

# Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos\*

Governing metropolises: issues, challenges  
and constraints of the constitution of new political territories

Christian Lefèvre

## Resumo

Neste artigo, aborda-se a questão das dificuldades da constituição das metrópoles em territórios políticos. De fato, enquanto as metrópoles surgem cada vez mais como os espaços onde se apresentam os interesses e os desafios das sociedades capitalistas atuais, elas costumam a se constituir em verdadeiros lugares políticos. A partir de uma análise comparativa, principalmente europeia, mas não exclusivamente, o autor mostra em que e por que os principais protagonistas metropolitanos – o Estado, as coletividades locais e a sociedade civil (as populações e as forças econômicas) – desenvolveram comportamentos e políticas em que as metrópoles não ocupam o lugar que lhes é dado pela literatura científica sobre a questão e pela retórica de inúmeros atores.

**Palavras-chave:** metrópoles; governança; Estado; coletividades locais; território político.

## Abstract

*In this paper, we address the difficulties involving the constitution of metropolises as political territories. In fact, while the metropolises are increasingly emerging as the spaces where the interests and challenges of current capitalist societies are presented, it takes a long time for them to be constituted as real political places. Based on a comparative analysis, mostly European, but not exclusively, the author shows where and why major metropolitan protagonists – the State, local governments and civil society (populations and economic forces) - have developed behaviors and policies in which the metropolises do not occupy the place given to them by the scientific literature on the issue and the rhetoric of many actors.*

**Keywords:** metropolises; governance; State; local governments; political territory.

Desde as pesquisas iniciais de Friedmann e Wolfe (1982) e de Sassen (1991), as grandes cidades ressurgiram em nível internacional como um dos principais lugares do desenvolvimento do capitalismo mundial. Desde então, geógrafos economistas, como Scott (2001), geógrafos políticos, como Brenner (2004) ou sociólogos, como Veltz (1996), destacaram a importância das metrópoles na globalização. A eles, sucederam-se organizações internacionais como a OCDE (2001 e 2006) ou as Nações Unidas (UN-Habitat, 2000). As metrópoles se tornaram os lugares onde se colocam os grandes desafios, antigos e novos, de nossas sociedades modernas. As metrópoles se tornaram lugares estratégicos, lugares de produção de riquezas e do desenvolvimento econômico, espaços onde acontecem as solidariedades e o viver em conjunto de populações sempre as mais diversas nos âmbitos sociais, culturais e étnicos (Jouve et al., 2006), territórios onde se apresentam com acuidade os problemas ambientais, etc., em todos os âmbitos da vida humana.

Mas se as metrópoles se tornaram um dos principais lugares onde se apresentam os desafios econômicos e sociais das sociedades modernas, elas custam a se constituir em atores coletivos, capazes de produzir as políticas adequadas para responder, ao mesmo tempo, a esses interesses e desafios e orientar seu futuro. Dito de outra maneira, as metrópoles têm dificuldade em se tornarem verdadeiros territórios políticos, dimensão ao mesmo tempo necessária e constitutiva de sua governabilidade.

Assim, as metrópoles encontram-se hoje em situação paradoxal. Por um lado, a literatura e a maior parte dos atores não deixam de apresentá-las como espaços pertinentes para tratar das inúmeras questões econômicas,

políticas, sociais, ambientais, levantadas pelo desenvolvimento do capitalismo contemporâneo. Por outro, elas permanecem politicamente quase inexistentes, salvo raras exceções, o que as torna dificilmente governáveis.

Para apresentar as dificuldades das metrópoles em se constituírem como territórios políticos, debruçar-nos-emos sobre os comportamentos dos principais protagonistas que são os Estados, as coletividades locais e a sociedade civil (populações e atores econômicos), salientando, para cada um deles, sua relação com a metrópole. Por isso, na primeira parte, acentuaremos a atitude desfavorável dos Estados e das populações à constituição de novos territórios políticos metropolitanos; na segunda parte, trataremos das dificuldades das metrópoles em relação a esse empreendimento, interessando-nos pelo fracasso da criação das instituições metropolitanas, elemento emblemático do território político; na terceira parte, abordaremos o papel de oposição das coletividades locais e a falta de mobilização dos meios econômicos na escala metropolitana.

## O Estado e a população contra a metrópole

Os processos de descentralização observados ao redor do mundo se chocam ao fato metropolitano porque esse, dando crédito à ideia de um novo espaço político, vem abalar as relações de poder entre as coletividades locais e o Estado. Nesse contexto, o Estado fica, na melhor das hipóteses, prudente, quando não oposto ao crescimento do poder político dos territórios metropolitanos.

Pelo menos na Europa, a metrópole é uma aporia da descentralização, salvo alguns raros “acidentes” como no caso de Madri. Na França, as leis mais recentes se apresentam como paliativos imperfeitos ao fracassado encontro dos anos 1980 entre a descentralização e a metrópole. De fato, neste país a descentralização reforçou as instituições existentes, comunas e departamentos, e simplesmente esqueceu o fato metropolitano. Na Itália, as “cidades metrópoles” previstas, desde 1990, por várias leis de descentralização continuam a não aparecer. Na Espanha, a questão metropolitana não é prevista na lei de 2003 sobre as cidades de grande população (Rodríguez-Alvarez, 2004) e apenas no Livro Branco de 2005 sobre a reforma das coletividades locais. Na Holanda, na Alemanha, no Reino Unido, mesmo que os debates aconteçam, eles não se traduzem em avanços legislativos sobre a questão.

Uma literatura recente que se interessa pelo “reescalonamento político” (*political rescaling*) considera que as metrópoles estão se tornando um novo território da regulação societária em nível mundial e que, nesse processo, o Estado desempenha um papel crucial (Brenner, 2004). Referindo-se ao período atual como “pós-keynesianismo espacial”, esta literatura, principalmente de origem neomarxista, estima que hoje os Estados estão desenvolvendo políticas visando tornar as metrópoles territórios fundamentais ao crescimento econômico, rompendo assim com uma visão equilibrada do território nacional. A Europa é um terreno privilegiado destes trabalhos que anunciam o fim das políticas de redistribuição espacial dos governos centrais e anunciam uma “metropolização” das ações territoriais dos Estados. No entanto, ao se observar de perto a situação

política e institucional, é forçoso constatar que além da retórica governamental, que parece sempre dar crédito às abordagens do reescalonamento político, a realidade é muito mais nuançada.

Na França, o Estado expõe há vários anos veleidades de políticas metropolitanas, particularmente desde 1999 com a lei sobre a intercomunabilidade que cria comunidades de aglomeração e a lei de instalação do território que instaura os contratos de aglomeração. Mais recentemente, o Estado lançou um apelo à cooperação metropolitana visando que as coletividades locais pertencentes a territórios metropolitanos de grande extensão cooperem, a partir de um projeto de desenvolvimento estratégico. Ainda recentemente, em 2008, a questão metropolitana ressurgiu com a publicação do relatório parlamentar *Imaginar as metrópoles do futuro*, exortando o Estado a produzir políticas metropolitanas. E – cereja no bolo – o governo criou em 2008 uma Secretaria de Estado para o desenvolvimento da região-capital. Nem por isso, além de uma retórica forte, as ações concretas acontecem, o Estado não financiou cooperações metropolitanas, e suas políticas continuam a não ter como alvo as metrópoles.

Em outros lugares da Europa, a atividade do Estado no domínio metropolitano não é mais forte, quando não é menor. Na Itália, o Estado parece ter jogado a toalha. A Lei 142, de 1990, que havia criado as cidades metropolitanas, nunca foi executada, e nenhuma iniciativa do Estado foi tomada para sua atualização. Na Espanha, a ideia metropolitana balbucia, o Livro Branco de 2005 menciona apenas a ideia de convenções metropolitanas (convênios metropolitanos) sem que por hora

o momento das realizações concretas tenha visto o dia. Na Holanda, o debate sobre a criação de uma estrutura ou de um dispositivo de governo no nível da Randstad<sup>(a)</sup> não avança de maneira concreta, apesar de inúmeras propostas locais. Na Alemanha, a questão metropolitana parece estar igualmente em ponto morto. Apenas na Grã-Bretanha, reflexões em nível governamental foram conduzidas no âmbito das cidades-regiões (*city-regions*), mas elas não levaram a nenhum projeto concreto, até o presente momento.

As observações que acabamos de fazer sobre o caso europeu poderiam ser ampliadas à maior parte dos continentes (Rojas et al., 2008; Weir e Lefèvre, 2009). Se o Estado não se apressa para dar uma base política, administrativa e financeira às metrópoles, não é porque se desinteressa por estes territórios. É por estar, ao contrário, muito presente e por quase sempre vê-los como contrapoderes potenciais à sua autoridade sobre o território nacional. Essa situação é ainda mais evidente quando se trata de capitais como os exemplos de Paris, Londres e Lisboa o mostram para os Estados unitários.

Quanto a ela, a população das metrópoles não parece mais favorável que os Estados quanto à emergência desses espaços como territórios políticos. O caso da democracia local parece particularmente demonstrativo.

O desenvolvimento da democracia local, entendida como todas as formas de intervenção direta dos habitantes nas questões políticas locais, *leitmotiv* na maior parte dos países democráticos, está repleto de virtudes: ele permitiria políticas públicas mais eficazes, a criação de uma sociedade política local mais forte e a luta contra o mal-estar democrático ao aproximar eleitos e habitantes. No entanto,

pode-se perguntar se estas formas de democracia local, particularmente em razão de sua escala territorial, não concorrem a novamente pôr em discussão a metrópole como lugar pertinente e legítimo para o debate e a ação política. De fato, por ela repousar essencialmente sobre uma concepção restritiva da cidadania e por ela abraçar os territórios das instituições locais e, principalmente, das comunas, em suma, por ela não considerar ou considerar muito mal o fato metropolitano, a democracia local contribuiria a deslegitimar a metrópole.

Nos últimos anos, a democracia local desenvolveu-se principalmente nas cidades, por meio do estabelecimento de dois instrumentos: as instituições inframunicipais e os dispositivos de participação da população. Há muito, certo número de cidades europeias (Berlim, Amsterdã, Roma, Madri, etc.) criou instituições inframunicipais. Ao longo dos últimos anos, a tendência foi a da multiplicação desse tipo de instituição na maior parte dos países e das metrópoles europeias e não europeias (Montevideu, Paris, Roma, Berlim, Montreal, etc.) e da tomada de força de sua legitimidade política e de suas competências. Progressivamente, essas instituições, que eram apenas escalões administrativos, tornaram-se quase-coletividades locais de exercício pleno.

Além disso, as reformas visando encorajar a democracia direta em nível local, principalmente autorizando os referendos e as iniciativas, multiplicaram-se em vários lugares. Na Alemanha, os Länder introduziram essas disposições nas suas constituições. Na Itália, na Holanda a prática do referendo também se desenvolveu. Durante muito tempo reticente, a França seguiu o movimento. Se, fora da Europa, países como o Canadá frequentemente

autorizaram o referendo local, continentes até então pouco envolvidos como a América Latina ou a Ásia (Japão e Coréia do Sul no início dos anos 2000) começam a praticá-lo (CGLU, 2007). Ora, esse desenvolvimento de procedimentos de democracia direta concerne essencialmente às coletividades locais existentes, dito de outra maneira, elas não são quase nunca de interesse da metrópole enquanto tal, mas simplesmente de partes dela. A situação é idêntica para a grande maioria das estruturas de participação.

Instituições inframunicipais, referendos locais, comitês de bairros fazem hoje parte do panorama das metrópoles. Resta saber se esse desenvolvimento serve à democracia metropolitana ou se lhe é obstáculo. Três elementos nos inclinam à segunda resposta: o papel das instituições inframunicipais na autonomização dos territórios que cobrem, as estruturas e os dispositivos de participação como vetor do *Nimbismo*<sup>(b)</sup> e o uso dos procedimentos de democracia direta na recusa de “pensar como metrópole”.

Frequentemente, as consultas aos habitantes se traduzem por reivindicações e pedidos “localistas” que desdenham ou ignoram completamente as questões e os problemas da metrópole. Não se trata aqui de novamente pôr em discussão a existência e o bem fundado dessas estruturas de participação, mas denunciar sua falta de articulação com outras escalas além de seus próprios territórios. São provavelmente os procedimentos referendários que foram os mais usados em um sentido “localista”, por um lado quando permitiram a populações se pronunciarem contra a instauração de

instituições metropolitanas, por outro, quando eles apresentam a questão da secessão de partes da metrópole.

Na Europa,<sup>1</sup> os exemplos mais célebres de referendos “antimetropolitanos” são os de Amsterdã, Roterdã e Berlim, em meados dos anos 1990, que viram eleitores recusarem, em esmagadoras maiorias (93% em Amsterdã, por exemplo), o estabelecimento de uma autoridade metropolitana. Para ser justo, convém, no entanto, mencionar o único sucesso de referendo sobre esse tema na Europa, o de Londres em 1999, mas esse sucesso se deve a circunstâncias muito particulares (existência de instituições metropolitanas há mais de um século, particularmente ausência de cidade-centro).

Mas os referendos locais também foram usados para conseguir a secessão da metrópole. É nos Estados Unidos que encontramos os exemplos mais fortes com os sucessos de West Hollywood nos anos 1980 e a tentativa nos anos 2000 de Hollywood e de San Fernando Valley (Boudreau, Didier e Hancock, 2004) ou em Nova York o desejo abortado de Staten Island. No entanto, o desejo de secessão não se limita aos Estados Unidos e começa a ser encontrado cada vez mais no Canadá (em Montreal em 2003) ou na Itália (várias tentativas até aqui infrutíferas da zona de Mestre de chegar à secessão da cidade de Veneza). Se, na Europa, poucas cidades estão submetidas a tais pressões secessionistas, provavelmente isso se deve ao fato de a maior parte das constituições não dar esse direito às populações, contrariamente ao que acontece na América do Norte.

## O fracasso da constituição de instituições metropolitanas

A metrópole não é uma entidade política, mas é um território que faz sentido para inúmeros atores e atividades. É também um território que faz sentido para algumas políticas públicas, como os transportes ou a moradia. A literatura econômica e geográfica está repleta de análises mostrando e demonstrando a pertinência da escala metropolitana para abordar e resolver certo número de problemas econômicos, mas também sociais; e especialistas e homens políticos que lamentam a ausência ou a inadequação da organização político-institucional na escala metropolitana, pois, diante de uma metrópole, território funcional das atividades humanas, o sistema político-administrativo parece mal elaborado e inadaptado.

As evoluções tecnológicas, particularmente nas comunicações, e a urbanização que dela é parcialmente tributária, levaram a uma extensão urbana de grande amplitude, um alastramento (*sprawl*) que continuamente ampliou os limites físicos da cidade. Geógrafos, estatísticos e economistas se empenharam em identificar e compreender esses fenômenos elaborando várias noções e conceitos: metrópole, megapolo, megalópole, aglomeração, área urbana, metápole, todos igualmente imperfeitos para contê-los. Os especialistas da geografia administrativa, das ciências administrativas e de gestão, alguns juristas, mais recentemente os cientistas políticos, debruçaram-se sobre o sistema político-administrativo desses territórios funcionais, insistindo na maior parte dos casos em denunciar sua inadaptação. Muito pequenas, muito grandes, muito numerosas,

tais são algumas das observações feitas em referência às unidades institucionais que povoam a metrópole. Uma das obras mais antigas e mais célebres sobre o assunto leva um título sugestivo: *1400 governments*. Publicada em 1961 e escrita por R. Wood, que se tornaria o primeiro-ministro federal do urbanismo do governo democrata de L. B. Johnson, ela denuncia a fragmentação extrema da organização político-administrativa da grande cidade americana, aqui Nova York, resultando em uma quase impossibilidade de seu governo caso essa situação se perpetuasse. R. Wood não teria um sucesso político igual ao seu sucesso acadêmico, mas seria um dos primeiros a apontar o problema metropolitano do ponto de vista de seu governo, a saber, a inadaptação, a inadequação entre o território funcional da metrópole e sua organização institucional.

Desde então, a literatura sobre a questão foi prolífica e os debates numerosos no âmbito acadêmico. No plano político, pelo menos na Europa, o objetivo foi praticamente constante: adequar o território funcional com a organização institucional para chegar ao que um geógrafo como Bennet (1989) chamou *truly bounded*, expressão que pode ser traduzida por “corretamente administrado, pois adaptado territorialmente”.

### O debate entre reformadores e os defensores das escolhas públicas<sup>2</sup>

Nos anos 1950 e 1960 nos Estados Unidos, duas correntes de pensamento se afrontam diante da questão do governo metropolitano. De um lado, os reformadores, seguindo Wood, um de seus líderes, estimam que o problema número 1 é a

fragmentação institucional das cidades americanas, fragmentação tanto mais danosa por se fazer em proveito das coletividades locais dispondo de uma forte autonomia que lhes permite relativamente desdenhar o seu ambiente econômico e social. A forte urbanização que atinge as metrópoles americanas se traduz por uma suburbanização que julgam excessiva e que se deve combater particularmente porque ela tem, segundo eles, um custo econômico e social enorme, tanto maior por ela não ser controlada. Eles denunciam a onipotência das municipalidades e dos distritos especiais, pequenos e verdadeiros reinos dispondo de eleitos, de recursos fiscais e de competências sobre territórios e/ou setores de políticas muito limitadas em relação aos desafios apresentados à metrópole. Para os reformadores, é urgente planejar o território metropolitano para trazer-lhe coerência em termos de políticas públicas e para conter a suburbanização. Eles consideram que a fragmentação institucional é a principal responsável daquilo que chamam de caos, assim como duplicações de serviços que observam um pouco em todas as cidades, pois não há coordenação nem cooperação entre os governos locais. Julgam igualmente que essa fragmentação é responsável pelo desenvolvimento da segregação socioespacial particularmente em razão das políticas de zoneamento (zoning) que são decididas pelas comunas.

A análise dos reformadores provém igualmente da visão que têm da metrópole, a saber, a visão de uma nova comunidade política emergente especialmente em razão do desenvolvimento de tecnologia de comunicação que permite trocas cada vez mais intensas entre os homens. Não há apenas razões econômicas, sociais e técnicas para seus desejos

de reforma, mas igualmente uma forte razão política. Se os habitantes da metrópole começam a ser cada vez mais interdependentes e a fundar uma comunidade de vida, é preciso então que essa comunidade seja politicamente representada.

Suas propostas de reforma são verdadeiros projetos para uma nova e total fundação da sociedade local americana. Julguemos então! Inicialmente, eles pedem a abolição do princípio do *Home Rule*<sup>(c)</sup> para as municipalidades, espécie de garantia jurídica de sua autonomia. Pedem uma redução das competências dessas mesmas comunas. Em paralelo, desejam o estabelecimento de autoridades metropolitanas poderosas. Eleitas por sufrágio universal direto, seu território de jurisdição seria a área metropolitana. Disporiam de competências importantes no domínio do planejamento e dos transportes que elas poderiam usar contra as outras coletividades locais. Desempenhariam igualmente um papel de coordenação. Enfim, elas possuiriam recursos fiscais próprios permitindo-lhes exercer suas funções. A essas autoridades metropolitanas, eles dão um nome sugestivo, Gargantua.

A escola das escolhas públicas rejeita com força essas alegações e as proposições dos reformadores. Para os defensores dessa escola, como V. Ostrom ou C. Warren, a organização institucional das metrópoles americanas é tudo, menos caótica. Eles preferem falar de sistema policêntrico ou de economia pública local complexa e recusam o termo fragmentação. Eles afirmam que tal sistema reflete a vontade dos habitantes e, mais ainda, estimam que se trate de um sistema desejável. Eles consideram de fato que tal organização permite às populações uma escolha em sua localização. Assim, dizem

que é preciso haver uma multiplicidade de coletividades locais para que essas formem um mercado. Em tal mercado, o habitante poderá assim escolher viver no território da coletividade local que lhe oferecerá o montante de serviços que melhor corresponda às suas necessidades.

Eles denunciam os erros de análise dos reformadores, especialmente sobre a noção de território funcional. Para os defensores das escolhas públicas, não existe território funcional único, o da metrópole, mas, ao contrário, múltiplos territórios funcionais de acordo com o setor de atividade, o equipamento considerado. Não há então uma resposta única para a questão da inadequação entre território funcional e institucional. Mas a crítica mais forte que fazem aos reformadores diz respeito à questão institucional. Eles se opõem assim em pelo menos dois pontos cruciais. O primeiro diz respeito à pertinência da constituição de uma institucional metropolitana, *a fortiori* de um Gargantua, para regradar o problema da duplicação de serviços e de sua coordenação. Segundo eles, as economias de escala como as necessidades de coordenação podem muito bem ser consideradas pelos próprios operadores de serviço, aí compreendidos então os operadores privados, sem ter automaticamente recurso à criação de novas instituições. O segundo ponto concerne à democracia. De fato, eles acusam os Gargantua de serem antidemocráticos, pois se tratará estruturas burocráticas muito grandes e pesadas para estarem próximas dos habitantes e dos eleitores. Mais ainda, esse peso e esse distanciamento dos habitantes não incitarão estes últimos a participarem da vida política da metrópole. Concluindo, os defensores das escolhas públicas consideram que os Gargantua

institucionais serão o problema número um do governo das metrópoles, pois não apenas não resolverão as questões atuais, mas se tornarão obstáculos à democracia e à livre escolha dos habitantes.

## A pertinência atual do debate e os novos argumentos

Ninguém tem razão neste debate, pois aí, como o diz substancialmente o próprio Wood, trata-se de um "combate de valores". Combate entre, por um lado, os reformadores que colocam o coletivo à frente, uma noção do interesse geral como sendo diferente da soma dos interesses individuais e devendo por isso ser levado pelo público e uma instituição democrática, e por outro, os defensores das escolhas públicas que afirmam a primazia do indivíduo sobre o coletivo e não falam de segregação, mas de escolha de localização.

Este debate, principalmente norte-americano, não marcou fortemente a Europa, com exceção relativa da Grã-Bretanha, particularmente no período de Thatcher. Por isso, parece-nos sempre digno de interesse, porque provavelmente remete justamente a valores. Não é de fato um debate técnico, mas um debate político. Se a questão das economias de escala e da coordenação dos serviços foi em grande parte regulada na maior parte dos países europeus (com exceção uma vez mais da Grã-Bretanha onde as posições da escola das escolhas públicas foram em parte executadas nos anos 1980 e 1990), outros elementos vieram a se acrescentar e dar vigor a esse debate.



De maneira um tanto paradoxal e desviante, um dos argumentos dos reformadores em favor da criação de uma institucional metropolitana era o fato de que a metrópole que se via nascer estava se constituindo em comunidade social e política. Mesmo por já se tratar de uma visão do espírito no contexto americano dos anos 1960, hoje é por razões inversas, pois a metrópole se fragmenta no plano social e político, que muitos apelam a uma instituição ou a um dispositivo institucional que permitiria remediar essa fragmentação. Na mesma ordem de ideias, as questões de solidariedades territoriais estão hoje na agenda do governo das metrópoles, problema pouco presente politicamente na Europa nos anos 1960, embora bastante presentes nos Estados Unidos nesse período. Em terceiro lugar, o sujeito das competitividades dos territórios em uma economia globalizada volta a dar força à questão institucional metropolitana. Na competição territorial levada pelas metrópoles entre si, os territórios municipais não são mais suficientes para produzir a força econômica, as amenidades e os equipamentos necessários para melhor se posicionarem nessa competição. As alianças institucionais entre as coletividades locais, particularmente, são então importantes para que certas políticas mudem de escala, para que estratégias comuns de desenvolvimento sejam executadas, para que a promoção da área metropolitana seja eficaz.

Isso não significa que a questão institucional seja a única boa questão neste novo contexto, mas significa que, tanto nos anos 1960 quanto hoje, a maior parte dos atores, pelo menos na maioria dos países europeus, com ou sem razão, considera que a adequação

entre o território funcional metropolitano e sua organização institucional seja sempre um problema a resolver mesmo se as razões para resolvê-lo tenham evoluído. Nessa maneira de pensar, o que dizer então de sua execução?

## Estado da arte da questão institucional

Não existe nenhum balanço internacional recente da constituição de autoridades metropolitanas, de seu funcionamento e de seus resultados. Em compensação, encontram-se numerosos estudos mais ou menos precisos sobre esta questão, realizados por associações como *Metrópolis*, alguns relatórios e artigos publicados em diferentes períodos por pesquisadores e especialistas, entre os quais o autor (Lefèvre, 1998 e 2001). Esse balanço, é preciso dizer, não é globalmente positivo do ponto de vista quantitativo. Mais ainda, as poucas estruturas institucionais metropolitanas que se encontram no mundo são de natureza disparatada em função de seu estatuto político (verdadeiras coletividades locais como em Lima, Londres, Portland, Quito ou Stuttgart, entidades intercomunais como em Lisboa, Montevidéu ou Montreal, administrações de Estado como em Santiago ou no Cairo, simples associações como em Barcelona ou Turim, que ampliaremos mais adiante, de suas competências (principalmente estratégicas como em Londres ou Barcelona, amplamente operacionais como as comunidades urbanas francesas) e de seus recursos financeiros e fiscais (com fiscalização própria, fortemente dependentes de outros níveis de governo, etc.). Enfim, no plano territorial (a adequação entre o território metropolitano e

um dispositivo institucional), aí ainda se encontra de tudo: uma Grande Londres ou uma Grande Tokyo tão pequenas em relação à metrópole real, uma comunidade autônoma de Madri ou uma região Île-de-France que a circunscrevem bem... mas por quanto tempo ainda?

As experiências “bem-sucedidas” de instituições metropolitanas são quase sempre tributárias da história do sistema político nacional e local e de acidentes ou de situação excepcionais. Neste sentido, elas devem raramente sua existência às considerações teóricas e técnicas das quais acabamos de falar. É o caso, por exemplo, da metrópole madrilenha que dispõe hoje de uma verdadeira autoridade metropolitana com a comunidade autônoma de Madri. Ora essa comunidade autônoma, essa região, que viu o dia no início dos anos 1980, é uma construção *ad hoc* cujo território é fruto de um compromisso político entre os dois grandes partidos políticos espanhóis pós-franquistas e no qual a questão da área funcional nunca foi considerada (Rodríguez-Alvarez, 2002). A autoridade metropolitana de Stuttgart só pode ver o dia com a ocorrência excepcional de circunstâncias com a constituição de uma Grande Coalizão no seio do Land de Bade-Wurtemberg que forçou um compromisso entre o conjunto das coletividades locais da metrópole alemã (Albrecht e Benz, 1999).

Resta a situação francesa, em vários aspectos original e única no mundo, mas cujo balanço deixa a desejar. Com certeza, a quase totalidade das aglomerações francesas possui hoje uma estrutura institucional de direção de seus territórios – exceção notória da região Île-de-France – sob a forma de estabelecimentos públicos de cooperação intercomunal (comunidades urbanas e comunidades de aglomeração),

mas todas essas instituições não cobrem o conjunto dos espaços funcionais metropolitanos e, sobretudo, não dispõem forçosamente de competências e de recursos adequados para produzir políticas necessárias ao tratamento dos problemas e desafios metropolitanos.

## Novas experiências: a instituição metropolitana como resultado de um processo

Diante do desaparecimento de estruturas metropolitanas (caso espanhol) e/ou da incapacidade do estabelecimento de instituições metropolitanas (caso italiano das cidades metropolitanas), algumas metrópoles (Barcelona, Bilbao, Bolonha, Florença, Turim, Veneza, etc.) se lançaram em empreendimentos visando construir um sistema de direção da cidade no âmbito de políticas de procedimentos. Frequentemente, essas políticas adotaram o planejamento estratégico como instrumento e dispositivo de direção, colocando à frente a importância da construção de alianças, coalizões e de cooperações entre atores na base de uma adesão progressiva e da procura por consenso. Essa adesão progressiva a um projeto e a orientações de desenvolvimento se efetua ao longo de um processo marcado por dispositivos e procedimentos visando enquadrar e assegurar o sucesso. Na Europa, hoje, provavelmente são as experiências de Barcelona e de Turim que são as melhores ilustrações desta maneira de fazer.

Em Turim, a direção do desenvolvimento da metrópole está assegurada por uma assembleia metropolitana, uma estrutura associativa cuja missão principal é a execução do segundo

plano estratégico e a coordenação das atividades e das políticas dos principais atores implicados. Essa assembleia agrupa 122 membros representando as coletividades locais, as empresas e suas associações, a Câmara de Comércio, as universidades e centros de pesquisa, as agências de desenvolvimento, as sociedades paramunicipais e intercomunais, os sindicatos, os bancos, os meios culturais, etc. Um comitê de coordenação de 10 membros toma as decisões. É presidido conjuntamente pelo prefeito da cidade-centro, Turim, e pelo presidente da província (que garante assim os interesses das outras coletividades diante da cidade-centro e é assistido por uma estrutura de gerenciamento, Torino Internazionale).

Em Barcelona, a direção da metrópole se realiza pelo ângulo do plano estratégico metropolitano que concerne a AMB (Área Metropolitana de Barcelona, ou seja, 31 comunas e mais de 3 milhões de habitantes). Lançado após os três primeiros planos estratégicos focalizados principalmente na comuna-centro, o novo plano visa à escala metropolitana. Para que aconteça, ele é elaborado e realizado por meio de uma engenharia institucional sofisticada: uma assembleia geral de 300 membros que reúne a quase totalidade dos atores metropolitanos: as coletividades locais, as estruturas intercomunais, a CCI, as universidades, os sindicatos, as uniões patronais, os bancos, os meios culturais e associativos, etc. Essa assembleia é presidida pelo prefeito da cidade-centro. A administração do plano é confiada a uma comissão executiva de 30 pessoas (comissão delegada) que dirige certo número de comitês e de conselhos (prospectiva, desenvolvimento estratégico, planejamento, setores estratégicos, etc.) técnicos e de "ligação"

(enlace) (estruturas cuja missão é articular as reflexões e as ações do plano estratégico com os outros procedimentos e documentos em andamento sobre a metrópole como o plano territorial, mas também com as reflexões das outras coletividades locais e nacionais). Essa comissão executiva é igualmente presidida pelo prefeito de Barcelona e age por meio de uma verdadeira mobilização do conjunto da sociedade de Barcelona.

No entanto, mesmo se os procedimentos e os dispositivos associam o conjunto da sociedade metropolitana, eles permanecem em ambos os casos direcionados por instituições políticas, geralmente as cidades-centro. Neste sentido, o político e o público permanecem no comando. É também o caso da iniciativa da cidade de Paris por meio da realização de uma conferência metropolitana em 2006 e sua transformação progressiva em uma instituição de estudos e de reflexões no âmbito da aglomeração, mesmo se contrariamente às experiências de Turim e de Barcelona os meios econômicos e a sociedade civil são muito pouco solicitados.

As iniciativas de Barcelona e Turim são interessantes porque procuram resolver um problema espinhoso da questão institucional metropolitana, o das relações entre a cidade-centro e as outras coletividades locais. As formas de organização estabelecidas em Barcelona e Turim associam um *leadership* da cidade-centro no seio das estruturas cuja composição garante ao mesmo tempo a representação das principais forças econômicas e sociais, mas também a dos outros atores político-institucionais, no caso de Turim com um papel específico atribuído à província, o de representar os interesses das outras municipalidades.

## As coletividades locais e as forças econômicas contra as metrópoles?

### As coletividades locais contra a metrópole

Grande parte da história da constituição das instituições metropolitanas é a das lutas das coletividades locais existentes seja para rejeitá-las seja para esvaziá-las de seu sentido (Lefèvre, 1998). Nessa história, são as coletividades locais que ganharam um pouco em todo mundo. Fortalecidas por sua longa história, por sua legitimidade democrática e pela identificação das populações com seu território e seus eleitos, particularmente em nível municipal, as coletividades locais quase sempre chegaram a seus objetivos ou a "limitar os prejuízos".

Na França, a comuna é a "célula de base da democracia". Ela faz parte do "patrimônio genético da nação". Tais expressões empregadas correntemente denotam o caráter intocável dessa coletividade. Aliás, todas as reformas ou projetos de reforma da organização territorial francesa prestaram atenção, especialmente nos seus preâmbulos, para não colocar em causa a existência municipal.

A constatação é clara. As coletividades locais delegam ou transferem o mínimo de competências possível e o mínimo de recursos à sua disposição às estruturas de governo das áreas metropolitanas. Quando obrigadas a isso, como no caso das comunidades urbanas no final dos anos 1960, os eleitos municipais se esforçaram para esvaziar de sentido as transferências de competências. Com certeza, as coisas mudam, mas evoluem muito lentamente,

especialmente porque na França, contrariamente à maior parte dos Estados europeus e mesmo em outros lugares do mundo, existe um instrumento, o acúmulo dos mandatos, que dá às coletividades locais um acesso privilegiado à instância nacional, a que vota as leis. O acúmulo dos mandatos explica assim em grande parte por que as leis de descentralização dos anos 1980 se fizeram por sistema institucional constante (exceto a criação das regiões, que foram, no entanto, pensadas como coletividades fracas).

Em outros lugares a situação não é melhor, inclusive nos países que conseguiram o que alguns cientistas políticos chamaram de modernização da sua organização territorial e institucional (compreender a forte redução do número de coletividades locais), como Alemanha, Grã-Bretanha ou Holanda.

Na Espanha, o poder dado às regiões pela Constituição de 1978 traduziu-se inicialmente para as maiores cidades pela abolição das únicas autoridades existentes neste país. Assim a comunidade autônoma do País Basco aboliu a Corporação Metropolitana do Grande Bilbao em 1980. Alguns anos mais tarde, em 1986, é a vez da Corporação Grã Valência de desaparecer após uma lei da Generalitat de Valência. Essa mesma Generalitat aboliria em 1999 o Conselho Metropolitano de Horta, órgão criado em 1986 para remediar a supressão da Corporação Gran Valência. Enfim, a Catalunha suprime a Corporação Metropolitana de Barcelona em 1987. Mesmo se o fato de todas essas estruturas administrativas metropolitanas terem sido criadas sob o regime franquista justifique politicamente em parte essas abolições, não deixa de ser verdade que a principal razão é elas não poderem fazer sombra às jovens

regiões recentemente criadas (Rodríguez-Alvarez, 2004). De resto, a lentidão dessas regiões em delegar competências em nível municipal, como o pede o processo de descentralização dito do “pacto local” e a não concretização das propostas de constituição de novas entidades sobre essas metrópoles, ilustram a reticência das coletividades locais a se engajarem em processos que fortaleceriam o nível metropolitano.

A situação é idêntica na Alemanha. Esse país que foi dado como exemplo, pois soube dividir por três o número de suas comunas nos anos 1960 e 1970, mostra-se desde então incapaz, salvo algumas exceções, de organizar politicamente e mesmo administrativamente suas maiores cidades como Berlim, Hamburgo, Frankfurt ou Munique. Aqui domina a potência das cidades-centro, que têm um estatuto especial<sup>3</sup> e que recusam todas as estruturas locais dirigindo-as.

Na Holanda, são as grandes cidades e as províncias que se opõem aos projetos de criação de uma “Delta Metropolis” na Randstad. Na Grã-Bretanha, são as municipalidades (*boroughs* em Londres e *districts* nas outras cidades) que se opõem ao fortalecimento dos poderes da autoridade da Grande Londres ou que se preocupam com a criação de cidades-regiões.

Nos anos 1990, a Itália quis sair de seu *imbróglío* político-institucional votando um projeto de lei, a lei 142. Todo um capítulo dessa lei concerne à constituição das cidades metropolitana (*città metropolitane*) nas dez maiores cidades do país. Essas *città metropolitane*, autoridades eleitas por sufrágio universal direto e dispendo de competências fortes e numerosas, nunca viram o dia. Não obstante algumas

leis regionais (Toscana e Emília-Romanha, particularmente) que lhes deram relativa legitimidade, apesar das inovações em sua concepção e execução, como em Bolonha (Jouve e Lefèvre, 1996), elas ficaram letra morta porque contra elas se voltou o conjunto do sistema de coletividades locais, uma maioria dos partidos políticos pelo menos no âmbito local, e porque nunca receberam o apoio do Estado. Em 1999, a lei 142 foi “revisitada” dando a iniciativa do processo às municipalidades. Quase dez anos depois é o *status quo* que prevalece.

O continente europeu não é o patinho feio da metrópole no âmbito mundial. Todos os continentes estão na mesma situação. Neste contexto, o país onde a idéia metropolitana de um ponto de vista político-institucional percorreu o menor caminho são os estados Unidos. Salvo raras exceções, nenhuma grande metrópole americana dispõe de qualquer estrutura de governo. Aqui, país da democracia local, dizem-nos, são as municipalidades e as populações que constantemente rejeitaram há décadas os projetos, frequentemente tímidos, de constituições de instituições metropolitanas (Lefèvre, 1992). Nos Estados Unidos, a ideia metropolitana causa medo, pois ela aparece como o inimigo do local, do entre si, das comunidades que as municipalidades encarnam. Aliás, é nos Estados Unidos que se expressa a rejeição à metrópole por movimentos de secessão urbana que têm frequentemente a aprovação das “legislaturas” dos Estados federados.

Os processos de descentralização, quaisquer que sejam suas formas, não parecem então resultar em uma ordem institucional que consagraria politicamente o fato metropolitano.

## A metrópole é um território de mobilização das forças econômicas?

A governança, dizem-nos, corresponde a uma abertura do sistema de atores na condução das políticas públicas. A literatura nos repete que as metrópoles se tornaram um dos principais territórios onde está em jogo o futuro de nossas sociedades, e o processo de globalização insiste nos elementos de competitividade econômica no âmbito de uma competição entre as metrópoles em âmbito mundial. Em tal contexto, não é sempre ilegítimo colocar-se a questão da implicação dos atores econômicos (principalmente as empresas e suas estruturas de representação) na conduta das metrópoles. O que realmente acontece?

A Grã-Bretanha é provavelmente o país onde a abertura do sistema de atores nas cidades mais se fez em proveito do mundo da empresa. Quando o partido conservador toma o poder em 1979, a análise que faz da situação econômica e social o predispõe diretamente a fazer essa escolha. De fato, o novo governo considera que tanto o excesso de Estado quanto de público são uma das causas principais da crise. É a partir desse diagnóstico que ele vai então iniciar profundas reformas que vão abalar a sociedade britânica e a marcam fortemente até hoje. Assim as empresas estão presentes em todo lugar, a parceria público-privado tendo se tornado um dos paradigmas das políticas urbanas.

No entanto, ao serem considerados os outros grandes países europeus, a abertura dos sistemas de atores não é tão evidente. Na França, Itália, Alemanha e mesmo na Espanha, o setor público e o setor político permanecem os

principais atores do governo das metrópoles. No Reino Unido, mesmo sendo verdade que as empresas estão presentes, o âmbito geral da ação pública é fixado pelo Estado que, inclusive, intervém fortemente com suas normas, suas regras e financiamentos, quando não age diretamente tomando o controle das estruturas de desenvolvimento, como se vê para os novos estabelecimentos (*Urban Development Corporations*) da capital.

A questão da participação dos atores econômicos na condução das metrópoles, de sua implicação nas políticas que modelam o futuro desses espaços é objeto de debates. Por um lado, autores como Moulaert et al. (2003) mostram uma forte implicação dos meios de negócios, sobretudo das firmas do setor bancário, dos seguros e da promoção imobiliária (setor *FIRE* em inglês) na elaboração e execução dos grandes projetos urbanos nas cidades europeias. Outros autores que trabalham sobre redes técnicas, as infraestruturas e os serviços urbanos (Campagnac, 1992; Lorrain, 1992) mostraram a intervenção crescente dos construtores e dos operadores desses setores na governança das metrópoles com uma evolução mais recente da implicação dos grandes bancos internacionais em razão da “financeirização” das infraestruturas urbanas (Torrance, 2008). Para esses autores, os meios econômicos estão cada vez mais mobilizados para essas questões por causa dos processos de desregulamentação e de privatização que lhes outorgam mais poder e legitimidade na governança da metrópole. Boudreau e Keil (2004), baseando-se nos trabalhos de Sklair (2001), vão particularmente mais adiante e identificam uma “classe capitalista transnacional” implicada no âmbito das cidades-regiões.

No entanto, de encontro a Moulaert et al. (2003), Salet e Gualini (2007) não encontram nenhuma prova sistemática da mobilização de tais atores nos grandes projetos urbanos, mesmo quando eles estudam os mesmos projetos! As conclusões de Salet e Gualini são claras:

Nossos resultados mostram nitidamente que a promoção do desenvolvimento econômico é realizada com prioridade pelas coletividades locais e regionais nos sete estudos de caso... A natureza dos interesses econômicos implicados não é nada evidente. Uma pressão explícita da parte do capital internacional é apenas evidente no caso do projeto de Zuidas em Amsterdã. (p. 270)

Se a implicação dos meios econômicos na condução das políticas urbanas gera debate, o mesmo acontece com a escala desta implicação. De fato, se é certo que as empresas são partícipes em numerosos projetos urbanos e operações urbanas, estes são geralmente muito localizados. Mesmo se é verdade que alguns desses projetos urbanos possuem por sua amplitude e seus interesses uma envergadura metropolitana, é por isso que as empresas se implicam na governança da metrópole em seu conjunto?

Boudreau e Keil parecem responder afirmativamente. Em seu estudo sobre Toronto, eles identificam um grupo de atores privados que se investe no âmbito do conjunto da metrópole. Eles definem esse grupo como uma classe transnacional composta "por responsáveis das firmas transnacionais, por chefes dos PME e por grandes agricultores, por burocratas globalizados, por políticos e especialistas globalizados e pela classe média urbana consumista (*consumption-oriented*)".

Provas parciais de tal mobilização podem se encontrar igualmente em uma metrópole como Londres, particularmente com a criação de London First em 1995 e as numerosas atividades dessa associação de grandes firmas internacionais em âmbito metropolitano (Lefèvre, 2008). Mas resta demonstrar que se trata aí de uma tendência geral mais do que de casos muito particulares como o sugere Lefèvre (ibid.) que quanto a ele antes acentua a não mobilização das forças econômicas no âmbito metropolitano.

Enfim, resta demonstrar que mesmo quando há implicação dos meios econômicos, estes últimos ocupam um lugar suficientemente importante para dispor de influência, particularmente na sua participação em regimes políticos urbanos (Stone, 1989). Por um lado, não apenas os exemplos de regimes políticos metropolitanos são muito pouco numerosos, mas não está demonstrado que esses regimes são eles próprios dominados pelos atores políticos indicados. Em seus importantes trabalhos comparativos sobre as políticas de desenvolvimento urbano das cidades-centro, Kantor e Savitch (2002) mostram de maneira convincente que a composição dos regimes políticos urbanos e das estratégias que eles elaboram e executam é resultado de quatro variáveis (as condições econômicas, as relações entre coletividades públicas, a cultura local e o controle dos eleitores e dos habitantes). A combinação das duas primeiras variáveis produz uma situação de negociação (*bargaining situation*) que, cruzada com as duas outras, explica amplamente a natureza dos regimes políticos urbanos e o conteúdo de suas estratégias. Esses dois autores mostram igualmente que, enquanto cidades possuem regimes políticos dominados pelos meios de

negócios, outras são dirigidas por regimes em que as coletividades públicas são preponderantes. Esses regimes não produzem as mesmas

políticas e estratégias porque as cidades são atores que “não são simples folhas no vento da globalização”.

### Christian Lefèvre

Formado em Ciência Política e Planejamento e Urbanismo. Professor Pesquisador do LATTs e do Institut Français d’Urbanisme, da Université Paris Est Marne La Vallée (Paris, França). Responsável pela especialização Stratégies Métropolitaines du Master de l’IFU.  
lefevre@enpc.fr

## Notas

\* *Gouverner les métropoles: enjeux, défis et contraintes de la constitution de nouveaux territoires politiques* – Texto traduzido por Eveline Bouteiller.

(a) (N.T.) Randstad – zona metropolitana que se estende de Amsterdã a Roterdã.

(b) (N.T.) Nimbismo – Síndrome dos indivíduos que não desenvolvem atitudes comunitárias, por sua responsabilidade ou das políticas urbanísticas. ‘NIMBY’ (not in my backyard, não no meu quintal) pode ser uma comunidade que resiste à instalação de um equipamento ou instituição (por exemplo, um centro de atendimento a tóxico-dependentes) que considera necessária... mas nunca no seu bairro. O “nimby” reclama os seus direitos, mas não se sente obrigado perante a coletividade. ([http://www.esas.pt/~defacto/o\\_urbanismo.htm](http://www.esas.pt/~defacto/o_urbanismo.htm))

(c) (N.T.) *Home rule* – Solicitação de autonomia de governo por parte de um Estado diante do governo central.

(1) Limitamo-nos aqui à Europa, mas é claro que os Estados Unidos são o país onde os referendos negativos sobre as autoridades metropolitanas foram os mais numerosos.

(2) Para ter uma ideia sintética deste debate e de seus resultados, o leitor poderá ler com utilidade os seguintes artigos citados nas referências: Wood (1958), Ostrom, Tiebout e Warren (1961), Newton (1982) e Keating (1995).

(3) Estas cidades são *kreisfreie stadt*, quer dizer comunas “isentas de *kreis*”. As *kreise* são estruturas políticas e administrativas no nível de nossos *départements* (N.T. Départements – Divisão administrativa da França.)



## Referências

- ALBRECHT, L. e A. BENZ (1999). “Les politiques institutionnelles dans un Etat fédéral: la création du Verband Region Stuttgart”. In: JOUVE, B. e C. LEFÈVRE. *Villes, métropoles: les nouveaux territoires du politique*. Paris, Anthropos.
- BENNETT, R. (1989). *Territory and administration in Europe*. Londres, Pinter.
- BOUDREAU, J. A.; DIDIER, S. e HANCOCK, C. (2004). Homégénéisation résidentielle et indépendance politique: de la sécession urbaine et autres incorporations à Los Angeles. *L'espace géographique*, v. 33, n. 2, pp. 131-148.
- BOUDREAU, J. A. e KEIL, R. (2004). “In search of a new political space? City-regional institution-building and social activism in Toronto”. ANNUAL MEETING OF THE ASSOCIATION OF AMERICAN GEOGRAPHERS, Philadelphia, março, pp. 15-19.
- BRENNER, N. (2004). *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford, Oxford University Press.
- CAMPAGNAC, E. (1992). *Les grands groupes de la construction: de nouveaux acteurs urbains*. Paris, L'Harmattan.
- CGLU (2007). Decentralization and local democracy in the world. *First Global Report*. CGLU, Paris.
- DOWDING, K. et al (1999). Regime politics in London local government. *Urban Affairs Review*, v. 34, n. 4, pp. 515-545.
- FRIEDMANN, J. e WOLFE, G. (1982). World City Formation: an agenda for research and action. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 6, n. 3, pp. 309-344.
- JOURNAL OF URBAN AFFAIRS (2001). Numéro spécial sur le New Regionalism, v. 23, n. 5.
- JOUVE, B. et al (2006). *Les métropoles au défi de la diversité culturelle*. Grenoble, PUG.
- JOUVE, B. e BOOTH, P. (2004). *Démocraties métropolitaines, transformations de l'Etat et politiques urbaines au Canada, en France et en Grande-Bretagne*. Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec .
- JOUVE, B. e LEFÈVRE, C. (1996). Dynamiques institutionnelles et culture politique territoriale: la cité métropolitaine de Bologne. *Revue Française de Sociologie*, v. 37, n. 3, pp. 369-396.
- \_\_\_\_ (2002). *Métropoles ingouvernables: les villes européennes entre globalisation et décentralisation*. Paris, Elsevier.
- \_\_\_\_ (2005). “Mais basses sur la métropole: acteurs économiques et grands élus aux commandes”. In: LERESCHE, J. P. et al. *Développement urbain durable, gestion des ressources et gouvernance*. Lausanne/Suíça, Presses Universitaires Romandes.
- KANTOR, P. e SAVITCH, H. (2002). *Cities in the International Market Place: the political economy of urban development in North America and Western Europe*. Princeton University Press.
- KEATING, M. (1995). “Size, efficiency and democracy: consolidation, fragmentation and public choice”. In: JUDGE, D.; STOKER, G. e WOLMAN, H. (ed.). *Theories of urban politics*. Thousand Oaks, Sage, pp. 117-134.

- LEFÈVRE, C. (1992). L'autonomie locale contre les institutions d'agglomérations dans les métropoles américaines: 1960-1992. *Politiques et Management Public*, v. 10, n. 4, décembre.
- \_\_\_\_\_ (1998). Metropolitan government and government in western countries: a critical review. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 21, n. 4, pp. 9-25.
- \_\_\_\_\_ (2001). Metropolitan Government reform in Europe: trends and challenges. *Revue Suisse de Sciences Politiques*, v. 7, n. 3, pp. 136-141.
- \_\_\_\_\_ (2007). *Entre projets et stratégies, le pari économique de six métropoles européennes*. Paris, IAURIF.
- \_\_\_\_\_ (2008). *Gouvernance et performance économique: étude comparée de Londres, New York et Tokyo: enseignements pour la région Ile-de-France*. Paris, Caisse des dépôts.
- LORRAIN, D. (1992). "Le modèle ensemblier". In: CAMPAGNAC, E. *Les grands groupes de la construction: de nouveaux acteurs urbains*. Paris, L'Harmattan.
- MARTINS, L. e RODRIGUEZ ALVAREZ, J. M. (2007). Towards Global Leadership: taking up the challenge of new local governance in Europe. *Environment and Planning C: Government and Policy*, v. 25, n. 3, pp. 391-409.
- MAYNTZ, R. (1993). "Governing failures and the problem of governability: some comments on a theoretical paradigm". In: KOOIMAN, J. *Modern governance, new government-society interactions*, Londres, Sage, pp. 9-20.
- MOULAERT, F.; RODRIGUEZ, A. e SWYNGEDOUW, E. (2003). *The globalized city. Economic restructuring and social polarization in european cities*, Oxford, Oxford University Press.
- NEWTON, K. (1982). Is small really so beautiful? Is big really so ugly? Size, effectiveness and democracy in local government. *Political Studies*, v. 30, n. 2, pp. 190-206.
- O'CONNOR, J. (1973). *The fiscal crisis of the State*. Nova York, Saint Martin Press.
- OCDE (2001). *Cities for citizens: the role of Metropolitan Governance*. Paris, OCDE.
- \_\_\_\_\_ (2006). *Competitive cities in the Global Economy*. Paris, OECD Territorial Reviews.
- OFFE, C. (1984). *The contradictions of the Welfare State*. Cambridge, MIT Press.
- OSTROM, V.; TIEBOUT, C. M. e WARREN, R. (1961). The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry. *American Political Science Review*, v. 55, pp. 831-842.
- RODRIGUEZ-ALBAREZ, J. (2004). "Strategies of Spanish Cities in a Global, competitive world: between leadership, technocracy and participative strategic planning". CONFÉRENCE CITY FUTURES, Chicago.
- RODRIGUEZ-ALVAREZ, J. M. (2002). "Madrid: le pilotage politique par la région". In: JOUVE, B. e LEFÈVRE, C. *Métropoles ingouvernables: les villes européennes entre globalisation et décentralisation*. Paris, Elsevier.
- ROJAS, E. et al (ed.) (2008). *Governing the metropolis: principles and cases*. Washington DC, IADB.
- SALET, W. e GUALINI, E. (2007). *Framing strategic urban projects: learning from current experiences in European Urban Regions*. Oxon, Routledge.
- SASSEN, S. (1991). *The Global City*. Princeton, Princeton University Press.

- SAVITCH, H. e VOGEL, R. (2000). *State and local government review: a symposium on the new regionalism and its policy agenda*. Carl Vinson Institute of Government, University of Georgia.
- SCOTT, A. (org.). (2001). *Global city-regions*. Oxford, Oxford University Press.
- SKLAIR, L. (2001). *The transnational capitalist class*. Oxford, Blackwell.
- STONE, C. (1989). *Regime politics: governing Atlanta (1946-1988)*. Lawrence, Kansas University Press.
- TORRANCE, M. (2008). Forging glocal governance? Urban infrastructures as networked financial products. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 32, n. 1, pp. 1-21.
- UN-HABITAT (2000). *Cities in the era of globalization*. Nairobi, United Nations.
- VELTZ, P. (1996). *Mondialisation, villes et territoires: l'économie d'archipel*. Paris, PUF.
- WEIR, M. e LEFÈVRE, C. (2009). "Building metropolitan institutions: moving from government to governance does not solve the problem". In: MOSSBERGER, K. et alii. *The Oxford Handbook of urban politics*. Oxford University Press (à paraître).
- WOOD, R. (1958). Metropolitan government 1975: an extrapolation of trends: the new metropolis: Greenbelt, grassroots or Gargantua?. *American Political Science Review*, v. 52, pp. 108-122.
- \_\_\_\_\_ (1961). *1400 governments: the political economy of the New York Metropolitan Region*. Cambridge, Harvard University Press.

Texto recebido em 10/maio/2009

Texto aprovado em 19/jul/2009

