MUXI, Zaida. Episódios da transformação urbana de Barcelona. **PROPAR/Revista ARQTEXTO**. n.17, UFRGS, 2011, p. 104-123.

NASCIMENTO NETO, P.; MOREIRA, T.A.;SCHUSSEL,Z.G.L. Conceitos Divergentes para Políticas Convergentes: descompassos entre a política nacional de habitação e o programa Minha Casa, Minha Vida **.R.B.Estudos Urbanos e Regionais**, v.14, n.1, maio 2012, p.85-98.

NEUMAN, M. Idefons Cerdà and the future of spatial planning. The Network Urbanism of a City Planning Pioneer. **Town Planning Review** 82(2), 2011, p. 117-143.

NEUMAN, Michael ; SMITH, Sheri. City Planning and Infrastructure: Once and Future Partners. **Journal of Planning History**, vol 9, n.1, 2010, p. 21-4.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Desenvolvimento brasileiro e transição urbana?** - Notícias, publicado em 7 de agosto de 2013. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetrosoles.net/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=631:novos-rumos?-inflex%C3%A3o-do-desenvolvimento-brasileiro-e-transi%C3%A7%C3%A3o-urbana&Itemid=164&lang=pt](http://www.observatoriodasmetrosoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=631:novos-rumos?-inflex%C3%A3o-do-desenvolvimento-brasileiro-e-transi%C3%A7%C3%A3o-urbana&Itemid=164&lang=pt)>. Acesso: 12 de agosto de 2013.

\_\_\_\_\_. **Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, Rides e AUs à dinâmica da metropolização.** Relatório de Pesquisa. Luiz César de Queiroz Ribeiro, Rosa Moura, Paulo Delgado e Érica Tavares da Silva (coords.). Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, INCT/CNPq/CAPES/FAPERJ, dezembro 2012.

\_\_\_\_\_. **As Metrópoles no Censo 2010: novas tendências?** Elaborado por Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, Juciano Martins Rodrigues, Érica Tavares da Silva e Marcelo Gomes Ribeiro. Dezembro 2010. Disponível em: <www.observatoriodasmetrolopes.net>. Acesso: 18 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. **Arranjos Institucionais para as Regiões Metropolitanas.** Relatório de Pesquisa. SANTOS JUNIOR, O. (coord. geral). CNPq-Estudos do Milênio, 2009.

OECD.OECD Territorial Reviews. **Montréal Canada.** Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2004.

\_\_\_\_\_. Territorial Development Policy Committee (TDPC ).**Territorial Development Policy: the Role of Infrastructures – issue paper.** Conference, 2 and 3 May 2002. London,UK, 2002.

OLIVA, A. M. **As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil: análise do governo Lula (2003-2010).** Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

PALLARES-BARBERA, Montserrat; BADIA, Anna; DUCH, Jodi. Cerdà and Barcelona: **The need for a new city and service provision.** Urbani izziv, vol. 22, n.2, 2011.

PHARES, D. **Governing metropolitan regions in the 21st century.** Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2009.

PIRES, Maria Coeli Simões. O arranjo institucional de gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH e o desafio de construir consensos. In: Erika de Castro; Maciej John Wojciechowski. (Orgs.). **Inclusão, colaboração e governança urbana. Perspectivas brasileiras.** 1ªed.Vancouver/Rio de Janeiro/BH: University of British Columbia/Observatório das metrópoles/PUC Minas, v. 1, 2010, p. 161-192.

\_\_\_\_\_. **Governança metropolitana em Minas Gerais e implementação do novo arranjo institucional de gestão.** Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, Belo Horizonte, ano 7, n. 37, jan./fev. 2008, p. 61-72.

PLANO METROPOLITANO RMBH. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte.** Vol. 1. Belo Horizonte: Sedru/Ipead/Cedeplar, mai. 2011a

PLANO METROPOLITANO RMBH. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte.** Sumário Executivo. Belo Horizonte: Sedru/Ipead/Cedeplar, abr. 2011b.

PUNCH, M.; REDMOND, D; KELLY, S. Uneven Development, City Governance and Urban Change –Unpacking the global- local nexus in Dublin’s inner city.Chapter 4. In: Robin Hambleton and Jill Simone Gross (ed.). **Governing cities in a global era - Urban Innovation, Competition and Democratic Reform.** New York: Palgrave MacMillan, 2007.

RAVANELLI, Paula. Consórcios Públicos – Os desafios do fortalecimento de mecanismos de cooperação e Colaboração entre os entes federados. III Congresso Consad de Gestão Pública. Centro de Convenções Ulysses Guimarães, Brasília/DF, **anais...**, 2010.

RAZIN, E.; SMITH, P.J., Metropolitan governing: been there, done that, where are we now? In: RAZIN, E; SMITH, P.J. (eds.). **Metropolitan Governing: Canadian Cases, Comparative Lessons**. Jerusalem: The Hebrew University Magnes Press, 2006, p.3-25.

REALI, Mario. Trajetória de Inovação Metropolitana no Brasil. Apresentação em mesa no **Seminário Governança Metropolitana**. Instituto Lula. São Paulo, 30 de março de 2012. Disponível em: <[http://www.institutolula.org/wp-content/uploads/2012/04/mario\\_realli.pdf](http://www.institutolula.org/wp-content/uploads/2012/04/mario_realli.pdf)>. Acesso : 20 out 2013.

REZENDE, Fernando. Em busca de um novo modelo de financiamento metropolitano, Capítulo 3 . In: MAGALHÃES, Fernanda. (Ed.). **Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2010.

REZENDE, F., GARSON, S. Financing metropolitan areas in Brazil: political, institutional and legal obstacles and emergence of new proposals for improving coordination. **Rev. Econ. Contemp.** [online], Vol.10, n.1: 5-34, 2006.

RIBEIRO, L.C.Q. Metrópolis brasileiras ¿cómo gobernar la urbes sin civitas?. In: VI Seminario Internacional “*De la ciudad a la región urbana: Desafíos para la calidad de vida en contextos complejos*”. **RIDEAL**- red de Investigación sobre áreas metropolitanas de Europa y América Latina. Medellín, 11, 12 e 13 de abril de 2013. Disponível em: [http://www.observatorioidasmetrosoles.net/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=547%3Arideal-2013-metr%C3%B3poles-segrega%C3%A7%C3%A3o-territorial-e-desafios-de-governan%C3%A7a&Itemid=164&lang=pt](http://www.observatorioidasmetrosoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=547%3Arideal-2013-metr%C3%B3poles-segrega%C3%A7%C3%A3o-territorial-e-desafios-de-governan%C3%A7a&Itemid=164&lang=pt). Acesso: 12 de agosto de 2013.

RIBEIRO, L.C.Q ; SANTOS Jr, O.A . As grandes cidades e a questão social brasileira: reflexões sobre o Estado de exceção nas metrópoles brasileiras. In: CASTRO, Erika de; WOJCIECHOWSKI, Maciej John. (Org.). **Inclusão, colaboração e governança urbana. Perspectivas brasileiras**. 1ª ed. Vancouver/Rio de Janeiro/BH: University of British Columbia/Observatório das metrópoles/PUC Minas, v. 1, 2010, p. 47-64.

ROCHA, C.A.V., FARIA, C.A.P. Federalismo, relações intergovernamentais e gestão metropolitana no Brasil. In: CASTRO, Erika de; WOJCIECHOWSKI, Maciej John. (Orgs.). **Inclusão, colaboração e governança urbana. Perspectivas brasileiras**. 1ª ed. Vancouver/Rio de Janeiro/BH: University of British Columbia/Observatório das metrópoles/PUC Minas, v.1, 2010, p. 101-119.

ROJAS, E. Governança de regiões metropolitanas da América Latina . In: MAGALHÃES, Fernanda. (Ed.). **Regiões Metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Brasília: BID, 2010.

ROLNIK, R. É possível política urbana contra a exclusão? **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Editora Cortez, v. 72, 2002, p. 53-61.

ROLNIK, R.; KLINK, J. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias? **Revista Novos Estudos CEBRAP**, n. 89, mar. 2011, p. 89-109.

ROLNIK, R.; SOMEKH, N. “Governar as metrópoles: dilemas da rescentralização”. In: RIBEIRO, L. C. de Queiroz (org.). **A metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004, p. 111-124.

SACRAMENTO, A. R. S. **Lei de responsabilidade fiscal, accountability e cultura política do patrimonialismo**. Salvador: UFB, 2004.

SALTZSTEIN, A. L.; COPUS, C.; SONENSHEIN, R. J.; SKELCHER, C. Visions of Urban Reform: Comparing English and U.S. Strategies for Improving City Government. **Urban Affairs Review**, volume 44, number 2, November 2008, p.155-181.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. (orgs.). **Os Planos Diretores Municipais Pós Estatuto da Cidade: Balanço Crítico e Perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles, 2011.

SCARDUA, Fernando Paiva; BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. Descentralização da política ambiental no Brasil. **Revista Sociedade e Estado**, v.18, n. 1/2, 2003, p. 291-314.

SHAH, Anwar. Grant Financing of Metropolitan Areas: a review of principles and worldwide practices. **Policy Research Working Paper 6002**. The World Bank East Asia and the Pacific Region, March 2012.

SCHVARSBERG, B. Planejamento Urbano no Brasil pós-1988: panorama histórico e desafios contemporâneos. In: FARIA, R.; SCHVARSBERG, B. (Orgs). **Políticas urbanas e regionais no Brasil**. FAU-UnB, 2011. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanejamentoUrbano/Políticas\\_Urbanas\\_Regionais\\_Brasil.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanejamentoUrbano/Políticas_Urbanas_Regionais_Brasil.pdf)>. Acesso: 20 out. 2013.

SCHWAB, Brigitte; KÜBLER, Daniel. Metropolitan governance and the "democratic deficit" Theoretical issues and empirical findings. Artigo apresentado na conferência Area-based initiatives in contemporary urban policy, **Danish Building and Urban Research and European Urban Research Association**, Copenhagen, 17 -19, May 2001.

SEGEM – Secretaria Extraordinária de Gestão Metropolitana. **Prestação de Contas 2012**. Histórico, Fundo de Desenvolvimento Metropolitano- FDM – RMBH, Governo do Estado de Minas Gerais, 2013. Disponível em: <<http://metropolitana.mg.gov.br/historico/fundo-de-desenvolvimento-metropolitano-fdm-rmbh>>. Acesso: 12 nov. 2013.

SEGEM – Secretaria Extraordinária de Gestão Metropolitana. **Integração Institucional**. Governo do Estado de Minas Gerais, 2011. Disponível em: <<http://metropolitana.mg.gov.br/institucional/integracao-institucional>>. Acesso: 12 nov. 2013.

SEIXAS, J.; BRANCO, R.; GARSON, S. A Governação Metropolitana na Europa. In RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (coord. geral). **Observatório das Metrôpoles: Território, coesão social e governança democrática**. Rio de Janeiro, julho 2012.

SEN, Amartya. **The Idea of Justice**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2009.

SIEGEL, David. Ontario. In: SANCTON, Andrew; YOUNG, Robert (eds.). **Foundations of Governance: Municipal Government in Canada's Provinces**. Toronto: University of Toronto Press, 2009, p. 20-69.

SILVA, Cleonice Moreira. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): uma breve análise no contexto baiano. In: XIII Simpósio Nacional de Geografia Urbana- SIMPURB. UERJ, Rio de Janeiro, **anais...18 a 22 de novembro, 2013**.

SILVA, Raquel Henriques da. Da cidade ao urbanismo, do urbanismo à cidade. In: **Penélope, Fazer e Desfazer a História** (7), 1992, p. 71-81.

SMITH, Deming. Colaboração intermunicipal por meio do agrupamento forçado: um resumo das experiências recentes em Toronto e Montreal. Apresentação no workshop **Mecanismos de governança metropolitana para colaboração institucional e participação da sociedade civil**. Projeto Novos Consórcios Públicos para Governança Metropolitana. Vancouver, 14-17 de outubro de 2007. Disponível em < <http://www.chs.ubc.ca/consortia/events/eventsP-20071014.html>>. Acesso: 21 de fevereiro de 2010.

SMITH, P.J; STEWART, K. British Columbia. In: SANCTON, A; YOUNG, R. (eds.). **Foundations of Governance: Municipal Governments in Canada's Provinces**. Toronto: University of Toronto Press, 2009, p. 282-313.

SMITH, P.J; OBERLANDER, H.P. Greater Vancouver: l'exception canadienne metropolitaine. In: Razin, E; Smith, P.J. (eds.). **Metropolitan Governing: Canadian Cases, Comparative Lessons**. Jerusalem: The Hebrew University Magnes Press, 2006, p.147-183.

SOUZA, Celina. Brazilian metropolitan regions: regime change and governance vacuum. **Public Administration and Development**, 25: 341–350, 2005.

\_\_\_\_\_. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. **Lua Nova**, São Paulo, n.59, 2003.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma mudança crítica ao planejamento e à gestão urbanas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010, 6ª ed.

STORPER, Michael. **Keys to the City**. Princeton University Press. Kindle Edition, 2013.

SUBIRATS, J., BRUGUÉ, Q. Políticas sociales metropolitanas. In: E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura y J. M. Fernández Güell (eds.), **Gobernar las metrópolis**. Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.

TOMALTY, Ray. **Urban Environment Issues: a summary of issues and approaches**. Canadian Environmental Grantmakers Network. Aug. 2005.

TOMÀS, Mariona. Building. Metropolitan governance in Spain. In: HEINELT, Hubert; KÜBLER, Daniel (ed.). **Metropolitan Governance**. London: Routledge, 2005.

TRENT, Peter F. Merger **Delusion: How Swallowing Its Suburbs Made an Even Bigger Mess of Montreal**. McGill- Queen's University Press, 2012.

UN-HABITAT- United Nations Human Settlements Programme. **State of the World's Cities Report 2012/2013: Prosperity of Cities**. World Forum Edition, 2012a.

UN-HABITAT. **State of Latin American and Caribbean cities**. (Towards a new urban transition Series). Nairobi, 2012b. Disponível em: <<http://tinyurl.com/unhabitat2012lac>>. Acesso: 20 out. 2013.

UNITED STATES STATISTICAL BUREAU. **Metropolitan and Micropolitan Statistical Areas**. Disponível em: < <http://www.census.gov/population/metro/>>. Acesso: 1 nov. 2013.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O; VAINER, C.; MARICATO, E. (org.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2ª ed., 2000, p. 75-104.

VICINO, T. J., HANLON, B. and SHORT, J. R. Megalopolis 50 Years On: The Transformation of a City Region. **International Journal of Urban and Regional Research**, 31: 344-367, 2007.

WAMPLER, B. AVRITZER, L. Participatory publics: civil society and new institutions in democratic Brazil, **Comparative Politics**, vol. 36, n.3, 2004.

WILHEIM, J. Desenvolvimento Urbano – cidades sustentáveis e qualidade de vida. In: Estela Neves (sistematizadora) . **Desenvolvimento em Debate**. Debate do BNDES, dezembro de 2002. Rio de Janeiro: BNDES , 2002, p. 310-369.

WILSON, Robert H. Governança metropolitana nos Estados Unidos: buscando uma solução. In, RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiróz ; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (orgs.). **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, Observatório das Metrópoles, 2007.

WILSON, R. H.; SPINK,P.K. ; WARD, P. M. . Governança Metropolitana nas Américas. **Cadernos Metrópole** (PUCSP), v. 13, 2011, p. 15-44.

YOUNG, Robert. Canada. In: Steytler, Nico (ed.). **Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems: A Global Dialogue on Federalism**, v.6, McGill-Queens University Press, 2009, p.106-135.

## APÊNDICE

Realização das entrevistas semiestruturadas

Data: de maio a julho de 2010

Local: região metropolitana de Montreal

Entrevistados para a pesquisa:

Nome	Instituição ou organismo que representa	Tipo da instituição ou organismo	Perfil da instituição ou representação	Função
1. Sr.Massimo Iezzoni	Communauté métropolitaine de Montréal	Supramunicipal	Entidade de planejamento, coordenação e financiamento da região metropolitana de Montreal	Diretor geral
2. Sr.Gérald Bolduc	Communauté métropolitaine de Montréal	Supramunicipal	Entidade de planejamento, coordenação e financiamento da região metropolitana de Montreal	Coordenador da gestão do território e transporte metropolitano
3. Sra.Marie-Odile Trépanier	Institut d'urbanisme, Université de Montréal	Universidade	O Instituto de Urbanismo está ligado à Faculdade de Administração	Professora universitária
4. Sr.Gilles Vaillancourt	Prefeitura de Laval	Departamento municipal	A terceira maior municipalidade na província de Quebec	Prefeito de Laval e vice-presidente do Conselho da CMM
5. Sr. François Saillant	FRAPRU – Front d'action populaire en réaménagement urbain	Sociedade civil	Grupo nacional de direito à habitação social	Coordenador geral
6. Sr.Michel Leblanc	Câmara de Comércio da Montreal Metropolitana	Sociedade civil	Associação de empresários na região metropolitana de Montreal	Presidente e CEO

7. Sr. Richard Bergeron	Prefeitura de Montreal	Departamento municipal	Comitê executivo de planejamento urbano da cidade de Montreal	Presidente do Comitê
8. Sra.Nancy Neamtam	Chantier de l'économie sociale	Sociedade civil	Visa à construção da economia plural e a defesa do bem comum	Coordenadora geral
9. Sr. Raphaël Fischler	School of Urban Planning- McGill	Universidade	Curso de Mestrado e Doutorado	Professor universitário
10. Sra. Winnie Frohn	ESG UQÀM - École des sciences de la gestion de l'Université du Québec à Montréal	Universidade	Curso de graduação	Professora universitária
11. Sr. Stéphane Pineault	Communauté métropolitaine de Montréal	Supramunicipal	Entidade de planejamento, coordenação e financiamento da região metropolitana de Montreal	Coordenador das políticas de intervenção e desenvolvimento
12. Sr. Jean-Pierre Collin	INRS -Institut national de la recherche scientifique	Universidade	Curso de pós-graduação e centro de pesquisas sobre a cidade	Professor e pesquisador e diretor científico do Villes Régions Monde
13.Sr. Marvin Rotrand	Distrito de Snowdon	Departamento distrital	Distrito de Montreal - faz parte do Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce <i>borough</i>	Conselheiro da cidade de Montreal no distrito
14. Sra.Sophie De Corwin	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire(Ministério de Assuntos Municipais, das Regiões e Ocupação do Território de Quebec)	Departamento da província	Ministério da província de Quebec	Direção de Desenvolvimento territorial e metropolitano

**Entrevista semiestruturada – aplicada para os 14 entrevistados com algumas variações.**

As perguntas são divididas em quatro temas principais que buscam explorar a temática da governança, e incluem os quatro critérios utilizados nesta tese:

**a) Potencialidades e sucesso**

1. Quais foram as maiores realizações que vemos na região metropolitana de Montreal nos últimos anos?
2. Até que ponto estas realizações se articulam com as tendências provinciais?
3. Que lições podem ser aplicadas em outros lugares como coisas para fazer e não fazer?

**b) Concertação pública**

1. Quais seriam as ferramentas para o envolvimento de cidadãos e agências do governo para envolver cidadãos em políticas públicas, debates, conectando atores diversos? E para processos de planejamento?
2. Qual seria o papel da comunidade empresarial (ou universidade, pesquisadores, empresários ou político etc) no desenvolvimento metropolitano?
3. A voz dos marginalizados na consulta pública.

**c) Governança e articulações intergovernamentais**

1. Até que ponto a universidade (ou a cidade de Montreal, ou Laval, ou a Câmara de Comércio) tem a capacidade de agir de forma colaborativa no nível da CMM para o desenvolvimento de diferentes municípios?
2. Como devem os governos provinciais lidar com os municípios, apoiando o desenvolvimento de relações horizontais e multiescalares?

**d) Estruturas, a construção de uma governança metropolitana.**

1. Como novas estruturas formais do governo podem ser postas em prática para promover uma CMM mais eficaz?
2. Problemas na área metropolitana podem ser tratados dentro do contexto de menos arranjos formais de governança na ausência da estrutura jurídica e política formal? Por exemplo, a cooperação entre os governos ou organizações para lidar com questões regionais existentes.