

Governança metropolitana nas Américas*

Metropolitan governance in the Americas

Robert H. Wilson
Peter K. Spink
Peter M. Ward

Resumo

O trabalho apresenta os resultados de um estudo transnacional e comparativo sobre arranjos e desafios metropolitanos em Argentina, Brasil, Canadá, México, EUA e Venezuela. São descritas as principais características institucionais e organizacionais das iniciativas encontradas e identificados os fatores que moldam seu surgimento e sua dinâmica atual. Perguntamos – mesmo com poucos exemplos de sucesso – se essas iniciativas estão adquirindo legitimidade política e oferecendo oportunidades para governança democrática. Concluímos que: 1) são os governos estados que oferecem a melhor base para iniciar a construção de uma governança metropolitana capaz de eficientemente prestar serviços urbanos, mas que não há um único caminho direto. 2) algum nível de estrutura de governança participativa para as áreas metropolitanas é necessário para desenvolver políticas adequadas para melhorar a vida das pessoas de maneira equitativa.

Palavras-chave: governança metropolitana; participação; governos regionais; desigualdades sociais.

Abstract

This paper presents the findings of a cross-national study of metropolitan arrangements and challenges in Argentina, Brazil, Canada, Mexico, the USA and Venezuela. The key characteristics of the institutional and organizational forms found in these initiatives are described and the factors that shape their emergence and ongoing dynamics discussed. We ask whether they are acquiring political legitimacy and offering opportunities for democratic governance. We conclude that: 1) state level governments provide the best basis for constructing an effective architecture of metropolitan governance capable of efficiently delivering urban services but that there is no single path that can be proposed; 2) some level of participatory governance for the metropolitan areas is necessary to develop adequate policies to improve people's lives and address poverty and other social inequities.

Keywords: metropolitan governance; participation; regional governments; social inequities.

Haveria uma agenda para governança metropolitana?

Com grandes áreas metropolitanas se tornando característica comum da paisagem urbana nas Américas, estendendo-se ou invadindo múltiplas jurisdições de governo, e abrangendo populações cada vez maiores que variam entre 500 mil a vinte milhões de pessoas, não é surpreendente que as questões de planejamento metropolitano tenham se tornadas prioridades na agenda urbana (Rojas et al., 2008; Spink et al., no prelo). A questão, colocada de formas diferentes, é, ao mesmo tempo, simples e altamente complexa: qual a melhor maneira de desenvolver um arcabouço institucional de governo e de governança que possa oferecer o desenvolvimento e a implementação efetiva de políticas públicas no nível macro para o que é, muitas vezes, um conjunto complexo de governos, instituições e agências individuais.

Este artigo relata as principais conclusões que surgiram a partir do estudo de governança metropolitana nos países federativos das Américas: Argentina, Brasil, Canadá, México, Estados Unidos e Venezuela.¹ Questões urbanas, e os desafios para a governança metropolitana, são uma preocupação em todos esses países e envolvem consideráveis discussões acadêmicas, técnicas e políticas, mas, até agora, o imenso desafio de construir uma ação coletiva efetiva está longe de ser solucionado. A próxima seção apresenta uma breve discussão do processo de urbanização nas Américas, a fim de estabelecer o contexto propício para focar a governança metropolitana antes da discussão das questões principais da pesquisa. A justificativa para abordar apenas os países

com estruturas governamentais de federação é apresentada, incluindo algumas hipóteses iniciais pertinentes à variação que poderia ser esperada em termos de governança metropolitana. Depois, os sistemas político e de governança dos seis países são introduzidos e as seções seguintes apresentam os resultados da investigação, e avaliam a perspectiva da governança democrática e do desenvolvimento equitativo nas iniciativas metropolitanas. O artigo conclui com perguntas para futuras pesquisas e, mais amplamente, avalia as perspectivas de governança metropolitana.

Crescimento metropolitano nas Américas

Apesar da existência de grandes aglomerados humanos anteriores à colonização europeia e, embora houvesse um número significativo de centros urbanos e áreas urbanas emergentes por todas as Américas no início do século XX, a urbanização e, especificamente a metropolização, é em grande parte um produto dos últimos 100 anos. Na América Latina, é um fenômeno ainda mais recente. Enquanto muitas cidades coloniais e pós-coloniais eram grandes por quaisquer parâmetros – Rio de Janeiro e Buenos Aires possuíam, cada uma, aproximadamente, 700 mil habitantes perto do final dos anos 1890, e a Cidade do México possuía cerca de 350 mil habitantes no final do século XIX –, as mais rápidas e expressivas fases de crescimento urbano latino-americano não começaram até a década de 20 no cone sul, e até a década de 50 em grande parte do restante da região. Essas primeiras cidades eram

frequentemente rotuladas como predominantes (*primate*) (Harris, 1971), numa referência à situação em que uma única cidade dominava a estrutura urbana do país e possuía um número desproporcionalmente grande da população urbana nela concentrada. A esse respeito, Buenos Aires e Santiago do Chile foram exemplos clássicos, abrigando uma população de aproximadamente 43% do total nacional urbano em 1950, enquanto na mesma época a Cidade do México abrigava 25% do total nacional urbano. Outras cidades, por exemplo, o Rio de Janeiro, apesar de não predominantes em termos de sua estrutura urbana nacional, partilhavam muitos dos atributos das suas cidades-irmãs de igual porte, tal como a antiga capital brasileira, que possuía concentração de cerca de 19% da população nacional (ibid., p. 179).

De um modo em geral, a urbanização acelerou-se por toda a América Latina a partir da década de 1950, usualmente com taxas de crescimento entre 3 a 5% ao ano. Iniciado nos países do Cone Sul, o processo de rápida urbanização propaga-se no resto do continente Sul e México em meados do século passado, chegando um pouco mais tarde nos países da América Central. A tendência geral foi de crescimento, alimentado pela migração provinciana e pelas altas taxas de crescimento natural de uma população composta em boa parte por migrantes jovens e positivamente selecionada (por idade, habilidades, níveis de educação, etc.). O crescimento foi também impulsionado por um novo modelo econômico proposto pela Comissão Econômica da ONU para a América Latina e o Caribe (CEPALC/ECLAC), em Santiago do Chile, visando fomentar a industrialização em substituição às importações (ISI), e estratégias de crescimento

direcionadas à economia doméstica. Como o nome indica, essa plataforma de industrialização foi projetada para atender à demanda dos mercados nacionais e, mais tarde, também aos mercados comuns locais regionais. ISI gerou grandes números de postos de trabalho no setor formal (mas com baixos salários), e isso, acima de tudo, foi o que acelerou a migração para as cidades. As mulheres também, embora menos passíveis de serem empregadas nas indústrias do setor formal, inicialmente encontraram empregos no setor informal de serviços, especialmente no serviço doméstico. Especialmente, a expansão urbana a partir da década de 1950 levou sobretudo ao desenvolvimento de assentamentos informais autossuficientes de baixa renda nas periferias das cidades, tomando uma proporção cada vez maior da área construída. Na Cidade do México, por exemplo, a área sob assentamentos informais "aumentou de cerca de 14% para quase 50% entre 1950 e 1970" (Gilbert e Ward, 1985).

Mudanças importantes na urbanização ocorreram associadas às preocupações crescentes sobre os grandes portes das cidades em termos absolutos, às externalidades negativas crescentes, alegadamente associadas às cidades grandes (poluição, carência de transporte, deficiências de serviços, provisão de habitação, etc.); à desaceleração da capacidade do modelo ISI de gerar crescimento e sustentar níveis elevados de criação de emprego formal (ainda que de baixa remuneração); e, por último, a uma inquietação social emergente nascida dos níveis de pobreza crescentes. As crises financeiras da década de 1980 obrigaram os governos a adotarem programas de ajustamento estrutural visando à redução dos gastos públicos, e à reorientação de suas economias para fora

do mercado interno, objetivando o crescimento orientado para a exportação. No começo, nem todos os países da América Latina exerceram essa opção, mas aqueles que a adotaram, como foi o caso do Chile, Brasil e México, foram forçados a encontrar formas de atenuar ou compensar os impactos da reestruturação; questões metropolitanas estavam começando a ficar caóticas. Mas também, até a década de 1980, ventos de mudança democrática (mais tarde denominada "terceira onda da democracia") (Hagopian e Mainwaring, 2005) varreram a região, sucumbindo regimes militares e dando lugar a governos com estruturas mais plurais, eleitos competitivamente. O desaparecimento da tomada de decisão englobante e centralizada, investido nos governos autoritários, juntamente com a influência crescente dos governos locais e regionais eleitos, reforçaram os incentivos para que as cidades perseguissem suas estratégias de crescimento próprias, agora relativamente livres do poder central.

Enquanto os governos coloniais por todas as Américas desempenharam um papel fundamental no início dos assuntos urbanos, de um modo geral, tanto no Canadá como nos EUA, a elaboração formal de políticas públicas governamentais teve um papel muito maior na definição do processo de urbanização no século XX do que na América Latina. Intencionalmente, o Canadá sempre foi um país essencialmente urbano, embora muito de sua riqueza tenha sido construída pela produção agrária e de minerais. Tradicionalmente, o movimento migratório foi de Leste para o Oeste, ao longo do paralelo 49 e o St. Lawrence Seaway, formando os primeiros entrepostos coloniais, a saber: Quebec, Montreal, Halifax e St. Johns. Mais tarde, interesses comerciais regionais superaram aqueles

das potências imperiais e levaram à expansão de centros comerciais locais vinculados às redes estendidas de transporte de ferrovias, o que estimulou a industrialização e alavancou o crescimento das principais cidades canadenses durante a última parte do século XIX, notavelmente em Montreal e Toronto. A partir da década de 1940, o Canadá passa por um processo de suburbanização que continua até os dias atuais, com maiores taxas de crescimento em novas áreas suburbanas e no interior periurbano (*ex-urbia*).

Nos EUA, a urbanização começou de fato com a industrialização, primeiramente no nordeste e, em seguida espalhando por todo centro-oeste do país, reforçado pela expansão da rede ferroviária e terminais ferroviários promovendo o crescimento de diversas cidades, tal como Chicago. Após a Segunda Guerra Mundial, essas cidades continuaram a se expandir, mas outras forças também começaram a reformular o tecido metropolitano. A primeira foi a suburbanização rápida, com o êxodo veloz da crescente classe média para os subúrbios, deixando os núcleos da cidade antiga com vestígios geralmente ruins de declínio industrial e de abandono. Assim, uma nova estrutura metropolitana começa a surgir em torno de novas atividades econômicas criadoras de emprego, com o desenvolvimento de *shoppings* suburbanos e a construção de novos grandes empreendimentos residenciais. A segunda consistiu num afastamento das áreas urbanas tradicionais do nordeste e centro-oeste (o "cinturão gelado"), para pontos de elevado crescimento no "cinturão do sol" do sul e oeste. Desde os anos 1990, os níveis de declínio da população e da segregação nos centros das cidades parecem ter sido estancados, e muitas cidades estão buscando

preencher o vazio do velho e abandonado centro desocupado (*doughnut hole*). Embora essas cidades invariavelmente continuem a crescer, hoje são as mais recentes e menores áreas metropolitanas que estão mostrando um aumento mais acentuado em suas taxas de crescimento urbano.

Características comuns do crescimento metropolitano

Apesar da variação dos padrões de expansão metropolitana esboçados acima, uma série de características comuns associadas com o crescimento metropolitano emerge. Primeiro, o crescimento demográfico absoluto e a expansão espacial associadas à suburbanização têm, invariavelmente, significado que na maioria das áreas metropolitanas a área original construída se expandiu para além dos seus limites iniciais, entrando em jurisdições adjacentes. É cada vez mais comum que as grandes áreas urbanas de meio milhão ou mais de habitantes abranjam mais de uma jurisdição: muito frequentemente, elas abarcam vários municípios ou seus equivalentes e, ocasionalmente, se fundem com várias dezenas de jurisdições distintas, distribuídas por dois ou mais estados e províncias (como ocorre nos casos da Cidade do México e Buenos Aires). Em alguns casos, como ao longo das fronteiras EUA-México e EUA-Canadá, conurbações são até transnacionais na sua configuração.

Uma segunda característica comum a muitas dessas áreas metropolitanas é uma desaceleração demográfica – em especial as áreas muito grandes que cresceram rapidamente durante a industrialização na segunda

metade do século XIX e na primeira metade do século XX, no caso dos EUA e no Canadá, ou na segunda metade do século XX, no caso da América Latina. Essa desaceleração está provocando mudanças profundas nas estruturas da população metropolitana, que requerem novas abordagens de política pública, especialmente diferenciadas. Os governos dos EUA e Canadá procuram dar conta da concentração de idosos e outros remanescentes entre as populações dos centros de suas cidades (*inner city*), enquanto os seus pares latino-americanos estão aprendendo a lidar e ampliar sua capacidade de absorção da população na faixa jovem até meia-idade, e também começam a antecipar uma estrutura demográfica de envelhecimento logo no novo milênio (Ward, 1998). Somente nas regiões metropolitanas menores, alvos de crescimento industrial, estão ocorrendo elevadas taxas de crescimento sustentado, mas mesmo aí os recentes acontecimentos econômicos do segundo semestre de 2008 devem gerar dúvidas sobre a estabilidade a longo prazo.

Terceiro, os padrões de migração estão mudando, com as áreas centrais metropolitanas deixando de ser áreas de recebimento para os fluxos migratórios nacionais. De fato, algumas áreas metropolitanas sofreram perda da população absoluta (pelo menos nas suas áreas centrais), e têm adotado uma política de alta prioridade para lidar com as necessidades de recuperação e reabilitação urbana, tanto na área central como em áreas imediatamente circundantes (antigos subúrbios). Na medida em que há continuidade na migração para a periferia e áreas periurbanas dos centros metropolitanos, há também continuidade na remodelação dos parâmetros e da escala das mudanças econômicas e demográficas. De fato, as novas

áreas de crescimento metropolitano extraordinário (*hot spots*) hoje podem não ser na área construída em si, mas, ao invés, as áreas periurbanas e semirrurais no entorno (Aguilar e Ward, 2003).

Em quarto lugar e de diferentes maneiras, cidades têm sempre sido heterogêneas, seja etnicamente, culturalmente, socioeconomicamente, em sua estrutura do mercado de trabalho e oportunidades de emprego, bem como em seus variados e complexos padrões de uso da terra. Mas na medida em que há aumento enorme de tamanho absoluto, e a probabilidade de que vários centros anteriormente distintos e separados encontrem-se ligados em uma área única, também aumenta o nível agregado da heterogeneidade. Dado que muitas vezes são centros econômicos dinâmicos, as áreas metropolitanas são tanto geradoras intensas de riquezas quanto das desigualdades e disparidades de renda.

Um quinto processo – ou, mais estritamente falando, uma experiência comum – é que a natureza do engajamento global está mudando. As áreas metropolitanas – especialmente as maiores – foram invariavelmente os interlocutores com o mundo externo, mesmo em períodos de protecionismo econômico e da industrialização em substituição de importação. Mas no âmbito da globalização e da liberalização econômica, o papel das áreas metropolitanas foi sendo alterado significativamente, com as atividades de produção cada vez mais migrando para áreas urbanas menores ou para fora do país, enquanto os novos centros metropolitanos voltam suas atenções para os serviços, independentemente de se tratarem de cidades "globais" ou regionais (Friedmann, 1995; Knox e Taylor, 1995). As tentativas de classificar ou

encontrar grandes cidades dentro desse sistema global frequentemente negligenciam que as formas de organização territorial também estão sendo redimensionadas (Brenner, 2003, 2004) e que novas dinâmicas intermediárias estão tornando a interface global local mais complexa, na medida em que uma nova geração de prefeitos de cidades secundárias aprendem as lições de seus antecessores das cidades maiores.

A crise econômica mundial, que começou no segundo semestre de 2008, continua a produzir seus efeitos nas regiões metropolitanas, e deixando de lado os impactos iniciais e imediatos sobre a indústria de serviços financeiros, a atual situação de desastre econômica e de reestruturação é caracterizada por muito mais dúvidas do que certezas. No entanto, nas configurações multijurisdicionais que descreveremos a seguir, observaremos que pressões para a competitividade surgirão como também a necessidade de apoiar os muitos que se encontraram economicamente vulneráveis de um dia para o outro. Aqui, as mesmas questões de governança que atravessam as divisas regionais e jurisdicionais, que Newman (2000) encontrou na Europa, sem dúvida surgirão.

As questões de pesquisa

A questão central que nos propusemos a examinar é: em que medida, e de quais formas, as iniciativas e estruturas de governança atuais e emergentes são capazes de enfrentar os desafios da vida coletiva nessas grandes e complexas áreas metropolitanas? Essa questão central pode ser desmembrada em uma série de indagações específicas:

1) Quais são as principais características das formas institucionais e organizacionais adotadas pelas iniciativas metropolitanas atuais? Como um primeiro passo na análise, as formas comuns e sua frequência de uso serão identificadas e categorizadas.

2) Quais os fatores que formam o surgimento e a dinâmica desses sistemas? Essa é a nossa principal questão analítica. Espera-se, a partir da discussão inicial, que seis tipos de fatores possam ser encontrados que influenciam o aparecimento ou a ausência de iniciativas metropolitanas. Estes são: a) os poderes atribuídos aos governos locais pela constituição e/ou estado, inclusive a capacidade fiscal; b) a geografia jurisdicional do governo local; c) os sistemas políticos e praxis; d) as características técnicas e organizacionais dos sistemas de prestação de serviços; e) as pressões demográficas e cívicas; f) a natureza do envolvimento com processos econômicos nacionais e supranacionais.

3) Em que medida essas formas estão adquirindo legitimidade política e oferecendo oportunidades de governança democrática? Estão à altura dos desafios do desenvolvimento equitativo? A democratização tem sido uma importante aliada no desenvolvimento de muitos países, incluindo vários dos estudados. No processo de democratização destacaram-se vários mecanismos de legitimidade, tais como: a) as eleições; b) o debate aberto sobre questões de política pública; c) a participação do público na formulação de políticas; e d) a construção de um senso de identidade coletiva. Queremos avaliar se essas novas formas de governança metropolitana aderem à prática democrática, representativa e direta, e também estimar até que ponto elas podem ser

vistas como instituições e arranjos legítimos e harmônicos. Em essência, queremos saber quem efetivamente determina o bem público.

A arquitetura de governo e governança: sistemas federativos e unitários comparados

Constitucionalmente, a estrutura dos governos constituídos sob a forma de federação difere substancialmente de sistemas unitários, e dentro de cada ente federal existem também variações. Essa é uma das principais razões pelas quais optamos por não analisar governos metropolitanos nas Américas como um todo, mas, ao contrário, analisar as experiências comuns a um regime único – o de países federativos do hemisfério. Dessa forma, também podemos ajudar a reforçar bastante a crescente discussão sobre a governança metropolitana nas Américas, complementando estudos anteriores, que adotaram uma abordagem mista, mais focada na cidade (por exemplo, Rojas et al. 2008).

Na maioria dos arranjos federativos, menores níveis de autoridade de governo possuem direitos definidos constitucionalmente, além de uma autonomia relativa outorgada pelo governo federal. Geralmente, eles compreendem grandes populações e/ou entidades espaciais, sendo bons exemplos representativos o Brasil, EUA, México e Canadá, assim como Índia, Rússia e Austrália. Um estado unitário, ao contrário, é aquele que é governado como uma unidade única, com um único legislativo constitucionalmente criado. Governos unitários

são maioria no mundo, em parte porque muitas vezes eles compõem uma população relativamente pequena, que não justifica a criação de distintos territórios internos (embora contra-exemplos também existam, como é o caso da Bélgica e da Suíça, dois países pequenos, ainda que constituídos sob a forma federativa e que possuem uma importante minoria linguística e étnica dentro de suas fronteiras nacionais).

Governos unitários também podem delegar ou atribuir poderes a uma instância inferior (regional ou sub-regional), mas a principal diferença é que o governo central tem a capacidade de revogar esses poderes delegados ou atribuídos se assim o desejar. No entanto, assim como os governos unitários podem criar arranjos do tipo federativo (sempre com a ressalva de poder revogá-los), governos federativos também podem permitir arranjos do tipo unitário. Tanto nos Estados Unidos como no Canadá, por exemplo, o governo federal só tem os poderes a ele expressamente delegados, enquanto os poderes constitucionais dos estados/províncias permitem que cada um opere internamente de forma unitária. Nos EUA, os Estados controlam a alocação de poderes no nível de subestado, condados, cidades, municipalidades, conselhos distritais especiais e outros arranjos subnacionais diferentes. México opera de forma semelhante, embora o governo federal tenha tradicionalmente domínio, enquanto Brasil é regido por um sistema plenamente evoluído em que estados e municípios têm seus papéis e responsabilidades constitucionalmente designados.

Então, o que poderia diferenciar governos federativos de governos unitários em termos de governança metropolitana? Argumenta-se que existem duas implicações importantes. Primei-

ro, se a solução para a gestão metropolitana é criar uma nova instância de poder – um governo metropolitano independente – é provável que tal mecanismo seja mais fácil de ser obtido em um estado unitário, porque o governo central pode legislar para criar um novo nível de governo, como em Quito, no Equador, onde o Distrito Metropolitano foi forjado a partir do condado onde a cidade está localizada. O próprio fato de um simples ato do Parlamento ou do Congresso poder criar e desconstituir uma área metropolitana, sem que haja necessidade de se recorrer a uma reforma constitucional, faz esses arranjos praticáveis (embora por vezes politicamente difíceis ou de requerer a realização de um referendo, como no caso de Londres, na Inglaterra). Nos casos em que as nações possuam variações culturais e étnicas regionais importantes, algum nível de governo autônomo pode ser, dessa maneira, altamente desejável, reduzindo assim o conflito e a possibilidade de secessão.²

A segunda implicação para a nossa análise é que, enquanto na superfície pode ser difícil em sistemas federativos conceber mudanças constitucionais que criariam uma nova instância de governo com poderes separados dos estados, municípios e governo federal, essas estruturas federais oferecem claros pesos, contrapesos e linhas de autoridade que permitem que os governos estaduais e locais participem formalmente nas relações intergovernamentais, bem como em acordos de colaboração. Onde existe a autonomia municipal, quer de natureza constitucional ou prática, os arranjos intermunicipais e de regime estado-município podem oferecer configurações viáveis para a construção de algum nível de governança metropolitana.

Juntas, ambas as implicações sugerem que existem (a) restrições, e (b) oportunidades disponíveis em que “arquitetos” institucionais e organizacionais podem funcionar, e podem oferecer espaço para a liderança local inovar sem necessariamente alterar o quadro institucional e organizacional. Mantendo constante o amplo arranjo constitucional, e apesar de uma considerável variedade na forma em que nossos seis países federativos funcionam, procuramos essas alternativas caseiras. Suspendemos qualquer julgamento sobre a natureza normativa de estratégias de gestão metropolitana em termos gerais, e argumentamos que, ao invés disso, apenas analisando como os nossos seis países federalistas respondem a esses desafios já é um passo importante por si só.

As seis experiências federativas

Os seis países objeto do presente artigo variam consideravelmente de tamanho, tanto em termos geográficos como em termos populacionais. Brasil, Canadá e os EUA possuem vastas extensões territoriais (mais de 3 milhões de milhas quadradas), mas o Canadá está no extremo inferior da classificação populacional (muito próximo da Argentina e Venezuela), e seu grande espaço e pequena população dão-lhe uma densidade populacional muito baixa (ver Quadro 1). Brasil (quase 200 milhões de habitantes), México (103 milhões) e EUA (300 milhões), todos têm grandes populações, enquanto os outros três países estão na faixa de 30-40

milhões. Da mesma forma, o número de jurisdições locais e dos governos correspondentes às populações varia, com os EUA representado a posição extrema. Todos têm arranjos metropolitanos – definidos de diferentes maneiras – e esses serão o foco da discussão a seguir.

Como já foi mencionado, todos os seis países aqui analisados compartilham uma estrutura federativa comum, com três níveis de governo: federal, estadual ou provincial e local. Com exceção do Canadá, todos possuem sistemas presidencialistas com uma clara separação das funções governamentais entre os três poderes – legislativo, executivo e judicial. O Canadá é uma monarquia constitucional com um parlamento e um primeiro-ministro, mas com um sistema federalista de legislaturas provinciais. Apesar de todos os seis países serem semelhantes, são eles ao mesmo tempo muito diferentes em termos do nível e do exercício dos poderes federais, estaduais/provinciais e locais. No Canadá, o governo federal tem pouca ingerência, com quase todos os poderes efetivos cabendo aos parlamentos provinciais. Na Venezuela, o governo central é onipresente, especialmente desde que o presidente Hugo Chávez centralizou todos os poderes na presidência. No México, Argentina e EUA, governos federais e estaduais desempenham papéis importantes no governo regional, com uma tendência comum para o fortalecimento dos governos locais e regionais, com arranjos federativos novos (no México e nos EUA). Só no Brasil os municípios fazem parte do pacto federativo e são institucionalmente autônomos. Nos outros países, municípios estão sob a égide dos governos regionais estaduais/provinciais.

Quadro 1 – Os seis países objeto de estudo comparado

	Canadá	EUA	México	Venezuela	Brasil	Argentina
Tamanho do país (em milhas quadradas)	3.851.807,61	3.717.811,29	761.605,50	352.144,33	3.286.486,71	1.068.301,76
Tamanho do país (em km quadrados)	10 milhões	9,6 milhões	2 milhões	912,1 mil	8,5 milhões	2,8 milhões
População total (em 2005)	32,3 milhões	296,4 milhões	103,1 milhões	26,6 milhões	186,4 milhões	38,7 milhões
Densidade populacional (em milhas quadradas)	9	79,55	139,45	72,06	56,63	37,01
População urbana total (%)	80,1	80,8	76	93,4	84,2	90,1
Número de cidades com 500 mil a 1 milhão	3	47	8	2	18 (5)	2
Número de cidades com 1 a 3 milhões	4	34	4	2	11 (5)	2
Número de cidades com mais de 3 milhões	3	16	3	1	2 (5)	1
Número de áreas metropolitanas	33 (CMA)	363 (MSA)	67	NA	23 RM (5) *	NA
<i>Unidades federativas e territórios</i>						
# de Estados	10 províncias e 3 territórios	50 estados e 1 distrito	31 estados e 1 Capital Distrital	23 estados e 1 Distrito Federal	26 estados e 1 Distrito Federal	23 províncias e 1 Cidade Autônoma
Total # municipalidades e condados	5.600	3.141 condados	2.543	349	5.507 (5)	1.144 municipalidades (1)
<i>Dados econômicos (em US \$)</i>						
PIB total (2005)	1,1 trilhão	12,4 trilhões	767,7 bilhões	144,8 bilhões	882,5 bilhões	183,2 bilhões
bilhõesPNB (Método Atlas; 2005)	1,1 trilhão	12,9 trilhões	752,8 bilhões	131,2 bilhões	725,7 bilhões	172,7 bilhões
PNB per capita (Método Atlas; 2005)	32.590,00	43.560,00	7.300,00	4.940,00	3.890,00	4.460,00
PIB per capita (2006)	35.700	43.800	10.700	7.200	8.800	15.200

Canadá fonte: Statistics Canada, CANSIM
<http://www.statcan.ca/english/public/sitemap.htm>

Canadá: A área metropolitana do censo é uma área urbana com uma população de pelo menos 100.000 habitantes, incluindo um núcleo urbano com uma população de pelo menos 50.000.

PNB (Produto Nacional Bruto, ou, na terminologia da Organização das Nações Unidas de 1968, Sistema de Contas Nacionais) mede o valor total interno e externo adicionado reivindicado por moradores. PNB compreende PIB, mais as receitas líquidas do rendimento primário (remunerações dos funcionários e rendimentos de propriedade) a partir de fontes de não residentes. O Banco Mundial utiliza o PNB per capita em dólares dos EUA para classificar os países, para fins analíticos e para determinar a elegibilidade de empréstimo.

Quando o cálculo do PNB em dólares dos EUA é feito a partir do PNB relatado em moedas nacionais, o Banco Mundial segue o seu método de conversão do Atlas, utilizando uma média de três anos das taxas de câmbio para atenuar os efeitos das flutuações das taxas de transição da moeda. O Produto Interno Bruto (PIB) é a soma do valor adicionado por todos os produtores residentes, mais os impostos dos produtos (menos subsídios não incluídos na valoração da produção. O crescimento é calculado a partir dos dados do PIB a preços constantes, em moeda local. PIB per capita é o Produto Interno Bruto dividido pela população na metade do ano.

Fonte.: <http://www.finfacts.ie/biz10/globalworldincomepercapita.htm>

ARGENTINA

1) Municipalidades são definidas pelas províncias com base na população (ranking de 500, 1.000, 1.500, 2.000, 3.000 ou 10.000 habitantes) ou, em algumas províncias, municípios são definidos com base na relação entre população e outros fatores, tais como área (km²), número de eleitores, entre outros.

(2) comunas, delegações municipais, comissões de fomento, órgãos municipais, "comunas rurales, entre outras..
Fonte: INDEC (2001)

As políticas desses seis países e a profundidade da consolidação de suas democracias variam. O passado recente da Argentina e do Brasil era, até a década de 1980, dominado por regimes militares autoritários que desprezaram a democracia e a participação da sociedade civil. Ambos os países têm novas constituições e por intermédio de eleições disputadas, suas democracias têm sobrevivido ao teste de Huntington.³ A Venezuela, sob ditaduras durante parte significativa do século XX, emergiu de forma bastante errática para a democracia na década de 1960, quando se iniciou um acordo de partilha do poder entre os dois maiores partidos políticos. E, enquanto a democracia de transição foi mais efetivamente consolidada nas décadas de 1980-1990, as instituições democráticas clássicas têm se tornado cada vez mais frágeis sob o governo de Chávez que, por outro lado, têm mobilizado a participação cívica dos grupos de baixa renda para apoiar o seu projeto político e controle centralizado. O México, durante muito tempo visto como "partidário de um autoritarismo inclusivo", sob a égide de um único partido dominante, que exerceu o poder por mais de 70 anos, até o ano 2000, tem hoje consolidada sua democracia, com três principais partidos dividindo a maioria dos assentos no Congresso e disputando a presidência. Tanto o Canadá como os EUA têm democracias consolidadas. O Canadá é uma democracia parlamentar, com quatro grandes

partidos tendo assento no Parlamento de Ottawa e, embora existam reivindicações periódicas para a secessão da província de Quebec, até agora estas foram acomodadas dentro da estrutura federativa, sem que houvesse qualquer ruptura. Os EUA têm dois partidos principais e uma democracia estável, com fortes tradição de participação cívica no governo local, embora, também aqui, haja ciclos em que o papel do governo federal cresce e diminui em períodos de *New Federalism* e *New New Federalism* (Novo Federalismo e Novo Novo Federalismo) (Wilson et al., 2008). Canadá, EUA e Brasil têm sistemas mais descentralizados e, apesar da variabilidade, as regras institucionais e as possibilidades são relativamente claras, com responsabilidades concentradas principalmente no nível estadual. No México, na Argentina e na Venezuela, o governo é mais centralizado, e assuntos metropolitanos são mais politizados, sendo menos no México e muito mais na Venezuela.

Características dos países individuais

Governos provinciais do Canadá são o primeiro nível de governo, e onde as principais cidades estão rapidamente se suburbanizando – como a maioria é – é o governo provincial que promove as ações da cidade central visando a anexação/fusão das cidades circunvizinhas. Só em

Vancouver se criou uma verdadeira estrutura de governo e governança metropolitano – provavelmente o único exemplo dentro dos seis países –, mas aqui o arranjo surgiu de um acordo e de um consenso de uma confederação de municípios. Mas, em geral, a questão metropolitana se desenrola de forma bastante diferente em cada província.

Nos EUA, as prefeituras das cidades grandes também são criações de governos estaduais e, como no Canadá, a resposta aos desafios metropolitanos varia significativamente entre os estados. Muitos estados permitem que as cidades se anexam ou se incorporem por acordo. Mas o elemento singular dos EUA é a propensão para criação de governos de finalidade única, com sua própria estrutura de governança. Essa possibilidade cria condições para uma certa governança metropolitana, realizada através de uma gama enorme de governos locais. O resultado pode não ser bonito, mas é essa estrutura fragmentada que prevalece e que é, em parte, o resultado de conflitos políticos entre cidade-subúrbio. Vários exemplos contrários – arranjos de dois níveis – também existem, e estes são discutidos e analisados visando explicar por que, em determinadas circunstâncias, os estados e as grandes cidades tomam a coragem de construir um novo nível de governança.

O Brasil foi o único país que sistematicamente criou regiões metropolitanas como parte de sua estrutura constitucional durante o período do governo militar. Estendido por cerca de 25 regiões metropolitanas após a Constituição democrática de 1988, aqui também a governança metropolitana ficou sob a égide dos governos estaduais. Mas enquanto eles estão investidos de poderes em termos jurídicos, são

quase uniformemente fracos, mal articulados, e sem apoio popular. Isso contrasta com uma outra característica mais positiva do Brasil no cenário de governança local: a presença não institucional dos acordos intermunicipais e consórcios usados para coordenar a infraestrutura ou colaborar na área de políticas públicas ambientais e sociais, tais como a saúde, e também o desenvolvimento econômico. Esses arranjos parecem provocar um sentimento de identidade e apoio dos cidadãos locais mas, no entanto, sua abordagem é técnica e gerencial, ao invés de democrática na abordagem.

Os seguintes três casos envolvendo México, Argentina e Venezuela mostram trajetórias menos sistemáticas e menos previsíveis de construção de governança metropolitana, e demonstram como políticas (partidárias) muitas vezes desempenham um grande papel em moldar os resultados. No México, o conceito do que constitui uma área metropolitana é definido pelo governo federal e enquanto mecanismos de consulta são obrigatórios para as conurbações, estas não têm nem funções executivas nem resultados: na melhor das hipóteses são "indicativas". Cinco diferentes estudos de casos metropolitanos variam da condição única do município de Ciudad Juárez, a outros multijurisdicionais, como a Cidade do México, que atravessa dois estados e compreende mais de 50 municípios ou condados. Entre esses dois extremos, há as experiências de Guadalajara, com um fraco conselho metropolitano, e Monterrey, onde o executivo estadual tem controle efetivo dos assuntos metropolitanos. Embora os resultados apontem para a importância – como nos últimos três casos – de um papel mais ativo para o governo estadual, é muito menos claro como isso vai se desenrolar no futuro.

Na Argentina, apesar de os estados (províncias) terem responsabilidade principal pela ativação e supervisão dos arranjos de governança metropolitana, os elevados níveis de partidatismo entre os órgãos executivo e legislativo, o predomínio de um único município central e o forte sentimento de concorrência e desconfiança entre todos os demais e a rivalidade política entre os prefeitos e o executivo estadual, tornam difícil a colaboração séria e sustentável no nível metropolitano. O governo federal se envolve apenas quando dois estados compartilham uma mesma área metropolitana que abrange os dois lados de uma fronteira comum. Quando essa possibilidade de se recorrer a uma terceira autoridade (superior) acontece, parece trazer uma melhora na organização e na eficácia metropolitana: caso contrário, a presença do governo federal é praticamente ausente.

A Venezuela sempre foi altamente politizada e centralizada em relação às questões urbanas. Embora houvesse interesse superficial para a reforma municipal no período pós-ditadura a partir da década de 1960, os esforços foram por água abaixo devido ao controle político-partidário exercido a partir do poder central, que tem procurado restringir a autonomia local e as iniciativas metropolitanas. Só em Caracas tem havido experimentos sérios com uma estrutura metropolitana, mas até aqui a análise de Myers (em Spink et al., no prelo) revela que ela também é totalmente movido pelo projeto político de Chávez e pelo partidatismo. Se a política prejudica as possibilidades de governança metropolitana na Venezuela, a única boa notícia é que em algumas grandes cidades há somente um grande e único distrito (municipal), de modo que a integração interjurisdiccional é um problema menor.

Observando-se essas seis nações, parece que o processo de governança metropolitana é fragmentado ou, sendo generoso, consiste em um grande grau de experimentação desconexa. A complexidade da governança metropolitana envolvendo questões de estrutura constitucional e governamental, os sistemas políticos e os conflitos político-partidários, assim como os sistemas de provimento de serviços em grande escala, não podem ser exagerados. No entanto, a importância dessas áreas para o desenvolvimento nacional é considerável, como é a exigência moral de urgentemente melhorar e sustentar a qualidade de vida de muitos cidadãos metropolitanos que raramente ou nunca gozam a vida "metropolitana" que muitas vezes é apresentada na mídia.

Os padrões de governo e de governança metropolitanos

Nossa primeira questão de pesquisa buscou identificar as características dominantes das formas que esses sistemas de governança metropolitana tomam. Analisando as situações dos seis países, podemos agora identificar três dimensões para classificar a ênfase encontrada em iniciativas de governança metropolitana e os tipos de relações interlocais, que vão desde o relativamente fácil ao muito difícil (Metcalf 1994; Mitchell e Weaver et al., 2000), a saber: (1) as iniciativas de colaboração; (2) as iniciativas organizacionais; e (3) as iniciativas institucionais. As três dimensões não são independentes e, na prática, se sobrepõem e uma pode levar à outra, mas a nossa preocupação aqui é mais para identificar as características-chave de cada uma.

Não surpreendentemente, o agente humano está presente em todas as três dimensões, apesar das diferentes habilidades que podem estar envolvidas. Iniciativas de colaboração referem-se às diferentes formas de relações de trabalho entre as unidades de governo que dependem criticamente da vontade e da disposição dos governos em colaborar, e são essencialmente questões de decisão e de habilidade interpessoal. Colaborações podem ser meramente voluntárias, mas níveis mais altos do governo também podem estar envolvidos na indução da colaboração através de legislação facilitadora, oferecendo incentivos financeiros, de corretagem ou através do exercício de pressão política. Especialmente importante aqui é a liderança e as ações de médio alcance dos atores políticos e sociais, como prefeitos e outros funcionários públicos, confederações de associações, líderes cívicos, etc., todos os quais são capazes de articular as conexões e construir redes através de diferentes organizações e comunidades envolvidas na elaboração de políticas (Grindle 2007). Na verdade, redes de organizações são elas próprias atividades colaborativas. A segunda, iniciativas organizacionais, são aquelas que mudam as competências

de unidades governamentais existentes, por intermédio do desenvolvimento de sua base de recursos ou de sua autoridade, ou por intermédio da redefinição de jurisdições operacionais. Eles já não dependem apenas de decisões ou de vontade, mas exigem medidas concretas para criar ou alterar a arquitetura de formas e procedimentos organizacionais. Liderança aqui também é importante, mas muitas vezes de natureza mais gerencial, ligada às habilidades de fazer as coisas (a reorganização das atividades com base em princípios da subsidiariedade seria um exemplo.) A dimensão final, relativamente às iniciativas institucionais, consiste em novos espaços e práticas de governança, tanto governamentais como públicas. Esse é o espaço dos estadistas e das figuras públicas habilitadas na arte de governar, uma outra área vital da agência humana.

Em termos numéricos, as iniciativas de colaboração são as mais comuns nos seis países (ver Quadro 2). Na medida em que são voluntárias, o seu aparecimento representa resposta importante aos desafios políticos atuais (ver discussão abaixo). Essas são o tipo mais fácil de iniciativa metropolitana de criar. Iniciativas organizacionais também são

Quadro 2 – Os pontos de partida mais frequentes para a construção de iniciativas metropolitanas, por país

	Colaboracional	Organizacional	Institucional
Argentina	B	B	C
Brasil	A	B	B
Canadá	B	A	B
México	B	B	C
EUA	A	B	A
Venezuela	D	B	D

A – frequente; B – pouco frequente; C – ausente; D – somente em Caracas

encontradas em cada país. O processo de descentralização tem levado frequentemente ao reforço dos poderes dos governos locais. Por exemplo, no Brasil, a Constituição de 1988 fortaleceu os municípios. Mas, em outros países, especialmente Canadá e EUA, são os governos estaduais e provinciais que facilitam a concessão de poderes aos governos locais (empoderamento) para enfrentar os desafios metropolitanos. Na Argentina, as iniciativas organizacionais são mais prováveis de ocorrer quando o governo federal se envolve – como ocorre quando o governo municipal se envolve com territórios provinciais diferentes (os casos das áreas metropolitanas de Buenos Aires e Rosario). Iniciativas institucionais, como a criação de uma entidade metropolitana de múltiplos objetivos, como a do Metrô de Vancouver, ou a do Metrô Minneapolis/St. Paul, são relativamente raras, o que se torna decepcionante, uma vez que nós originariamente, havíamos esperado que esse tipo de estrutura teria um potencial considerável para o cumprimento do ideal de governança democrática em uma grande área metropolitana. Os EUA são uma exceção parcial a essa conclusão, mas mesmo assim esse ideal é alcançado através da proliferação de governos de finalidade única em toda a área metropolitana, enquanto que governos de multifinalidade são raros. A presença significativa de iniciativas de colaboração sugere que o âmbito de governança metropolitana atual é uma espécie de espada de dois gumes – corte nos dois sentidos. Por um lado, sugere que há escopo para a ação se os envolvidos estão interessados em desenvolvê-la, mas, por outro lado, também confirma a nossa

conclusão inicial de que, por uma variedade de razões, os incentivos e desincentivos tendem a trabalhar na direção oposta.

Como o Quadro 2 indica, cada país tem sua abordagem peculiar para as iniciativas metropolitanas. Três países mostram iniciativas limitadas em relação à criação de arranjos metropolitanos: Argentina, México e Venezuela. Em contraste, os outros três países mostram importantes exemplos de possibilidades metropolitanas, embora tais exemplos não possam ser generalizados dentro de cada país. Ao olhar através da experiência metropolitana dos seis países, estamos também interessados em saber se determinadas políticas são mais propensas a gerar imperativos para a colaboração ou a ampliação da oferta de serviços e planejamento e, em caso afirmativo, determinar quais são as principais esferas políticas e preocupações a que elas se dirigem. Nossas análises demonstram que a grande maioria das experiências e iniciativas está ocorrendo nas áreas de infraestrutura, como transporte, trânsito, água, resíduos sólidos, uso da terra e algum controle ambiental. Em contraste marcante, aquelas políticas que podem oferecer oportunidades redistributivas significativas, como os serviços sociais, educação, desenvolvimento econômico, habitação e, em grande medida, de bem-estar, a segurança pública e saúde, são notáveis pela sua ausência. O resultado é uma política assimétrica que tende a confirmar as questões e dúvidas iniciais sobre quais os interesses que são capazes de influenciar a agenda metropolitana, e quais os interesses que são ignorados quando os recursos e as prioridades são distribuídos.

Dinâmica de mudança de governança metropolitana

Ao formular a segunda pergunta da pesquisa, postulamos que seis conjuntos de fatores ajudariam a explicar os padrões, o surgimento e a dinâmica das iniciativas metropolitanas: a) poderes atribuídos ao governo local pela constituição e/ou estado, incluindo a capacidade fiscal; b) a geografia jurisdicional do governo local; c) as características técnicas e organizacionais dos sistemas de provimento de serviços; d) os sistemas políticos e praxis; e) as pressões demográficas e cívicas, e f) a natureza do engajamento nos processos econômicos nacionais e supranacionais. Na verdade, como descrito abaixo, todos os seis conjuntos de fatores estão presentes em diferentes graus por todos os nossos estudos de caso, e cada um deles pode ajudar ou atrapalhar a efetiva governança metropolitana. Como esses fatores se cruzam, as forças de empurra-puxa resultantes podem criar efeitos muito distintos.

1) As disposições constitucionais, os poderes e a autoridade atribuídos pelos governos estaduais para o governo local afetam a estruturação do governo em áreas metropolitanas. Descentralização e reforma do Estado foram assuntos da ordem do dia nos seis países nas últimas décadas e, embora esses esforços não abordem especificamente a governança metropolitana, eles levaram os governos locais a ficar mais fortes, especialmente no Brasil e no México, e em muito menor grau na Argentina e Venezuela. Da mesma forma, historicamente, as estruturas federativas descentralizadas nos EUA e Canadá são cruciais na determinação de como as iniciativas de governança

metropolitana se revelam, e explicam a grande e significativa variação encontrada entre estados e províncias. Em geral, descobrimos que quando os poderes do governo local são fracos – medidos em termos de autoridade constitucionalmente definida, capacidade administrativa ou legitimidade política –, a colaboração metropolitana tem menos probabilidade de surgir. Ou, em outras palavras, governos locais fortes são um ingrediente necessário, mas não suficiente, para o surgimento de governança metropolitana eficaz.

Mudar a Constituição para fins de governança metropolitana é uma formidável realização em todos os sistemas políticos, sendo uma medida geralmente evitada. Entre os seis países analisados aqui, só no Brasil, e em muito menor escala no México, há alguma forma de designação constitucional. Consequentemente, a introdução de um novo nível governamental ou governo de fim específico estabelecido por meios constitucionais parece improvável. Uma exceção importante são os distritos de fim único nos EUA, artifício criado por ações de governos estaduais sob a égide do disposto na dupla soberania autorizada pela Constituição. No entanto, verificamos que, através do exercício de poderes constitucionalmente definidos, os governos estaduais ou provinciais podem ter um profundo efeito sobre o aparecimento de formas metropolitanas – um ponto a que voltaremos a seguir. Em geral, também, governos locais são limitados por suas constituições na sua flexibilidade para melhorar ou mudar significativamente sua capacidade fiscal, através da criação de novas dimensões de arrecadação de receitas, quer alterando as taxas de tributação que podem ser cobradas (com exceção dos impostos sobre a propriedade) ou na

reformulação dos termos de repartição de receitas com maiores níveis de governo para sua própria vantagem.

Outra característica das regiões metropolitanas de todos os seis países são as disparidades nos níveis de desenvolvimento econômico dos municípios. Em geral, os municípios do núcleo urbano central têm níveis muito mais altos de renda per capita do que os municípios que se encontram no entorno. Nos casos dos EUA como do Canadá, há exemplos de ricas jurisdições suburbanas, mas, em todos os países, as disparidades de renda dentro das áreas metropolitanas são a regra. Isso leva a disparidades significativas da capacidade contributiva em jurisdições governamentais locais, exarcebando a relativamente limitada autoridade que os governos locais possuem de modificar os sistemas de receita e aumentar a sua renda. Para complicar ainda mais o problema, muitas vezes são os municípios menos ricos que possuem as maiores necessidades de serviços públicos, especialmente nas áreas de educação e saúde. O resultado é uma discrepância significativa entre a capacidade fiscal dos municípios metropolitanos e a demanda por serviços sociais. Esse descompasso entre a base fiscal e a capacidade local de investir pode, no pior dos casos, levar a uma estratégia "empobrecer seu vizinho", pela qual um município se envolve em jogos fiscais, tais como a oferta de incentivos comerciais desleais para obter negócios e outras formas de renda fiscal em prejuízo do seu vizinho.

Além disso, parece que há poucos incentivos para a promoção de redistribuição metropolitana de recursos em favor dos governos locais mais desfavorecidos. As poucas tentativas de redistribuição de toda a área metropolitana ou de criação de fundos comuns para

determinados aspectos do desenvolvimento metropolitano, em geral falharam devido à desconfiança e a ruptura na colaboração entre os atores constituintes, como foi o caso de Guadalajara, no México. Uma exceção é Minneapolis e St Paul, onde as cidades gêmeas dividem o imposto sobre as indústrias com base em receitas de toda a área metropolitana. Mas mesmo aqui as receitas fiscais partilhadas só se aplicam a uma base única: a da base fiscal industrial.

2) A jurisdição geográfica do governo local e, especificamente, a miscelânea espacial dos governos locais dentro de uma área metropolitana tanto facilita quanto dificulta as iniciativas metropolitanas. Em um extremo, a maioria dos países tem algumas grandes áreas populacionais em termos geográficos dentro de uma única aglomeração jurisdicional urbana: exemplos são as cidades de Ciudad Juárez (México), Houston (EUA), Barquisimeto (Venezuela) e Mendoza (Argentina). Esses exemplos não seriam normalmente classificados como "metropolitanos", uma vez que não compreendem dois ou mais municípios. Aqui, um só setor público unificado normalmente existe, com seus departamentos e agências, base tributária e sistema eleitoral às vezes apoiados pelo governo estadual ou provincial, proporcionando um campo organizacional mais claro, a partir do qual são enfrentados os desafios apresentados pelas grandes populações urbanas.

Mais comuns são as bastante complicadas geografias jurisdicionais que podem ser encontradas em muitos dos casos que temos estudado (Quadro 1). Aqui, a área construída se estende para diversos municípios, estados vizinhos e até mesmo nações adjacentes, formando um campo muito mais complexo

e interorganizacional. Em todos os países, a intensidade das atividades do governo local nessas grandes conurbações exige coordenação governamental coletiva, embora pragmaticamente seja difícil de se conseguir. Em tais jurisdições, tão densamente povoadas, a probabilidade das iniciativas metropolitanas pode variar de acordo com as circunstâncias locais e ao longo de um espectro. Nas extremidades e em torno de um município dominante, podem haver municípios altamente dependentes, com enormes disparidades de recursos, levando a uma disposição maior (talvez resignada) dos municípios dependentes de colaborar: os exemplos aqui incluem Salvador (Brasil), Córdoba (Argentina), Edmonton (Canadá) e Maracaibo (Venezuela). No outro extremo, estão as áreas metropolitanas polinucleadas, onde há uma distribuição mais equilibrada, tanto dos recursos como da população em todos os municípios, como em Toluca (México) ou na Baixada Santista, no litoral do Brasil, que podem fornecer maiores incentivos e oportunidades para a coordenação, uma vez que os potenciais parceiros se encontram em situações semelhantes. No meio estão os cenários em que um município principal, contendo parte significativa da população metropolitana, coexiste com outros municípios substancialmente populosos (como é o caso de São Paulo, no Brasil, ou de Monterrey e Guadalajara, no México). Coordenação aqui é muitas vezes difícil, dadas as rivalidades no desafio para alcançar a liderança ou na obtenção de ganhos políticos percebidos em forjar um futuro distinto.

Distritos Federais são um caso especial da geografia jurisdicional, uma vez que oferecem um modelo alternativo para um nível intermediário de governo (não são nem Estado,

nem tampouco Município). Quando eles fazem parte de uma área metropolitana (como é o caso de Buenos Aires, Caracas, Cidade do México e Ottawa), prometem trazer uma dimensão muito diferente à política interlocal em matéria de investimentos e recursos e, ainda assim, parecem raramente conseguir fazê-lo de maneiras positivas (ver também Myers e Dietz, 2002, sobre políticas de cidades capitais da América Latina).

3) As características técnicas e organizacionais dos sistemas de fornecimento de serviços variam consideravelmente, de acordo com a natureza demográfica e espacial das regiões metropolitanas. Economias de escala em relação a alguns serviços existem (por exemplo, um grande aeroporto metropolitano). Considerando que em outras áreas de atividade, como a gestão dos sistemas de infraestrutura, parece haver benefícios positivos onde uma estrutura do tipo rede de colaboração entre as jurisdições dentro da área metropolitana existe, ao invés da operação de uma única agência. Mas como observamos anteriormente há uma falta generalizada de iniciativas metropolitanas significativas na maioria das outras áreas de política pública e, em particular, aquelas em que as disparidades sociais e econômicas exigem colaboração em matéria de políticas redistributivas. Muito raramente encontramos serviços fundamentais, tais como habitação, saúde, desenvolvimento econômico, segurança pública e transporte público coletivo, sendo oferecidos por intermédio de iniciativas metropolitanas. No Brasil, por exemplo, e apesar dos benefícios de um serviço único de saúde, a coordenação sub-regional da região metropolitana de São Paulo está focada em municípios ao invés de linhas demográficas ou territoriais. Mais que

considerações de economia de escala, parece ser a topografia fiscal que intervém aqui: jurisdições mais abastadas relutam em subsidiar outras – direta ou indiretamente – e poucos dirigentes políticos estão dispostos a abordar a questão da redistribuição fora dos limites de suas próprias jurisdições.

4) Sistemas políticos e *praxis* afetam iniciativas metropolitanas em uma variedade de maneiras, mas em geral o seu efeito parece diminuir as perspectivas de iniciativas organizacionais e institucionais. Historicamente, poucos líderes políticos ascendentes adotaram iniciativas metropolitanas como parte de sua agenda; suas carreiras tendem a seguir os caminhos já estabelecidos local, regional e nacionalmente. Usando uma base "metropolitana" como um trampolim para o avanço político é, em geral, um estratagema de baixa recompensa, visto que resultados significativos são improváveis de surgir no curto prazo. Uma exceção é a do Presidente Chávez, em Caracas, que parece ter um forte interesse em construir uma estrutura de governança metropolitana, embora firmemente ancorada sobre seus "Círculos Bolivarianos". No entanto, em um momento anterior, quando a estrutura metropolitana se opôs a seu projeto político, ele procurou com sucesso desfazê-lo. Da mesma forma, no caso da área metropolitana de Monterrey, no México, o próprio fato de 85% da população do Estado viver em um único centro econômico e dinâmico nacional de manufatura e comércio, torna imperativo que o governador do Estado controle o corpo político da região metropolitana. Porém, isso é feito através de agências do executivo estadual, e não através da criação de uma nova arquitetura institucional metropolitana.

Por razões semelhantes, partidos políticos raramente levantam bandeiras defendendo a governança metropolitana. Mesmo no México, onde um partido nacional (o PRI) manteve o controle hegemônico por várias décadas do século XX e, portanto, era improvável de ser ameaçado por partidos de oposição ou por restrições de aprovação de mudanças constitucionais, os arranjos institucionais dos vários governos subnacionais e locais permaneceram ligados ao clientelismo e à gestão de carreira. Governos regionais só criariam desequilíbrios e instabilidade. Onde encontramos atividades organizadas em escala metropolitana, invariavelmente funcionários nomeados pelo Poder Executivo e não eleitos, as executam; evitando assim as bases do poder independente, que podem ganhar legitimidade popular e apoio. Nos EUA, algumas autoridades de fim único elegeram líderes, enquanto outros têm liderança por intermédio de indicação. No Canadá, mesmo os aparentemente progressistas distritos regionais da Grande Vancouver têm resistido à convocação de eleições diretas de seus Conselheiros que, ao invés de eleitos, são indicados. Eleições diretas, vistas como elemento integral da governança transparente e responsável ainda permanecem em grande parte fora da agenda metropolitana.

Também nem parece que o controle ou dominância de um partido único nas diversas jurisdições metropolitanas levará a uma institucionalização da governança metropolitana. Políticos eleitos, mesmo aqueles sob a bandeira do mesmo partido, têm mais a perder do que ganhar com a institucionalização formal do governo, o que pode ajudar a explicar porque onde a colaboração ocorre, é voluntária e em grande medida *ad hoc*. Assim, durante a

recente terceira onda de democratização que temos observado no Brasil, México e Argentina, não é de surpreender que os líderes e partidos políticos têm, em geral, evitado investir uma grande quantidade de energia na criação de novos arranjos metropolitanos. A existência de eleições locais não-partidárias, e da figura tecnocrática do "gestor da cidade" (*city manager*) são adaptações realizadas para tentar reduzir os conflitos entre a prática da política local e um governo eficiente. Para afastar a controversa política de sistemas baseados em subdistritos, o movimento de reforma municipal nos EUA defendeu largamente eleições não partidárias. O gestor municipal, como um oficial não político contratado para executar a burocracia da cidade é também comum nos EUA, e foi uma prática que foi, mais tarde, adotada em Caracas sem sucesso.

Então, quais são as políticas que explicam os casos relativamente raros em que uma autoridade metropolitana evolui significativamente – os casos contrafatuais de Vancouver, Portland, Minneapolis-St Paul? É difícil ter certeza, mas nós suspeitamos que as explicações baseiam-se na história e/ou na existência de uma cultura política regional que propiciou a colaboração metropolitana. Essa última parece explicar as razões pelas quais Vancouver criou um acordo para sua Autoridade Regional, e as amalgamações de distritos únicos de Montreal e Quebec também seriam coerentes com essa visão – nesses casos vinculados a um projeto de desenvolvimento na linguagem francófona e nas tradições culturais.

5) A dinâmica das pressões demográficas e cívicas são uma característica contextual importante das iniciativas metropolitanas. Enquanto algumas áreas metropolitanas

continuam a crescer rapidamente, reforçadas pela descentralização, outras áreas metropolitanas – especialmente as maiores e mais estabelecidas – não estão crescendo velozmente e, em vez disso, estão sofrendo pressões para regeneração urbana e remodelação. Além disso, são muitas vezes lar para novas populações – os imigrantes de outros países. Montreal, por exemplo, atrai imigrantes de países francófonos com sua rápida expansão dos setores comerciais e de serviços. Muitas áreas metropolitanas nos EUA são portas de entrada para imigração, com o aumento da proporção de minorias, especialmente hispânica. Na América Latina, há também transumância considerável para regiões metropolitanas a partir de países como Bolívia, Colômbia e Peru.

Nos países com uma cidade dominante, que também coincidentemente possui o *status* de zona especial pelo fato de ser a capital nacional, como são os casos da Cidade do México, Buenos Aires e Caracas, pode haver relativamente poucas oportunidades de adaptação: elas são simplesmente demasiado grandes em relação ao resto da estrutura urbana. Em contraste, o crescimento rápido das cidades de segunda linha pode oferecer maiores possibilidades de adaptação, uma vez que elas se desenvolvem com oportunidades de novos recursos, e muitas vezes têm menos interesses políticos arraigados.

Talvez uma das maiores pressões positivas para a mudança venha da democratização em si, e do aumento da cultura cívica que se observa em termos de participação do público, além da sensação crescente de cidadania (Wilson et al., 2008). O nível de debate sobre a qualidade da vida urbana aumentou fortemente, e pode estimular uma discussão

metropolitana mais ampla. Telecomunicações também estão mudando a forma com que os cidadãos se conectam à cidade, por intermédio do acesso (e à capacidade de mobilizar) às informações através da mídia, editoriais, debates, *blogs* e salas de bate papo e, também, ao proporcionar uma maior conscientização da eficiência dos prestadores de serviços governamentais através de sites do setor público. Isso também pode se espalhar de forma mais ampla na arena metropolitana. No entanto, passando de um cenário de debate público para a criação de estruturas mais formais, e oportunidades para a eleição direta e participação cidadã na formulação de políticas, parece apresentar grandes dilemas de governança metropolitana. Como já observado, os representantes dos cidadãos e os políticos tendem a preferir os pequenos e locais aos grandes e metropolitanos, de forma que o desafio torna-se um: como fomentar um sentimento de identidade, em ambos os níveis; fortalecimento do terreno do meio dos assuntos metropolitanos sem enfraquecimento do terreno local de vida municipal. Na verdade, parte do desafio pode ser de como fugir da ideia de que a governança metropolitana é uma espécie de jogo de soma zero para as jurisdições estaduais e municipais.

6) A natureza do engajamento em processos econômicos nacionais e supranacionais podem estimular o surgimento de agências metropolitanas focadas em questões de desenvolvimento e de inserção nas relações mundiais. Muitas das áreas metropolitanas no nosso estudo estão vivenciando mudanças importantes na dinâmica e na composição dos respectivos mercados de trabalho, já que oportunidades em manufatura declinam e são substituídas por serviços (formais e informais). Por sua vez,

esses estão sendo afetados pela reestruturação econômica global e os efeitos da grande crise de 2008. No entanto, esperamos que essas mesmas áreas metropolitanas permaneçam críticas na futura geração de riqueza nacional.

Nesse cenário, as associações empresariais podem se tornar importantes defensoras de políticas alternativas, como demonstrado por Ciudad Juárez e Monterrey, no México, e o movimento *New Regionalism* (Novo-Regionalista) nos EUA (Sancton, 2001). Com menos flexibilidade para reposicionamento, os atuais desafios econômicos podem muito bem fornecer um incentivo para uma maior colaboração metropolitana. Isso ocorreu no passado nos casos de Nova York Port Authority e do aeroporto de Dallas Fort Worth, e mais recentemente na região do ABC brasileiro, e no México, onde o estado de Nuevo León procurou desenvolver um corredor interestadual e intermetropolitano de Saltillo, no estado vizinho de Coahuila em direção ao norte, até a estrada da Nafta para Austin e Dallas, no Texas.

Governança democrática e desenvolvimento equitativo

Como observamos na introdução, uma importante questão é a legitimidade política das iniciativas metropolitanas e a medida em que oferecem oportunidades para a governabilidade democrática. Certamente, nos quatro países latino-americanos, a abertura democrática das últimas três décadas forneceu um elemento contextual importante para avaliação do sucesso da governança metropolitana. Fatores tais como estruturas de governo, integração

eleitoral, e oportunidades para a participação cidadã são cruciais para estabelecer a legitimidade. Em geral, porém, vemos que a legitimidade política das iniciativas em curso raramente tem sido estabelecida, e mesmo nas iniciativas mais focadas como infraestrutura ou prestação de serviços, os cidadãos nem sequer são envolvidos. Aqui vamos tentar extrair algumas lições sobre a legitimidade política em três conjunturas: (1) no momento em que as estruturas governamentais são formadas ou iniciativas lançadas; (2) em torno da seleção de lideranças; e (3) as percepções do público sobre a eficácia das iniciativas na medida em que elas melhoraram a governança democrática.

A criação de novas estruturas de governança metropolitana ocorre em complexos ambientes institucionais e organizacionais. Na maioria dos países aqui analisados, os governos estaduais desempenham um papel-chave na definição desse ambiente e, portanto, na criação do quadro intergovernamental em que a legitimidade política das iniciativas metropolitanas deve ser desenvolvida. Portanto, nossa descoberta de que a legitimidade política raramente foi tão estabelecida, deveria ser entendida no quadro político intergovernamental relativamente circunscrito criado pelo Estado e, ocasionalmente, pelos governos federais. Tende a sugerir que as questões metropolitanas ainda são vistas dentro de uma perspectiva técnica e econômica, em vez de um processo social e político.

Em dois países, o Canadá e os EUA, os cidadãos são mais frequentemente chamados a votar em referendos para criar certas formas de novas estruturas metropolitanas, fornecendo assim um meio explícito para avaliar o apoio do cidadão. Eleições para consolidar as estruturas

governamentais nos EUA costumam falhar, devido aos interesses políticos dramaticamente diferentes dos eleitores da cidade central e dos eleitores dos subúrbios. Em Toronto, cidadãos que vivem nos municípios do anel externo derrotaram a proposta de maior consolidação de um governo metropolitano. Nesses dois países, as disparidades de renda e base fiscal entre municípios locais evitam que o tratamento de políticas redistributivas seja dirigido com uma base metropolitana. Esses resultados revelam a dificuldade de identificação de interesses comuns e, desse modo, de se obter legitimidade política sobre amplas questões metropolitanas. Em contraste com eleições diretas para aprovação de novas estruturas, um passo totalmente coerente com as normas de governança democrática, a imposição de agências metropolitanas pela ditadura militar no Brasil parece ter criado uma significativa barreira política para iniciativas metropolitanas com o retorno à democracia. Solicitar endosso do cidadão pode ser coerente com a prática democrática, apesar da possibilidade de rejeição dos eleitores, mas a imposição de estruturas metropolitanas de cima para baixo mina a legitimidade.

O método de escolha de lideranças para iniciativas metropolitanas é outro fator crucial no estabelecimento de legitimidade. Lideranças podem ser eleitas direta ou indiretamente ou por nomeação. Muito raramente são realizadas eleições diretas para cargos de liderança metropolitana (Portland, EUA). No caso dos EUA, a transição dos sistemas eleitorais do voto distrital ou subdistrital para listas gerais, adotada em muitas cidades no início do século XX, encorajou os líderes políticos a se concentrarem em questões envolvendo a cidade ao invés de questões locais – de um lado – ou

metropolitanas – de outro. Além disso, a falta de eleições para cargos metropolitanos conduz ao interesse muito limitado dos partidos políticos, cujo engajamento nos processos políticos da região metropolitana pode trazer uma maior legitimidade às instituições metropolitanas. De fato, observou-se que sob as atuais estruturas governamentais, atividades partidárias têm de fato minado a colaboração metropolitana (como discutido acima para a Argentina e Venezuela). Dadas as pouquíssimas instâncias das eleições para cargos de amplitude metropolitana, essa avenida potencial para o estabelecimento de legitimidade política das iniciativas metropolitanas é severamente subutilizada.

Mais comuns são os métodos indiretos de estabelecer uma liderança metropolitana, em que os funcionários eleitos, representando municípios ou outras jurisdições governamentais da região metropolitana e, ocasionalmente, os representantes das agências do poder executivo de relevância técnica, assumem a filiação de nível metropolitano nos órgãos do governo. Nesses sistemas, a realização de representação territorial adequada, com a finalidade de permitir um efetivo debate de políticas e deliberação sobre as questões metropolitanas é complicada. Mesmo em consórcios intermunicipais bem-sucedidos, como o Consórcio do ABC, em São Paulo, Brasil, ou em muitos casos canadenses, os líderes eleitos, inclusive prefeitos, estão provavelmente mais preocupados com os interesses de suas circunscrições municipais, ao invés das matérias atinentes ao consórcio como um todo. Cidadãos que participam em sistemas eleitorais locais que, por sua vez, têm representação indireta em sistemas de governança metropolitana, raramente irão considerar as questões metropolitanas

quando escolhem seus representantes locais. Igualmente, dada a distribuição espacial das circunscrições dos líderes em sistemas indiretos, a eficácia dos fóruns deliberativos sobre diversas questões metropolitanas quase que invariavelmente depende do nível de recursos que os fóruns têm controle.

A percepção do cidadão sobre o desempenho das iniciativas metropolitanas também afeta a legitimidade das iniciativas. Essas iniciativas e atividades relacionadas são visíveis e acessíveis aos cidadãos? Muitas das iniciativas discutidas são de uma escala ou estão em áreas que não captam a atenção do público ou quando acontecem são de impacto modesto, direcionado para pequenos enclaves das populações metropolitanas. A iniciativa pode ter muitos benefícios locais significativos, como a reabilitação das margens dos rios e da qualidade de suas águas, mas esses podem não ser visíveis ou importantes para comunidades metropolitanas de um modo em geral. Mesmo nos casos de uso mais amplo de infraestrutura metropolitana, como transporte público ou de sistemas de autoestrada, deliberações, resolução de conflitos e construção de consenso podem acontecer nos enclaves técnicos dos processos de planejamento, com participação muito restritiva de atores não governamentais (como parece ser frequente no caso no Canadá). Além disso, os acordos interlocais tendem a ser bastante técnicos e não visíveis para a maioria dos cidadãos. O equilíbrio entre eficiência técnica e o engajamento do cidadão muitas vezes favorece o primeiro e reduz a oportunidade de gerar legitimidade política. A elaboração de orçamentos municipais participativos no Brasil, onde altos níveis de engajamento do cidadão têm sido alcançados, requer compromissos

extraordinários por parte da sociedade civil e de atores públicos a fim de deliberar sobre os sistemas de provimento de serviços urbanos complexos em toda uma única jurisdição; e não é óbvio como isso poderia ser aproveitado num contexto intermunicipal.

Em geral, sem recursos significativos ou autoridade, os efeitos limitados das iniciativas metropolitanas reduzem, por sua vez, as possibilidades de desenvolvimento da legitimidade política. Mas encontramos iniciativas que começaram com mandatos inicialmente estreitos e restritos (Portland nos EUA, e Vancouver no Canadá), expandindo posteriormente para uma área de atuação maior, o que tem sido descrito como "institucionalização incremental" (Azevedo e Mares Guia, 2004). Nesses casos, o modesto sucesso inicial mobilizou o apoio de líderes eleitos e os cidadãos para esforços mais ambiciosos. No entanto, a institucionalização incremental requer uma série de questões menores sobre a qual construir a confiança e competência, muito diferente da maioria expressiva das iniciativas metropolitanas que abordam a implantação de infraestruturas importantes.

Mas, para concluir de maneira mais otimista, uma das maiores pressões positivas para a mudança nos sistemas de governança em muitos dos países parece ser a democratização em si e a expansão da cultura cívica que se observa em termos de participação pública, além de um sentido crescente de cidadania, embora ainda não em fóruns metropolitanos (Wilson et al., 2008). Certamente, o debate político sobre questões urbanas aumentou incrivelmente nas últimas décadas. Contudo, movendo-se de um debate público para as estruturas formais e oportunidades para a eleição direta e

participação cidadã na formulação de políticas, apresenta grandes dilemas de governança metropolitana. Como observado anteriormente, as pessoas tendem a preferir os pequenos e locais ao invés aos grandes e metropolitanos, que em grande parte preclui as políticas redistributivas e considerações sobre a equidade das agendas metropolitanas. O desafio é como nutrir um sentimento de identidade com ambos os níveis.

Uma das nossas metas iniciais mais otimistas foi tentar fazer uma avaliação sobre como e se os arranjos governamentais metropolitanos estavam funcionando satisfatoriamente, enfrentando os desafios de desenvolvimento que surgiam. *Inter alia*, estas incluíam o desenvolvimento urbano eficiente e sustentável, o provimento de serviços básicos, a melhoria da equidade, maiores comodidades e condições ambientais de vida, abrindo os espaços para participação do público, e assim por diante. Na medida em que somos capazes de fazer tal avaliação, nossa conclusão *prima facie* é que o desempenho foi misto. Em particular, a melhoria da qualidade dos serviços à população de baixa renda tem sido largamente ignorada, assim como a necessidade de conciliar políticas redistributivas dos municípios mais ricos para os mais pobres, o que pode, em última análise, comprometer seriamente a legitimidade política. É bem possível que qualquer ação no sentido de políticas redistributivas exigirá reforço dos governos regional e federal.

As estruturas locais e multigovernamentais que existem nos EUA oferecem a abordagem mais dispersa para a governança democrática; justamente porque são tão locais e desagregadas muitas vezes com única finalidade, possuem alta demanda por participação

democrática e de fiscalização do cidadão. Mas mesmo aqui os resultados em termos de equidade são baixos.

Questões de pesquisa futura

Embora tenhamos sido capazes de avançar em algumas áreas, há inevitavelmente muito mais ainda a ser feito. Primeiro, é importante ter estudos mais detalhados dos processos envolvidos na alavancagem da colaboração metropolitana e sua institucionalização subsequentes. Quais foram os efeitos desencadeadores que ajudam a explicar a aproximação de Minneapolis-St Paul, ou do condado de Miami-Dade, EUA? Temos notado que tais exemplos são relativamente poucos e distantes entre si, de tal modo que uma análise sistemática deveria ser possível. Será que se resume nas habilidades interpessoais dos atores-chave ou é algo que tem relação com a natureza de determinados bens públicos? É mais fácil se realizar em populações mais homogêneas, com distribuição mais equitativa de renda? E como fazer esses processos de colaboração evoluírem? Estudos de casos de colaboração (bem e malsucedidas) irão ajudar a responder essas e outras perguntas, e como tantas das áreas de pesquisa futura necessárias aqui nos levariam ao coração da política burocrática.

Uma segunda área importante para pesquisa futura, é a desejabilidade de aprofundar nossa compreensão sobre como as pessoas e grupos de cidadãos nas áreas metropolitanas priorizam seu engajamento com os processos de governança; seus pontos de vista da cidade e da conurbação; suas atitudes em relação à

sustentabilidade, ao meio ambiente, ao provimento de serviços, à localização das instalações essenciais, e à extensão de suas preocupações com a equidade. Em suma, como podem os sistemas de governança metropolitana ajudar a conduzir participação e engajamento em civismo, e como a participação varia em cada nível? As pessoas parecem ter uma afinidade com a sua cidade ou partes dela, mas sabemos relativamente pouco sobre como esse sentimento de identidade é construído, nem os significados que são atribuídos à autoidentificação.

Em terceiro lugar, precisamos entender melhor o provimento de serviços em áreas metropolitanas. Isso requer o desenvolvimento de melhores métricas para avaliar a eficácia dos programas e práticas metropolitanas no contexto de sistemas complexos. A aplicação dessas métricas deve ser aplicada em uma série de programas do governo, alguns dos quais se prestam à macro-organização metropolitana (transporte, por exemplo), e outros que requerem uma mais sutil hierarquia das atividades em diferentes níveis geográficos, como os cuidados de saúde. Isso nos leva de volta para o conceito de subsidiariedade: dentro de espaços metropolitanos, quais são os níveis em que diferentes atividades podem ser investidas, e que precisam ser transferidos para cima e para baixo na hierarquia governamental, ou através de novas formas de sociedade estado-civil e parcerias com o setor privado?

Em quarto lugar, nosso estudo focalizou países com constituições federativas e, ao longo do caminho, temos muitas vezes nos perguntado como e por que os sistemas de governança metropolitana emergem com maior frequência nos governos unitários. Várias questões de pesquisa surgem aqui, como a de saber

se a estrutura federal é demasiado rígida na atribuição de responsabilidades entre os vários níveis de governo. Ou será que o federalismo visa delegar governança e privilegiar os níveis subnacionais? Parece ser as duas coisas, mas acreditamos que ambas as comparações sistemáticas mereceriam uma análise séria. Construindo um novo nível de governança metropolitana pode ser mais fácil em sistemas unitários que nos sistemas federativos, mas mesmo nos últimos, estados e províncias podem em grande medida operar como se fossem governos unitários, com tutela sobre as outras unidades sob sua jurisdição (o caso do Canadá é ilustrativo aqui).

Perspectivas para governança metropolitana bem estabelecida

Quando começamos o estudo, imaginamos que o futuro residia no reconhecimento de que algum terceiro ou quarto nível de governo federal metropolitano seria a solução para proporcionar o planejamento e a visão necessária para o desenvolvimento integrado e equitativo dos grandes centros urbanos que abrangem várias jurisdições e cidades. Essa tese foi certamente incorporada nos primeiros escritos de um de nós (Ward, 1995), e apareceu também no planejamento e na literatura técnica sobre governança. Ninguém assumia que chegar lá seria fácil ou simples, reconhecendo que existe um espectro de ações de cooperação intergovernamental que se deslocou desde o relativamente fácil, até o extremamente difícil (Metcalf, 1994; Mitchell-Weaver et al., 2000).

Em certa medida, fomos reféns de uma das visões de "metropolitano" que começamos a questionar desde o início, ou seja, que metropolitano inevitavelmente implicaria organização mais centralizada e de escala urbana maior em torno de uma área central, apesar de defendemos dar preferência para o nível local sobre o regional. No caminho, começamos a refletir que a governança metropolitana pode (e deveria) ser mais bem construída de baixo para cima ou do meio para fora, e não deriva de uma arquitetura guarda-chuva que foi inserida sobre a realidade política e socioeconômica existente de cima para baixo.

Na verdade, nossos estudos de caso mostram que é essa última abordagem (a da arquitetura guarda-chuva com forte centralização) que tem sido largamente adotada, com estruturas metropolitanas sendo o resultado de ações estaduais e provinciais de cima para baixo, expressando autoridade constitucional ou de relações de poder de fato sobre municipalidades (como os casos ilustrativos de Argentina, Brasil, Canadá e EUA). Ao mesmo tempo, é essa abordagem que levou à situação em que encontramos os assuntos metropolitanos, a saber, longe de ser positivo, amplamente ineficaz, e sem as dimensões de equidade e inclusão social e econômica. Embora a correlação não seja causa, nos nossos casos, é certamente motivo de dúvidas.

Só quando a autonomia municipal é assegurada e genuína, há de fato mais espaço para uma construção mais colaborativa de estruturas de governança metropolitana: construindo de baixo para cima, transferindo para o meio, mas muitas vezes também com a aprovação e apoio do governo de ordem superior – em geral do estado ou província. Isso pode ajudar a

explicar por que a governança metropolitana não é muito bem aceita na Venezuela e na Argentina, onde as autoridades municipais são fracas e dependentes de detentores de poder de níveis superiores e de influência política. Tal política partidária é também uma característica importante no Brasil e no México, mas o princípio da autonomia municipal, com alguns poderes de acesso independentes a recursos locais, permite a todos os municípios que desejarem a explorar acordos transjurisdicionais de um tipo ou outro. Estes podem assumir a forma de consórcios intermunicipais, como no caso do Brasil, às vezes alavancando mais amplas organizações de desenvolvimento e agências como ocorre na região do ABC, em São Paulo. No México, a cooperação pode surgir entre municípios vizinhos, e/ou pode ser construída por atores supralocais, como o governador ou o prefeito do maior município central da cidade. Mas em todos os casos, partidatismo e redes políticas podem também fazer essa colaboração natimorta se uma mentalidade de jogo de soma zero prevalecer. Autonomia municipal pode tanto facilitar como anular as iniciativas de colaboração.

Em resumo, as experiências que temos examinado sugerem que o caminho não é esperar a ação de liderança federal ou a ocorrência de emendas constitucionais, nem simplesmente esperar que eventualmente chegaremos lá sem muita coordenação, mas sim apoiar e estimular o crescimento de uma maior governança metropolitana com base em confederações interlocais. Essa constatação não se restringe a arranjos federais, é claro, mas também tem uma

aplicação nos governos unitários, bem como onde se encontram alguns níveis de jurisdições administrativas estaduais ou regionais. Todos de nossos estudos de caso, com exceção de um dos países destacam o papel que os governos estaduais podem e muitas vezes exercem. A exceção é a Venezuela, não porque os estados que a integram são incapazes de fornecer a plataforma necessária para o desenvolvimento do governo metropolitana, mas principalmente porque o processo político e a política executada rumam no sentido oposto, ou seja, no sentido de uma centralização do controle do presidente Hugo Chávez, com poucas perspectivas de mudança em médio prazo.

Entretanto, a política nos outros lugares parece ser mais aberta e potencialmente propícia à consideração de novos arranjos de governança metropolitana, mas defendemos que o ímpeto e o *momentum* provavelmente vão precisar emergir da esfera estadual, provincial e local, ao invés da esfera federal. Colaborações locais entre os municípios continuarão a ser importantes, mas essas são mera possibilidade de acordos laterais parciais, e por si sós, propulsoras para mais amplas mudanças metropolitanas. Na medida em que um consenso ainda precisa ser construído, esperamos que trabalhos, como o presente, forneçam algum incentivo para uma maior consciência da necessidade de um consenso político que pode se cristalizar na criação de uma nova geração de estruturas de verdadeira governança metropolitana, propícias à participação democrática e ao desenvolvimento equitativo no século XXI.

Robert H. Wilson

Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, The University of Texas at Austin [Escola de Negócios Públicos Lyndon B. Johnson, da Universidade do Texas, em Austin]. Austin, EUA.
rwilson@austin.utexas.edu

Peter K. Spink

Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, Brasil.
peter.spink@fgv.br

Peter M. Ward

Department of Sociology & the Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, The University of Texas at Austin [Departamento de Sociologia da Escola de Negócios Públicos Lyndon B. Johnson, da Universidade do Texas, em Austin]. Austin, EUA.
peter.ward@mail.utexas.edu

Notas

- (*) Texto apresentado no Seminário Nacional Governança Urbana e Desenvolvimento Metropolitano, na UFRN, em setembro 2010. Revisão técnica de Brian Hazlehurst.
- (1) Metropolitan Governance in the Federalist Americas: Case Studies and Strategies for Equitable and Integrated Development, com Peter K. Spink e Peter M. Ward, eds. (Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, no prelo). Como pesquisadores acadêmicos, adotamos uma série de perspectivas disciplinares e métodos para a formulação e análise de questões de governança, empiricamente fundamentados numa perspectiva interdisciplinar, mas em todos os casos, a nossa meta é refletir sobre nossas conclusões sobre política e governança.
- (2) De forma semelhante, os chamados arranjos federativos, apesar de relativamente raros, atribuem a uma ou mais regiões ou estados mais autonomia e independência que as unidades subestatais. Os exemplos aqui poderiam ser: o Reino Unido (Ilhas do Canal e Ilha de Man); Nicarágua com os suas regiões autônomas no Atlântico Norte e Sul, Dinamarca e Groenlândia e das Ilhas Faroé, entre outros. A Espanha é outro caso em que as regiões autônomas internas são constantemente redefinidas na arena subnacional. Isso às vezes é chamado de "federalismo assimétrico" (Stepan, 1999).
- (3) Teste de Huntington defende que uma jovem democracia não é testada até que ela sofra duas mudanças de partido no governo (Huntington, 1991).

Referências

- AGUILAR, G. e WARD, P. (2003). Globalization, Regional Development, and Mega-city Expansion in Latin America: analyzing Mexico City's Peri-urban Hinterland. *Cities*, v. 20, n. 1, pp. 3-21.
- AZEVEDO, S. de e MARES GUIA, V. R. (2004). Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. In: RIBEIRO, L. C. Q. *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo.
- BRENNER, N. (2003). Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary western Europe. *European Urban and Regional Studies*, n. 10, pp. 297-325.
- _____. (2004). *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford e New York, OUP.
- FRIEDMANN, J. (1995). "Where We Stand: A Decade of World City Research." In: KNOX, P. e TAYLOR, P. *World Cities in a World System*. Cambridge, Cambridge University Press.
- GILBERT, A. e WARD, P. (1985). *Housing, the State and the Poor: Policy and Practice in Latin American Cities*. Cambridge University Press.
- GOUVÊA, R. G. (2005). *A questão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- GRINDLE, M. S. (2007). *Going local: decentralization, democratization, and the promise of good governance*. Princeton, Princeton University Press.
- HAGOPIAN, F. e MAINWARING, S. (2005). *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*. New York, Cambridge University Press.
- HARRIS, W. (1971). *The growth of Latin American cities*. Athens-OH, Ohio University Press.
- HUNTINGTON, S. P. (1991). *The Third Wave: democratization in the Late Twentieth Century*. Norman-OK, The University of Oklahoma Press.
- KNOX, P. e TAYLOR, R. (1995). *World Cities in a World System*. New York, Cambridge University Press.
- METCALFE, L. (1994). International Policy Coordination and Public Management Reform. *International Review of Administrative Sciences*, n. 60, pp. 271-90.
- MITCHELL-WEAVER, C.; MILLER, D. e DEAL JR., R. (2000). Multilevel Governance and Metropolitan Regionalism in the USA. *Urban Studies*, v. 37, n. 5-6, pp. 851-876.
- MYERS, D. J. e DIETZ, H. A. (eds.) (2002). *Capital City Politics in Latin America: Democratization and Empowerment*. Boulder-CO, Lynne Rienner.
- NEWMAN, P. (2000). Changing patterns of regional governance in the EU. *Urban Studies*, v. 37, n. 5-6, pp. 895-908.
- ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J.R. e GUELL, J. M. F. (eds.) (2008). *Governing the metropolis. Principles and cases*. WDC/Cambridge-MA, IADB/Harvard University.
- ROLNIK, R. e SOMEKH, N. (2004). "Governar as metrópoles: dilemas da recentralização". In: RIBEIRO, L. C. Q. *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo.
- SANCTON, A. (2001). Canadian Cities and the New Regionalism. *Journal of Urban Affairs*, v. 23, n. 5, pp. 543-55.

- SPINK, P. K.; WARD, P. M. e WILSON, R. H. (no prelo). *Metropolitan Governance in the Americas: Challenges and Prospects in Federalist Systems*, Notre Dame-IN, University of Notre Dame Press.
- STEPAN, A. C. (1999). Federalism and Democracy: Beyond the U.S. *Model Journal of Democracy*, v. 10, n. 4, pp. 19-34 .
- WARD, P. M. (1995). "The Successful Management and Administration of World Cities: Mission Impossible?". In: KNOX, P. e TAYLOR, P. (eds.). *World Citeis in a World System*. Cambridge/Nova York, Cambridge University Press.
- _____ (1998). Future livelihoods in Mexico City: a glimpse into the New Millennium. *Cities*, v. 15, n. 2, pp. 63-74.
- WEAVER, C. M.; MILLER, D. e DEAL JR., R. (2000). Multilevel governance and metropolitan regionalism in the USA. *Urban Studies*, 37, 5-6, pp. 851-876.
- WILSON, R. H.; WARD, P. M.; SPINK, P. K. e RODRÍGUEZ, V. (2008). *Governance in the Americas: Decentralization, Democracy, and Subnational Government in Brazil, Mexico, and the USA*. Notre Dame, University of Notre Dame Press.

Texto recebido em 4/nov/2010
Texto aprovado em 15/dez/2010